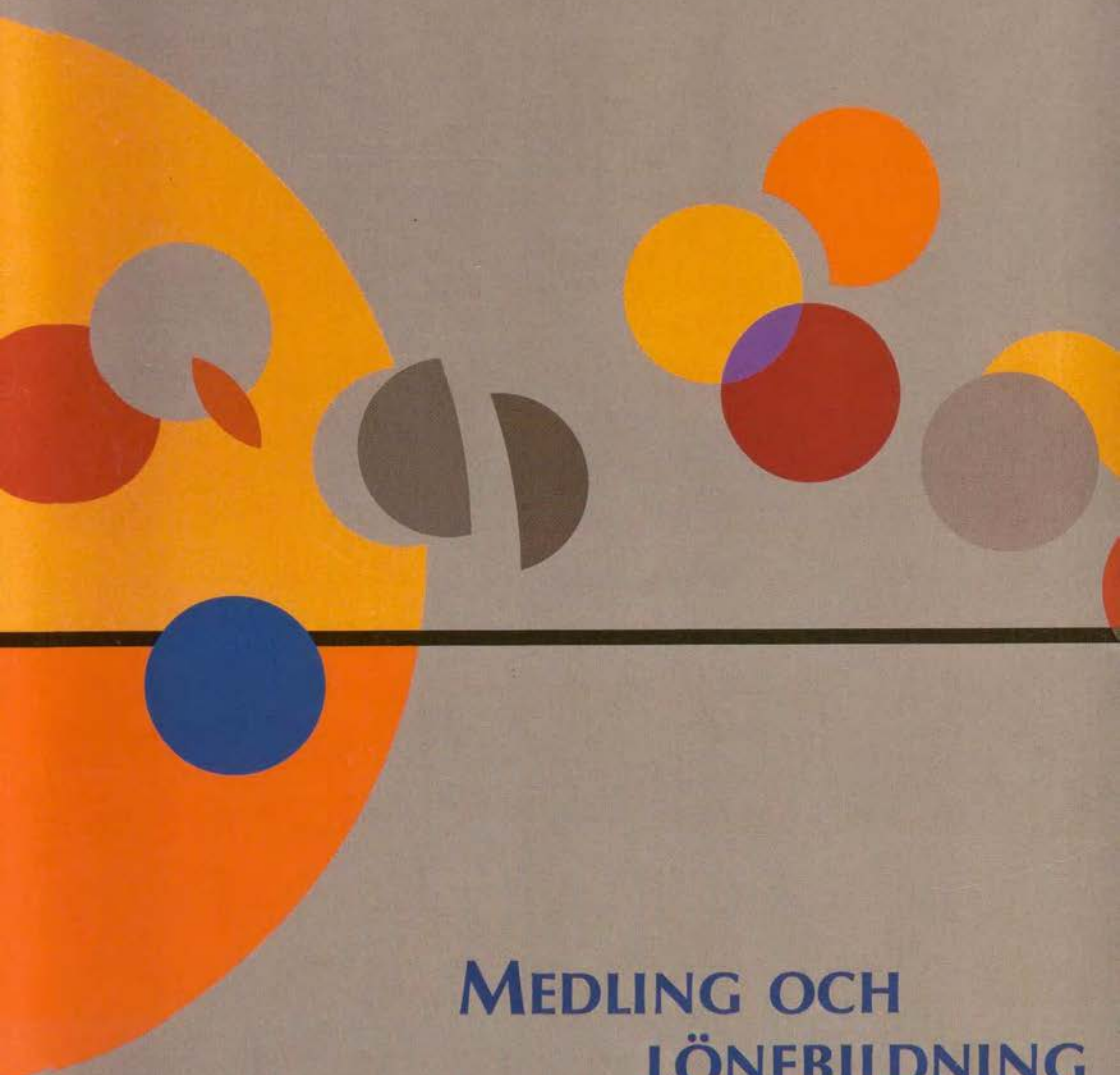




MEDLING OCH LÖNEBILDNING

*Slutbetänkande från
utredningen om ett förstärkt
förlikningsmannainstitut*

SOU 1998:141

Ref 1
Occ 50



Statens offentliga utredningar
1998:141
Arbetsmarknadsdepartementet

Medling och lönebildning

Slutbetänkande av Utredningen om ett förstärkt
förlikningsmannainstitut
Stockholm 1998

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29

Till statsrådet Mona Sahlin

Den 24 april 1997 bemyndigade regeringen biträdande arbetsmarknadsministern, statsrådet Messing, att tillkalla en särskild utredare med uppdraget att i syfte att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning lämna förslag om ett förstärkt förlikningsmannainstitut. I uppdraget till utredaren ingår att lämna förslag om det nya förlikningsmannainstitutets organisation, resurser och arbetsformer, en förbättrad lönestatistik, uppgifter och befogenheter för det förstärkta förlikningsmannainstitutet och andra förslag som kan leda till en bättre fungerande lönebildning. Utredningen skall slutredovisa sina förslag senast den 30 november 1998.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 24 april 1997 generaldirektören Svante Öberg som särskild utredare till utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut (A 1997:04). Från och med den 1 juni förordnades som utredningens experter f.d. statsrådet Roine Carlsson, f.d. statsrådet Ingemar Mundebo, verkställande direktören Lennart Nilsson, professorn Per-Anders Edin, docenten Birgitta Nyström och kanslirådet Lars Dirke.

Den 1 juni 1997 anställdes förhandlingsdirektören Iréne Nilsson Carlsson som huvudsekreterare och Kjell Nyman som sekreterare i utredningen. Från samma datum har utredningen anlitat utredningschefen Hans Olsson som sekreterare i utredningen och Ulla Sörensen som utredningens assistent. Den 1 januari 1998 anställdes rådmannen Marianne Tejning som sekreterare i utredningen.

Utredningen antog namnet Utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut. Utredaren överlämnade i november 1997 delbetänkandet Medlingsinstitut och lönestatistik (SOU 1997:164).

Härmed överlämnas utredningens slutbetänkande Medling och lönebildning (SOU 1998:141). För utredningens förslag svarar den särskilde utredaren medan respektive författare svarar för bilagorna till utredningen.

Stockholm i november 1998

Svante Öberg

/Iréne Nilsson Carlsson
Kjell Nyman
Hans Olsson
Ulla Sörensen
Marianne Tejning

Innehåll

Sammanfattning	7
Författningsförslag	11
1 Inledning	27
1.1 Direktiven	27
1.2 Utredningens delbetänkande	29
1.3 Remissbehandling av utredningens delbetänkande	31
1.4 Problemställningar i det fortsatta utredningsarbetet	33
1.5 Arbetssätt	34
2 Internationella konventioner, lagar och avtal	37
2.1 Internationella konventioner och EG-rätt	37
2.2 Medbestämmandelagen	45
2.3 Avtal på den privata sektorn	53
2.4 Särreglering i lag och avtal på den offentliga sektorn	57
2.5 Tillfälliga tvångsingripanden	61
2.6 Jämställda löner enligt lag och avtal	63
3 Ekonomisk utveckling, arbetsrätt och förhandlingssystem i några länder	73
3.1 Översikt	74
3.2 Danmark	100
3.3 Norge	114
3.4 Finland	123
3.5 Storbritannien	132
3.6 Irland	143
3.7 Nederländerna	152
3.8 Tyskland	161
3.9 Österrike	170
3.10 USA	176
4 Lönebildning och ekonomisk framgång	189
4.1 Inledning	189
4.2 Lönebildningens roll i samhällsekonomin	191
4.3 Ekonomisk framgång	197
4.4 Lönekostnadsutvecklingens betydelse	207
5 Avtalsrörelsen 1998	217
5.1 Sammanfattning	217
5.2 Förutsättningarna inför avtalsrörelsen	218
5.3 Förhandlingarna och utfallet	222

6	Forskarnas synpunkter på parternas förslag till åtgärder	231
6.1	Agera tidigt, skjuta på konflikt och förlängd varselperiod	232
6.2	Tidsmässig samordning av förhandlingarna	235
6.3	Sammanläggning	237
6.4	Medlemsomröstning	238
6.5	Annan konfliktlösningsmetod	239
6.6	Sympatiåtgärder	242
6.7	Proportionalitetsprincipen	243
6.8	Forskarnas övriga förslag till förbättring av lönebildningen	245
7	Utredningens överväganden och förslag	251
7.1	Inledning	251
7.2	Medlingsinstitutets organisation och resurser	257
7.3	Agera tidigt	264
7.4	Samordning av tidsplaner	270
7.5	Rätt att uppskjuta varslade stridsåtgärder	273
7.6	Längre varseltid	277
7.7	Obligatorisk medling	284
7.8	Sammanläggning	287
7.9	Samordning av avtalsförhandlingar	291
7.10	Skiljeförfarande och skiljenämnd	295
7.11	Bättre lönestatistik	301
7.12	Rapporter om löneutveckling m.m. och samhällsekonomi	303
7.13	Sympatiåtgärder	306
7.14	Proportionalitet	311
7.15	Stridsåtgärder mot enmans- och familjeföretag	323
7.16	Medlemsomröstning vid stridsåtgärder	327
7.17	Förslagen om jämställdhet mellan kvinnor och män	330
7.18	Generella direktiv	332
8	Författningskommentar	335
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet	335
8.2	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	346
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister	347
	Summary	349
	Bilaga: Kommittédirektiv 1997:66	353

Sammanfattning

Syftet med de förslag utredningen lägger fram är att de skall bidra till en väl fungerande lönebildning och en god utveckling av den svenska ekonomin, med en stark tillväxt och stigande sysselsättning utan att inflationen drivs upp. Det är en nödvändig förutsättning för att sänka arbetslösheten och det lägger en bra grund för en god lönsamhet i företagen, starka offentliga finanser, stigande reallöner och goda anställningsvillkor i övrigt.

Utredningen redovisar inledningsvis fyra utgångspunkter för förslagen. Den första är att lönebildningen inte fungerar bra. Den andra är att ramar för lönebildningen har betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Den tredje är att avtal allmänt sett är bättre än lagstiftning. Den fjärde är att det krävs ett brett stöd bland arbetsmarknadens parter och i riksdagen för förändringar av lagstiftningen på detta område.

Utredningen lämnar förslag inom fem områden till åtgärder som sammantagna skulle kunna bidra till en bättre fungerande lönebildning. Genom dessa förslag förbättras möjligheterna för parterna att under fredliga former komma fram till avtal, som bidrar till en god utveckling av den svenska ekonomin. Förslagen bör genomföras innan huvuddelen av de nuvarande avtalen löper ut och i god tid före nästa riksdagsval.

1) Medlingsinstitut. Förslagen är i detta avseende i stort sett desamma som i utredningens delbetänkande Medlingsinstitut och lönestatistik (SOU 1997:164). Utredningen föreslår:

- att ett nytt och starkare Medlingsinstitut bör bildas senast den 1 januari år 2000. Det bör ha två uppgifter, att medla och att verka för en väl fungerande lönebildning. Medlingsinstitutet bör ha en ämbetsmannastyrelse på fem personer och tre anställda medlare varav en – riksmedlaren - bör vara institutets chef. Medlingsinstitutet bör ha ytterligare ca tio anställda, bl.a. med kompetens inom samhällsekonomi, lönestatistik och juridik. Medlingsinstitutet bör knyta till sig tre expertråd i avtalsfrågor, samhällsekonomi respektive lönestatistik för samverkan med arbetsmarknadens parter.

2) Utökade befogenheter. Medlingsinstitutet bör få en betydligt starkare ställning än den nuvarande förlikningsmannaexpeditionen genom att det får utökade befogenheter. Utredningen föreslår:

- att Medlingsinstitutet bör få befogenhet att agera tidigt och kalla parterna till överläggningar bl.a. för att informera sig om tidsplaner och yrkanden inför kommande förhandlingar,
- att Medlingsinstitutet bör verka för en samordning av tidsplaner för förhandlingar och avtalsperioder,
- att Medlingsinstitutet bör verka för en samordning av avtalsförhandlingar,
- att varseltiden för stridsåtgärder förlängs från 7 till 14 dagar,
- att Medlingsinstitutet bör kunna skjuta upp varslade stridsåtgärder i högst 14 dagar,
- att Medlingsinstitutet bör kunna uppmana parter att lösa en intressetvist genom skiljeförfarande och att en fast skiljenämnd utses,
- att parter bör vara skyldiga att infinna sig om Medlingsinstitutet kallar, men
- att det däremot inte bör vara möjligt att besluta om sammanläggning av medlingsbud.

3) Stärkt normbildning. En gemensam verklighetsbild underlättar för parterna att komma fram till avtal utan konflikt. Vidare underlättar det för parterna att sluta avtal som bidrar till en god utveckling av svensk ekonomi. Utredningen föreslår:

- att lönestatistiken bör förbättras i enlighet med förslag i delbetänkandet och att Medlingsinstitutet bör vara beställare av den statliga lönestatistiken, samt
- att en rapport om löneutveckling m.m. i Sverige och omvärlden och en rapport om de samhällsekonomiska förutsättningarna för löneförhandlingarna bör utarbetas varje år.

4) Stramare konfliktregler. En rimligare balans mellan parterna på arbetsmarknaden skulle underlätta för parterna att sluta avtal som främjar en god utveckling av den svenska ekonomin. Utredningen föreslår:

- att rätten till sympatiåtgärder inte bör tas bort, men begränsas,
- att ett proportionalitetskrav bör införas för att begränsa möjligheten till stridsåtgärder som kostar lite för den egna organisationen, men orsakar stora kostnader för motparten och tredje man,
- att förbud mot stridsåtgärder mot enmans- eller familjeföretag bör återinföras, men
- att ett krav på medlemsomröstning före stridsåtgärder inte bör införas.

5) Jämställdhet. Möjligheterna för Medlingsinstitutet att medverka till en ökad jämställdhet bör tas tillvara. Utredningen föreslår:

- att lönestatistiken bör förbättras, att underlaget för forskning om kvinnor och mäns löner förbättras genom en komplettering av databasen LINDA med löneuppgifter, att de årliga rapporterna om löneutveckling m.m. bör innehålla ett särskilt kapitel om löneutvecklingen ur ett jämställdhetsperspektiv samt att Medlingsinstitutet tillförs erforderlig kompetens på jämställdhetsområdet.

Det är allmänt sett bättre om förhållandena mellan parterna på arbetsmarknaden regleras i kollektivavtal än i lag. Det är mot den bakgrunden bra att SAF, LO, TCO och SACO har inlett samtal om möjligheterna till ökat samförstånd. Industriavtalet har varit en tillgång i årets avtalsrörelse och utredningens förslag är utformade så att förhandlingarna på områden med den typen av avtal inte störs. Utredningen pekar också på möjligheterna inom avtalsförhandlingarnas ram att förbättra lönebildningen genom att parterna verkar för en ökad samordning, att kombinera samverkan på central nivå med ett större utrymme för lokal lönebildning och att införa mer av resultatbaserade lönesystem.

Utredningen föreslår slutligen att regeringen inrättar ett råd för regelbundna överläggningar med arbetsmarknadens parter för att åter stärka samförstånd och samsyn. Erfarenheterna från andra länder i vår närhet – Danmark, Finland, Irland, Nederländerna och Österrike – är goda av sådan samverkan. Utredningen menar att det vore en stor fördel om statsmakterna och arbetsmarknadens parter kunde uppnå samförstånd om vad som är bra för landet. Ett sådant samförstånd bör innefatta en inriktning på låga nominella lönekostnadsökningar och låg inflation. Utredningen pekar också på möjligheten att förbättra lönebildningen genom åtgärder på andra områden än de utredningen specifikt har arbetat med. Det gäller bl.a. skatternas nivå och särskilt marginalsatserna, utbildning och kompetensutveckling för att minska problem med brist på vissa typer av arbetskraft, en inriktning av arbetsmarknadspolitiken som står i bättre samklang med en väl fungerande lönebildning och utformningen av arbetslöshetsförsäkringen som en omställningsförsäkring. Även denna typ av frågor bör kunna tas upp i trepartsöverläggningarna. Ett samförstånd omkring sådana frågor skulle kunna bidra till att både företag och offentlig sektor stärks och att möjligheterna till ökade reallöner förbättras. Det skulle också förbättra möjligheterna till stigande sysselsättning och minskad arbetslöshet.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Ett avtal är ogiltigt i den mån det innebär att rättighet eller skyldighet enligt denna lag upphävs eller inskränks.

Genom ett kollektivavtal får det dock göras avvikelser från 11, 12, 14, 19--22 och 28 §§, 29 § tredje meningen, 33--40 §§, 43 § andra stycket samt 64 och 65 §§. Kollektivavtalet får inte innebära att mindre förmånliga regler skall tillämpas för arbetstagarsidan än som följer av EG-rådets direktiv 75/129/EEG av den 17 februari 1975, 77/187/EEG av den 14 februari 1977 och 92/56/EEG av den 24 juni 1992.

Genom ett kollektivavtal får det dock göras avvikelser från 11, 12, 14, 19--22 och 28 §§, 29 § tredje meningen, 33--40 §§, 41 c §, 43 § andra stycket samt 64 och 65 §§. Kollektivavtalet får inte innebära att mindre förmånliga regler skall tillämpas för arbetstagarsidan än som följer av EG-rådets direktiv 75/129/EEG av den 17 februari 1975, 77/187/EEG av den 14 februari 1977 och 92/56/EEG av den 24 juni 1992.

I ett kollektivavtal får det också föreskrivas längre gående fredsplikt än som anges i 41, 41 a och 44 §§ eller ett längre gående skadeståndsansvar än som följer av denna lag.

I ett kollektivavtal får det också föreskrivas längre gående fredsplikt än som anges i 41, 41 a, 41 b och 44 §§ eller ett längre gående skadeståndsansvar än som följer av denna lag.

Fredsplikt

41 §

Arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av kollektivavtal får inte vidta eller delta i arbetsinställelse (lockout eller strejk), blockad, bojkott eller annan därmed jämförlig stridsåtgärd, om avtalet har ingåtts av en organisation och denna organisation inte i behörig ordning har beslutat åtgärden, om åtgärden strider mot en bestämmelse om fredsplikt i kollektivavtal eller om åtgärden har till ändamål

1. att utöva påtryckning i en tvist om ett kollektivavtals giltighet, bestånd eller rätta innebörd eller i en tvist huruvida ett visst förfarande strider mot avtalet eller mot denna lag,
2. att åstadkomma ändring i avtalet,
3. att genomföra bestämmelse, som är avsedd att tillämpas sedan avtalet har upphört att gälla, eller
4. att stödja någon annan, när denne inte själv får vidta stridsåtgärd.

Stridsåtgärder som har vidtagits i strid mot första stycket *betecknas som olovliga.*

Stridsåtgärder som har vidtagits i strid mot första stycket *är olovliga. Även stridsåtgärder som har vidtagits i strid mot beslut som Medlingsinstitutet har meddelat med stöd av 45 § tredje stycket och 48 § är olovliga.*

Första stycket hindrar inte arbetstagare att delta i en blockad som har beslutats av en arbetstagarorganisation i behörig ordning och som har till ändamål att utverka betalning av klar och förfallen fordran på lön eller på någon annan ersättning för utfört arbete (indrivningsblockad). En sådan stridsåtgärd är inte olovlig.

41 b §

En arbetstagare får inte vidta eller delta i en stridsåtgärd som har till ändamål att kollektivavtal skall träffas med ett företag som inte har några arbetstagare eller där bara företagaren eller företagarens familjemedlemmar är arbetstagare

och ensamma ägare. Detsamma gäller när en stridsåtgärd har till ändamål att stödja någon som vill träffa kollektivavtal med ett sådant företag. Vad som nu sagts hindrar inte en arbetstagare från att delta i en anställningsblockad som riktar sig mot ett sådant företag och som har beslutats i behörig ordning av en arbetstagarorganisation.

Stridsåtgärder som har vidtagits i strid mot första stycket är att anse som olovliga. Förändringar i anställnings- eller ägarförhållanden som har inträffat sedan en stridsåtgärd har varslats eller inletts skall inte beaktas vid bedömningen av om en stridsåtgärd är att anse som olovlig enligt första stycket.

41 c §

För stridsåtgärder som vidtas i samband med avtalsförhandlingar mellan parter som är eller brukar vara bundna av kollektivavtal i förhållande till varandra skall följande gälla.

Om en part har varslat om en stridsåtgärd som är partiell eller på annat sätt begränsad och åtgärden kan förväntas leda till skada eller annan olägenhet som står i uppenbart missförhållande till åtgärdens omfattning, kan åtgärden förklaras olovlig.

En stridsåtgärd som har varslats som svar på en annan stridsåtgärd

kan också förklaras olovlig, om den är väsentligt mer omfattande än vad som är rimligt med hänsyn till den åtgärd som orsakat svarsåtgärden.

Även en sympatiåtgärd som har varslats till stöd för en part i en tvist mellan parter, som är eller brukar vara bundna av kollektivavtal i förhållande till varandra kan förklaras olovlig. Det kan ske om den varslade sympatiåtgärden kan förväntas leda till skada eller annan olägenhet som står i ett uppenbart missförhållande till åtgärdens eller primäråtgärdens omfattning.

Talan om olovligförklaring enligt andra, tredje och fjärde styckena kan endast föras av den arbetsgivare eller organisation mot vilken åtgärden riktas. Med stöd av bestämmelserna i andra, tredje eller fjärde stycket kan en stridsåtgärd interimistiskt förklaras olovlig för tiden fram till dess ett slutligt avgörande föreligger.

Yrkande om olovligförklaring enligt andra, tredje eller fjärde stycket och yrkande om interimistisk prövning enligt femte stycket skall framställas inom sju dagar från den dag då varsel lämnades till motparten enligt 45 § första stycket. Försummas det får sådana yrkanden inte framställas.

45 §

Arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation är sinsemellan skyldiga att, om giltigt hinder ej möter, skriftligen varsla motparten minst *sju* dagar i förväg, när de avser att vidtaga stridsåtgärd eller att utvidga pågående stridsåtgärd. Omfattar stridsåtgärd från arbetsgivarsidan även arbetstagare som ej är medlemmar i berörd arbetstagarorganisation, bör de varslas genom allmänt synliga anslag på arbetsplatsen eller på annat lämpligt sätt.

Arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation är sinsemellan skyldiga att, om giltigt hinder ej möter, skriftligen varsla motparten *och Medlingsinstitutet* minst *14* dagar i förväg, när de avser att vidtaga stridsåtgärd eller att utvidga pågående stridsåtgärd. Omfattar stridsåtgärd från arbetsgivarsidan även arbetstagare som ej är medlemmar i berörd arbetstagarorganisation, bör de varslas genom allmänt synliga anslag på arbetsplatsen eller på annat lämpligt sätt. *Skyldighet att varsla finns inte i fråga om stridsåtgärd som avses i 41 § tredje stycket.*

Varsel enligt första stycket skall innehålla uppgift om anledningen till stridsåtgärden och om stridsåtgärdens omfattning.

Skyldighet att varsla finns inte i fråga om stridsåtgärd som avses i 41 § tredje stycket.

Medlingsinstitutet får meddela beslut, varigenom en part åläggs att avbryta en stridsåtgärd som har påbörjats utan att varsel har lämnats 14 dagar i förväg till Medlingsinstitutet. Ett sådant beslut skall inte meddelas om det enligt 45 § första stycket har funnits giltigt hinder mot varsel.

Ett beslut enligt föregående stycke får inte överklagas.

Den som uppsåtligen eller av grov vårdslöshet underlåter att varsla Medlingsinstitutet skall åläggas att betala en särskild varselavgift till staten. Varselavgiften skall bestäm-

mas till lägst 10 000 kr och högst 100 000 kr. Om det finns särskilda skäl kan varselavgiften bestämmas till lägre belopp eller bortfalla helt. Varselavgift åläggs av Arbetsdomstolen på ansökan av Medlingsinstitutet. Sådan ansökan kan göras inom ett år från den dag varsel skulle ha lämnats. Försummas det får ansökan inte göras. En part som enligt tredje stycket har ålagts att avbryta en stridsåtgärd får inte åläggas varselavgift för sin försummelse.

Medling

46 §

För medling i arbetstvister mellan å ena sidan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation och å andra sidan arbetstagare eller arbetstagarorganisation finns en *statens förlikningsmannaexpedition*.

För medling i arbetstvister mellan å ena sidan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation och å andra sidan arbetstagare eller arbetstagarorganisation finns *Medlingsinstitutet*. *Institutet skall verka för en väl fungerande lönebildning.*

Expeditionen skall följa förhållandena på arbetsmarknaden. Har den fått kännedom om arbetstvist som hotar att medföra eller redan har medfört stridsåtgärd, skall den utse förlikningsman att medla i tvisten, när medverkan av förlikningsman kan anses ägnad att främja en lösning av denna. Förlikningsmannen skall kalla parterna till förhandling eller vidtaga annan lämplig åtgärd samt verka för att part uppskjuter eller inställer stridsåtgärd.

Medlingsinstitutet skall, när det är lämpligt, verka för samordning av förhandlingar om löner och allmänna anställningsvillkor samt för en samordning av giltighetsperioder för kollektivavtal.

Enligt expeditionens bestämmande

skall förlikningsman på begäran gå parter på arbetsmarknaden till handa med råd och upplysningar rörande förhandlingar och kollektivavtal samt leda förhandlingar mellan parterna.

46 a §

Parterna på arbetsmarknaden skall på begäran tillställa Medlingsinstitutet kopior av träffade kollektivavtal och tillgänglig lönestatistik avseende det egna avtalsområdet

47 §

Är någon enligt 45 § skyldig att lämna varsel skall han inom tid och på sätt som där anges göra detta även till förlikningsmannaexpeditionen. Den som bryter häremot döms till penningböter.

Efter samtycke från parter som för kollektivavtalsförhandlingar kan Medlingsinstitutet ställa en förhandlingsledare till parternas förfogande eller utse medlare. Institutet kan också ge råd och upplysningar till parter på arbetsmarknaden rörande förhandlingar och kollektivavtal.

Om det enligt Medlingsinstitutets bedömning föreligger risk för stridsåtgärder, kan institutet utan samtycke från parterna utse medlare för att medla i tvisten. Ett sådant beslut får inte överklagas.

Medlare kan kalla parterna till förhandling eller vidta annan lämplig åtgärd och skall försöka få till stånd en överenskommelse mellan parterna. Om medlingen inte leder till att parterna når en överenskommelse får medlare, efter samråd med parterna, lägga fram förslag till lösning av tvisten.

Medlare kan inte utses utan samtycke från parterna i en tvist, om de är bundna av ett kollektivavtal med en förhandlingsordning, som innefattar en samsyn om utvecklingen på området och innehåller regler om tidsramar för förhandlingar och medling.

48 §

Vid förhandling enligt 46 § skall förlikningsman söka få till stånd överenskommelse mellan parterna på grundval av förslag som kommer från dem själva. Förlikningsmannen är dock oförhindrad att föreslå jämkningar och medgivanden för att främja en god lösning av tvisten.

Medlingsinstitutet får på medlares begäran meddela beslut, varigenom parterna åläggs att skjuta upp en varslad men ännu inte påbörjad stridsåtgärd, en utvidgning av en sådan åtgärd eller en åtgärd till stöd för annan parts stridsåtgärd. Ett sådant beslut får meddelas en gång för varje varslad sådan åtgärd och får avse en viss sammanhängande tid om högst 14 dagar. Tidsfristen skall räknas från den dag då åtgärden enligt varselmeddelandet skall påbörjas eller utvidgas. Beslutet skall om möjligt föregås av samråd med parterna.

Ett beslut från Medlingsinstitutet enligt föregående stycke kan inte överklagas.

49 §

Har part som enligt 10 § är förhandlingsskyldig kallats till förhandling inför förlikningsman och försummar parten att *inställa sig* eller underlåter han annars att fullgöra vad som åligger honom enligt 15 §, kan förlikningsmannen på begäran av motpart anmäla förhållandet hos arbetsdomstolen. Denna kan förelägga parten vid vite att fullgöra sin förhandlingsskyldighet och kan på anmälan av förlikningsman utdöma vitet.

Har *en* part som enligt 10 § är förhandlingsskyldig kallats till förhandling inför *en* medlare och försummar parten att *komma* eller underlåter parten på annat sätt att fullgöra sina skyldigheter enligt 15 § första stycket, kan Medlingsinstitutet på begäran av *en* medlare förelägga parten vid vite att fullgöra sin förhandlingsskyldighet. Medlingsinstitutet kan även vid vite förelägga *en* part att komma till *en* överläggning enligt 47 § första stycket. Arbetsdomstolen kan på anmälan av Medlingsinstitutet döma ut vitet.

50 §

Parts skyldighet enligt 18 § att vid förhandling hålla skriftlig handling tillgänglig för motparten gäller även i förhållande till *förlikningsman* som medverkar vid förhandlingen.

En parts skyldighet enligt 18 § att vid förhandling hålla skriftlig handling tillgänglig för motparten gäller även i förhållande till *medlare* som medverkar vid förhandlingen.

51 §

Uppnås icke enighet mellan parterna vid förhandling inför förlikningsman, kan han föreslå dem att låta tvisten avgöras av skiljemän. Han kan också medverka vid utseende av skiljemän.

Medlingsinstitutet kan föreslå parter att låta *en* tvist avgöras genom skiljeförfarande. Institutet kan också ställa skiljemän till parternas förfogande.

Om stridsåtgärder har påbörjats, kan Medlingsinstitutet uppmana

parterna i en tvist att låta tvisten avgöras genom skiljeförfarande.

Förlikningsman får ej åta sig skiljemannauppdrag i arbetstvist, om icke förlikningsmannaaexpeditionen i särskilt fall medger det.

En medlare får inte åta sig skiljemannauppdrag i arbetstvist, om inte Medlingsinstitutet i särskilt fall medger det.

52 §

I arbetstvist av större betydelse kan regeringen utse förlikningskommission att medla i tvisten. Även enskild person kan av regeringen utses att som särskild förlikningsman medla i sådan tvist.

Föreskrifterna i 49 och 50 §§ äger motsvarande tillämpning vid medling av förlikningskommission eller särskild förlikningsman.

63 §

I mål, vari denna lag skall tillämpas, gäller lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Är fråga om överträdelse av 47 eller 53 §, gäller dock vad som är föreskrivet om rättegång i allmänhet.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

15 §

Sekretess gäller för uppgift som part i *arbetstvist* har lämnat till *förlikningsman, särskild förlikningsman eller förlikningskommision* om uppgiftslämnaren har gjort förbehåll därom.

Sekretess gäller för uppgift som *part på arbetsmarknaden* har lämnat till *Medlingsinstitutet enligt 46 a § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller som part i arbetstvist* har lämnat till *medlare*, om uppgiftslämnaren har gjort förbehåll därom.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till lag om ändring i lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Arbetsdomstolen skall som första domstol *uppta* och avgöra tvist som väcks av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation eller av arbetsgivare som själv slutit kollektivavtal, om målet gäller

1. tvist om kollektivavtal eller annan arbetstvist som avses i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,
2. arbetstvist i övrigt under förutsättning att kollektivavtal gäller mellan parterna eller att enskild arbetstagare som berörs av tvisten sysselsätts i arbete som avses med kollektivavtal vilket arbetsgivaren är bunden av.

Arbetsdomstolen är behörig domstol enligt första stycket även när kollektivavtal tillfälligt inte gäller.

Gemensamt med arbetstvist enligt första eller andra stycket får handläggas även annan arbetstvist mellan samma eller olika parter, om domstolen med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter finner sådan handläggning lämplig. När det föreligger skäl, kan domstolen åter särskilja målen.

Arbetsdomstolen är alltid behörig att som första domstol *uppta* och avgöra tvist om stridsåtgärd som avses i 41 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Arbetsdomstolen är alltid behörig att som första domstol *ta upp* och avgöra *en* tvist om stridsåtgärd som avses i 41, *41 b och 41 c* §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till förordning med instruktion för Medlingsinstitutet

Uppgifter

1 §

Medlingsinstitutet har till uppgift att i enlighet med 45-52 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillhandahålla medling i arbetstvister och främja en väl fungerande lönebildning.

2 §

Medlingsinstitutet skall främja en väl fungerande lönebildning särskilt genom att,

1. på ett tidigt stadium informera sig om tidsplaner och yrkanden inför kommande förhandlingar,
2. verka för samordning av avtalsförhandlingar när det är lämpligt samt
3. överlägga med parterna om de samhällsekonomiska förutsättningarna för förhandlingarna.

3 §

Medlingsinstitutet skall aktivt medverka till att lösa arbetstvister särskilt genom att

1. efter samtycke från parterna ställa en förhandlingsledare till parternas förfogande,
2. efter samtycke från parterna ställa en medlare till parternas förfogande,
3. ge råd och upplysningar till parterna på arbetsmarknaden rörande förhandlingar och kollektivavtal samt
4. föreslå parter att låta en tvist avgöras genom skiljeförfarande.

4 §

Medlingsinstitutet skall aktivt medverka till att parterna avstår från att använda stridsåtgärder särskilt genom att när det är lämpligt använda befogenheten att

1. utse medlare vid risk för stridsåtgärder, med stöd i 47 § MBL,
2. verka för att part uppskjuter eller inställer stridsåtgärd,
3. ålägga en part att skjuta upp en varslad stridsåtgärd, med stöd i 48 § MBL,
4. ålägga en part att avbryta en stridsåtgärd som har påbörjats utan att varsel har lämnats 14 dagar i förväg, med stöd i 45 § MBL, samt
5. uppmana parter att låta en tvist avgöras i skiljeförfarande, med stöd i

51 § MBL.

5 §

Medlingsinstitutet skall säkerställa tillgången på kompetenta medlare, skiljemän och andra utomstående personer som kan medverka till lösning av intressetvister om löner m.m. Sådana uppgifter kan utföras av personer som normalt inte är anställda i institutet, när så är lämpligt.

Medlingsinstitutet skall inte utse medlare till parter som har ett avtal om en förhandlingsordning som innefattar en samsyn om utvecklingen på området och regler om tidsramar för förhandlingar och medling. Parter har rätt till ett förhandsbesked från Medlingsinstitutet om huruvida avtalet är sådant att institutet inte har rätt att utse medlare utan parternas medgivande. Avtal som uppfyller de ställda kraven kan registreras hos Medlingsinstitutet.

6 §

Medlingsinstitutet skall

1. ha god överblick över förhållandena på arbetsmarknaden,
2. sammanställa och tolka statistik som är av betydelse för lönebildningen,
3. sammanställa och analysera träffade kollektivavtal,
4. följa utvecklingen på arbetsmarknaden i Sverige och i omvärlden, särskilt i Europa, beträffande utvecklingen av löner, avtalsförhandlingar och arbetsmarknadslagstiftning samt
5. ha erforderlig kompetens i jämställdhetsfrågor.

7 §

Medlingsinstitutet skall årligen presentera en rapport om löneutveckling, avtalsförhandlingar och arbetsmarknadslagstiftning i Sverige och i omvärlden. Rapporten skall innehålla ett särskilt kapitel som analyserar löneutvecklingen för kvinnor och män.

8 §

Medlingsinstitutet skall årligen presentera en rapport om samhällsekonomiska förutsättningar för löneförhandlingar. Denna rapport bör inte utarbetas inom Medlingsinstitutet.

Verksförordningens tillämpning

9 §

Verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på Medlingsinstitutet med undantag av 5, 19, 20 och 34 §§.

Myndighetens ledning

10 §

Riksmedlaren är chef för myndigheten.

Styrelsen

11 §

Styrelsen består av riksmedlaren och högst fyra andra ledamöter.

12 §

Myndighetens chef har själv att fatta beslut i frågor som rör medling mellan arbetsmarknadens parter. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

Expertråd

13 §

Medlingsinstitutet skall utse ledamöter i tre expertråd, inom områdena samhällsekonomi, lönestatistik och avtalsförhandlingar, efter förslag från arbetsmarknadens parter.

Skiljenämnd

14 §

Medlingsinstitutet skall utse en fast skiljenämnd som bör bestå av sju personer, varav två utses på förslag av löntagarorganisationer representerande arbetare respektive tjänstemän, två på förslag av arbetsgivarorganisationer representerande privata respektive offentliga arbetsgivare och tre oberoende ledamöter. Varje ledamot bör ha en personlig suppleant.

Överklagande

15 §

Beslut i frågor som rör medling mellan arbetsmarknadens parter får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den

1 Inledning

1.1 Direktiven

I syfte att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning skall den särskilde utredaren enligt direktiven för utredningen lämna förslag till ett förstärkt förlikningsmannainstitut. Institutet skall ges ökade möjligheter att främja de övergripande samhällsintressena i avtalsförhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter. Detta framgår av sammanfattningen av utredningens uppdrag.

En bakgrund till uppdraget är enligt direktiven att en väl fungerande lönebildning är en förutsättning för att arbetslösheten skall kunna halveras.¹ Under de senaste 20 åren har lönebildningen inte fungerat tillfredsställande utan lönerna i Sverige har ökat för snabbt i förhållande till lönerna i våra konkurrentländer. Samtidigt konstateras att inflationsvägen är stängd. Viktiga förutsättningar för lönebildningen bestäms av regeringens och riksdagens beslut om den samlade ekonomiska politiken, d.v.s. skatte- och transfereringssystemen, arbetsmarknads- och utbildningspolitiken samt arbetsrätten inklusive lagstiftning om konflikter och medling. Men det helt avgörande och direkta inflytandet över lönebildningen ligger hos arbetsmarknadens parter, som bestämmer de regler, som styr avtalsförhandlingar och avtalsinnehåll.

I direktiven erinras vidare om att regeringen gav parterna i uppdrag att till den 31 mars 1997 gemensamt formulera nödvändiga förändringar av förhandlings- och lönebildningssystemet för att säkerställa en bättre fungerande lönebildning. Bland bidragen, som detta resulterat i nämns särskilt samarbetsavtalet mellan parterna på industrins område och LO:s s.k. LISA-projekt. En viktig utgångspunkt är att arbetsmarknadens parter även fortsättningsvis måste bära huvudansvaret för lönebildningen. Industriav-

¹ I regeringsförklaringen i oktober 1998 framhöll statsministern att det under mandatperioden skall skapas förutsättningar för full sysselsättning. Delmålet att arbetslösheten skall nå 4 procent under år 2000 ligger fast. Det skall kompletteras med målet att 80 procent av befolkningen skall vara sysselsatt år 2004.

talet nämns som ett exempel på parternas vilja att ta detta ansvar. En påtaglig och permanent minskning av arbetslösheten förutsätter dock att formerna för lönebildningen förbättras över hela arbetsmarknaden. En förstärkning av förlikningsmannainstitutet kan enligt direktiven bidra till en sådan förbättring. Härigenom kan de övergripande samhällsekonomiska intressena i lönebildningen bättre tas till vara samtidigt som parterna behåller huvudansvaret.

Utredningens utgångspunkter skall vara en förstärkning av förlikningsmannainstitutet på två plan: institutet skall ges ökade befogenheter och resurser och samtidigt ges ökade möjligheter att kontinuerligt följa utvecklingen av kollektivavtalen på arbetsmarknaden.

Förlikningsmannainstitutet bör ges en mer aktiv roll både när det gäller lönebildningen i stort och i de enskilda avtalsförhandlingarna. Förslagen skall utformas så att den samlade effekten av förslagen ger ett väsentligt bidrag till en stabilisering av lönebildningen. Inriktningen skall vara att främja tillkomsten av en lönebildning, som möjliggör en rejäl sänkning av arbetslösheten med bevarad låg inflation.

Utredaren skall även lämna förslag på hur det förstärkta förlikningsmannainstitutet skall organiseras och ledas samt hur dess verksamhet skall finansieras. En förutsättning för uppdraget är att verksamheten i det förstärkta förlikningsmannainstitutet kommer att bli mer omfattande än den, som dagens förlikningsmannaaexpedition bedriver. Förlikningsmannainstitutet skall ha tillräckliga resurser för att kunna följa och analysera utvecklingen inom lönebildningen. Institutet skall ha en god överblick över regelverket på arbetsmarknaden och de olika kollektivavtalen. Det skall ha tillgång till kvalificerade ekonomiska utredningar och kompetens att sammanställa och tolka statistik, som är relevant för lönebildningen. En uppgift, som särskilt nämns är att följa utvecklingen på den europeiska arbetsmarknaden när det gäller utvecklingen av lönekostnad, avtalskonstruktioner och förhandlingsformer. Vidare anges att institutet bör ha i uppgift att sammanställa träffade avtal och hur dessa omsätts lokalt. Utredaren skall även ange vilka åtgärder, som krävs för att tillförsäkra en god tillgång till kontinuerlig löne- och annan statistik, som är relevant för avtalsförhandlingarna.

Utredaren skall vidare överväga och lämna förslag till stärkta befogenheter för medlarna. Det är enligt direktiven angeläget att parterna genomför förhandlingsarbetet på ett sådant sätt att nytt avtal kan träffas innan det gamla har löpt ut. Förlikningsmannen bör ges i befogenhet att i samråd med parterna säkerställa att en sådan tidsplanering samt ordning för förhandling och tvistelösning kommer till stånd mellan parterna. Utredaren bör även pröva andra möjligheter att förbättra lönebildningen. Utgångspunkten för detta arbete bör bl.a. tas i de olika förslag, som parterna framfört till regeringen. Som exempel på förslag, som bör utredas närmare

nämns tidsmässigt sammanhållen avtalsrörelse och förslaget om att förlikningsmannainstitutet bör kunna kräva att parterna fattar samordnade beslut om att acceptera eller avvisa förslag till avtal. Utredaren ges också mandat att beakta och vidareutveckla andra förslag, som kommer fram under tiden utredningen pågår.

Utredaren skall vid utformningen av förslagen ta hänsyn till parternas eget arbete, till exempel det redan träffade samarbetsavtalet mellan industrins parter.

Utredaren skall beakta innehållet i regeringens kommittédirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser, om att pröva offentliga åtaganden, om att redovisa de jämställdhetspolitiska konsekvenserna av förslagen samt redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Utredningen skall bedrivas i nära samråd med arbetsmarknadens parter. Direktiven återges i sin helhet i bilaga.

1.2 Utredningens delbetänkande

Utredningen har med förtur behandlat frågor om ett förstärkt förlikningsmannainstituts uppgifter och organisation samt hur en förbättring av lönestatistiken kan åstadkommas. Utredningens förslag i dessa delar presenterades i november 1997 i delbetänkandet Medlingsinstitut och lönestatistik (SOU 1997:164).

Utredningen föreslår i delbetänkandet att en myndighet med namnet Medlingsinstitutet bör inrättas den 1 januari 1999. I samband därmed bör Statens förlikningsmannaexpedition avvecklas. Medlingsinstitutet bör ha två huvuduppgifter. Den första är att verka för en väl fungerande lönebildning och den andra är att medla i arbetstvister. Utredningen aviserar att man avser återkomma i slutbetänkandet till den närmare innebörden av de båda huvuduppgifterna. I delbetänkandet understryks att uppgiften att verka för en väl fungerande lönebildning inte skall tolkas som att institutet skall vara ett organ för statlig inkomstpolitik, men att institutet skall få uppgifter, som går utöver vad den nuvarande förlikningsmannaexpeditionen har.

Medlingsinstitutet bör ledas av en styrelse. I styrelsen bör ingå sammanlagt fem ledamöter. Institutets chef bör kallas riksmedlare och vara ordförande i styrelsen. Samtliga ledamöter inklusive institutets chef bör utses av regeringen. Styrelsen bör ha alla för en myndighetsstyrelse normalt förekommande uppgifter och bland annat besluta om årsredovisning och budgetunderlag. Institutets chef bör vara ansvarig för verksamheten och bland annat svara för att anlita särskilda externa medlare och utse medlare i enskilda förhandlingar.

Medlingsinstitutet bör ha två medlare anställda utöver institutets chef. Därutöver bör finnas ca tio anställda varav sju personer med kompetens inom samhällsekonomi, lönebildning, avtalsförhandlingar, arbetsrätt, lönestatistik och avtalstolkning samt tre personer för administration m.m. Det bör dessutom finnas en grupp externa personer vidtalade, som med kort varsel kan åta sig uppdrag som medlare. Institutet bör även ha möjligheter att anlita extern expertis för utrednings-, analys- och forskningsuppdrag.

Medlingsinstitutet bör inrätta tre råd med experter från arbetsmarknadens parter inom områdena samhällsekonomi, lönestatistik och avtalsförhandlingar. Institutet bör genom dessa expertråd samverka med parterna i arbetet med analyser av lönebildningen och i förberedelser av medlingsarbetet inför en avtalsrörelse. Expertråden för lönestatistik och samhällsekonomi bör medverka till en årlig rapport om lönebildningen i Sverige och omvärlden. Expertrådet för lönestatistik bör dessutom medverka vid uppläggning och publicering av den officiella lönestatistiken och vid tolkning av lönestatistik. Expertrådet för avtalsförhandlingar bör fungera som ett forum för en löpande dialog om utvecklingen på arbetsmarknaden.

Utredningen föreslår även att Medlingsinstitutet bör vara statistikansvarig myndighet för officiell lönestatistik. Direktiven anger bland annat att institutet skall följa och analysera lönebildningen och löneutvecklingen i både Sverige och andra länder och att utredningen skall lämna förslag om vad som krävs för att tillförsäkra en god tillgång till kontinuerlig lönestatistik. Detta uppnås bäst genom att institutet får ansvaret för att beställa den lönestatistik, som även i fortsättningen förutsätts produceras av främst Statistiska centralbyrån (SCB). Ställningen som statistikansvarig myndighet ger institutet möjlighet att över tiden påverka lönestatistikens utformning. Statistiken bör finansieras genom anslag till Medlingsinstitutet, som i sin tur bör upphandla statistiken efter samråd med Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet samt efter behandling i expertrådet för lönestatistik.

Den månadsvisa lönestatistiken bör förbättras i några avseenden. En månadsvis lönestatistik bör införas för staten och en bättre och snabbare redovisning bör göras av retroaktiva löneutbetalningar. Lönestatistiken för den kommunala sektorn bör utvidgas till att omfatta samtliga kommuner och landsting och även fortsättningsvis produceras av Svenska kommunförbundet respektive Landstingsförbundet. En samlad månadsvis lönestatistik för hela arbetsmarknaden bör publiceras av Medlingsinstitutet. Expertrådet för lönestatistik bör medverka vid uppläggning och publicering av statistiken.

Den årliga lönestatistiken bör också förbättras. Utredningen föreslår att den årsvisa lönestatistiken utvidgas så att statistik redovisas för ett 50-tal branscher, med fördelning på kön och i förekommande fall arbetare och

tjänstemän. Statistiken bör vidare snabbas upp så att den publiceras så tidigt som möjligt året efter det år, som statistiken avser. En samlad årsvis rapport om löneutvecklingen i Sverige och omvärlden bör publiceras av Medlingsinstitutet med medverkan från berörda expertråd.

Medlingsinstitutets behov av statistik över enskilda avtalsområden bör klaras genom att institutet i enskilda fall begär att få ta del av parternas gemensamma eller parts egen statistik. I samband med medling i en enskild konflikt har detta fungerat väl tidigare. Utredningen menar att parterna efter begäran bör vara skyldiga att tillställa institutet tillgänglig lönestatistik, även när det fordras för analysändamål. Utredningen anser vidare att det vore av stort värde om fler parter träffade statistikavtal.

Forskningens behov av lönestatistik bör förbättras genom att individdatabasen LINDA kompletteras med löneuppgifter. Det föreslås göras genom att uppgifter tillförs från den årliga lönestatistiken. Därigenom förbättras underlaget för forskningen om vad som styr lönebildningen.

För jämställdhetsändamål ställs särskilda krav på lönestatistik. För att följa jämställdhetslagen fordras statistik, som beskriver jämställdheten på enskilda arbetsplatser. För att driva rättsliga processer om otillåten lönediskriminering fordras löneuppgifter för enskilda individer. Dessa båda statistikbehov ligger inte inom utredningens uppdrag. De av utredningen föreslagna förbättringarna av den årliga lönestatistiken och kompletteringarna av individdatabasen LINDA bör emellertid förbättra möjligheterna att följa och analysera löneutvecklingen för kvinnor och män. Avtal om partsgemensam lönestatistik på fler delar av arbetsmarknaden skulle också förbättra dessa möjligheter.

Medlingsinstitutet bör tilldelas ett ramanslag på 44 miljoner kr., varav ca 15 miljoner kr. avser själva Medlingsinstitutet och 29 miljoner kr. avser lönestatistik. Ramen för anslagssparande och anslagskredit bör uppgå till tio procent av anslaget. Institutet bör ha rätt att avgiftsbelägga aktiviteter om så bedöms lämpligt. Kostnaden bör delvis finansieras genom att anslaget till förlikningsmannarexpeditionen avvecklas och att anslaget till SCB minskas med ett belopp motsvarande kostnaderna för nuvarande lönestatistik. De kostnadsökningar därutöver på ca 18 miljoner kr., som föreslås bör rymmas genom omprioriteringar inom budgetramarna för utgiftsområdet arbetsmarknad och arbetsliv.

1.3 Remissbehandling av utredningens delbetänkande

Utredningens delbetänkande har remissbehandlats. Av de 38 remissinstanserna har 36 svarat och därutöver har ytterligare fem skrivelser in-

kommit med anledning av remissen. En remissammanställning har upprättats i Arbetsmarknadsdepartementet (bilaga 11). Nedan följer en mer kortfattad redovisning av remissvaren.

Remissinstanserna är genomgående splittrade i sin syn på utredningens förslag. Det finns inte någon fråga där remissinstanserna är eniga i sin uppfattning. Samtliga förslag, som utredningen lägger fram, har stöd hos några av remissinstanserna, men vilka organisationer som instämmer med utredningens förslag varierar.

Utredningen har i enlighet med direktiven valt att med förtur behandla frågor, som rör Medlingsinstitutets organisation och en förbättring av lönestatistiken. Många av remissinstanserna framhåller att det är svårt att ta ställning till de lämnade förslagen innan utredningen har lagt fram ett slutbetänkande. De lämnade remissvaren kan därför ses som indikationer mer än som slutliga ställningstaganden. Flera remissinstanser har tidigare varit kritiska mot utredningens direktiv och återkommer med en motsvarande kritik mot de lämnade förslagen.

Utredningen anser att det finns behov av ett nytt medlingsinstitut. Flera remissinstanser delar utredningens bedömning. Några centralorganisationer hör till dem, som är tveksamma till behovet av ett nytt medlingsinstitut.

Utredningen föreslår att Medlingsinstitutet skall ha två huvuduppgifter. Detta tillstyrks av några av remissinstanserna. Vissa remissinstanser anser dock att Medlingsinstitutets uppgifter bör vara begränsade till att gälla medling i arbetstvister. Några av remissinstanserna anser att Medlingsinstitutet inte bör ha alla de uppgifter, som utredningen föreslår men att det utöver att svara för medling även kan vara statistikansvarig myndighet för lönestatistiken.

Utredningen har tagit fasta på den möjlighet, som anges i direktiven, om att inrätta partsgemensamma råd för vissa beredningsuppgifter. Flera av remissinstanserna ställer sig i princip positiva till utredningens förslag. Vissa arbetsgivarorganisationer avvisar emellertid förslagen.

Utredningen föreslår att Medlingsinstitutet skall få till uppgift att vara statistikansvarig myndighet. Förslaget tillstyrks av flera av remissinstanserna. SACO, TCO och vissa arbetsgivarorganisationer anser att SCB även fortsättningsvis bör vara statistikansvarig myndighet för lönestatistiken. Synpunkter har även inkommit från forskare om att SCB även fortsatt bör vara statistikansvarig myndighet.

Utredningen föreslår en viss utbyggnad av lönestatistiken. Flera av de fackliga organisationerna instämmer med utredningens förslag. Vissa av organisationerna anser emellertid att utredningen borde ha gått längre och föreslagit en statistik per avtalsområde. Från arbetsgivarorganisationerna framförs kritik mot en ökad uppgiftslämnarbörda.

En övrig fråga, som poängteras från Verkstadsindustrierna är att utredningen i slutbetänkandet bör uppmärksamma Medlingsinstitutets uppgifter vid lönebildning, som företrädesvis sker genom lokala förhandlingar och kollektivavtal.

1.4 Problemställningar i det fortsatta utredningsarbetet

Befogenheter för medlingsinstitutet Direktiven anger att utredningens utgångspunkt skall vara en förstärkning av förlikningsmannainstitutet. Utredningen har föreslagit att ett nytt Medlingsinstitut inrättas och beskrivit institutets organisation, resurser och kompetens samt i viss utsträckning vilka uppgifter institutet skall ha.

Utredningen behandlar i detta betänkande vilka befogenheter Medlingsinstitutet bör ha. Vissa frågor, som rör medlarnas uppgifter och befogenheter finns exemplifierade i direktiven, t.ex. att verka för en tidsplan för förhandlingarna, samordning av avtalsprocessen, samordnade beslut om att acceptera eller avvisa förslag till avtal samt möjligheten att skjuta upp varslade konfliktåtgärder.

Andra förslag, som syftar till förbättring av lönebildningen Utredningen har möjlighet att föreslå andra åtgärder, som kan förbättra lönebildningen. Utredningen analyserar några av de förslag, som parter har presenterat för regeringen. Det gäller bland annat begränsningar i sympatiåtgärder, införande av proportionalitetsprinciper, medlemsomröstning och skiljemannaförfarande.

Relation till industriavtalet m.m. I direktiven framhålls att det är önskvärt att parterna sluter kollektivavtal om vilka regler, som skall gälla för förhandlingar och användning av stridsåtgärder. Utredningen analyserar i detta betänkande relationen mellan eventuella förändringar i lagstiftning och medlarnas ställning å ena sidan och kollektivavtal om förhandlingsordningar m.m. å andra sidan.

Avgränsning av uppgiften att främja en väl fungerande lönebildning Utredningen föreslår i delbetänkandet att Medlingsinstitutet skall ha två huvuduppgifter varav den ena är att verka för en väl fungerande lönebildning och den andra är att medla i arbetstvister. Samtidigt anmäls att utredningen kommer att återkomma till den närmare innebörden av uppgiften att främja en väl fungerande lönebildning. Redan i delbetänkandet betonas att institutet inte skall vara ett organ för statlig inkomstpolitik.

1.5 Arbetssätt

Kartläggning av lönebildning och medling i andra länder Utredningen har kartlagt hur lönebildning och medling fungerar i några europeiska länder samt i USA. Utredningen har kartlagt den ekonomiska utvecklingen i länderna, hur socialförsäkringar m.m. har förändrats, hur arbetsrätten är uppbyggd och hur förhandlingssystemen och medlingen fungerar.

Utredningen har valt att särskilt studera länder i vår närhet, som under senare år har haft en fallande arbetslöshet. Till denna kategori hänförs Danmark, Finland, Norge, Storbritannien, Irland och Nederländerna. Utredningen har därutöver studerat Österrike där man har lyckats att undvika så omfattande arbetslöshetsproblem, som har drabbat övriga europeiska länder. Eftersom Tyskland är så dominerande i norra Europa har utredningen även studerat det landet, trots att det inte uppfyller kriteriet beträffande en fallande arbetslöshet. USA har också ingått i kartläggningen eftersom man där, liksom i viss mån i Storbritannien, har en betydligt mindre reglerad arbetsmarknad. Genom detta urval har utredningen täckt länder med olika traditioner på arbetsmarknaden, varierande grad av facklig organisationsgrad och skillnader mellan förhandlingar på central respektive lokal nivå.

Forskarrapporter Ett viktigt underlag för utredningen är orskarrapporter från särskilt inbjudna forskare inom olika vetenskapliga discipliner. Utredningen har beställt rapporter från nationalekonomerna generaldirektör Susanne Ackum Agell, och professorerna Karl-Ove Moene och Steinar Holden. De två sistnämnda har utarbetat en gemensam rapport. Två internationellt verksamma nationalekonomer inom forskningsområdet *Industrial Relations*, professor David Metcalf och professor Richard Freeman, har bidragit med var sin rapport. Juristerna professor Antoine Jacobs och professor Niklas Bruun har också levererat var sin rapport. Från det statsvetenskapliga området har professor Nils Elvander bidragit med en rapport. Samtliga dessa forskare redovisade och diskuterade sina rapporter vid ett seminarium i Stockholm den 28 september 1998. Vid seminariet medverkade även professor Lars Calmfors. Rapporterna publiceras som bilagor till utredningen.

Diskussioner har även förts med ekonomer vid OECD, Ekonomiska rådet och ett antal enskilda forskare. Arbetsmarknadsrådet vid Sveriges ambasad i Washington Roland Spånt har skrivit en rapport om den amerikanska arbetsmarknaden. Särskilda rapporter om sambandet mellan lönebildning och arbetslöshet – empiriska analyser utförda av ekonomer vid OECD, och utfallet av 1998 års avtalsrörelse har utarbetats av Kjell Nyman vid Finansdepartementet och Christina Eurén vid Konjunkturinstitutet. De publiceras som bilagor till utredningen.

Analys av förutsättningarna att genomföra förändringar i lag och avtal Utredningen har analyserat förutsättningarna att genomföra förslag till förbättringar av lönebildningen genom förändringar i lag respektive genom att parterna sluter kollektivavtal. Utredningen har gått igenom om och i så fall hur frågorna har behandlats i tidigare utredningar. Andra utgångspunkter för analyserna har varit om förslagen kan bedömas vara förenliga med svensk grundlag och de internationella konventioner, som Sverige har undertecknat.

Samtal med parter och andra intressenter Eftersom huvudansvaret för lönebildningen ligger på arbetsmarknadens parter har det varit naturligt för utredningen att ha omfattande kontakter med arbetsmarknadens parter. Det framgår även av utredningens direktiv att utredaren vid utformningen av förslagen skall ta hänsyn till parternas eget arbete. Centralorganisationer på den privata och den offentliga sektorn har funnits företrädade i en referensgrupp, som regelbundet har sammanträtt. Därutöver har utredningens ordförande och sekretariat haft samtal med ett stort antal organisationer och personer på arbetsgivar- och arbetstagarsidan samt i regeringskansliet och riksdagen. Erfarenheter från medlingsarbetet har tillförts utredningen genom expertgruppen, som knutits till utredningen. Diskussioner har även förts med förlikningsmannaexpeditionen och enskilda medlare. Kanslichefen vid expeditionen Per Dahlén har utarbetat en rapport om 1998 års avtalsrörelse, vilken publiceras, som bilaga till utredningen.

Analys av remissvar Ytterligare ett sätt att fånga upp intressenternas synpunkter har varit att analysera de remissvar, som har lämnats på utredningens delbetänkande. Det har i något fall motiverat utredningen att återkomma till frågor, som har behandlats i delbetänkandet.

2 Internationella konventioner, lagar och avtal

Kapitlet syftar till att ge en översikt över internationella konventioner, lagar och vissa kollektivavtal i frågor som är av särskilt intresse för utredningen. Innehållet i kapitlet har disponerats enligt följande. Först redovisas i avsnitt 2.1 de internationella konventioner som Sverige har åtagit sig att följa. Det gäller främst bestämmelser som har utarbetats inom Europarådet respektive ILO. Dessutom redogörs för EG-rätten inom de områden som utredningen behandlar. Därefter redovisas i avsnitt 2.2 lagen om medbestämmande i arbetslivet i de delar som är centrala när det gäller lönebildningen. Därmed avses bestämmelser om förenings- och förhandlingsrätt, kollektivavtal, fredsplikt och medling. Relevanta bestämmelser om skadestånd och andra påföljder för brott mot reglerna redovisas i anslutning till respektive grundbestämmelse. Därefter redogörs i avsnitt 2.3 för huvudavtal och i sammanhanget särskilt viktiga andra kollektivavtal på den privata sektorn. I avsnitt 2.4 ges sedan en översikt av de specialbestämmelser som gäller för avtals- och konflikträtten på den offentliga sektorn. Tillfälliga tvångsåtgärder som regeringen har initierat tas upp i avsnitt 2.5. Slutligen behandlas i avsnitt 2.6 frågor rörande jämställdhet mellan kvinnor och män.

2.1 Internationella konventioner och EG-rätt

Statliga ingripanden i kollektivavtalsförhandlingar och i relationer mellan arbetsmarknadens parter kan stå i strid med internationella konventioner. Förenings- och förhandlingsrätten samt rätten att vidta stridsåtgärder är garanterad i ett antal konventioner som Sverige har ratificerat. Ratifikationen innebär att Sverige har gjort ett åtagande att följa konventionerna. Bestämmelserna i dem sätter således en gräns för åtgärder som kan vidtas av regering och riksdag t.ex. genom lagstiftning. Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer kan dock med giltig verkan i kollektivavtal förbinda sig att avstå från att utnyttja rättigheter som de har på grund av konventionsåtaganden om förhandlingsrätt och strejkrätt. Här följer en redovisning av konventioner som har arbetats fram inom Europarådet och ILO och som ratificerats av Sverige. Utöver dessa har Sverige förbundit sig att

iakttä kraven på föreningsrätt och rätt till stridsåtgärder i FN:s universella förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 23:4), FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 8) och FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 22).

Europarådet

Den europeiska konventionen från 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ratificerades av Sverige år 1953. Sedan den 1 januari 1995 gäller den som lag i Sverige (SFS 1994:1219). Kontrollen av att staterna iakttar konventionen sker genom att talan mot en stat kan väckas vid domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) och Europarådets ministerkommitté. Den senare har till uppgift att övervaka att länderna följer Europadomstolens domar. Det är unikt för Europakonventionen att enskilda personer har möjlighet att i en internationell instans få prövat om en stat brutit mot sina förpliktelser. Även medlemsstater kan genom talan vid domstolen påtala brott mot konventionen.

Europakonventionen innehåller inte någon regel om fackliga stridsåtgärder. Det hindrar inte att stridsåtgärder som vidtas i Sverige kan komma att prövas mot bakgrund av konventionen. Så har skett i ett uppmärksammat mål mot Sverige som avgjordes av Europadomstolen våren 1996. Enligt artikel 11 i Europakonventionen har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. I Europadomstolens tillämpning har skyddet kommit att omfatta även den negativa föreningsrätten, dvs. rätten att stå utanför en organisation.

Kärande i det nyss nämnda målet var Torgny Gustafsson som drev en sommarrestaurang på Gotland. Sedan han sommaren 1987 motsatt sig en begäran om att han skulle teckna hängavtal med Hotell- och Restauranganställdas Förbund blev hans företag föremål för blockad och bojkott med åtföljande sympatiåtgärder. Torgny Gustafsson vidhöll sin inställning till kollektivavtal men fick problem med den fortsatta driften av rörelsen. Inför Europadomstolen hävdade Torgny Gustafsson att han hade sålt restaurangen på grund av de svårigheter som de fackliga stridsåtgärderna hade vållat honom.

Enligt domstolen måste de fackliga åtgärderna anses ha inneburit en avsevärd påtryckning på Torgny Gustafsson att gå med på förbundets begäran om att han skulle vara bunden av kollektivavtal. Han hade att välja på två sätt att göra detta. Antingen kunde han gå in i en arbetsgivarorganisation eller också kunde han teckna kollektivavtal. Domstolen ansåg att utövandet av hans föreningsrätt därigenom berördes i viss utsträckning. Enligt domstolen har medlemsstaterna skyldighet att i viss

utsträckning ingripa i relationer mellan enskilda i syfte att se till att föreningsrätten respekteras. När det gäller relationerna på arbetsmarknaden får medlemsstaterna dock anses ha stor frihet att avgöra var gränserna skall gå för ingripande och vilka medel som skall komma till användning.

Domstolen menade att Torgny Gustafsson hade haft möjlighet att tillmötesgå det fackliga kravet utan att ansluta sig till en arbetsgivarorganisation, nämligen genom att teckna hängavtal. Ett sådant avtal skulle enligt domstolen inte vara mera ofördelaktigt för honom i ekonomiskt avseende. Ett tvång som inte i betydande utsträckning påverkar utövandet av föreningsrätten kunde inte anses strida mot artikel 11 även om tvånget orsakar ekonomisk skada. Domstolen tillade att Torgny Gustafsson inte hade styrkt sina påståenden om att han tillämpade anställningsvillkor som var förmånligare än kollektivavtalet samt att det inte fanns skäl att betvivla att stridsåtgärderna hade vidtagits mot bakgrund av sådana legitima intressen som är förenliga med artikel 11. Sammanfattningsvis fann domstolen att Sverige inte kunde anses ha brustit i sina skyldigheter mot Torgny Gustafsson i enlighet med artikel 11.

Väsentliga rättigheter på det sociala och arbetsrättsliga området har blivit föremål för en annan konvention inom Europarådet, nämligen den europeiska sociala stadgan (Europarådets sociala stadga) från 1961. I den finns bestämmelser om förenings- och förhandlingsrätt och strejkrätt. Stadgan ratificerades av Sverige 1962. Innehållet i de enskilda artiklarna redovisas nedan.

Kränkningar av stadgan kan inte prövas av Europadomstolen. I stället övervakas tillämpningen genom att de fördragsslutande länderna kontinuerligt avger rapporter om ändringar i sin nationella lagstiftning m.m. Rapporterna granskas av en kommitté av oberoende experter som kan ifrågasätta eller rikta kritik mot tillämpningen. Enligt ett särskilt förfarande, som infördes 1993, har en annan kommitté bestående av representanter för ländernas regeringar till uppgift att, på grundval av expertkommitténs kritik, föreslå fall som skall bli föremål för s.k. rekommendation, dvs. en uppmaning till landet att vidta åtgärder så att stadgan efterlevs. Europarådets ministerkommitté beslutar slutligt i frågan om en rekommendation skall avges. Utöver det nu redovisade förfarandet har ett klagomålsförfarande för organisationer införts 1998. Sverige har inte fått någon rekommendation såvitt gäller här berörda åtaganden i stadgan.

Rättigheter och principer i artiklarna får inte inskränkas eller begränsas annat än med stöd av artikel 31 i stadgan. Där medges undantag som är föreskrivna i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle som garanti för annans fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, nationell säkerhet, allmän hälsa eller moral.

Enligt artikel 5 i stadgan får de fördragsslutande staterna inte utforma eller tillämpa sin nationella lagstiftning så att föreningsrätten kränks.

Rätten skall omfatta alla arbetstagare. Vissa undantag får göras för poliser och militärer. Expertkommittén har haft åtskilliga frågor att bedöma när det gäller den närmare tillämpningen av artikeln. Enligt kommittén omfattar skyddet även den negativa föreningsrätten. Kommittén har vidare uttalat att artikel 5 innefattar ett skydd mot statlig inblandning i fackliga organisationers sätt att utforma sin interna verksamhet. Bestämmelser enligt vilka fackliga stridsåtgärder skall föregås av hemlig medlemsomröstning i den fackliga organisationen har dock inte ansetts vara oförenliga med stadgan.

Artikel 6 har rubriken Den kollektiva förhandlingsrätten. Den innehåller i korthet följande åtaganden:

1. att främja gemensamt samråd mellan arbetstagare och arbetsgivare,
2. att främja förfarande för frivilliga kollektivavtalsförhandlingar,
3. att främja förfarande för förlikning och frivillig skiljedom i arbetstvister, samt
4. att erkänna arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att vidta kollektiva åtgärder i händelse av intressekonflikter, däri inbegripet strejk, om inte annat följer av förpliktelser enligt gällande kollektivavtal.

När det gäller åtagandet i artikel 6:2 finns en omfattande praxis beträffande statliga ingrepp i kollektivavtalsförhandlingar. Sådana har förekommit exempelvis genom att medlemsländer infört ett obligatoriskt skiljeförfarande med resultat som är bindande för parterna. Expertkommittén anser av följande skäl att ett sådant förfarande inte är förenligt med stadgan. Begränsningar av den fria förhandlingsrätten är endast godtagbara om de är nödvändiga ur ett allmänt intresse för att komma till rätta med ekonomiska och sociala problem. De måste alltid föregås av uttömmande samråd med alla berörda parter på arbetsmarknaden. Det skall röra sig om undantagsåtgärder under begränsad tid i situationer då det har visats att det inte går att uppnå samma mål med mindre ingripande metoder.

Åtagandet i artikel 6:4 har ett nära samband med det nyss redovisade åtagandet i artikel 6:2. Vad som redan har sagts om otillåtna begränsningar i förhandlingsrätten gäller även för begränsningar i strejkrätten. Expertkommittén har uttalat att det är tillåtet att inskränka strejkrätten under en "nedkylningsperiod", som anges i lag, då förhandlingar eller medling pågår. Genom undantagsmöjligheten i artikel 31 kan det vara tillåtet att inskränka strejkrätten för vissa kategorier av offentliganställda. Politiska strejker omfattas inte av förpliktelserna i artikel 6:4. Rätten till sådana strejker kan således inskränkas utan hinder av stadgan.

ILO

Inom Internationella arbetsorganisationen (ILO) är det främst fyra konventioner som har beröring med frågor som behandlas av utredningen. Det är

- konvention (nr 87) angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten,
- konvention (nr 98) angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten,
- konvention (nr 151) om skydd för organisationsrätten och om förfarande för fastställande av anställningsvillkor i offentlig tjänst samt
- konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar.

Samtliga har ratificerats av Sverige.

Övervakning av tillämpningen sker genom regelbunden rapportering från de konventionsanslutna ländernas regeringar. Rapporterna granskas av oberoende jurister i ILO:s expertkommitté. En rapport från den kommittén tillställs Internationella arbetskonferensens trepartiska utskott för konventionstillämpning med företrädare för regeringarna och arbetsmarknadens parter. Inför detta utskott står regeringarna till svars vid överträdelser. Genom ett särskilt förfarande kan också arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer framföra klagomål beträffande tillämpningen av konventioner till ILO. Klagomålen prövas i ILO:s styrelse som ibland tillsätter en särskild granskningskommitté. Klagomål som gäller konventionerna nr 87 och 98 behandlas först i den permanent inrättade kommittén för föreningsfrihet och därefter i ILO:s styrelse.

Rätten att vidta stridsåtgärder nämns inte uttryckligen i någon av ILO-konventionerna, men strejkrätt har i övervakningsorganens praxis ansetts följa av den föreningsfrihet, som skall garanteras enligt konvention nr 87. Inskränkningar i strejkrätten anses godtagbara endast i situationer då ett land befinner sig i akut kris. Även obligatoriska skiljeförfaranden vars resultat inte kan frångås av parterna är i princip oförenliga med konventionen. Strejkrätten skall med vissa undantag gälla även för offentliganställda. Det är dock möjligt att inskränka den för strejk som berör myndighetsutövning eller väsentliga samhällsfunktioner.

Vid politiska strejker och sympatiåtgärder riktas inte de strejkandes krav mot den egna arbetsgivaren. Rätt till strejk i rent politiskt syfte omfattas inte av skydd enligt konvention nr 87. Sådana strejker kan alltså förbjudas. Sympatiststrejk skall däremot vara tillåten så länge den stridsåtgärd som den vidtas till förmån för inte är olaglig. Bestämmelser om att en strejk skall föregås av medlemsomröstning och godkännas av en viss procent av arbetstagarna innan den sätts i verket är inte oförenliga med konventionen.

De får dock inte vara sådana att det i praktiken blir svårt eller omöjligt att strejka.

Obligatorisk medling före konfliktåtgärd ligger i linje med de tankar om fredligt förhandlingssamarbete, som har legat till grund för konventionerna. Proceduren får dock inte bli onödigt långdragen. En obligatorisk varselperiod eller annan påtvingad väntetid godtas som medel att åstadkomma ytterligare förhandlingar. Tidsperioden skall dock vara relativt kort, i synnerhet om medling redan har ägt rum.

Enligt konvention nr 98 skall ett konventionsanslutet land uppmuntra och främja frivilliga förhandlingar mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer för att åstadkomma reglering av anställningsvillkor i kollektivavtal. Bestämmelser om att kollektivavtal inte blir giltiga förrän de godtagits av en myndighet eller en domstol har i princip ansetts oförenliga med konventionen. Obligatoriskt skiljeförfarande som påbörjas på begäran av en av parterna tillåts inte annat än undantagsvis. Det kan anses godtagbart som medel att uppnå ett första kollektivavtal eftersom erfarenheten visar att det bidrar till att åstadkomma en bestående avtalsrelation som fungerar. Skiljeförfarande utan att någon part har begärt det anses inte ligga i linje med tankarna bakom konventionen men kan inte helt uteslutas som metod för att lösa upp en förhandlingsfråga när läget är låst. En uppgörelse skall alltid komma till stånd på frivillig väg.

Det förekommer att medlemsstater gör ingripanden i kollektivavtalsförhandlingarna för att stabilisera det ekonomiska läget i landet. Detta gäller särskilt för offentliganställda. Endast kortvariga regleringar i akuta krislägen under omständigheter som inte får långtgående konsekvenser när det gäller levnadsstandarden för de berörda arbetstagarerna, har ansetts vara förenliga med konvention nr 98.

Artikel 7 i konvention nr 151 tillåter en viss flexibilitet när det gäller metoderna för att besluta anställningsvillkoren i offentlig sektor. Enligt konventionen nr 98 undantas tjänstemän i allmän tjänst (*public servants engaged in the administration of the state*) från konventionen. Andra offentliganställda skall dock ha samma förhandlingsrätt som privatanställda. Tjänstemän i allmän tjänst skall kunna vara fackligt anslutna. Deras organisationer skall också ha möjlighet att påverka deras förhållanden även om inskränkningar i förhandlingsrätten får förekomma.

Konvention nr 154 innehåller inte några bestämmelser som inte förekommer i de tidigare nämnda konventionerna.

Europeiska Unionen

Genom anslutningen till Europeiska unionen (EU) har de rättsliga normer som gäller inom de europeiska gemenskaperna (EG-rätten) på olika sätt blivit gällande i Sverige. Man brukar skilja mellan primärrätten och

sekundärrätten. Till primärrätten hör de fördrag som har konstituerat gemenskaperna. Viktigast är fördraget om upprättande av den Europeiska gemenskapen från 1957 (EG-fördraget). Ändringar i detta fördrag, som tidigare har benämnts Romfördraget, har gjorts genom Europeiska enhetsakten 1987 samt Maastrichtfördraget 1993 och kommer nu att göras på nytt på grund av Amsterdamfördraget. Till sekundärrätten hör de rättsakter som gemenskapernas institutioner har antagit, främst förordningar och direktiv.

Primärrätten utgör en del av medlemsländernas rättsordningar. EG-fördraget är alltså att betrakta som svensk rätt. Även delar av sekundärrätten är omedelbart tillämplig i medlemsländerna och skall inte införlivas i den inhemska lagstiftningen. Annan sekundärrätt är bindande såvitt gäller de resultat som skall uppnås och tillämpas genom nationella regler och beslut.

Det kan förekomma att EG-rätten inte stämmer överens med nationella regler. I sådana situationer har EG-rättsliga bestämmelser med s.k. direkt effekt företrädde framför nationella regler. Begreppet direkt effekt är ett nyckelbegrepp inom EG-rätten. Det innebär att en regel ger upphov till rättigheter och – i förekommande fall – skyldigheter för enskilda, som kan åberopas inför nationella domstolar och myndigheter. För att ha direkt effekt skall en regel vara klar, entydig och ovillkorlig och inte fordra att ytterligare åtgärder vidtas av gemenskapen eller medlemsstaterna för att den skall kunna tillämpas. Om staten brister i sin skyldighet att tillämpa EG-rätten kan den i vissa fall bli skyldig att ersätta skada som en enskild har lidit på grund av försummelsen.

Uppgiften att säkerställa att EG-rätten efterlevs i medlemsländerna ankommer framför allt på Europeiska kommissionen (kommissionen) och på Europeiska domstolen (EG-domstolen). Även medlemsstaternas regeringar och de nationella domstolarna har uppgifter att fylla i detta sammanhang. Om kommissionen anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt EG-fördraget, skall kommissionen ingripa enligt artikel 169 i EG-fördraget. Om medlemsstaten inte rättar sig efter ett yttrande från kommissionen, kan kommissionen föra ärendet till EG-domstolen. En medlemsstat som anser att en annan medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördraget, kan enligt artikel 170 i EG-fördraget anhängiggöra ärendet vid EG-domstolen.

Vidare är EG-domstolen, enligt artikel 177 i EG-fördraget, behörig att meddela s.k. förhandsavgöranden. För att det inte skall uppstå skillnader i tolkningen av EG-rätten på nationell nivå, har nationella domstolar möjlighet – och i vissa fall skyldighet – att bereda EG-domstolen tillfälle att ge ett förhandsavgörande, dvs ett prejudiciellt tolkningsbesked rörande innebörden av en EG-rättslig regel. Ett sådant avgörande är bindande för den nationella domstol som har begärt det.

Den gemensamma marknaden enligt EG-fördraget gör det nödvändigt med en samordnad politik på många områden. Den kräver också att hinder för den fria rörligheten för varor, personer, tjänster och kapital avskaffas. För att inte reglerna om den fria rörligheten skall leda till ekonomiska och sociala problem har det utarbetats gemensamma regler på det sociala området.

I EG-fördraget finns några bestämmelser om arbetstagares förhållanden (artikel 117–122). Enligt artikel 118 skall kommissionen främja ett nära samarbete mellan medlemsstaterna på det sociala området bl.a. i frågor om sysselsättning, arbetsrätt och arbetsvillkor, social trygghet samt förenings- och förhandlingsrätt. Kommissionen skall vidare enligt artikel 118 b sträva efter att utveckla dialogen på europeisk nivå mellan arbetsgivare och arbetstagare så att denna dialog kan leda till avtalsbundna relationer. Än så länge finns det sparsamt med EG-rättsliga bestämmelser i de frågor som skall behandlas av utredningen.

I december 1989 antog de dåvarande medlemsländerna i EG, med undantag för Storbritannien, Gemenskapens stadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter (EG:s sociala stadga). Syftet med stadgan var att lägga grunden för en utveckling av EG:s sociala dimension som skulle innefatta skydd för bl.a. förenings- och förhandlingsrätten. En av rättigheterna i stadgan är rätten att sluta kollektivavtal. En annan är strejkrätten. Samtidigt uppmuntrar stadgan till att stridsåtgärder undviks. Det sker genom att staterna åtar sig att inrätta förliknings-, medlings- och skiljedomsförfaranden. Medlemsländernas interna rättsregler avgör på vilka villkor och i vilken utsträckning dessa rättigheter skall vara tillämpliga på militär, polis och statsförvaltning.

Stadgan har inte någon juridiskt bindande verkan. Medlemsländerna och kommissionen beslöt att försöka genomföra de angivna målen genom åtgärder som samtidigt fastställdes i ett socialt handlingsprogram. Det innehåller förslag till åtgärder som enligt kommissionen behöver utvecklas för att genomföra de mest angelägna principerna i stadgan. Kommissionen har i olika omgångar lagt fram förslag till sådana förordningar, direktiv m.m.

Inför Maastrichtfördraget utarbetade medlemsstaterna ett protokoll om socialpolitik (det sociala protokollet) och förklarade att de med undantag för Storbritannien skulle fortsätta att arbeta enligt målen i den sociala stadgan. De medlemsstater som skulle gå vidare ingick samtidigt en mellanstatlig överenskommelse (avtalet om socialpolitik) utanför EG-fördraget där de förband sig att samarbeta vidare för att genomföra den sociala stadgan.

Enligt avtalet om socialpolitik kan rådet besluta om direktiv på ett stort antal områden. Den kollektiva arbetsrätten har varit svår att integrera på grund av de stora nationella olikheterna. Det har ansetts att den enbart bör regleras på nationell nivå enligt den s.k. subsidiaritetsprincipen. I avtalet

om socialpolitik görs därför uttryckligt undantag för löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt och rätt till lockout. Dessa frågor förblir alltså nationella frågor.

Efter Maastrichtfördragets ikraftträdande den 1 november 1993 har det alltså funnits två parallella grunder för gemenskapsarbetet när det gäller arbetstagarnas förhållanden. Det har varit dels EG-fördraget, dels artiklarna i avtalet om socialpolitik. Genom Amsterdamfördraget integreras innehållet i avtalet om socialpolitik med EG-fördraget. Det ovan nämnda undantaget för löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt och rätt till lockout återfinns oförändrat i Artikel 118 punkt 6.

Införlivandet av avtalet om socialpolitik i fördragstexten kommer att leda till utökat samarbete på det sociala området. I den nya Artikel 117 som är den inledande målsättningsartikeln i det socialpolitiska kapitlet införs en referens till både Europarådets sociala stadga och EG:s sociala stadga. Som redan framgått innehåller båda stadgorna fackliga rättigheter.

Alla delar inte uppfattningen att frågor om stridsåtgärder enbart skall regleras på nationell nivå. Vid utarbetandet av Amsterdamfördraget föreslog bl.a. Europaparlamentet och europafacket (ETUC/EFS) att de grundläggande principerna från EG:s sociala stadga, inklusive strejkrätten, skulle föras in i fördragstexten. Så kom dock inte att ske.

2.2 Medbestämmandelagen

Vissa grundläggande rättigheter inom det ämnesområde som utredningen omfattar anges i regeringsformen. Den närmare regleringen finns framför allt i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). I det följande görs en genomgång av vad som gäller enligt MBL i fråga om föreningsrätt, förhandlingsrätt, kollektivavtal, fredsplikt och medling. De lagregler som behandlas här är tvingande. Det betyder att rättigheter och skyldigheter enligt reglerna inte får upphävas eller inskränkas genom avtal. I kollektivavtal får det dock föreskrivas en längre gående fredsplikt eller ett längre gående skadeståndsansvar än vad som följer av lagen.

Föreningsrätt

Föreningsrätten, dvs. rätten för enskilda att sluta sig samman, är en grundlagsskyddad fri- och rättighet (2 kap. 14 § regeringsformen). Som redan framgått är den också inskriven i ett antal internationella konventioner. Bestämmelser om rätt för arbetsgivare och arbetstagare att tillhöra organisationer finns i MBL. Där finns också regler som förbjuder och skadeståndsbelägger kränkning av föreningsrätten och ålägger organisa-

tion att hindra sådan kränkning (7-9 §§). Bestämmelserna innefattar inte något skydd för den negativa föreningsrätten, dvs. rätten att stå utanför en organisation.

Förhandlingsrätt

MBL innehåller bestämmelser om tre olika typer av förhandlingsrätt. Redan före MBL hade parterna på arbetsmarknaden rätt till förhandling dels i intressetvister för att nå fram till ett avtal, dels i rättstvister, dvs. tvister angående tolkning och tillämpning av lag eller avtal. Genom MBL tillkom en rätt till medbestämmandeförhandlingar. Här avgränsas redovisningen till det förstnämnda, nämligen avtalsförhandlingar.

Parterna på arbetsmarknaden har rätt till avtalsförhandling i frågor som rör förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare (10 §). En facklig organisation har rätt att förhandla för sina medlemmar med en arbetsgivare om en medlem i organisationen är eller har varit anställd hos arbetsgivaren. Förhandlingsrätten gäller också med den organisation som arbetsgivaren tillhör. Rätten till förhandling är ömsesidig. Arbetsgivaren och arbetsgivarorganisationen har alltså en motsvarande rätt till förhandling med den fackliga organisationen.

I lagen anges vad som krävs för att en part skall anses ha fullgjort sin förhandlingsskyldighet (15 §). Parten skall själv eller genom ombud inställa sig vid förhandlingssammanträde. Om det behövs skall parten också lägga fram ett motiverat förslag till lösning av den fråga som förhandlingen avser. Enligt Arbetsdomstolens praxis krävs en aktiv medverkan vid förhandlingen. Parten skall bidra till att föra förhandlingen framåt genom att klart ange sin ståndpunkt i sak och gå in i saklig överläggning med motparten i förhandlingsfrågan. Det innebär att parten skall lämna besked om grunden för sitt ställningstagande och uppge vad som styrker påståenden som motparten inte vill godta. En part som åberopar skriftlig handling vid förhandlingen är skyldig att hålla handlingen tillgänglig för motparten, om denne begär det (18 §).

Det finns också regler i MBL om ordningen för att påkalla och hålla en förhandling (16 §). Den som vill förhandla skall göra en förhandlingsframställning hos motparten. Det skall enligt praxis vara en tydlig framställning där ämnet för förhandlingen skall anges. Om inte parterna är överens om något annat skall förhandlingen hållas inom två (eller i vissa fall tre) veckor från det att motparten fick framställningen. Förhandlingen skall bedrivas skyndsamt. Det skall, om part begär det, föras ett protokoll som justeras av båda parter. En förhandling skall, om inte parterna kommer överens om annat, anses avslutad när part, som fullgjort sin förhandlingsskyldighet, har gett motparten skriftligt besked om att han frånträder förhandlingen.

Om en part inte går med på att förhandla anvisar lagen en metod för att ändå få förhandling till stånd. Den part som inte kan få den andra parten att komma till förhandlingsbordet kan vända sig till förlikningsman och begära att motparten kallas till förhandling inför förlikningsmannen. Om motparten inte heller efter en sådan kallelse fullgör sin förhandlingsskyldighet kan förlikningsmannen anmäla det hos Arbetsdomstolen. Domstolen kan förelägga parten vid vite att fullgöra förhandlingsskyldigheten och kan på anmälan av förlikningsmannen döma ut vitet (49 §).

Den som vägrar att medverka vid förhandling kan åläggas att betala skadestånd till motparten för sin vägran (54 och 55 §§).

Kollektivavtal

Kollektivavtal är ett skriftligt avtal mellan en arbetsgivarorganisation eller en enskild arbetsgivare och en arbetstagarorganisation. Det kan reglera arbetstagares anställningsvillkor eller förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare (23 och 25 §§). Avtal i andra ämnen saknar verkan som kollektivavtal. Ett kollektivavtal binder både de avtalsslutande organisationerna och deras medlemmar. En medlem i en organisation upphör inte att vara bunden av avtalet genom utträde ur organisationen.

Enskilda parter som är bundna av kollektivavtal kan inte komma överens om något som avviker från vad som skall gälla enligt avtalet. Om villkoren i ett enskilt anställningsavtal strider mot ett kollektivavtal behöver det enskilda anställningsavtalet därför inte sägas upp. Det saknar redan från början giltig verkan. (27 §)

I andra länder kan kollektivavtal få bindande verkan också för oorganiserade arbetstagare och för arbetstagare som är medlemmar i en annan facklig organisation än den som slutit avtalet. Genom s.k. allmängiltigförklaring kan anställningsvillkoren i avtalet utsträckas till att gälla exempelvis alla arbetsgivare och alla arbetstagare i en viss bransch eller inom ett visst geografiskt område. Något sådant förekommer inte i Sverige. Ett kollektivavtal gäller bara mellan de organisationer som har ingått avtalet och deras medlemmar.

Det kan finnas en skyldighet att tillämpa anställningsvillkor som har lagts fast i kollektivavtal även på oorganiserade arbetstagare och på arbetstagare som är medlemmar i andra fackliga organisationer än den som arbetsgivaren har kollektivavtal med. En sådan skyldighet gäller emellertid bara gentemot motparten i kollektivavtalet och inte gentemot den berörde arbetstagaren. Endast den avtalsslutande fackliga organisationen kan således bli berättigad till skadestånd om arbetsgivaren inte iakttar avtalet. En utomstående arbetstagare eller en annan arbetstagarorganisation än den

som är part i avtalet kan däremot inte åberopa kollektivavtalet för att rikta krav mot arbetsgivaren.

Kollektivavtal har emellertid normerande verkan för alla arbetstagare på en arbetsplats. Om en arbetsgivare och en arbetstagare inte uttryckligen har kommit överens om anställningsvillkoren fungerar kollektivavtalet som utfyllnadsnorm och ger det enskilda anställningsavtalet dess innehåll. På det sättet får kollektivavtalet betydelse även för en arbetstagare som inte är med i den avtalsslutande organisationen.

Om arbetsgivaren har ingått kollektivavtal med mer än en facklig organisation för en och samma kategori av arbetstagare och avtalen i någon del är oförenliga kan det uppstå tvist om vilket avtal som skall tillämpas. I princip har bestämmelserna i det först ingångna avtalet företräde i sådana situationer framför det senare avtalets bestämmelser. Arbetsgivaren är alltså inte skyldig att tillämpa det senare avtalet i de aktuella delarna men kan däremot bli tvungen att betala skadestånd till sin motpart i det avtalet för att avtalet inte har tillämpats.

Bestämmelserna i MBL är direkt tillämpliga på svenska kollektivavtal. Om en arbetsgivare, som primärt är bunden av ett utländskt kollektivavtal, även tecknar avtal med en svensk arbetstagarorganisation för arbetstagare i Sverige, gäller inte den nyss beskrivna principen att det är det först ingångna avtalet som skall ha företräde. Då gäller i stället det senare avtalet i de delar avtalen är oförenliga. (31 a §). Den regeln infördes år 1991 för att göra det meningsfullt för svenska fackföreningar att förhandla fram ett eget kollektivavtal med utländska arbetsgivare som driver verksamhet i Sverige. Bestämmelsen är en av de tre ändringar i lagen, vilka sammantagna går under beteckningen *lex Britannia*.

Fredsplikt

Rätten till fackliga stridsåtgärder är grundlagsskyddad. Enligt 2 kap. 17 § regeringsformen har förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om inte annat följer av lag eller avtal. Av bestämmelsen följer att regeringen inte genom eget beslut kan inskränka rätten till stridsåtgärder. En sådan bestämmelse kan endast utfärdas efter beslut av riksdagen som ensam stiftar lag. Lagregler om fredsplikt finns i MBL. Därutöver finns det vissa bestämmelser i sjölagen och i lagen om skydd mot vräkning i arbetskonflikter, som det saknas anledning att gå in på i detta sammanhang. Särskilda bestämmelser för den offentliga sektorn redovisas längre fram i kapitlet.

Fredspliktsreglerna i MBL (41 §) innebär inskränkningar i stridsrätten. Enligt dessa bestämmelser är det i vissa fall förbjudet att vidta eller delta i arbetsinställelse (lockout eller strejk), blockad, bojkott eller annan därmed jämförlig stridsåtgärd. Förbudet gäller arbetsgivare och arbetstagare som

är bundna av kollektivavtal. Fredsplikten omfattar tre situationer. Stridsåtgärd får inte vidtas:

1. utan behörigt beslut av den organisation (på den angripande sidan) som har ingått kollektivavtalet.
2. om den strider mot ett kollektivavtal som innehåller en längre gående fredsplikt än lagen.
3. om åtgärden har till ändamål att
 - utöva påtryckning i en rättstvist som gäller ett kollektivavtal,
 - åstadkomma ändring i avtalet,
 - genomföra bestämmelse som skall tillämpas sedan avtalet upphört att gälla, eller
 - vidta sympatiåtgärd när den som skall stödjas genom åtgärden inte själv får vidta en stridsåtgärd.

Indrivningsblockad, dvs. en blockad som har till syfte att utverka betalning av en klar och förfallen fordran på lön eller annan ersättning för utfört arbete, räknas inte som en lovlig stridsåtgärd. En sådan blockad är tillåten om den har beslutats av en facklig organisation i behörig ordning.

Begreppet stridsåtgärd är inte klart avgränsat i lagtexten. Det som avses är i princip varje åtgärd som vidtas kollektivt och som har sådant ändamål som angivits som olovligt i lagen (se ovan andra stycket punkt 3). Enbart uttalanden och propaganda räknas inte som åtgärder. Hot om ingripande åtgärder har dock i vissa fall bedömts som stridsåtgärd. Det finns inte något krav på att en stridsåtgärd skall vara riktad mot motparten. Stridsåtgärd riktad mot tredje man är tillåten även i fall då tredje man inte på något sätt har med tvisten att göra eller har givit uttryck för lojalitet med motparten.

Det finns inte några regler i MBL om förbud mot stridsåtgärd som berör samhällsviktiga funktioner. Frågan om s.k. samhällsfarliga stridsåtgärder har varit föremål för flera utredningar men har enbart lösts genom avtal.

Den 1 januari 1994 infördes en särskild paragraf i MBL som förbjöd stridsåtgärder mot enmans- eller familjeföretag. Förbudet gällde också sympatiåtgärder. Det var inte tillåtet för fackliga organisationer att anordna, föranleda, understödja eller medverka i sådana åtgärder. Bestämelsen upphävdes med verkan från den 1 januari 1995.

Organisationer och medlemmar som är bundna av fredsplikt kan ändå delta i tillåtna sympatiåtgärder. Sympatiåtgärder är tillåtna när de vidtas till förmån för någon som vidtar en lovlig stridsåtgärd. När det gäller utländska konflikter finns ett vidare utrymme för tillåtna sympatiåtgärder.

Vid tillkomsten av MBL diskuterades lovligheten av politiska strejker och sympatiåtgärder till förmån för utländsk part. Några uttryckliga regler kom inte in i lagen. Rättsläget har i någon mån lagts fast i Arbetsdomstolens praxis. I korthet kan sägas att det finns ett visst utrymme för stridsåtgärder med utländsk politisk bakgrund även när kollektivavtal

gäller, om åtgärderna framstår som protest- eller demonstrationsåtgärder. För åtgärder med inriktning på svenska politiska förhållanden är utrymmet betydligt mera begränsat, eftersom det finns andra möjligheter att påverka den allmänna opinionen.

En arbetsgivare får inte som stridsåtgärd eller som ett led i en stridsåtgärd hålla inne lön eller annan ersättning för utfört arbete, som har förfallit till betalning (41 a §).

En facklig organisation får inte anordna eller på annat sätt föranleda en olovlig stridsåtgärd. Den får inte heller understödja eller medverka till en sådan åtgärd. Det gäller även om organisationen inte är bunden av kollektivavtal. Om så är fallet är organisationen skyldig att försöka hindra åtgärden eller verka för att den upphör (42 §). Vid olovlig stridsåtgärd är arbetsgivaren och den berörda arbetstagarorganisationen skyldiga att omedelbart ta upp överläggningar och verka för att stridsåtgärden skall upphöra (43 §).

MBL ger en part rätt att i ett specialfall vidta stridsåtgärder för egna syften även om fredsplikt gäller i övriga frågor. Det brukar kallas kvarlevande stridsrätt (44 §). Den kvarlevande stridsrätten får endast användas för att driva krav om medbestämmandeavtal. En förutsättning är att en part vid kollektivavtalsförhandlingar har begärt att medbestämmandeavtal skall träffas och att något sådant avtal inte har kommit till stånd när avtal ingåtts.

En part är skyldig att varsla motparten minst sju dagar i förväg om en förestående stridsåtgärd (45 §). Detta gäller dock inte om giltigt hinder föreligger, t.ex. om det är fråga om blockad mot lossning av en båt, som skall avgå inom kort. Varselskyldigheten omfattar alla typer av stridsåtgärder utom indrivningsblockad. Även sympatiåtgärder måste varslas. Varsel skall vara skriftligt och skall lämnas minst sju dagar i förväg. Skyldigheten att varsla gäller både när avsikten är att påbörja en ny stridsåtgärd och när den är att utvidga en redan pågående stridsåtgärd. Det går bra att i ett och samma varselbesked varsla både om inledande stridsåtgärder och om utvidgning av åtgärderna vid en senare tidpunkt. Om en part på begäran av förlikningsmannen har gått med på att skjuta upp varslade stridsåtgärder så länge förhandlingar pågår, kan åtgärderna verkställas utan nytt varsel så snart förhandlingarna har strandat.

Om det är arbetsgivaren, som tänker vidta en stridsåtgärd, som skall omfatta även arbetstagare, som inte är medlemmar i den berörda arbetstagarorganisationen, bör de varslas om åtgärden genom allmänt synliga anslag på arbetsplatsen. Varsel skall innehålla uppgift om anledningen till stridsåtgärden och om stridsåtgärdens omfattning.

Den som vidtar en olovlig stridsåtgärd kan bli skyldig att betala ekonomiskt och allmänt skadestånd (54 och 55 §§). Det finns särskilda regler om jämkning av skadestånd. Vidare gäller en begränsning av skadeståndsansvaret för enskilda arbetstagare. Det sistnämnda kan utläsas av förar-

betena till den lagändring varigenom den s.k. 200-kronorsregeln togs bort år 1992. Enligt Arbetsdomstolens praxis är normalskadeståndet för arbetstagare, som deltar i en olovlig strejk för närvarande 2 000 kr.

Även försumlighet att iaktta varselregeln är ett brott mot lagen och kan leda till skyldighet att betala allmänt skadestånd till motparten. Uteblivet varsel medför emellertid inte att stridsåtgärden anses olovlig och kan därför inte heller leda till skyldighet att betala skadestånd för ekonomisk skada som motparten har orsakats genom stridsåtgärden.

Medling

Det statliga förlikningsväsendet har funnits sedan 1900-talets början. Den första lagen om medling, som kom år 1906, präglades av återhållsamhet när det gällde möjligheterna att ingripa i parternas förhållanden. Lagen hade närmast karaktären av en vägledning för förlikningsmännen. Parterna kunde t.ex. inte kallas utan bara inbjudas till förlikningsförhandling. Medlingen skulle hela tiden ske under iakttagande av att parterna själva bestämde om de önskade förlikningsmannens medverkan.

År 1920 kom en ny lag som gällde fram till tillkomsten av MBL. Det infördes möjlighet för regeringen att tillsätta en särskild förlikningskommission bl.a. vid synnerlig fara för arbetsfreden. I övrigt innebar den nya lagen inte någon större förändring. På 1930-talet infördes bl.a. skyldighet att varsla före arbetsinställelse och skyldighet vid vite att hörsamma förlikningsmannens kallelse till förhandling. När bestämmelserna år 1976 fördes in i MBL gjordes inga nämnvärda förändringar.

Enligt MBL har Statens förlikningsmannaexpedition till uppgift att följa förhållandena på arbetsmarknaden. Om expeditionen får kännedom om en arbetstvist, som hotar att medföra eller redan har medfört stridsåtgärd skall den utse förlikningsman för att medla i tvisten om medverkan av förlikningsman kan anses ägnad att främja en lösning av konflikten (46 §). Bedömningen av om det är meningsfullt att tillsätta en förlikningsman görs mot bakgrund av hur det förhåller sig i det enskilda fallet. Statens förlikningsmannaexpedition tillämpar numera bestämmelsen så att den kan utse mer än en förlikningsman för en och samma tvist. En anpassning av MBL till denna praxis har föreslagits i utredningens delbetänkande i november 1997. Särskilt förordnande meddelas för varje medlingsuppdrag. Vidare förordnas med stöd av förordningen (1976:826) om medling i arbetstvister ett antal (högst åtta) förlikningsmän för ett år i taget med bestämda verksamhetsområden spridda över landet.

Den som är skyldig att varsla om förestående stridsåtgärd är också skyldig att lämna varsel till förlikningsmannaexpeditionen (47 §). Under-

låtenhet att göra det kan leda till åtal. Påföljden för brott mot bestämmelsen är penningböter, för närvarande lägst 100 och högst 2 000 kr.

En förlikningsman skall kalla parterna till förhandling eller vidta annan lämplig åtgärd. Förlikningsmannen kan inte själv gripa in och hindra, uppskjuta eller avstyra varslade stridsåtgärder. Enligt lagen skall förlikningsmannen dock verka för att stridsåtgärder uppskjuts eller ställs in. Vidare skall förlikningsmannen, på begäran, hjälpa parterna på arbetsmarknaden med råd och upplysningar om förhandlingar och kollektivavtal samt leda förhandlingar mellan parterna (46 §).

I lagtexten ges vissa övergripande riktlinjer för hur medlingsuppdraget skall hanteras. Förlikningsmannen skall försöka få till stånd en överenskommelse mellan parterna på grundval av förslag som kommer från dem själva. Vidare anges att förlikningsmannen är oförhindrad att föreslå jämkningar och medgivanden för att främja en god lösning av tvisten (48 §).

För den situationen att en part inte vill förhandla ger lagen möjlighet för förlikningsmannen att på motpartens begäran tvinga fram en förhandling genom att anmäla det hos Arbetsdomstolen. Domstolen kan därefter förelägga parten vid vite att fullgöra förhandlingsskyldigheten och kan på anmälan av förlikningsmannen döma ut vitet (49 §).

Om enighet inte uppnås vid förhandling inför förlikningsmannen kan förlikningsmannen föreslå parterna att låta tvisten avgöras av skiljemän. Han kan också medverka till utseende av skiljemän. Förlikningsmannen själv får inte åta sig skiljemannauppdrag i arbetstvist om inte förlikningsmannaexpeditionen i särskilt fall medger det (51 §). Hur skiljeförfarandet i övrigt skall gå till är inte lagreglerat.

Förlikningsmans behörighet att agera vid en arbetstvist enligt 46 § gäller även om den arbetstagarorganisation som är part i konflikten inte har några medlemmar hos arbetsgivaren. Det kan t.ex. vara fallet vid organisationstvister. Även då förhandlingsskyldighet saknas kan en förlikningsman således vidta åtgärder. Har t.ex. varsel utfärdats om stridsåtgärd mot någon som inte har velat förhandla om kollektivavtal, kan det enligt förarbetena vara lämpligt med underhandskontakter för att söka få förhandling till stånd.

För tvister av större betydelse finns det enligt MBL möjlighet för regeringen att ingripa och utse en förlikningskommission eller en särskild förlikningsman att medla i tvisten (52 §). Under 1980-talet blev det vanligt att regeringen utsåg en förlikningskommission. Rollfördelningen mellan regeringen och Statens förlikningsmannaexpedition diskuterades i betänkandet Fack och samhälle (SOU 1988:2). Efter 1987 har någon förlikningskommission inte utsetts av regeringen. I stället har det blivit vanligt att förlikningsmannaexpeditionen utser mer än en person för att medla i en tvist.

Enligt sekretesslagen har förlikningsman, särskild förlikningsman och förlikningskommission tystnadsplikt i fråga om uppgifter som har lämnats

av en part i en arbetstvist, om uppgiftslämnaren har gjort förbehåll om sekretess. Den som bryter mot tystnadsplikten kan dömas till böter eller fängelse samt förpliktas att betala skadestånd enligt de allmänna reglerna om skadestånd i skadeståndslagen. Den tidigare redovisade skyldigheten att hålla skriftlig handling tillgänglig för motparten vid förhandling gäller även i förhållande till förlikningsman som medverkar vid förhandlingen (50 §).

Utredningen har i delbetänkandet i november 1997 lagt fram förslag om ett förstärkt förlikningsmannainstitut. Förslaget innefattar vissa ändringar i MBL. Den viktigaste ändringen är att det nya institutet skall verka för en väl fungerande lönebildning.

2.3 Avtal på den privata sektorn

Genom huvudavtalet mellan SAF och LO (Saltsjöbadsavtalet 1938) inleddes en ny era med ökat samförstånd mellan arbetsmarknadens parter. Saltsjöbadsavtalet innehåller bl.a. bestämmelser om begränsning av stridsåtgärder samt skydd för tredje man vid arbetskonflikter. I och med att parterna lyckades med att i kollektivavtal lösa vissa problem med arbetsmarknadskonflikter minskade behovet av lagstiftningsåtgärder. Andra betydelsefulla avtal är de förhandlingsavtal som år 1997 slöts på industrins respektive handelstjänstemännens område. I detta avsnitt beskrivs innehållet i dessa avtal.

Saltsjöbadsavtalet

Saltsjöbadsavtalet är uppsagt sedan mer än 20 år tillbaka, men parterna har enats om fortsatt tillämpning av de delar, som redovisas i det följande. Av de LO-förbund som var parter på SAF/LO-området när Saltsjöbadsavtalet ingicks valde några, nämligen Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Transportarbetareförbundet och Svenska Målareförbundet, att inte godkänna avtalet. De har därför aldrig varit bundna av det. De bestämmelser som alltså gäller har följande rubriker: Arbetsmarknadsnämnd (kapitel I), Förhandlingsordning m m (kapitel II), Begränsning av de ekonomiska stridsåtgärderna (kapitel IV) och Behandling av konflikter berörande samhällsviktiga funktioner (kapitel V).

Enligt förhandlingsordningen får stridsåtgärd inte vidtas så länge förhandlingar pågår. Förhandlingsordningen innehåller också andra bestämmelser som fördröjer stridsåtgärder. Stridsåtgärd är förbjuden om den inte har varslats hos motparten senast tre månader efter det att förhandling har förklarats avslutad eller när part inte har påkallat förhandling i tid.

I kapitel IV förbjuds vissa stridsåtgärder. Det gäller exempelvis stridsåtgärder som innebär förföljelse på religiös, politisk eller liknande grund, viddas för att hindra någon att föra talan inför domstol eller annan myndighet, vittna, eller utöva vedergällning mot den som gjort något sådant, eller riktas mot rena familjeföretag.

Även rätten att vidta sympatiåtgärder är begränsad. Endast vissa angivna typer av sympatiåtgärder får riktas mot en neutral utomstående i en tvist om ingående av kollektivavtal. Det är arbetsinställelse och vägran att ta befattning med varor, vilka är avsedda för eller härrör från rörelse som drivs av en part i den ursprungliga tvisten. I avtalet ges en utförlig beskrivning av fall då någon skall anses vara en neutral tredje man och då dessa begränsningar i sympatiåtgärderna inte gäller. Det anges dock att neutraliteten inte bryts av att en utomstående utför skyddsarbete.

Kapitel V i avtalet innehåller regler för behandling av konflikter som berör samhällsviktiga funktioner. Parterna har där åtagit sig att skyndsamt ta upp varje konfliktsituation som berör samhällsviktiga funktioner till prövning i den Arbetsmarknadsnämnd som beskrivs närmare i kapitel I i avtalet. Den består av tre representanter från vardera organisationen. Om en majoritet i nämnden förordar undvikande eller hävande av konflikten skall organisationerna ofördröjligen vidta åtgärder för en uppgörelse.

Exempel på andra viktiga kollektivavtal

Det finns även andra avtal än huvudavtal som berör förhandlings- och konflikträtten. Dessa avtal kan därmed också ses som ett komplement till MBL. Här redogörs för avtal inom industrin och handeln som reglerar kollektivavtalsförhandlingar på förbunds nivå.

År 1997 tecknades ett *samarbetsavtal om industriell utveckling och lönebildning* mellan parter inom industrin. Innehållet i samarbetsavtalet och vilka parter, tolv arbetsgivarorganisationer och åtta fackliga organisationer, som har undertecknat det redovisades i delbetänkandet i november 1997. I samarbetsavtalet har parterna enats om att inrätta en industrikommitté bestående av ledande företrädare för berörda centrala parter. Kommittén, som är paritetiskt sammansatt mellan arbetsgivar- och arbetstagar sidan, har till uppgift bl.a. att följa och främja tillämpningen av avtalet och behandla frågor som syftar till att skapa förutsättningar för industrin och dess anställda.

Samarbetsavtalet innehåller även ett förhandlingsavtal. Syftet med förhandlingsavtalet är att ge industrins parter förutsättningar att utan stridsåtgärder genomföra konstruktiva avtalsförhandlingar med balanserade resultat. Parterna tar ett gemensamt ansvar för lönebildningen på sin del av arbetsmarknaden. I ingressen till förhandlingsavtalet anges att vid

ändrad lagstiftning om medling eller om konfliktregler kan part begära att avtalet blir föremål för nya förhandlingar.

En tidplan för kollektivavtalsförhandlingar ingår i förhandlingsavtalet. En uttalad utgångspunkt är att nya förbundsavtal skall kunna träffas innan de föregående löpt ut. Vid omförhandling av förbundsavtal skall parterna planera och genomföra förhandlingsarbetet med avsikt att slutföra förhandlingarna innan det föregående avtalet löper ut. Om förbundsparterna inte enas om annat skall förhandlingarna inledas tre månader före utlöpningsdagen med att parterna framställer sina krav. Ytterligare krav får framställas senare, endast om part kan hänvisa till att hinder funnits mot att framställa kravet i rätt tid. En månad före utlöpningsdagen skall parterna biträdas av en opartisk ordförande, som på eget initiativ skall inträda i förhandlingarna och efter egen bedömning inom förhandlingsavtalets ram vidta de åtgärder som behövs för att slutföra förhandlingarna i rätt tid. Om parter önskar förlänga förbundsavtalet efter utlöpningsdagen fordras samtycke från den opartiske ordföranden.

Parternas avsikt är att undvika stridsåtgärd som långsiktigt skadar verksamheten inom avtalsområdet eller som i onödan drabbar tredje man eller som är till fara för samhället. Part som har för avsikt att varsla om stridsåtgärd har skyldighet att, innan varsel läggs, muntligt och skriftligt informera den opartiske ordföranden.

En grupp på mellan fem och tio personer skall utses som opartiska ordförande att biträda avtalsparter i kollektivavtalsförhandlingar enligt reglerna i förhandlingsavtalet. De opartiska ordförandena skall, efter egen bedömning om vad som enligt förhandlingsavtalets syfte och riktlinjer är till gagn för parternas förhandlingsarbete, på eget initiativ besluta om följande åtgärder:

- ålägga parterna att utreda eller precisera enskilda förhandlingsfrågor,
- begära utlåtanden eller svar på frågor från Industrins Ekonomiska Råd,
- med förbundsparternas samtycke förorda att enskilda förhandlingsfrågor skall avgöras av skiljenämnd,
- lägga egna förslag till lösning av förhandlingsfrågorna, samt
- skjuta upp varslade stridsåtgärder till dess alla tänkbara möjligheter till lösning är slutgiltigt uttömda, dock längst fjorton kalenderdagar.

En opartisk ordförandes uppgifter och befogenheter enligt förhandlingsavtalet gäller under hela förhandlingsförloppet och träder enligt avtalet i stället för bestämmelser enligt lag om medling.

I förhandlingsavtalet regleras frågan om retroaktivitet efter fackliga stridsåtgärder. Det anges att om en av en facklig organisation varslad stridsåtgärd träder i kraft, så går alla anspråk på retroaktiv tillämpning av lön eller annan ersättning förlorade.

Vid arbetskonflikt kan Industrikommittén ingripa. Då en arbetskonflikt har brutit ut inom ett visst avtalsområde kan Industrikommittén föreskriva

att stridsåtgärderna temporärt skall avbrytas, om detta gagnar förhandlingsläget. Ett sådant beslut kan komma till stånd på kommitténs eget initiativ eller på begäran av den opartiske ordföranden inom det berörda området. Beslutet skall föregås av respektive förbundsparters hörande.

När ett förbundsavtal träffats åvilar det förbundsparterna att i lagenlig ordning vaka över avtalets efterlevnad och rätta tillämpning. Förbundsparter kan enas om att en tvist skall lösas av skiljenämnd i stället för av Arbetsdomstolen. Om en olovlig stridsåtgärd bryter ut skall alla eventuellt pågående lokala förhandlingar inom företaget omedelbart upphöra. Endast överläggningar enligt 43 § MBL i syfte att återställa arbetsfreden får genomföras. Om en fråga i förbundsavtalet har legat bakom stridsåtgärden, skall eventuella lokala förhandlingar i denna fråga anses avslutade. Om frågan inte tidigare har slutförts enligt förhandlingsordningen kan förbundsparterna ta upp den till behandling.

Ett *förhandlingsavtal om handels- och tjänstesektorn* tecknades år 1997. Parter i avtalet är fyra arbetsgivarorganisationer inom SAF och två tjänstemannaorganisationer, Handelstjänstemannaförbundet (HTF) och Civilingenjörsförbundet (CF). Avtalet beskrivs översiktligt i utredningens delbetänkande. På motsvarande sätt som i industriavtalet anges att parterna, för det fall nuvarande lagstiftning om medling och konflikter ändras, är överens om att de skall kunna uppta förhandlingar om avtalet.

Syftet med avtalet är att skapa en bättre och effektivare förhandlingsordning. Parterna är övertygade om att avtalet ger förutsättningar för att minska riskerna för konfliktåtgärder. Parterna konstaterar också att man genom avtalet tar ett ömsesidigt ansvar för lönebildningen inom det gemensamma avtalsområdet.

I avtalet anges en tidsplan och ordning för förhandlingar. Vid omförhandling av kollektivavtal är inriktningen att nytt avtal skall kunna träffas innan föregående avtal löper ut. Parterna har därför enats om följande. Förhandlingarna skall inledas senast tre månader före utlöpningsdatum för gällande avtal. Samtidigt skall parterna redovisa sina krav samt utse en förlikningsnämnd med uppgifter att vara medlare och rådgivare i förhandlingar. Förlikningsnämnden skall bestå av en av vardera part utsedd medlem. Dessa två utser sedan gemensamt en tredje medlem att vara opartisk ordförande. Nämnden skall fortlöpande informeras om hur förhandlingarna utvecklas, om parternas krav samt om andra relevanta fakta. Parterna har vidare enats om att förhandla som längst i åtta veckor. Om avtal inte har träffas inom denna period inkallas förlikningsnämnd på parts begäran. Förhandlingar under medverkan av förlikningsnämnden skall bedrivas skyndsamt och kan pågå längst fram till sju dagar före avtalets utlöpningsdatum. Om avtal då inte träffas kan endera parten begära att förlikningsnämnden lägger ett slutbud inom tre dagar. Parterna har att anta eller förkasta slutbudet inom två dagar. Kan inte båda acceptera slutbudet skall medling snarast begäras hos Statens förlikningsmannaexpedition. Det skall

ske senast den dag avtalet löper ut. Om enbart en arbetstagarpart har sagt nej till slutbud från av Statens förlikningsmannaexpedition utsedda medlare och den parten senare varslar om konfliktåtgärd som träder i kraft, upphör rätten till retroaktiva löneökningar för denna part.

2.4 Särreglering i lag och avtal på den offentliga sektorn

De offentligt anställda i Sverige har en långtgående förhandlings- och konflikträtt. Medbestämmandelagen (MBL) gäller även för den offentliga sektorn. Parallellt med MBL infördes dock en särskild lagstiftning, lagen om offentlig anställning, som innebar vissa inskränkningar i medbestämmande- och konflikträtten inom den offentliga sektorn. Den ersattes av en ny lag om offentlig anställning (LOA) 1994. Det särskilda huvudavtalet hanterar frågor om kollektivavtal och den politiska demokratin och tillkom på initiativ av staten i samband med 1976 års arbetsrättsreform. De nu gällande huvudavtalen inom den offentliga sektorn innebär också vissa regleringar av konflikträtten enligt MBL.

Lagen om offentlig anställning

I lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) finns särskilda bestämmelser om arbetskonflikter (23-29 §§). Reglerna är av tvingande karaktär och kan alltså inte sättas ur spel genom kollektivavtal. LOA är tillämplig vid statliga myndigheter under regeringen liksom riksdagen och dess myndigheter. De särskilda bestämmelserna om arbetskonflikter gäller emellertid även arbetstagare hos kommuner och landsting.

LOA begränsar stridsåtgärderna vid myndighetsutövning. I arbeten som består av myndighetsutövning eller som är oundgängligen nödvändiga för att genomföra myndighetsutövning får stridsåtgärder genomföras bara i form av lockout, strejk, övertidsvägran eller nyanställningsblockad (23 § första stycket). Andra stridsåtgärder, t.ex. partiella åtgärder, sittstrejk, maskning, resevägran m.m. är otillåtna i sådana arbeten. Lagen skiljer alltså mellan myndighetsutövning och annan verksamhet. I fråga om annan offentlig verksamhet än myndighetsutövning är MBL:s regler om stridsåtgärder tillämpliga.

För arbeten som avser myndighetsutövning finns ytterligare begränsningar av konfliktåtgärderna (23 § andra stycket). Stridsåtgärder får inte genomföras på grund av något annat än förhållandet mellan arbetsgivare och de arbetstagare som omfattas av LOA. Det innebär att sympatiåtgärder

inte får vidtas till stöd för parter på den privata arbetsmarknaden. Det är vidare otillåtet med stridsåtgärder som syftar till att påverka inhemska politiska förhållanden (23 § tredje stycket). Det gäller både myndighetsutövning och annan offentlig verksamhet. Åtgärder som tar sikte på politiska förhållanden i utlandet kan på grund av det nyss nämnda förbudet (23 § andra stycket) inte förekomma i arbete som avser myndighetsutövning. Detsamma gäller sympatiåtgärder med bakgrund i utländska förhållanden. Inom annan offentlig verksamhet gäller samma regler för stridsåtgärder med sådant syfte som på den privata delen av arbetsmarknaden.

Om det uppkommer tvist om huruvida en viss stridsåtgärd är tillåten enligt LOA får åtgärden inte genomföras förrän tvisten har avgjorts slutligt (24 §). Lagstiftaren har på så sätt velat hindra att en otillåten stridsåtgärd kommer till stånd till följd av en felaktig uppfattning om rättsläget.

En arbetstagarare får enligt LOA delta i en stridsåtgärd bara efter beslut av den arbetstagarorganisation som har anordnat stridsåtgärden (25 §). Fler-talet fall av stridsåtgärder som vidtas utan beslut av arbetstagarorganisation är olovliga redan på grund av regler i MBL och kan leda till skadestånd för de arbetstagarare som deltar. Återstående fall täcks in av den här bestämmelsen.

En arbetstagarorganisation får inte anordna eller på något annat sätt föranleda stridsåtgärder som är otillåtna enligt de nyss redovisade bestämmelserna (26 §). En sådan organisation får inte heller genom understöd eller på något annat sätt medverka vid otillåtna stridsåtgärder. Om en arbetstagarare som tillhör en arbetstagarorganisation planerar att inleda eller har inlett en otillåten stridsåtgärd, är organisationen skyldig att försöka hindra åtgärden eller verka för dess upphörande.

Det finns vidare en överläggningskyldighet för organisationerna i händelse av otillåten konflikt. Om en arbetstagarare som tillhör en arbetstagarorganisation har inlett en stridsåtgärd utan behörigt beslut av organisationen skall arbetsgivaren och organisationen omedelbart ta upp överläggning med anledning av stridsåtgärden och gemensamt verka för att den upphör (27 §). Skyldigheten gäller den lokala arbetstagarorganisationen om annat inte har föreskrivits i kollektivavtal. Bestämmelsen skiljer sig från motsvarande bestämmelse i MBL på det sättet att den gäller även om arbetstagararen i fråga inte är bunden av kollektivavtal.

Det finns i LOA vidare särskilda bestämmelser om skadestånd på grund av brott mot de ovan redovisade bestämmelserna (28 och 29 §§).

Det särskilda huvudavtalet

Inför ikraftträdandet av 1976 års arbetsrättsliga lagstiftning förhandlade parterna på de statliga och kommunala områdena fram det särskilda huvudavtalet (SHA). Enligt SHA skall parterna sträva efter fredliga förhand-

lingar och undvika stridsåtgärder när det gäller frågor som de inte anses kunna avtala om utan att kränka den politiska demokratin. Dit hör frågor om den offentliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

Parterna har inrättat den s.k. Offentliga sektorns särskilda nämnd (SHA-nämnden) med uppgift att pröva om avtal i vissa uppkomna avtalsfrågor skulle kränka den politiska demokratin. Nämnden består av tretton ledamöter. Av ledamöterna skall arbetsgiversidan utse tre och arbetstagersidan tre. Återstående sju ledamöter skall vara riksdagsledamöter. De utses av regeringen.

Statliga huvudavtal

Frågan om ett särskilt skydd för allmänna intressen i samband med konfliktåtgärder regleras i huvudavtalen för den statliga sektorn. Inom statsförvaltningen gäller Huvudavtal (HA 93) i förhållande till TCO-OFR och SACO-S. För SEKO tillämpas alltså Huvudavtal (HA 78). Ett ändringsavtal tecknades år 1997. Det är gemensamt för TCO-OFR, SACO-S och SEKO och reglerar sammansättningen av Statstjänstenämnden.

I båda de statliga huvudavtalen föreskrivs att stridsåtgärd inte får vidtas utan att åtgärden har beslutats av vederbörande centrala arbetstagarorganisation, dvs SACO-S, SEKO respektive OFR/S,P,O sammantagna. Vidare förklarar parterna att de har enats om att sträva efter fredliga förhandlingar och att inte tillgripa stridsåtgärder, vilka med hänsyn till sina verkningar för samhället eller enskilda inte bör få förekomma (samhällsfarliga konflikter). De har inte funnit det möjligt att precisera vilka konflikter som inte bör få förekomma, men ger i avtalen exempel på sådana områden och funktioner inom vilka rätten till stridsåtgärder bör användas med största försiktighet. Dessa exempel kan läggas till grund för tolkningen av begreppet "samhällsfarlig konflikt" och andra motsvarande uttryck, som används i avtalen.

Medling skall ha påkallats innan en part varslar om stridsåtgärd. I påkallan om medling skall anges att parten har för avsikt att varsla om stridsåtgärd. Om en förhandlingspart har påkallat medling är motparten skyldig att samarbeta och utan dröjsmål delta i förfarandet med att utse medlare. Om parterna inte kan enas om medlare skall de vända sig till Statens förlikningsmannaexpedition och begära att medlare utses enligt MBL. Medlingen skall anses avslutad när part som fullgjort sin medlingskyldighet har givit motparten skriftligt besked om att han frånträder medlingen. Medlaren skall dock först ha fått tillfälle att ge synpunkter på förutsättningarna för fortsatt medling i tvisten.

Har medling ägt rum och har part därefter varslat om eller vidtagit stridsåtgärd får motpart varsla om och vidta stridsåtgärd utan föregående

medling. Underlåtenhet att iaktta reglerna om medling före stridsåtgärd är skadeståndssanktionerad men medför inte att stridsåtgärd blir olovlig. Bestämmelserna om medling före varsel gäller inte vid varsel om sympatiåtgärd. Sedan medling har påkallats och under tid då medling pågår, får parterna i tvisten inte lämna varsel om eller påbörja en stridsåtgärd. Begränsningarna i rätten att vidta stridsåtgärder gäller inte om medling redan har ägt rum mellan parterna i tvistefrågan. Varsel om stridsåtgärd skall innehålla tydliga uppgifter om berörda organisatoriska enheter och yrkesgrupper. Bestämmelsen är skadeståndssanktionerad.

I annat arbete än sådant som avser myndighetsutövning får stridsåtgärd vidtas endast i form av lockout, strejk, vägran att arbeta på övertid eller mertid, vägran att utföra tjänsteresa utanför ordinarie arbetstid eller nyanställningsblockad. Det innebär således att de begränsningar som anges i LOA beträffande formen för tillåtna stridsåtgärder utsträcks till att även gälla sådana arbetsuppgifter som inte är myndighetsutövning. Detta gäller emellertid inte vid sympatiåtgärd som vidtas till stöd för stridsåtgärd utanför tillämpningsområdet för HA 93. Stridsåtgärd får inte omfatta arbetstagare med chefsanställning m.fl. som anges i s.k. undantagskrets enligt en bilaga till avtalet.

Det anges uttryckligen att arbetstagare inte är 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 arbetskonflikten skall dock utföra sina vanliga tjänsteåligganden och är även skyldig att utföra skyddsarbete. Enligt HA-93 gäller skyldigheten att utföra skyddsarbete alla arbetstagare, även den som deltar i en stridsåtgärd. Begreppet skyddsarbete definieras också i bestämmelsen.

I båda de statliga huvudavtalen finns ett särskilt kapitel om Statstjänstnämnden, som har till uppgift att behandla samhällsfarliga konflikter. Nämnden har enligt avtal från år 1997 om ändring i huvudavtalen åtta ledamöter, av vilka tre utses av arbetsgivarsidan, tre av arbetstagersidan och två av parterna gemensamt. Innan en fråga hänskjuts till nämnden skall förhandling rum mellan parterna i syfte att undvika, begränsa eller häva konflikten. Vägrar part att förhandla eller kan enighet inte uppnås, får part hänskjuta till nämnden att pröva om konflikten är samhällsfarlig. En varslad stridsåtgärd skall då uppskjutas i avvaktan på nämndens utlåtande. Tiden för uppskov är begränsad till två eller undantagsvis tre veckor. Om nämnden kommer fram till att konflikten är samhällsfarlig skall den rikta en vädjan till part att undvika, begränsa eller häva konflikten.

Kommunala huvudavtal

Även i de kommunala huvudavtalen (KHA) som gäller mellan parterna på det kommunala området finns, med undantag såvitt gäller SACO-sidan, särskilda bestämmelser om stridsåtgärder och samhällsfarliga konflikter.

Stridsåtgärd får vidtas endast i form av lockout, strejk, vägran att arbeta på övertid eller mertid, vägran att utföra tjänsteresa utanför ordinarie arbetstid och nyanställningsblockad. När medling har påkallats i arbetskonflikt får part inte varsla om stridsåtgärd eller påbörja stridsåtgärd. Andra stridsåtgärder än de nämnda är dock tillåtna vid sympatiåtgärd, som vidtas till stöd för stridsåtgärd utanför tillämpningsområdet för avtalet. Stridsåtgärd i anledning av viss tvist får inte vidtas av part, som har förtuttit sin rätt till förhandling i frågan eller inte fullgjort sin förhandlingskyldighet eller efter förhandling inte lämnat motparten skriftligt meddelande om stridsåtgärden inom tre månader från den dag förhandlingen avslutades. Därutöver finns regler om arbetsskyldighet och skyddsarbete samt bestämmelser om arbetstigare, som bör undantas från stridsåtgärd.

För samhällsfarliga konflikter har parterna på det kommunala området inrättat den s.k. Centrala nämnden, som kan pröva om en stridsåtgärd är samhällsfarlig. En part som bedömer en stridsåtgärd som samhällsfarlig skall först påkalla förhandling med syfte att undvika, begränsa eller häva stridsåtgärden. Nämnden består av nio ledamöter, av vilka arbetsgiversidan utser tre, arbetstagersidan tre och parterna gemensamt tre. Om en fråga har hänskjutits till nämnden skall varslad stridsåtgärd, som inte redan har påbörjats, uppskjutas i avvaktan på nämndens utlåtande. Uppskjutande kan ske i två eller undantagsvis tre veckor. Om nämnden finner stridsåtgärden samhällsfarlig skall den hemställa att parterna skall undvika, begränsa eller häva stridsåtgärden.

2.5 Tillfälliga tvångsingripanden

Lagstiftning för att lösa konflikter på arbetsmarknaden är mycket ovanligt i Sverige. Endast vid fem tillfällen under de senaste drygt 50 åren har regeringen gått till riksdagen med förslag till ingrepp i lönerörelsen. Endast två gånger har riksdagen behövt ta ställning till förslagen och vid det ena av dessa båda tillfällen kom lagen aldrig att tillämpas.

Vid 1947 års poliskonflikt infördes en särskild form av tjänsteplikt för poliser, då det fanns risk för att ett stort antal poliser skulle komma att lämna polistjänsten på grund av oenighet om anställningsvillkoren. Lagen behövde dock aldrig tillämpas.

I samband med 1951 års sjuksköterskekonflikt föreslog regeringen riksdagen att anta ett förslag till lag om särskilda åtgärder för att upprätthålla sjukvårdande verksamhet. Konflikten löstes emellertid innan riksdagen hade fattat beslut och förslaget återkallades.

Inför hotet om öppen konflikt mellan redare och sjöbefäl, som riskerade att lamslå sjöfarten år 1955, framlades ett förslag till lag om skiljedom i viss arbetstvist. Förslaget återkallades efter en fredlig lösning av konflikten.

De offentliga tjänstemännen fick rätt att sluta kollektivavtal och rätt till stridsåtgärder först år 1965. Enligt motiven till reformen (prop.1965:60 s 109) innebar de preliminära huvudavtal som – efter mönster av Saltsjöbadsavtalet – träffats med de offentliga tjänstemännens huvudorganisationer avsevärda garantier mot samhällsfarliga konflikter inom det offentliga tjänstemannaområdet.

I början av 1971 bröt det ut en konflikt på det offentliga tjänstemannaområdet som gav upphov till både strejker och lockouter i mycket stor omfattning. Det var uppenbart att verkningarna kunde bli allvarliga. Riksdagen beslutade därför den 12 mars 1971 om en lag om förnyad giltighet av vissa kollektivavtal. Genom lagen fick regeringen fullmakt enligt följande:

Har i konflikt om arbetstagares anställnings- eller arbetsvillkor vidtagits stridsåtgärder som hotar väsentliga medborgarintressen, får Konungen förordna att kollektivavtal, som senast ägde tillämpning mellan parterna i konflikten, på nytt skall äga giltighet som sådant avtal. Förordnande kan avse en tid av högst sex veckor och gäller längst till den tidpunkt då nytt kollektivavtal träffas.

Lagen trädde i kraft omedelbart. I lagtexten angavs att förordnande inte fick avse tid efter den 25 april 1971. Med stöd av lagen utfärdade regeringen samma dag en kungörelse som trädde i kraft den 13 mars 1971 kl 00.00. Genom kungörelsen förlängdes senast gällande kollektivavtal mellan de statliga och kommunala parterna på arbetsgivarsidan och Stats-tjänstemännens riksförbund (SR), SACO och till SACO anslutna organisationer till och med den 23 april 1971 eller den tidigare dag då nytt kollektivavtal träffats. Innan tidsperioden löpte ut löstes konflikten.

I februari 1990 lade den dåvarande socialdemokratiska regeringen fram ett åtgärdsprogram med pris- och hyresstopp, lönestopp och kommunalt skattestopp. Enligt förslaget till lag om allmänt lönestopp skulle det under lagens giltighetstid vara förbjudet att ta emot högre löner och andra ersättningar i anställningsförhållanden för samma eller jämförbara arbetsuppgifter än som utgick dessförinnan. Förbudet skulle gälla både privat och offentlig sektor och såväl för den kollektivavtalsreglerade arbetsmarknaden som för områden där kollektivavtal tillfälligtvis inte gällde eller helt saknades. Lagen skulle gälla från den 8 februari 1990 till utgången av år 1991.

Enligt förslaget skulle arbetsmarknadens parter bli bundna av fredsplikt i fråga om löner och andra ersättningar till arbetstagare. Den som bröt mot bestämmelsen om fredsplikt skulle kunna bli skadeståndsskyldig och den som bröt mot bestämmelserna om lönestopp skulle kunna dömas till böter. Statens pris- och konkurrensverk skulle få medge undantag från lönestoppet om särskilda skäl föranledde det.

Arbetsmarknadsutskottet (AU) inhämtade yttrande från lagrådet, som uttalade att det, särskilt mot bakgrund av långvarigheten i det föreslagna konfliktförbudet, var mycket möjligt att kritik kunde komma att riktas mot Sverige av organ inom Europarådet och ILO. Enligt lagrådets mening kunde Sveriges internationella förpliktelser dock inte anses förhindra att den föreslagna lagen genomfördes.

I enlighet med förslag av AU avvisades hela åtgärds paketet av riksdagen, varefter regeringen avgick. Enligt AU innebar regleringen ett avsteg från den fria förhandlingsrätt, som sedan decennier var etablerad på den svenska arbetsmarknaden. AU ansåg vidare att lönestoppet skulle ge upphov till en omfattande byråkratisk hantering, att vissa kategorier av arbetstagare skulle kunna kringgå lagstiftningen samt att regelöverträdelser borde leda till skadestånd och inte till straff.

2.6 Jämställda löner enligt lag och avtal

Lönesättningen på varje arbetsplats skall vara förenlig med gällande rätt om jämställdhet mellan könen. Det regelverk som tidigare har beskrivits i detta kapitel syftar närmast till att lägga fast hur löneförhandlingar skall gå till, vilka stridsåtgärder som skall få förekomma och vilka formella krav som skall gälla för kollektivavtalen. Jämställdhetslagstiftningen skiljer sig från övrig arbetsrättslig lagstiftning genom att den berör innehållet i löneavtalen. Här ställs det, inte minst genom EG-rätten, uttryckliga och detaljerade krav, som syftar till att lönesättningen skall vara lika för kvinnor och män.

Lagstiftningen har betydelse för hur kollektivavtalen är utformade. Den gäller emellertid oberoende av om det finns kollektivavtal om löner eller ej. För att upprätthålla kollektivavtalens legitimitet är det angeläget att de ges en sådan utformning att de rättsliga kraven kan uppfyllas vid lönesättningen på de enskilda arbetsplatserna.

I detta avsnitt redovisas bestämmelser i internationella konventioner, EG-rätt och intern svensk lagstiftning om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete. Några svenska rättsfall på detta område refereras, eftersom Arbetsdomstolens resonemang visar hur jämställdhetslagstiftningen skall tolkas. Slutligen ges en kort redogörelse för Kvinnomaktsutredningens överväganden i fråga om löner.

Internationella konventioner

FN

Sverige har ratificerat ett antal konventioner som tar sikte på att förverkliga principen om lika lön för kvinnor och män. Dit hör FN:s universella förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 23:2) och FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 7 (a) (i)). Den viktigaste FN-konventionen på området är konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. Artikel 11 i den konventionen ålägger konventionsstaterna att med jämställdheten som grund säkerställa bl.a. rätt till lika lön för arbete av lika värde. I artikeln nämns särskilt rätten till lika behandling i fråga om arbetsvärdering.

ILO

Inom ILO har Sverige ratificerat följande konventioner på jämställdhetsområdet:

- konvention (nr 100) om lika lön för kvinnor och män för arbete av lika värde,
- konvention (nr 111) om diskriminering (anställning och yrkesutövning) samt
- konvention (nr 156) om jämställdhet mellan manliga och kvinnliga arbetstagare.

Av störst betydelse i detta sammanhang är den förstnämnda konventionen. Genom den åtar sig medlemsländerna att främja och trygga tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män för arbete av lika värde, och att vidta åtgärder för att främja en objektiv arbetsvärdering om konventionens bestämmelser därigenom lättare kan genomföras. Staten är folkrättsligt sett skyldig att trygga tillämpningen i fall där staten har ett direkt eller indirekt inflytande på lönesättningen, t.ex. genom sin roll som arbetsgivare. På andra områden där parterna i fria förhandlingar träffar avtal om löner inskränker sig statens skyldighet till att främja tillämpningen av likalöneprincipen.

Europarådets sociala stadga

Enligt Europarådets sociala stadga (artikel 4:3) åtar sig de fördragslutande länderna att erkänna manliga och kvinnliga arbetstagares rätt till lika lön för lika och likvärdigt arbete. Vidare finns det i ett tilläggsprotokoll till stadgan från år 1987 (artikel 1) en bestämmelse om att alla arbetstagare skall ha rätt till lika möjligheter och lika behandling i frågor, som rör anställning och yrkesutövning utan diskriminering på grund av kön.

EG-rätt

EG-lagstiftningen om jämställdhet är omfattande och har präglat den nationella rätten i medlemsländerna. Den grundläggande bestämmelsen för jämställdhetsarbetet inom EU är artikel 119 i EG-fördraget. Enligt den bestämmelsen skall varje medlemsstat säkerställa och upprätthålla principen om lika lön för män och kvinnor för lika arbete.

Amsterdamfördraget innebär en förstärkning av jämställdhetsfrågorna i EG-fördraget. Genom ett tillägg i artikel 2 förs jämställdhet in som ett grundläggande mål för gemenskapen. Jämställdhetsperspektivet skall vidare, enligt ett tillägg i artikel 3, beaktas och främjas i alla gemenskapens aktiviteter. Vidare ändras ordalydelsen i artikel 119. EG-domstolen har sedan länge tillämpat artikeln så att rätt till lika lön gäller inte bara vid lika arbete utan även vid arbete av lika värde. Detta skall nu också komma till uttryck i fördragstexten. Det innebär en politisk markering av frågans vikt, men det kommer inte att innebära någon förändring i den praktiska tillämpningen.

En ny bestämmelse i artikel 119.3 innebär att rådet, med kvalificerad majoritet, skall besluta om åtgärder för att säkerställa principen om lika möjligheter och lika behandling i frågor, som rör anställning och yrke, inklusive principen om lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Härigenom skapas en specifik rättslig grund för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden både när det gäller arbete och lön. Slutligen förs det i artikel 119.4 in en formulering som syftar till att klargöra att likabehandlingsprincipen inte utgör något hinder för medlemsstaterna att använda sig av positiv särbehandling av underrepresenterat kön för att åstadkomma jämställdhet i praktiken på arbetsmarknaden.

År 1997 antog rådet direktivet 97/80/EG om bevisbörd vid mål om könsdiskriminering. Direktivet innebär en kodifiering av EG-domstolens praxis i fråga om bevisbördans placering. När det i könsdiskrimineringsmål läggs fram fakta som ger anledning att anta att det har förekommit direkt eller

indirekt diskriminering, skall det enligt direktivet åligga svaranden att bevisa att det inte har förekommit något brott mot principen om likabehandling.

Artikel 119 har direkt effekt och kan därmed grunda rättigheter och skyldigheter för enskilda. Det innebär att arbetstagare inom EU kan väcka talan i nationell domstol och åberopa artikeln mot sin arbetsgivare. I fall då det råder tvekan om hur EG-rätten skall tolkas skall domstolen, som redovisats under 2.1, inhämta ett förhandsavgörande från EG-domstolen angående tolkningen innan målet slutligt avgörs. Genom sådana avgöranden har EG-domstolen utvecklat innebörden av likalönsprincipen. Det har också skett genom att EG-kommissionen har väckt talan mot medlemsstater i EG-domstolen och gjort gällande att staterna har brutit mot artikel 119. Både Storbritannien och Danmark har på det sättet, efter domar under 1980-talet, tvingats att bättre anpassa sina lagregler till innehållet i artikeln.

Genom förhandsavgörande har EG-domstolen slagit fast att artikel 119 omfattar inte bara direkt utan även indirekt diskriminering. Indirekt diskriminering föreligger när en skenbart könsneutral bestämmelse, eller ett skenbart könsneutralt kriterium eller förfaringssätt, i praktiken missgynnar personer av ett kön i förhållande till personer av ett annat kön. Begreppet lön har givits en förhållandevis vid definition. Kravet på lika lön kan enligt domstolen bara uppfyllas genom en höjning av den lägre lönen. Artikel 119 är bara tillämplig vid jämförelse mellan arbetstagare hos samma arbetsgivare. Den har ansetts gälla även när de som jämförs har varit anställda under olika tidsperioder, men en jämförelse med en helt hypotetisk arbetstagare har inte godtagits av domstolen.

Särskilt intressanta för utredningen är de avgöranden rörande indirekt diskriminering, varigenom grupper av arbetstagare har jämförts med andra grupper. Så har t.ex. en löneförmån för en deltidsanställd kvinna flera gånger jämförts med motsvarande förmån för en heltidsarbetande man. Bedömningen har gjorts mot bakgrund av att flertalet deltidsarbetande är kvinnor medan flertalet heltidsarbetande är män.

Danfoss-målet (C-109/88, [1989] ECR, s. 3199) handlade om att en statistisk undersökning på arbetsplatsen hade visat att kvinnorna i genomsnitt tjänade mindre än männen och att det inte gick att förstå hur kriterierna i ett arbetsvärderingssystem hade använts. Sedan domstolen hade konstaterat att bevisbördan gått över på arbetsgivaren hade denne att visa att det förelåg objektiva skäl utan samband med kön för löneskillnaden. Arbetsgivaren invände till sitt försvar att de individuella lönepåslag, som orsakade skillnaderna, hade bestämts med utgångspunkt i kollektivavtalsbestämmelser som angav att flexibilitet, utbildningstid och anställningstid skulle premieras. Enligt EG-domstolen räckte inte detta som förklaring. Eftersom kriterierna typiskt missgynnade kvinnor var arbetsgivaren tvungen att visa att kriterierna hade reell betydelse för

utförandet av arbetsuppgifterna. När det gällde anställningstid ansågs detta dock vara sakligt även om kvinnor typiskt sett missgynnades. Arbetsgivaren behövde därför bara försvara tillämpningen av arbetsvärderingssystemet såvitt gällde flexibilitet och utbildningstid.

I Nimz-målet (C-184/99, [1991] ECR I, s. 297) modifierade domstolen det nyss beskrivna synsättet på kriteriet anställningstid och krävde att även det skulle motiveras sakligt i förhållande till arbetsuppgiften.

I målet Enderby (C-127/92, [1993] ECR I s. 5535) prövade EG-domstolen om könsdiskriminering förelåg när en arbetsgivare betalade en yrkesgrupp, som nästan helt bestod av kvinnor, lägre löner än de som gällde för manligt dominerade yrkesgrupper på samma nivå. Domstolen förklarade att det i princip är den som är diskriminerad som har bevisbördan i målet, men att bevisbördan i vissa situationer kan gå över på arbetsgivaren. Det förhållandet att lönerna för två arbeten av lika värde hade lagts fast i kollektivavtalsförhandlingar, som förts mellan samma parter men helt åtskilda från varandra räckte, enligt domstolen, inte för att styrka att det inte skett någon överträdelse av artikel 119. Om arbetsgivaren kunde förlita sig på att diskriminering inte förekommit inom ramen för kollektivavtalsförhandlingarna, tagna var för sig skulle en arbetsgivare lätt kunna kringgå principen om lika lön genom att bedriva separata avtalsförhandlingar. I målet pekade arbetsgivaren på att brist på arbetssökande till ett arbete kunde göra att arbetsgivaren betalade högre lön. På det svarade EG-domstolen att den nationella domstolen, om nödvändigt med hjälp av proportionalitetsprincipen fick avgöra om och i vilken utsträckning det argumenetet är ett sakligt godtagbart ekonomiskt motiv för löneskillnader mellan två arbeten av lika värde, av vilka det ena utförs nästan enbart av kvinnor och det andra framför allt av män.

I målet (Royal Copenhagen) (C-400/93, [1995] ECR I, s. 1275) gjorde domstolen ett uttalande om betydelsen av kollektivavtal som gör rättsläget mera osäkert än vad det kunde förefalla efter Enderbymålet.

En närmare uttolkning och precisering av artikel 119 görs i direktivet 75/117/EG om tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män. Enligt det direktivet skall medlemsstaterna bl.a. vidta åtgärder för att säkerställa att bestämmelser i kollektivavtal, individuella anställningsavtal m.m. skall kunna ogiltigförklaras eller ändras. I direktivet betonas att arbetsvärderingssystem som används för att bestämma lön, måste vara baserade på samma kriterier för både kvinnor och män och utformade så, att de utesluter all diskriminering på grund av kön.

Vid uttolkning av direktivets regel om arbetsvärderingssystem har EG-domstolen bl.a. uttalat

- att det är förbjuden särbehandling på grund av kön om man, vid bestämmande av om ett arbete är särskilt ansträngande eller särskilt

tungt, håller sig till värden som svarar mot vad den genomsnittliga arbetstagaren av ett visst kön förmår samt

- att arbetsvärderingssystem, för att inte vara könsdiskriminerande, i princip skall innehålla faktorer som arbetstagare av båda könen är särskilt ägnade att uppfylla.

Jämställdhetslagen

Enligt 2 kap 16 § regeringsformen får en lag eller en annan föreskrift inte innebära missgynnande på grund av kön. En närmare reglering som gäller kvinnors och mäns lika rätt i arbetslivet finns i jämställdhetslagen. Den nu gällande lagen (1991:433) trädde i kraft den 1 januari 1992.

Enligt jämställdhetslagen skall arbetsgivare och arbetstagare samverka för att jämställdhet i arbetslivet skall uppnås. De skall särskilt verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män, som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt (2 §). Under rubriken Aktiva åtgärder i lagen anges vad arbetsgivare är skyldiga att göra inom ramen för ett målinriktat arbete med syfte att aktivt främja jämställdheten (3-12 §§). Därpå följer bestämmelser om förbud mot könsdiskriminering (15-21 §§).

Lagens definition på otillåten könsdiskriminering är att någon missgynnas under sådana omständigheter att missgynnandet har ett direkt eller indirekt samband med den missgynnades könstillhörighet. Lagen förbjuder könsdiskriminering i vissa fall. Ett förbud som tar sikte på diskriminerande anställningsvillkor finns i 18 § jämställdhetslagen. Enligt den bestämmelsen skall otillåten könsdiskriminering anses föreligga, när en arbetsgivare tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem som arbetsgivaren tillämpar för arbetstagare av motsatt kön, när de utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

När det gäller diskriminering är det ofta svårt eller omöjligt att bevisa att en kränkning har ägt rum. Bestämmelsen är därför utformad som en s.k. presumptionsregel. Vid en prövning av om en arbetsgivare har brutit mot 18 § görs det först en jämförelse mellan arbetsuppgifter, som utförs av kändanden och arbetsuppgifter, som utförs av en eller flera andra arbetstagare hos arbetsgivaren. Jämförelsen kan bara göras mellan enskilda individer, som är av olika kön. Den kan inte generellt ta sikte på kvinnor och män som olika grupper av anställda. Jämförelsen måste alltid göras hos den arbetsgivare som är svarande i målet.

Om jämförelsen visar att arbetstagarna utför arbete, som är att betrakta som lika eller likvärdigt och att arbetsgivaren tillämpar sämre villkor för den eller de arbetstagare, som har väckt talan i målet än för arbetstagare av det andra könet (jämförelsepersonerna), föreligger presumtion för otillåten

könsdiskriminering. Bevisbördan övergår då på arbetsgivaren. För att vinna målet måste arbetsgivaren bevisa antingen att skillnaden i lön eller anställningsvillkor beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att den i vart fall inte, vare sig direkt eller indirekt, har samband med arbetstagarens könstillhörighet.

Enligt en särskild bestämmelse i jämställdhetslagen är ett avtal ogiltigt i den mån det föreskriver eller medger sådan könsdiskriminering, som är otillåten enligt lagen. Vidare finns det möjlighet till ogiltigförklaring av en bestämmelse eller en rättshandling för det fall en arbetstagare därigenom har diskriminerats av sin arbetsgivare på ett otillåtet sätt. En arbetsgivare, som har gjort sig skyldig till könsdiskriminering i strid mot lagens bestämmelser, skall betala skadestånd till arbetstagaren både för den förlust som har uppkommit och för den kränkning som diskrimineringen har inneburit.

Det är Jämställdhetsombudsmannen (JämO), som har till uppgift att utöva tillsyn över hur lagen efterlevs, medan arbetsmarknadens parter svarar för efterlevnaden av de jämställdhetsavtal, som skall träffas med stöd av lagen. JämO kan väcka talan i domstol i diskrimineringstvister. För en fackligt organiserad arbetstagare är det i första hand den fackliga organisationen, som får föra talan. Är arbetstagaren oorganiserad kan JämO föra talan om arbetstagaren begär det. En enskild arbetstagare kan också väcka talan om könsdiskriminering mot sin arbetsgivare.

Två rättsfall

De krav som ställs på arbetsgivare i fråga om lönesättningen har belysts av Arbetsdomstolen i några fall av vilka två redovisas här. I det första fallet är det fråga om en ganska lättfattlig jämförelse mellan två personer som utövade samma yrke.

I domen *AD 1995 nr 158 (JämO ./. Kumla kommun)* gjordes en jämförelse mellan en kvinnlig och en manlig förvaltningsekonom. JämO gjorde gällande att de hade lika eller likvärdigt arbete och att det förhållandet att den kvinnliga ekonomen hade lägre lön än den manliga var att betrakta som könsdiskriminering. Det fanns inte någon systematisk arbetsvärdering att utgå från. Arbetsdomstolen gjorde sin bedömning utifrån en redogörelse för valda sakomständigheter i anslutning till vissa generella kriterier som angetts i förarbetena till jämställdhetslagen, nämligen kunskap och förmåga (färdigheter), arbetsinsats (ansträngning), ansvar samt arbetsförhållanden. Enligt Arbetsdomstolen visade utredningen i målet att det ställdes lika höga krav på den kvinnliga ekonomen som på den manliga. Arbetsdomstolen ansåg därför att det var visat att det var fråga om likvärdigt arbete.

Det låg nu på kommunen att bevisa att det inte var fråga om könsdiskriminering. Kommunen argumenterade i första hand så att marknadssituationen, både vid anställningstidpunkten för den manliga ekonomen och vid den tid som prövningen i målet gällde, motiverade att han hade fått högre lön. Arbetsdomstolen fann det inte visat att det förhöll sig på det sättet. Därefter gjorde kommunen gällande att den manliga ekonomen hade personliga kvalifikationer, som utgjorde skäl för löneskillnaden. Enligt Arbetsdomstolen visade utredningen inte heller någon skillnad mellan mannen och kvinnan i detta avseende. Otillåten könsdiskriminering ansågs därför föreligga.

Det andra fallet är mera komplicerat eftersom det innefattar jämförelser mellan arbetstagare med olika yrken, för vilka arbetsgivaren skall bestämma lönen med tillämpning av olika kollektivavtal.

I domen *AD 1996 nr 41 (JämO ./. Örebro läns Landsting)* förde JämO talan för barnmorskan Kia Wetterberg och gjorde gällande att landstinget tillämpade lägre lön för henne än för två manliga klinikingenjörer, trots att hon utförde arbete, som kunde betraktas som likvärdigt med deras arbete. Till stöd för att arbetena var likvärdiga åberopade JämO en arbetsvärdering för de tre arbetstagarnas arbete. I sina domskäl (s. 301) gjorde Arbetsdomstolen följande reflektioner kring omständigheterna i målet:

Mellan barnmorskans och klinikingenjörernas arbeten föreligger uppenbara, stora olikheter och arbetena kan knappast i något avseende betecknas som lika. De tre i målet aktuella arbetstagarnas löner är bestämda i kollektivavtal. Dessa löner måste antas återspegla vad som allmänt gäller enligt kollektivavtal för barnmorskor och klinikingenjörer. JämO:s yrkande om ogiltigförklaring av kollektivavtalet avser visserligen endast en del av det kollektivavtal mellan landstinget och SHSTF i vilken Kia Wetterbergs lön bestämts. Uppenbarligen är dock JämO:s inställning att ett bifall till talan i detta mål bör få verkningar också i andra tvister. Den yttersta konsekvensen skulle med JämO:s inställning kunna bli att samtliga sjukvårdshuvudmän anses ha på ett otillåtet sätt lönediskriminerat samtliga barnmorskor och eventuellt även annan vårdpersonal och att ett stort antal lokala kollektivavtal skulle komma att förklaras ogiltiga.

Enligt Arbetsdomstolen fanns det anledning att särskilt se till vilken betydelse kollektivavtalen bör tillmätas i detta sammanhang. Domstolen uppehöll sig bl.a. vid rättssäkerhetsaspekten (s 306) och påpekade följande:

En arbetsgivare som slutit ett kollektivavtal kan på grund av lönediskrimineringsreglerna försättas i en besvärlig valsitua-

tion. Arbetsgivaren kan välja att tillämpa kollektivavtalet och då riskera att talan angående skadestånd för otillåten lönediskriminering väcks. En sådan talan kan t.o.m. väckas av motparten i kollektivavtalet. Väljer arbetsgivaren i stället att betala någon arbetstagare en lön som avviker från vad som föreskrivits i kollektivavtalet kan arbetsgivaren i vissa fall riskera att kollektivavtalsmotparten kräver skadestånd för kollektivavtalsbrott.

Arbetsdomstolen kom till slutsatsen att JämO inte hade förmått visa att Kia Wetterbergs arbete var likvärdigt med klinikingenjörernas. Domstolen framhöll att det, inte minst av rättssäkerhetsskäl, måste ställas stora krav på en arbetsvärdering som åberopas i ett lönediskrimineringsmål, där det görs gällande att vissa arbeten är likvärdiga och den värderingen avviker från de generella bestämmelser, som kommer till uttryck i kollektivavtalets lönebestämmelser. Det gäller särskilt när de jämförda arbetena är av helt olika slag. Den arbetsvärdering, som hade åberopats i målet, gav enligt domstolen inte något säkert underlag för de på grundval av arbetsbeskrivningarna gjorda värderingarna.

Med stöd av en ny arbetsvärdering har JämO 1997 på i huvudsak samma grunder som tidigare väckt talan för Kia Wetterbergs räkning mot Örebro läns landsting angående diskriminering under en senare tidsperiod. Det målet är för närvarande föremål för prövning i Arbetsdomstolen, som i juli 1998 har begärt förhandsbesked från EG-domstolen. Frågan till EG-domstolen gäller om EG-rätten kräver att ersättning för obekväm arbetstid och värde av arbetstidsförkortning skall ingå i underlag för lönejämförelse. Det tar vanligen ca 18 månader att få svar från EG-domstolen på en begäran om förhandsavgörande.

JämO har i ytterligare två mål väckt talan för barnmorskor mot Stockholms läns landsting och påstått att lönediskriminering har förekommit. Dessa båda mål torde inte kunna avgöras förrän EG-domstolen har givit förhandsbesked i det nyss nämnda målet.

Utredningar

Pågående utredning

I juli 1998 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av vissa delar av jämställdhetslagen och lämna förslag till lagändringar som översynen ger anledning till (dir. 1998:60). Utredaren skall på olika sätt analysera jämställdhetslagens regler och överväga om det,

bl.a. mot bakgrund av EG-rätten och dess utveckling, behöver göras lagändringar. Uppdraget skall redovisas senast den 1 september 1999.

Kvinnomaktsutredningen

Den år 1994 tillsatta Kvinnomaktsutredningen har lagt fram förslag, som har med lönebildning att göra. Ett av förslagen har dessutom direkt samband med den här utredningen.

Kvinnomaktsutredningen hade till uppgift att kartlägga och analysera fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män och lade i januari 1998 fram betänkandet SOU 1998:6, *Ty makten är din Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige*. Till betänkandet hör tretton volymer med forskningsrapporter inom området. I betänkandet föreslås att regeringen tar initiativ till uppbyggandet av ett partsgemensamt organ, som skall verka för en genomtänkt, könsneutral lokal lönesättning. Det partsgemensamma organets uppgift skall vara att samla in och sprida kunskap om metoder för att objektivt värdera de krav som olika arbetsuppgifter ställer samt hitta tekniker för att identifiera omedvetna värderingar, såsom könsstereotyper i lönesättningen.

Vidare föreslås att jämställdhetslagen förtydligas så att kvinnors och mäns löner skall kunna jämföras mellan olika befattningstyper, att fackliga företrädare skall få rätt att ta del av de löneuppgifter som behövs för det lokala kartläggningsarbetet samt att arbetsgivaren vid den årliga kartläggningen redovisar vad man har gjort för att åtgärda löneskillnader som upptäckts vid föregående års kartläggning.

I Kvinnomaktsutredningens betänkande föreslås vidare att det av den här utredningen föreslagna Medlingsinstitutet får som särskild uppgift att bevaka löneutvecklingen för kvinnor och män, lämna regelbundna rapporter och diskutera metoder för att komma åt omotiverade löneskillnader mellan kvinnor och män. Med tanke på de stora förändringar som pågår på lönebildningens område – från kollektivt till individuellt, från centralt till lokalt – är det enligt Kvinnomaktsutredningen speciellt angeläget att studera utfallen för kvinnor och män just nu.

3 Ekonomisk utveckling, arbetsrätt och förhandlingssystem i några länder

I detta kapitel redovisas den ekonomiska utvecklingen i några länder och hur dessa har utformat löneförhandlingssystem, förlikningsverksamhet, arbetsrätt m.m. En sådan beskrivning är väsentlig som bakgrund till övervägandena om förändringar i den svenska medlingsverksamheten och lönebildningen. Av redovisningen framgår hur några av de förslag till förbättring av lönebildningen, som har diskuterats i Sverige, har tillämpats i andra länder.

Genomgången visar att förhandlingssystem och arbetsrätt är mycket olika i de studerade länderna. De har utvecklats på grundval av de historiska erfarenheterna i respektive land. Den ekonomiska utvecklingen har ofta spelat en avgörande roll vid förändring av systemen. Ett genomgående drag är att större förändringar har utlösts av en kris. Det är dock inte alltid så att kriser har medfört att förhandlingssystemen har förändrats.

Urvalet består av åtta europeiska länder i vår nära omgivning samt Förenta staterna (USA). En huvudprincip för urvalet har varit att välja länder med en god ekonomisk utveckling. De flesta länder i Europa har de senaste två decennierna drabbats av hög arbetslöshet under någon period. I några länder har emellertid situationen förbättrats påtagligt de senaste åren, vilket framgår av att sysselsättningen har ökat och arbetslösheten har minskat. Till denna grupp hör Danmark, Finland, Norge, Nederländerna, Storbritannien och Irland. Österrike utgör ett undantag från övriga Europa genom att arbetslösheten hela tiden har legat på en måttlig nivå. Samtliga dessa sju länder ingår bland de studerade. Tyskland finns också med i urvalet, eftersom det är av särskilt stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen i Europa och inte minst för Sverige. USA är ett land med en lokal lönebildning och en väsentligt mindre reglerad arbetsmarknad än vad som är vanligt i de kontinentaleuropeiska länderna.

Kapitlet inleds med en översikt av samtliga undersökta länders ekonomiska utveckling, arbetsrätt och förhandlingssystem. Detta presenteras i avsnitt 3.1. Därefter följer en mer utförlig redovisning för respektive land i de efterföljande avsnitten. Länderpresentationerna följer samma disposition och inleds således med en redovisning av den ekonomiska utveck-

lingen följt av det arbetsrättsliga systemet och avslutningsvis förhandlingssystemet. För varje land redovisas en faktaruta under respektive avsnitt.

Underlag för kapitel 3 är inhämtat vid besök i länderna. Utredningen har bl.a. varit i kontakt med arbetsmarknadens parter, ekonomiska institut och medlingsinstitut i de undersökta länderna. Avsnitt 3.10 bygger delvis på en rapport som arbetsmarknadsrådet Roland Spånt i USA har skrivit till utredningen.

3.1 Allmän översikt

Ekonomisk översikt

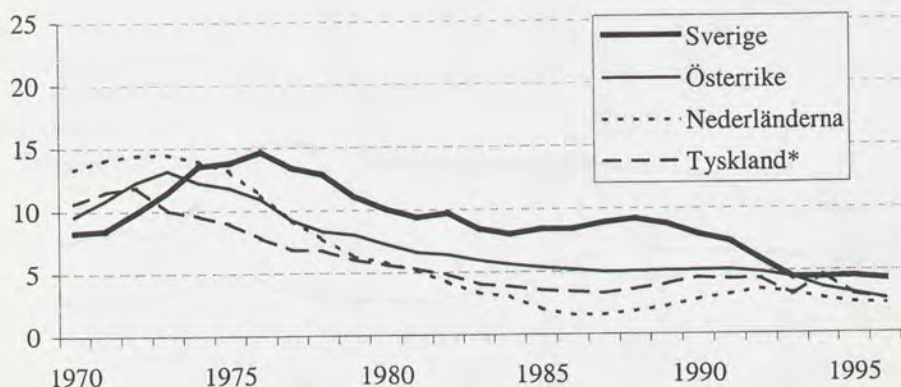
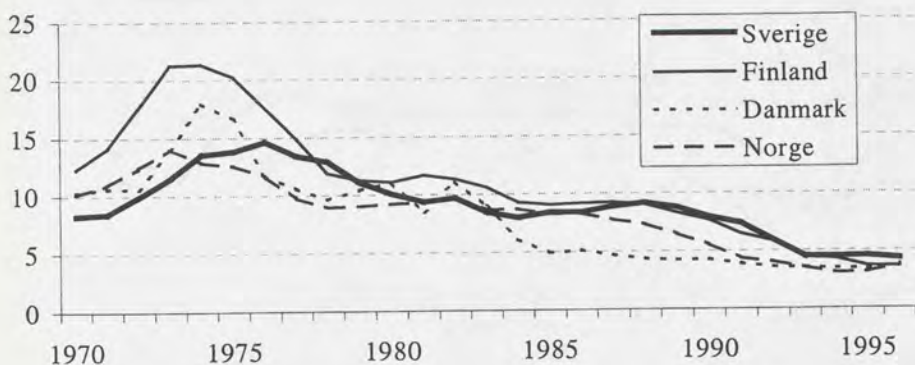
Den svenska lönebildningen har inte fungerat väl de senaste decennierna. Sverige har haft högre löneökningar, högre inflation och lägre tillväxt än många jämförbara länder. Under 1990-talet har problemen på arbetsmarknaden blivit tydliga med hög arbetslöshet och lägre sysselsättningsgrad än tidigare. Här ges en översikt av den svenska utvecklingen mot bakgrund av utvecklingen i ett antal länder, som har varit mer framgångsrika när det gäller att åstadkomma tillväxt och att bekämpa arbetslösheten. Utvecklingsmönstren i de olika länderna skiljer sig dock åt. Skillnaderna sammanhänger till stor del med hur starka effekterna har kommit att bli av de kriser och omvälvningar som har inträffat under den beskrivna perioden. Länderna har dessutom gjort olika val vad gäller inriktning och tidpunkter för omläggningar av den ekonomiska politiken.

"Stagflation" under 1970-talet

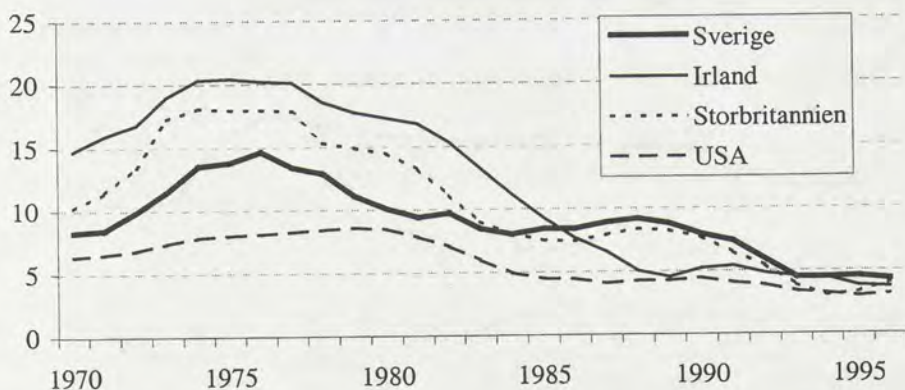
Den ekonomiska utvecklingen under 1970-talet var instabil. En finansiell oro följde efter Bretton-Woodsystemets sammanbrott och den första oljeprischocken år 1973. Den finansiella oron och chockhöjningen av oljepriset medförde i många länder ett nytt fenomen, som kom att gå under benämningen "stagflation". Det innebar att hög inflation och låg tillväxt existerade samtidigt.

Löneökningarna blev mycket höga under 1970-talet. Nominella löneökningar på 10 – 20 procent per år förekom i alla länder utom USA (diagram 3.1), vilket följdes av en dålig sysselsättningsutveckling och en ökad arbetslöshet i flertalet länder under andra hälften av 1970-talet (diagram 3.2 och 3.3).

Diagram 3.1 Lönekostnadsökning per anställd och år i näringslivet
Procent, 5 års glidande medelvärde

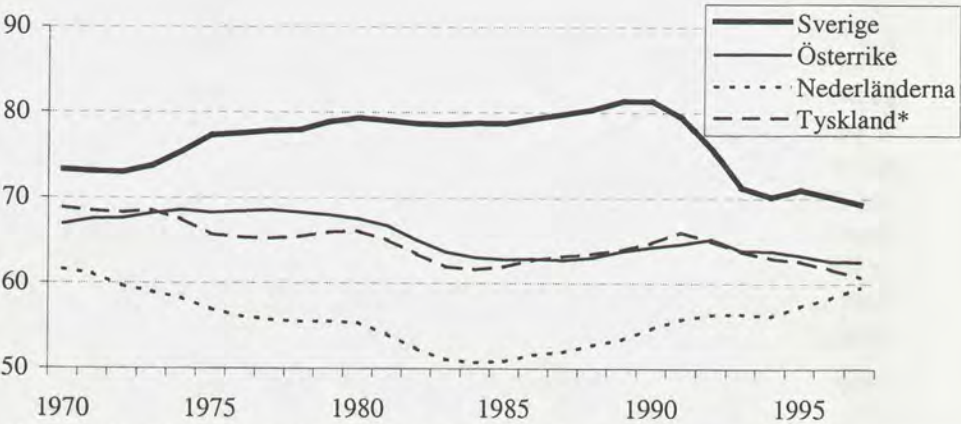
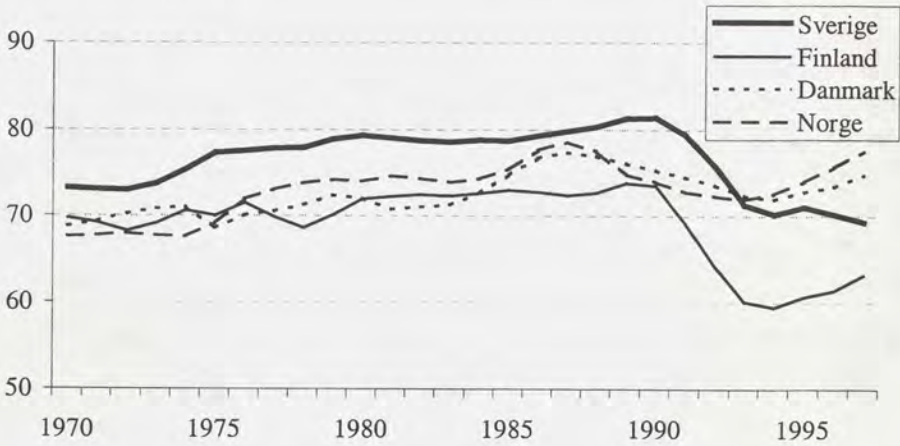


* Västra Tyskland fram t.o.m. år 1992, därefter det återförenade Tyskland



Källa: OECD Economic Outlook June 98

Diagram 3.2 Andelen sysselsatta bland personer i åldern 15-64 år
Procent



* Västra Tyskland fram t.o.m. år 1990, därefter det återförenade Tyskland

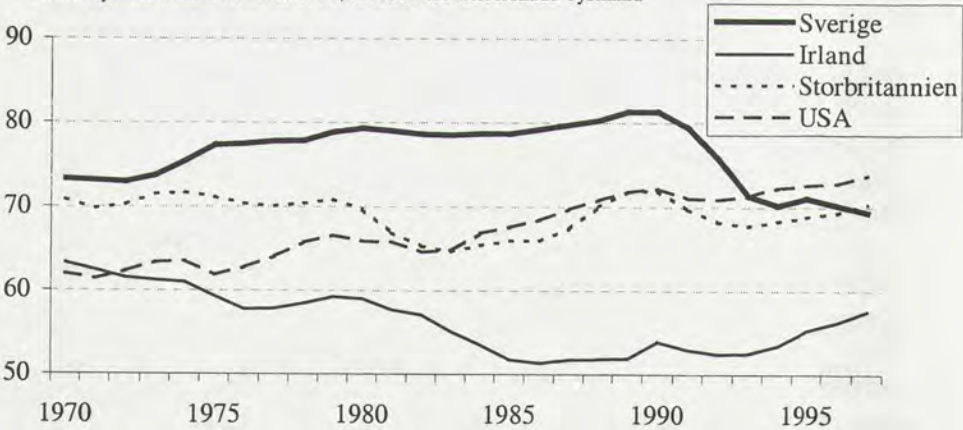
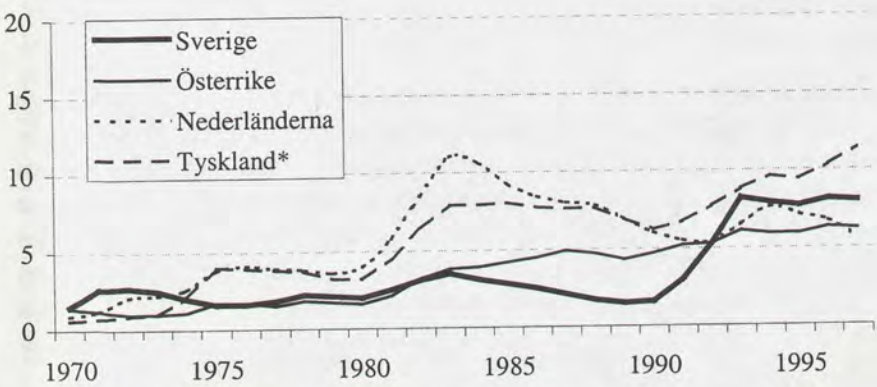
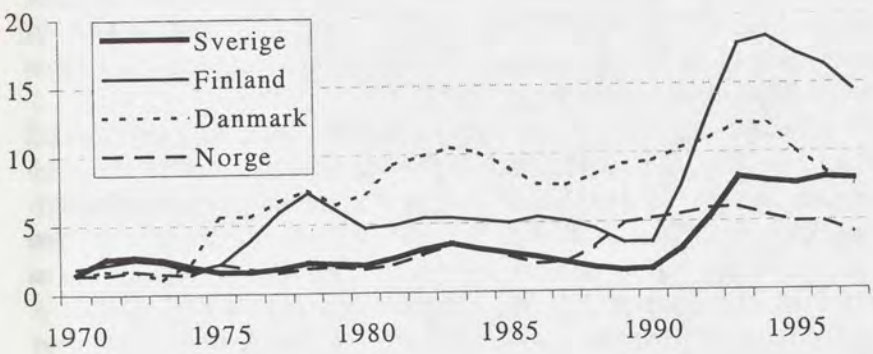
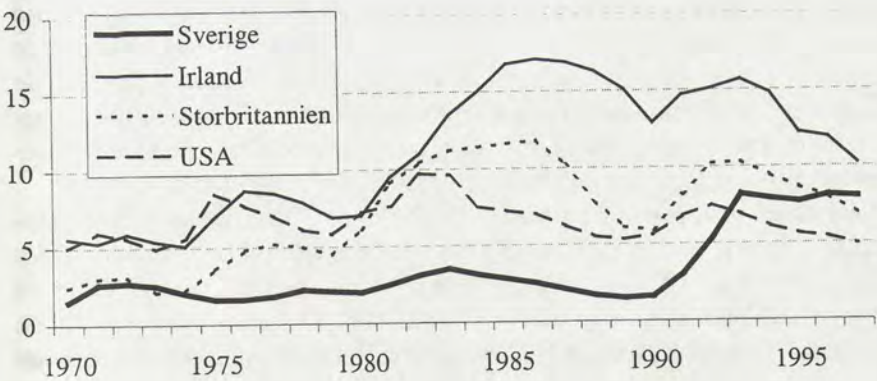


Diagram 3.3 Arbetslöshet
Procent



* Västra Tyskland fram t.o.m. år 1990, därefter det återförenade Tyskland



I Sverige, Norge, Österrike och USA förblev dock utvecklingen på arbetsmarknaden relativt god även under andra hälften av 1970-talet och början av 1980-talet. Sverige förde till att börja med en mer expansiv ekonomisk politik inkluderande en serie mindre devalveringar. Reallöneutvecklingen vid slutet av 1970-talet och i början av 1980-talet kom att bli mer dämpad än i övriga länder, samtidigt som sysselsättningen inom den offentliga sektorn expanderade snabbt.

Utvecklingen i den norska ekonomin under de senaste 25 åren har till stor del präglats av upptäckten och exploateringen av de stora olje- och naturgasreserverna till havs. Den snabba och stabila sysselsättningstillväxten kom att brytas först efter den påtagliga överhettningen av den norska ekonomin vid mitten av 1980-talet. Österrike gynnades av en fortsatt snabb produktivitetstillväxt under så gott som hela 1970-talet.

I USA fördes en expansiv ekonomisk politik efter krisen i mitten av 1970-talet. Arbetslösheten kom ändå att stiga påtagligt i början av 1980-talet.

Inflationsbekämpning under 1980-talet

I början av 1980-talet hade den ekonomiska politiken lagts om i USA och flertalet europeiska länder i en inflationsdämpande riktning. Penningpolitiken stramades åt samtidigt som utbudssidan av ekonomin stimulerades med olika former av skattesänkningar och avregleringar. Det Europeiska Monetära Systemet (EMS) med växelkursmekanismen ERM bildades 1979 i syfte att hålla de inbördes växelkurserna stabila. Den nya politiken kom att bli framgångsrik i bemärkelsen att inflationstakten föll tillbaka, trots att priserna på oljeprodukter steg efter den andra oljeprischocken år 1979.

De europeiska länderna kan delas in i tre grupper med gemensamma drag när det gäller löneutvecklingen. Storbritannien och Irland hade den högsta löneökningstakten under 1970-talet och de fick båda en mycket kraftig ökning av arbetslösheten under 1980-talet. De valde emellertid olika vägar för att hantera de ekonomiska problemen. Storbritannien valde omfattande avregleringar och en friare växelkurs, medan Irland valde trepartsöverenskommelser och att knyta sig hårdare till de centraleuropeiska valutorna. I båda fallen har under senare år löneökningstakten reducerats ner till tysk nivå, sysselsättningen ökat och arbetslösheten fallit.

Den andra gruppen länder består av Tyskland, Österrike och Nederländerna. I dessa länder gick löneökningstakten ner relativt snabbt under andra hälften av 1970-talet. Både Österrike och Nederländerna valde att knyta sina valutor relativt hårt till D-marken. Österrike knöt sin valuta direkt till D-marken medan Nederländerna deltog i valutakurssamarbetet

inom ramen för ERM. Under senare år har Nederländerna inom ramen för ERM utvecklat ett särskilt nära samarbete med Tyskland. Arbetslösheten steg snabbare i Nederländerna under början av 1980-talet, men har där- efter fallit i betydande grad och är nu tillsammans med arbetslösheten i Österrike bland de lägsta i Europa. Tyskland klarade länge att ha en relativt låg arbetslöshet, men har i samband med återföreningen och konvergensprocessen mot EMU fått notera en stigande arbetslöshet.

Den tredje gruppen länder är de nordiska. I dessa länder har anpassningen till en lägre löneökningstakt gått mer successivt från mitten av 1970-talet till mitten av 1990-talet. Det finns emellertid betydande skillnader även mellan de nordiska länderna. Finland hade de högsta löneökningstalen under 1970-talet och kom också upp till de högsta arbetslöshetsnivåerna under 1990-talet. Danmark valde före övriga nordiska länder ett närmare valutasamarbete med Kontinentaleuropa och fick tidigare en nedgång i löneökningstakten. Den snabba anpassningen till Tyskland m.fl. länder innebar först en kraftig ökning av arbetslösheten, men under 1990-talet har arbetslösheten fallit påtagligt och ligger på en låg nivå vid internationella jämförelser. Norge har haft en mindre uppgång i arbetslösheten än de flesta andra europeiska länder, men har ändå fått ner löneökningstakten nästan till tysk nivå. I både Danmark och Norge har dock överhettningstendenser varit uppenbara under senare tid.

I likhet med i många andra länder genomfördes skattereformer och avregleringar i Sverige, Norge och Finland. Samtidigt bedrev dessa länder en ekonomisk politik där låg arbetslöshet gavs en högre prioritet och låg inflation en lägre prioritet. Pris- och löneökningstakten kom trots detta att avta, om än långsammare än i de övriga länderna. Arbetslösheten ökade samtidigt endast i begränsad utsträckning och sysselsättningsläget fortsatte att förbättras.

Avregleringarna av de finansiella marknaderna ledde i många fall till en kraftig kreditexpansion vid mitten eller slutet av 1980-talet. I framför allt Sverige, Norge, Finland och Storbritannien uppkom betydande inflationsimpulser med kostnadskriser som följd. Utvecklingen i övriga länder blev mer balanserad. Den nominella löneökningstakten fortsatte att vara låg i Tyskland och Österrike. Även i Irland, Nederländerna och Danmark, som under 1970-talet hade stora problem med den snabba inflationstakten, begränsades den nominella löneutvecklingen samtidigt som den ekonomiska tillväxten blev mycket god.

Europeisk integration under 1990-talet

I samband med den tyska återföreningen och östblockets upplösning under åren 1989 - 1990 ökade påfrestningarna på flera av de europeiska ekono-

mierna. I Tyskland ledde återföreningen inledningsvis till en kraftig ökning av efterfrågan. För att motverka överhettningen stramades den tyska penningpolitiken åt. På grund av det monetära samarbetet i Europa kom realräntorna att stiga påtagligt i de flesta västeuropeiska länder. Den internationella konjunkturen försvagades samtidigt, bl.a. till följd av åtstramningarna i USA i slutet av 1980-talet. Bakslaget efter den snabba tillväxten under senare delen av 1980-talet blev i många fall omfattande. I Finland förvärrades krisen av att i stort sett hela den tidigare så viktiga byteshandeln med Sovjetunionen föll bort. I Sverige, som i likhet med Finland hade haft en god sysselsättningsutveckling och låg arbetslöshet under hela 1980-talet, sjönk sysselsättningen mycket snabbt och arbetslösheten steg till nivåer, som tidigare hade ansetts otänkbara.

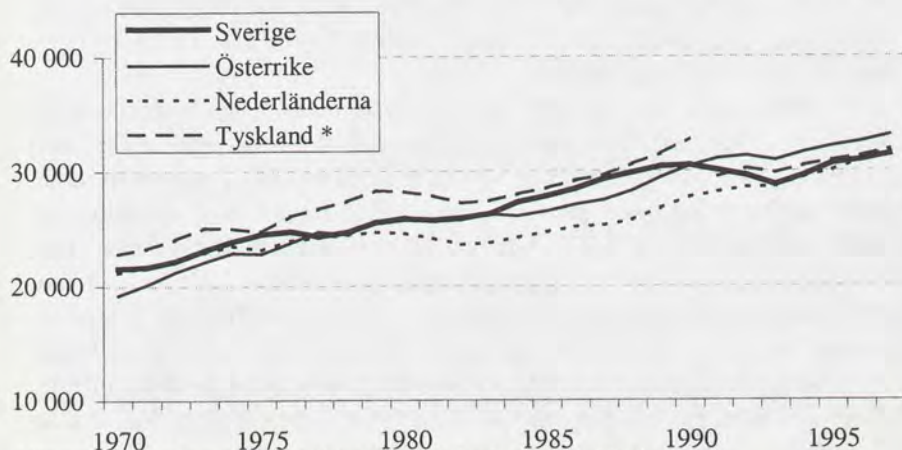
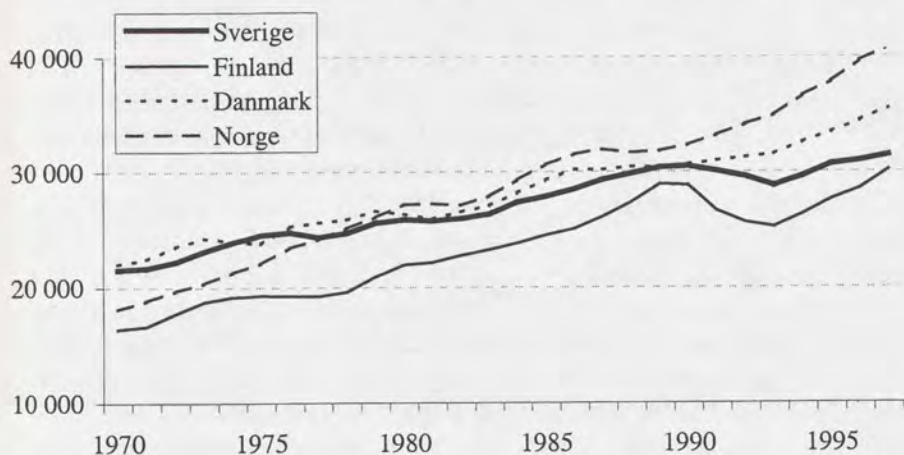
Efter kriserna på valutamarknaderna 1992 och 1993 och tillbakagången i den amerikanska ekonomin i början av 1990-talet har tillväxten återigen tagit fart i flera av de länder som här studerats (diagram 3.4). Danmark, Finland, Norge, Nederländerna, Storbritannien, Irland och USA har sedan dess haft en stabil och utdragen tillväxt, som även har lett till en påtaglig förbättring av sysselsättningen och minskning av arbetslösheten. I Tyskland har emellertid kostnaderna för återföreningen under de senaste åren kommit att få en dämpande effekt på tillväxten och sysselsättningsutvecklingen. Även i Österrike, vars ekonomi är starkt uppknuten till den tyska, har sysselsättningsutvecklingen stagnerat. Återhämtningen för svensk ekonomi har varit relativt långsam. Under det senaste året har dock sysselsättningen ökat och arbetslösheten sjunkit, bland annat genom omfattande satsningar på utbildning.

Trenden mot ökad konvergens för de olika ländernas löneökningstakt ned mot tysk nivå har kommit att bli än mer framträdande under 1990-talet. Detta i samband med att länderna har inriktat sin ekonomiska politik mot att gradvis förbereda sig för den europeiska monetära unionen EMU. I och med att växelkurserna mellan EMU-länderna låses definitivt och penningpolitiken överlämnas till Europeiska Centralbanken (ECB) den 1 januari 1999 kan man förvänta sig att kravet på konvergens vad gäller den nominella lönekostnadsutvecklingen blir än starkare.

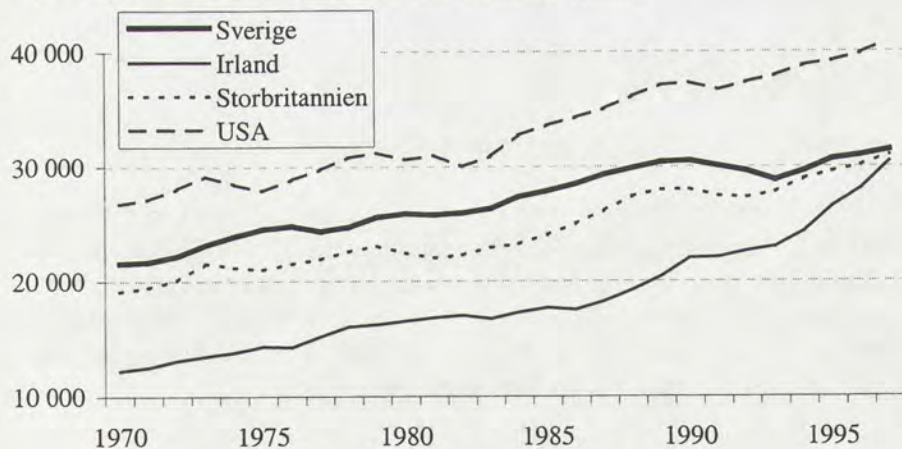
Reformer inom socialförsäkrings- och skattesystemen samt arbetsmarknadspolitik

I så gott som samtliga utvalda länder har även betydande förändringar i socialförsäkrings- och skattesystemen samt i arbetsmarknadspolitik genomförts under de tre senaste decennierna. Under 1970-talet byggdes socialförsäkringssystemen ut och skattetrycket ökade i flertalet europeiska länder. Även omfattande arbetsmarknadspolitiska reformer genomfördes.

Diagram 3.4 Bruttonationalprodukt per invånare i åldern 15-64 år
Köpkraftskorrigerat, US Dollar, 1996 års priser



* Västra Tyskland fram t.o.m. år 1990, därefter det återförenade Tyskland



De allt större balansproblemen i de offentliga finanserna, vid slutet av 1970- och början av 1980-talet, bidrog till att en översyn av dessa system därefter inleddes i många länder. I Finland, där den stora utbyggnaden av socialförsäkringssystemen skedde först under 1980-talet, och i Sverige kom översynen av socialförsäkringssystemen och arbetsmarknadspolitiken igång först i samband med den djupa ekonomiska krisen i början av 1990-talet. I Norge, där de offentliga finanserna har varit starka under hela den aktuella perioden, har endast mindre förändringar genomförts.

Systemen för ersättningen vid arbetslöshet har ändrats i flera länder. Redan under 1980-talet sänktes ersättningsnivåerna i A-kassan i t.ex. Nederländerna och Storbritannien. I Sverige sänktes ersättningsnivåerna i två etapper i mitten av 1990-talet. Kvalifikationsreglerna för ersättning skärptes samtidigt, vilket redan tidigare hade gjorts i t.ex. Nederländerna. I många länder finns dessutom en klart uttalad gräns för ersättningsperiodens längd. Det gäller t.ex. Tyskland och Nederländerna, där den maximala ersättningsperiodens längd varierar beroende på ålder och antalet år med förvärvsarbete. Så kallade bortre parenteser för den inkomstrelaterade ersättningen finns även i Finland och Norge. I Danmark infördes 1994 en gräns på 7 år vilken 1996 sänktes till 5 år.

Även omfattande förändringar av skattesystemen har genomförts sedan början av 1980-talet. I många länder har marginalskatterna sänkts och skattebasen breddats på liknande sätt som skett i USA. I Nederländerna, Storbritannien, Irland och på senare år även Danmark, har samtidigt det totala skattetrycket sänkts. I Danmarks fall har dock sänkningen skett från en mycket hög nivå. Den största sänkningen har inträffat i Nederländerna, där stora delar av socialförsäkringssystemet har lyfts ut från det offentliga systemet till parterna på arbetsmarknaden. I USA, Storbritannien, Irland och Nederländerna har även olika system för s.k. *in work benefits* införts. Syftet med dessa system har varit att göra förvärvsarbete mera lönsamt än tidigare för i första hand barnfamiljer med låga inkomster.

Arbetsrättsliga system

Organisationernas ställning på arbetsmarknaden

De arbetsrättsliga systemen i olika länder är lättare att förstå med kännedom om vissa grundläggande förhållanden när det gäller organisationernas ställning. Det gäller exempelvis hur representativa de är bland arbetsgivare respektive arbetstagare. En annan viktig faktor är de uppgifter organisationerna har i sina respektive länder och det sätt på vilket dessa påverkar deras ställning och legitimitet i lönebildningen.

I Sverige är ca 90 procent av arbetstagarna organiserade i fackföreningar. Organisationsgraden på arbetstagersidan är lika hög i Finland och Danmark som den i Sverige, medan organisationsgraden i Norge, Österrike och Irland ligger lägre. I Storbritannien, Nederländerna och Tyskland är inte mer än en tredjedel av arbetstagarna organiserade och i USA bara 15 procent. En förklaring till att organisationsgraden i Norge ligger lägre än i övriga Norden kan vara att de norska fackföreningarna inte administrerar arbetslöshetsförsäkringen. Både i Danmark och i Finland anses det statligt finansierade stöd, som utgår till de arbetslösa via de fackliga organisationerna, vara en av orsakerna till att organisationsgraden ökade vid en tid då arbetslösheten steg, medan fackföreningarna i exempelvis Storbritannien, Nederländerna och Tyskland i stället har förlorat medlemmar i tider av växande arbetslöshet. Den fackliga anslutningen för irländska arbetstagare har i stort sett legat på samma nivå under både 1980- och 1990-talet.

På arbetsgivarsidan är organisationsgraden högst i Österrike där medlemskap i en arbetsgivarorganisation är obligatoriskt. I Tyskland, Nederländerna och i de nordiska länderna är organisationsgraden hög, medan den ligger lägre i Irland och lägst i Storbritannien. I USA saknas direkta motsvarigheter till europeiska arbetsgivarorganisationer.

Vid en jämförelse av täckningsgraden för kollektivavtal i de undersökta länderna finner man att den varierar högst väsentligt. I Sverige är täckningsgraden av kollektivavtal ca 90 procent. I Finland och Österrike har nästan alla arbetstagare sina anställningsvillkor reglerade i kollektivavtal, som är rättsligt bindande. Detsamma gäller en stor del av arbetstagarna i Danmark, Norge, Nederländerna och Tyskland. Täckningsgraden i dessa fyra länder ligger närmast i nivå med Sveriges. Av de irländska arbetstagarna torde mindre än hälften ha sina anställningsvillkor reglerade genom kollektivavtal. Vad gäller Storbritannien är ca 35 procent av arbetstagarna berörda av kollektivavtal, men då är det att märka att dessa inte är bindande utan snarast tjänar som rekommendationer för de enskilda anställningsavtalen. I USA är kollektivavtalen bindande men täcker endast 20 procent av arbetstagarna.

Sverige har aldrig haft något system för s.k. allmängiltigförklaring av kollektivavtal. Sådana regler förekommer i några av de undersökta länderna och gör att kollektivavtalens bestämmelser kan få bindande verkan för alla arbetsgivare och arbetstagare inom de yrkesmässiga eller geografiska områden, som avtalen har slutits för. Syftet kan vara att säkerställa vissa minimivillkor och därmed ersätta behovet av särskild lagstiftning eller att åstadkomma konkurrensneutralitet mellan företagen.

Bland de undersökta länderna finns emellertid inte något, där systemet med allmängiltigförklaring har betydande utbredning. I den mån kollektivavtalens täckningsgrad är hög, beror det på att organisationsgraden är

hög, antingen på arbetsgivar- eller på arbetstagsidan. I Tyskland anses det normalt inte vara ett samhällsligt intresse att kollektivavtal allmängiltigförklaras och numera utsträcks giltigheten efter särskild prövning endast för en obetydlig del av kollektivavtalen. I Nederländerna har mellan 5 och 10 procent av arbetstagarna sina anställningsvillkor reglerade i kollektivavtal på grund av allmängiltigförklaring. I Finland är vissa kollektivavtal allmängiltiga enligt lag. Norge införde 1993 en lag som möjliggör allmängiltigförklaring av kollektivavtal i syfte att motverka s.k. *social dumping*. I Irland förekommer allmängiltigförklaring i begränsad utsträckning. En företeelse som är speciell för Irland är att det finns partssammansatta kommittéer och råd (*Joint Industrial Committees* och *Joint Industrial Councils*), som bestämmer minimilöner och anställningsvillkor inom främst vissa hantverksyrken och hemmamarknadsinriktade branscher. Dessa löner och villkor är även bindande för oorganiserade arbetsgivare och arbetstagare. Danmark, Storbritannien och Österrike saknar system för allmängiltigförklaring.

Inte i något av de undersökta länderna fungerar systemet med kollektivavtal, som i Sverige, så att arbetstagarnas lagstadgade rätt till inflytande på arbetsplatsen är beroende av att det föreligger kollektivavtal. När fackliga organisationer i Sverige vill sluta kollektivavtal, handlar det således inte bara om att uppnå vissa anställningsvillkor för medlemmarna utan kollektivavtal är också en förutsättning för att de svenska lagreglerna om partssamverkan skall bli tillämpliga i förhållande till arbetsgivarna. I flertalet länder som utredningen har undersökt finns det dock motsvarigheter till de bestämmelser i MBL, som handlar om partssamverkan på arbetsplatserna, och till de svenska bestämmelserna om styrelserepresentation. Det finns också någon form av regler, motsvarande de som finns i den svenska förtroendemannalagen, till skydd för personer, som har till uppgift att representera arbetstagarna vid kontakter med arbetsgivaren. Bestämmelserna är dock annorlunda utformade.

Mest detaljreglerad i lag är den samverkan, som utan någon formell koppling till fackliga organisationer förekommer genom företagsråden i Nederländerna, Tyskland och Österrike. I Tyskland och Österrike är praktiskt taget varje arbetsplats berörd av ett informations- och samråds-system som gäller företagets löpande verksamhet och eventuella förändringar i denna. I Nederländerna gäller detsamma för alla arbetsplatser med mer än 35 anställda. Norge och Finland har lagar som påminner om MBL, men de medför inte lika långtgående rättigheter. Även i Danmark förekommer samverkan, men den regleras inte i lag utan i avtal mellan *LO* och *Dansk Arbejdsgiverforening*. I Storbritannien förekommer arbetstagarinflytande genom samrådskommittéer med representanter för både arbetstagarna och företagsledningen, men det är inte obligatoriskt annat än för

statligt ägda företag. I Irland och USA förekommer arbetstagarinflytande endast på frivillig basis inom vissa företag.

Någon lag motsvarande den svenska förtroendemannalagen finns inte i något av de övriga nordiska länderna. I Finland finns emellertid bestämmelser i annan lagstiftning om att arbetsgivaren är skyldig att tillhandahålla lokaler för behandling av frågor om arbetsförhållanden och att fackliga förtroendemän skall ha viss rätt till ekonomisk kompensation och ett förstärkt anställningsskydd. I kollektivavtal finns längre gående regler om rätt till ledighet och skydd mot förändring av arbetsuppgifterna. Även i Danmark och Norge finns det sådana regler i kollektivavtal. I Storbritannien regleras fackliga förtroendemäns ställning lagstiftningsvägen, så att de har en viss rätt till betald ledighet t.ex. för förhandlingstid och för deltagande i facklig utbildning. I Irland och USA saknas lagstadgat skydd för fackliga förtroendemän. Ledamöterna i företagsråden i Nederländerna, Tyskland och Österrike sköter sina sysslor på betald arbetstid och har väsentligt bättre anställningsskydd än andra arbetstagare.

Danmark, Norge och Finland har någon form av lagregler om att arbetstagare skall ha rätt till styrelserepresentation. Sådana lagar gäller också i Tyskland och Österrike. I Nederländerna finns ett särskilt system varigenom bland annat företagsråden kan nominera oberoende, socialt ansedda personer till ledamöter i styrelsen för stora bolag. I Storbritannien och USA saknas lagreglering om styrelserepresentation och i Irland förekommer det endast för de statligt ägda företagen.

Genom den europeiska integrationen och införandet av den sociala dialogen i EU har parterna på Europainivå givits en starkt legitimitet. Detta har i sin tur inneburit en starkare ställning för de nationella fackliga organisationerna. Kollektivavtalets betydelse som regleringsinstrument har framhävts. Flera EG-direktiv har tillkommit efter initiativ från de fackliga organisationerna.

Kollektivavtalsförhandlingar och medling

I Sverige är förhandlingsrätten utformad så att motparten har en skadeståndssanktionerad skyldighet att förhandla. Det innebär att de fackliga organisationerna i Sverige inte behöver tillgripa stridsåtgärder vid förhandlingsvägran. Någon motsvarighet till den bestämmelsen förekommer inte i något av de undersökta länderna. Även i USA kan arbetsgivare under vissa förutsättningar vara förhandlingsskyldiga enligt lag. De kan då åläggas av en statlig myndighet att fullgöra sin förhandlingsskyldighet, men något skadestånd eller annan liknande sanktion kan inte komma i fråga.

Liksom i Sverige är kollektivavtalen i de undersökta länderna rättsligt bindande och leder till fredsplikt. Ett undantag är Storbritannien, där kollektivavtalen blir bindande för arbetsgivare och arbetstagare först efter en uttrycklig hänvisning i det individuella anställningsavtalet och där fredsplikt normalt inte gäller under avtalets giltighetsperiod. Till skillnad från vad som gäller i övriga länder skiljer man i Storbritannien inte på intressetvister och rättstvister, vilket gör att stridsåtgärder kan förekomma när parter tvistar om tolkningen av ett avtal. Detsamma gäller i Irland och USA. Ett sådant system ställer särskilda krav på konfliktlösning.

I Danmark, Norge och Finland finns det, till skillnad från i Sverige, fast anställda förlikningsmän, som skall följa förhållandena i avtalsrörelsen och som har rätt att ingripa när det föreligger risk för konflikt på arbetsmarknaden. Ingen av dem har dock för vana att gripa in självmant. I stället har systemen utvecklats så att förlikningsmannen väntar tills någon av parterna, eller båda, tar kontakt och ber om hjälp med förhandlingarna.

Svenska förlikningsmän har inga formella befogenheter att utnyttja i sin medlingsverksamhet, bortsett från möjligheten att begära vitesföreläggande hos Arbetsdomstolen vid förhandlingsvägran. Av de tre förlikningsmännen i övriga Norden har den finske Riksförlikningsmannen de svagaste formella befogenheterna.

Den danska förlikningsmannen har en speciell roll genom den möjlighet till sammanläggning som finns i Danmark. Avtalsförhandlingarna är starkt koordinerade och äger vanligen rum på våren vartannat år. Avtalsperioderna löper ut den 1 mars eller den 1 april och förhandlingarna sker enligt en i förväg fastställd körplan.

Sammanläggningen innebär att förlikningsmannen lägger fram medlingsbud som täcker flera områden, och som skall antas eller förkastas för alla områdena på en gång. De avtalsslutande parterna kommer ofta överens om att deras preliminära avtal skall ingå i det som senare blir förlikningsmannens samlade medlingsbud. Normalt sker omröstning bland fackföreningarnas medlemmar innan ett avtal slutligt antas, men besluten kan lika väl tas i representativa församlingar. Medlemmarna i de fackföreningar, som har gjort upp, kan i allmänhet förväntas rösta ja till medlarbudet.

Beslutsreglerna är reglerade i lag. För att ett medlingsförslag skall förkastas krävs att flertalet av dem som deltagit har röstat nej. Samtidigt tas stor hänsyn till hur många av de totalt sett röstberättigade, som har deltagit i omröstningen. Om mindre än 40 procent av de röstberättigade har deltagit krävs att minst 25 procent av de röstberättigade har röstat nej till medlingsbudet. Annars anses budet antaget. Om medlarbudet antas, råder det därefter fredsplikt på arbetsmarknaden i Danmark under avtalsperioden. Våren 1998 inträffade det ovanliga att ett medlingsförslag förkastades trots att det till stor del baserades på avtal som preliminärt

hade antagits av förhandlingsledningarna för de avtalsslutande parterna, varpå en storkonflikt bröt ut, vilken följdes av ingripande och lagstiftning från statsmakternas sida.

I Norge har Riksförlikningsmannen en central roll i avtalsrörelsen. Avtalsperioderna är i allmänhet tvååriga med mellanförhandling efter ett år och avtalen löper i regel ut under våren. En stor del av de centrala löneförhandlingarna avslutas hos Riksförlikningsmannen. Från arbetsgivar sidan verkar man för att förhandlingarna skall ske i en viss i förväg planerad ordning. Den nuvarande riksförlikningsmannen medverkar i regel inte till avtal, som ger högre löneökningar än vad som gäller enligt betydelsefulla, tidigare uppgjorda, avtal. Om medlingen inte leder till att parterna enas, lägger Riksförlikningsmannen ett medlingsbud. Parterna är redan från början införstådda med att det inte kommer att läggas ytterligare bud och att de måste vara beredda att ta strid om budet inte antas. I norsk lag finns bestämmelser om sammanläggning som påminner om det danska systemet. Sedan början av 1980-talet är det dock endast inom den offentliga sektorn, som dessa bestämmelser tillämpas i praktiken.

I Finland har medlingen inte lika stor betydelse som i de övriga nordiska länderna. Sannolikt hänger detta samman med att löneavtalen ofta ingår i nationella inkomstpolitiska uppgörelser, som också involverar ett stort antal andra ämnesområden av betydelse för den ekonomiska utvecklingen. När en inkomstpolitisk uppgörelse har ingåtts är den avtalsmässiga löneutvecklingen i detalj fastlagd och följs i de kommande uppgörelserna som sker branschvis. Endast om det finns parter som inte kan förmås att enas i samband med de inkomstpolitiska uppgörelserna, eller om en nationell löneuppgörelse inte blir av, träder Riksförlikningsmannen in och medlar.

Förlikningsmännen i Danmark, Norge och Finland har vissa möjligheter att uppskjuta konfliktåtgärder. Den finske Riksförlikningsmannen har ingen självständig sådan rätt utan måste vända sig till Arbetsministeriet för att beslut skall fattas. Det förutsätter att konflikten kan skada allmänt intresse. Om beslut fattas får en part i allmänhet 14 dagars respit, innan motparten kan vidta stridsåtgärder. I Danmark kan varslade konfliktåtgärder skjutas upp i två omgångar, som var och en får omfatta högst två veckor. Den andra omgången förutsätter att konflikten kan medföra samhällsfara. Det anses tveksamt om den första omgången alls fyller någon funktion för möjligheterna att få konflikten löst, eftersom den tillämpas regelmässigt. I Norge kan Riksförlikningsmannen förbjuda en konflikt fram till dess medlingen har avslutats, om konflikten kan medföra skada för allmänna intressen. Efter tio dagar kan en part dock kräva att medlingen avslutas. Om ett sådant krav framställs skall medlingen avslutas fyra dagar senare, varvid konfliktförbudet upphör att gälla.

Både i Storbritannien, Irland och USA finns statliga myndigheter för medling med väsentligt fler anställda än vid något av medlingsinstituten i

de nordiska länderna. Även inför medlaren bygger förfarandet dock helt på parternas frivilliga medverkan. Medlarna har inga formella befogenheter att ingripa i förhandlingarna och lägger inte heller några bud. Verksamheten syftar både till att lösa akuta konflikter och till att bistå parterna med att utveckla metoder för att lösa konflikter.

I Nederländerna, Tyskland och Österrike är medling inte något som sker genom statliga organ. Nederländerna saknar lagregler om medling. I Tyskland finns det i och för sig ett statligt medlingssystem, men det utnyttjas inte. Efter nazisttiden, då både fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer var förbjudna, utvecklade parterna en stark vilja att lösa sina problem på egen hand utan statlig inblandning. I förhandlingsordningar har parterna noga angivit vad som skall ske när förhandlingar har strandat. I Österrike är konfliktåtgärder så sällsynta att något särskilt medlingssystem inte behövs. Ordförandena i huvudorganisationerna på arbetsgivar- och arbetstagar sidan har ibland fungerat som medlare vid meningsskiljaktigheter på förbunds nivå.

Varsel om stridsåtgärder och medlemsomröstning inför konflikt

I Storbritannien, Nederländerna, Tyskland och Österrike förekommer inga regler om varsel i lagstiftningen. Enligt irländsk lag skall stridsåtgärder varslas en vecka i förväg. Även i USA finns lagregler om att en arbetsgivare skall förvarnas innan en strejk bryter ut.

Lagstiftningen i Norge och Finland innehåller, liksom de svenska fredspliktsreglerna i MBL, bestämmelser om varsel innan en stridsåtgärd får vidtas. I Norge är varseltiden fyra dagar från det att Riksförlikningsmannen har underrättats om att parterna inte förhandlar och Riksförlikningsmannen har två dagar på sig att besluta om eventuellt uppskjutande av konflikten enligt de ovan redovisade bestämmelserna.

I Finland skall både Riksförlikningsmannen och motparten underrättas 14 dagar innan en stridsåtgärd får vidtas. Den part som varslar om konflikt i Finland kan inte utan efterverkningar fatta beslut om att återta eller begränsa sin åtgärd. Den som gör så kan dömas till böter. Om det är fråga om stridsåtgärd, som under en tid har förbjudits av Arbetsministeriet, går det heller inte att skjuta upp åtgärden för att vidta den lite senare. En stridsåtgärd måste vidtas inom tre dagar från det att förbudstiden har gått ut. Om så inte sker får parten lägga ett nytt varsel om stridsåtgärd.

I Danmark finns inte varselregler i lag men väl i huvudavtal. Speciellt för Danmark är att parterna regelmässigt varslar om stridsåtgärder från den dag ett kollektivavtal löper ut, oavsett om förhandlingsmöjligheterna har uttömts eller inte. I flera andra länder gäller tvärtom att varsel om stridsåtgärder

gärder enbart sker när åtgärderna framstår som en sista utväg för att få en fråga löst.

Bestämmelser om att en medlemsomröstning skall hållas innan en facklig organisation får verkställa stridsåtgärder kan i praktiken även fungera som en varseltid. En omröstning kan inte äga rum utan arbetsgivarens kännedom. I Storbritannien är en stridsåtgärd olovlig, om den inte har beslutats efter omröstning bland den fackliga organisationens medlemmar fyra veckor i förväg. Även i Tyskland måste det konstateras vid en omröstning att den fackliga organisationens medlemmar är beredda att strejka. Några motsvarande bestämmelser finns inte i Sverige eller i de övriga länder, som utredningen har studerat. I Danmark, Norge och Finland är det vanligt med medlemsomröstning om avtalsförslag men det är inte reglerat i lag.

Rätten till stridsåtgärder

Gemensamt för de nordiska länderna är att stridsåtgärder endast är tillåtna för organisationer eller enskilda arbetsgivare i samband med kollektivavtalsförhandlingar. Om avtal träffas, gäller fredsplikt under avtalets giltighetsperiod. Även i Nederländerna, Tyskland, Österrike och USA är en stridsåtgärd, som syftar till att ändra avtalet under gällande avtalsperiod, otillåten. I Storbritannien och Irland leder kollektivavtalen inte automatiskt till fredsplikt. Som redan har nämnts skiljer man i dessa länder inte på intressetvister och rättstvister, vilket medför att stridsåtgärder kan vidtas i frågor som inte kan leda till stridsåtgärder i de övriga länderna.

Liksom i Sverige har såväl fackliga organisationer som arbetsgivare och arbetsgivarorganisationer i Danmark, Norge och Finland stor frihet att vidta stridsåtgärder. Parterna kan utnyttja strejk, lockout, blockad och olika typer av partiella stridsåtgärder.

Till skillnad från vad som gäller i Sverige, Norge och Finland ställs det i dansk rättspraxis vissa krav på proportionalitet. Det skall finnas ett rimligt förhållande mellan ändamålet för den stridsåtgärd som vidtas och de medel, som används för att uppnå ändamålet. Principen tillämpas exempelvis då fackliga stridsåtgärder kan medföra sådana skadeverkningar att en arbetsgivare inte kan driva sin verksamhet vidare. Rätten till sympatiåtgärder är dessutom något mer begränsad i Danmark än i Sverige. Den antas förutsätta att parterna hör till samma huvudavtalsområde. I praktiken är dock möjligheten till sympatiåtgärder betydligt viktigare i Danmark, där arbetsgivarna regelmässigt varslar om lockout och använder sympatilockout.

Rätten till stridsåtgärder i Storbritannien skiljer sig mycket från den i de nordiska länderna. I Storbritannien ansågs stridsåtgärder länge vara kriminella. De som var ansvariga för en strejk kunde dömas för brott. Både de ansvariga personerna och deras organisationer kunde också förpliktas att ersätta arbetsgivarens skador på grund av stridsåtgärden. Något positivt lagstöd för rätten till stridsåtgärder har aldrig funnits. I stället har man haft regler om immunitet mot straff och skadestånd. Så är det även idag. I Storbritannien har immunitetsskyddet inskränkts kraftigt under 1980- och 1990-talen och är numera svårt att överblicka. En otillåten stridsåtgärd kan omgående förbjudas genom domstolsföreläggande, vilket är den vanligaste formen av domstolsprövning när det gäller stridsåtgärder i Storbritannien.

Samma system som i Storbritannien gäller i huvudsak i Irland. Där är emellertid immuniteten mer omfattande och bestämmelserna lättare för parterna att tolka. I båda länderna är medlemsomröstning i den egna fackföreningen en absolut förutsättning för att en stridsåtgärd skall vara tillåten. Sympatiåtgärder är tillåtna i Irland, men kan inte förekomma i Storbritannien. Rätten till lockout i Storbritannien är komplicerad. En självständig rätt till lockout existerar genom immunitetsskydd för arbetsgivare, som iakttar uppsägningstid m.m. För lockout som en svarsåtgärd finns ett större utrymme och i praktiken är det enbart så den används. I Irland är det tillåtet med lockout.

I Nederländerna saknas lagregler om stridsåtgärder. I rättspraxis accepteras strejk som en sista utväg när föregående avtal har löpt ut och alla förhandlingsmöjligheter är uttömda. Det förutsätter dock att åtgärden står i proportion till det mål som den strejkande organisationen vill uppnå. När det gäller sympatiåtgärder är det oklart vad som gäller. Detsamma får sägas om rätten till lockout. Stridsåtgärder från arbetsgiversidan har inte förekommit i Nederländerna efter andra världskriget och domstolarna har följaktligen inte haft något fall att ta ställning till.

Tyskland har inga lagregler alls om rätten att vidta stridsåtgärder. Då rätten till strejk och lockout har lagts fast i rättspraxis har den härletts ur principer, som finns inskrivna i den tyska författningen. Numera tillämpas en proportionalitetsprincip, som i rättspraxis har utformats så att vissa förutsättningar skall vara uppfyllda för att stridsåtgärden inte skall anses gå för långt i förhållande till vad den syftar till att åstadkomma. En förutsättning är att åtgärden har föregåtts av en medlemsomröstning. En annan är att det står klart att förhandlingsmöjligheterna har uttömts och att åtgärden är en sista utväg för att få igenom ställda krav. Utrymmet för sympatiåtgärder är ytterst begränsat och sådana åtgärder förekommer inte heller i praktiken.

Medan det knappast längre förekommer vanliga strejker i Tyskland, har s.k. varningsstrejker under senare år blivit ett regelbundet inslag i förhandlingarna. Proportionalitetsprincipen gäller nämligen inte för dessa

korta varningsstrejker, som kan vidtas som en demonstrationsåtgärd under pågående förhandling. Lockout är inte tillåten som en självständig åtgärd, utan får bara vara ett svar på stridsåtgärder från den fackliga sidan. En lockout får inte heller vara oproportionell i förhållande till sitt ändamål.

Det är svårt att veta vad som gäller om stridsåtgärder i Österrike. Det var så länge sedan något sådant förekom att det nu är oklart vad som gäller. Lagstiftning saknas och de rättsfall som finns på området kan vara föråldrade.

I USA finns federal lagstiftning, som innebär att arbetstagare har rätt att strejka och att arbetsgivare inte får bestraffa eller diskriminera en arbetstagare, som har utnyttjat sin strejkrätt. Det finns dock viktiga begränsningar i strejkrätten både i lag och praxis. Både lovliga och olovliga strejker kan dessutom sluta med att den strejkande förlorar sin anställning. Rätten till sympatiåtgärder och till partiella stridsåtgärder är starkt begränsad. Lockout är bara tillåtet som en svarsåtgärd och förekommer sällan. I stället brukar arbetsgivaren ersätta strejkande arbetstagare med andra medan strejken pågår.

Statliga ingripanden i lönerörelsen

I Irland, Tyskland och Österrike förefaller det närmast otänkbart att statmakterna skulle ingripa i kollektivavtalsförhandlingarna och tvinga på parterna en lösning. Detsamma gäller för Storbritannien, om man bortser från det lönestopp som genomfördes i lag i början av 1970-talet. I Finland har statliga ingripanden i vissa situationer förts på tal, ungefär som i Sverige. De har dock inte effektuerats.

Nederländerna har en lagstiftning som är unik i Europa på så sätt att den ger fullmakt för en enskild minister att ingripa i lönerörelsen. Ingripanden kan ske i akuta ekonomiska krissituationer. Efter Wassenaaravtalets tillkomst 1982 har det inte inträffat, men ingripanden har förts på tal så sent som 1992 och 1993.

I USA finns särskild lagstiftning för järnväg och flyg, enligt vilken presidenten kan tillsätta en särskild styrelse som kan rekommendera parterna att anta en uppgörelse. Presidenten avbryter samtidigt alla stridsåtgärder mellan parterna under en 30-dagarsperiod medan medling pågår. Bestämmelserna har sällan tillämpats.

De länder som satt i system att sätta en gräns för konflikter genom statliga ingripanden är Danmark och Norge, men metoderna skiljer sig åt. I Danmark går det i praktiken oftast till så att förlikningsmannens medlingsbud omformas till lagstiftning eller att parternas tidigare avtal förlängs under ytterligare en avtalsperiod. I den senaste avtalsrörelsen var situationen något annorlunda, då konflikten gällde krav på ledighet, som

inte hade tillgodosetts i medlarbudet. I Norge lagstiftar statsmakterna om obligatorisk skiljedom i den fast inrättade Rikslönenämnden. Både i Danmark och Norge har lagstiftning för att stoppa en konflikt tidigare varit mycket vanlig. Efter kritik från framför allt ILO och Europarådet har båda länderna blivit mera återhållsamma och låter konflikter pågå en tid innan ingripanden görs.

Förhandlingssystem

Tydliga nationella särdrag

Förhandlingssystemen i de undersökta länderna har alla sina särdrag. Det går inte att urskilja någon gemensam europeisk modell. Den historiska utvecklingen och nationella traditioner har stor betydelse liksom erfarenheter av hur olika kriser har hanterats.

Ibland talas det om en nordisk modell. Det finns förvisso gemensamma drag i Norden såsom t.ex. en hög organisationsgrad, även om den är betydligt lägre i Norge än i övriga länder. Skillnaderna är emellertid också stora. Förhandlingarna är mer samordnade i Norge och Danmark än i Sverige, men utrymmet för en företagsanpassad lönesättning är trots det större i Danmark än i övriga länder. I Finland tillämpas ofta inkomstpolitiska överenskommelser, vilket normalt inte förekommer i övriga Norden. Medlarna har en väsentligt starkare ställning och större befogenheter i Danmark och Norge än vad de har i Sverige. Regeringsingripanden inträffar förhållandevis ofta för att avbryta öppna konflikter i Danmark och Norge till skillnad från i Sverige och Finland.

Storbritannien och Irland utvecklades länge parallellt genom att Irland först 1949 lämnade det brittiska samväldet. Länderna delar likartade erfarenheter från 1970- och 1980-talen med omfattande öppna arbetsmarknadskonflikter och hög inflationstakt. Sätten att komma till rätta med problemen har dock varit vitt skilda. En företagsvis lönebildning har utvecklats i Storbritannien och de fackliga organisationernas inflytande har minskat. De fackliga organisationernas möjligheter att vidta konfliktåtgärder har inskränkts och detaljerade regler har införts om organisationernas interna beslutsprocesser. Förändringarna i Storbritannien har gjort att förhållandena på arbetsmarknaden allt mer liknar hur det ser ut i USA. Där är det endast en mindre del av arbetstagarna som berörs av kollektivavtal. För flertalet arbetstagare bestäms lönen i en individuell överenskommelse mellan dem själva och arbetsgivaren. Irland har valt att utveckla former för inkomstpolitiska uppgörelser med arbetsmarknadens parter och vissa andra intresseorganisationer. Därmed kännetecknas Irland numera av

en stark koordination av lönebildningen, trots att organisationsgraden inte är påfallande hög.

Nederländerna och Österrike har starka ekonomiska band till Tyskland, vilket har ställt höga krav på lönebildningen. Redan på 1970-talet valde Nederländerna och Österrike en valutapolitik med en stark knytning av valutan till den tyska D-marken och därmed tvingades man att anpassa löneökningstakten till den i Tyskland. Parterna i de båda länderna har byggt upp egna förhandlingsordningar och konfliktlösningsmetoder för att undvika statlig inblandning i löneförhandlingarna, men systemen har dock olika uppbyggnad.

I Österrike svarar staten för de institutionella ramarna för löneförhandlingarna. Det är t.ex. obligatoriskt för alla företag att tillhöra en s.k. kammarare, som bl.a. fungerar som arbetsgivarorganisation och kollektivavtalspart. Lagstiftningen gör således att så gott som samtliga anställda omfattas av kollektivavtal. Utrymmet för löneökningar fastställs i branschavtal med utgångspunkten att bibehålla konkurrenskraften gentemot Tyskland. I Nederländerna finns samverkansorgan där arbetsmarknadens parter och staten finns representerade. Dessa trepartsöverläggningar spelar en betydelsefull roll i koordineringen av lönebildningen. Både Nederländerna och Österrike kännetecknas av mycket få öppna arbetsmarknadskonflikter.

Löneförhandlingar i Sverige och i de undersökta länderna

Löneförhandlingarna i Sverige förs numera förbundsvis. Fredsplikten binds i de förbundsvisa uppgörelserna. I huvuddelen av förbundsavtalen anges ett utrymme för löneökningar. Ibland ges någon form av individgaranti till samtliga som omfattas av avtalet. I andra fall sker fördelningen lokalt efter vissa centralt övergripande riktlinjer.

I flertalet av de undersökta länderna i Europa förs också förhandlingar på förbunds nivå. Ett undantag är Storbritannien där förhandlingarna numera sker på företagsnivå. Vad gäller fredsplikten gör övergången till företagsvisa förhandlingar ingen skillnad eftersom ett kollektivavtal i Storbritannien inte begränsar strejkrätten. Irland och Finland, som tillämpar inkomstpolitiska uppgörelser, involverar huvudorganisationerna i löneförhandlingarna. Kollektivavtalen träffas dock förbundsvis eller företagsvis. I Tyskland förs förhandlingarna förbundsvis för varje delstat. En stark koordinering sker dock, och det gäller främst på arbetsgivarsidan.

I USA sker kollektivavtalsförhandlingar, i den mån de förekommer, alltid på företagsnivå. Tidigare var branschavtal vanliga inom branscher med fackföreningar. Det var dock inte branschavtal i europeisk mening utan resultat av s.k. *pattern bargaining* som innebar att det lades fast mönsteravtal vid förhandlingar för ett eller flera typföretag. Detta upp-

hörde successivt under 1980-talet. Löneförhandlingarna förs numera lokalt på arbetsplatserna eller på en lägre nivå inom en arbetsplats. Arbetsgivaren kan t.ex. ha en facklig motpart, som representerar en avdelning inom ett företag. Även inom den offentliga sektorn har en decentralisering av förhandlingarna ägt rum.

Innehållets karaktär i förbundsavtalen kan skilja mellan länderna. I Danmark gäller t.ex. att flertalet löntagare enbart omfattas av förbundsavtal som anger minimilöner men däremot inte utrymmet för löneökningar. I Tyskland och Österrike är branschavtalen mycket detaljerade och ger endast begränsade möjligheter för företagsvisa anpassningar. I Irland finns många multinationella företag, som överhuvudtaget inte träffar kollektivavtal, men som är medlemmar i arbetsgivarorganisationer, som deltar i de inkomstpolitiska överläggningarna.

I flertalet undersökta länder är avtalsperioderna koordinerade mellan avtalsområdena. Samordningen är naturlig i länder med inkomstpolitiska uppgörelser såsom Irland, och Finland. En samordning av avtalsperioderna sker emellertid även i länder utan inkomstpolitiska uppgörelser, däribland Danmark, Norge, Tyskland, Österrike och Nederländerna. I Sverige har däremot avtalsperioderna ofta varierat mellan avtalsområdena.

I många länder finns ett gemensamt samhällsekonomiskt underlag för förhandlingarna. I Norge finns ett partsgemensamt organ, som på regeringens initiativ utarbetar rapporter inför förhandlingarna. Ett motsvarande organ finns också i Irland. Även i Nederländerna samverkar parterna kring ekonomiska bedömningar i ett trepartsorgan. Parterna i Tyskland och Österrike litar till forskningsinstitut, vilkas prognoser har stort inflytande på löneförhandlingarna. I ett av de institut som spelar störst roll i löneförhandlingarna i Österrike ingår parterna som intressenter.

I Sverige har parternas ekonomer i den s.k. Edingruppen under senare år vid ett par tillfällen svarat för ekonomiska analyser. Inför den senaste avtalsrörelsen publicerades dock inte någon sådan rapport. Däremot har parterna inom industrin inrättat ett ekonomiskt råd med fristående ekonomer, vilka på uppdrag av de opartiska ordförandena redovisade rapporter med underlag för förhandlingarna.

Flertalet länder eftersträvar att ge den konkurrensutsatta sektorn en normerande roll. Oftast representeras den konkurrensutsatta sektorn av verkstadsindustrin. Detta är särskilt tydligt i Tyskland, Österrike, Danmark och Norge. I Sverige har det ofta uttalats att den konkurrensutsatta industrin skall vara löneledande. I praktiken har det dock varierat vilket avtalsområde, som har varit först till avtal.

Medling är ett vanligt inslag i löneförhandlingarna i Sverige, Danmark och Norge. Genom tillkomsten av industriavtalet har opartiska ordförande under senare tid bistått parterna i förhandlingar inom industriavtalets tillämpningsområde. Medling är också vanligt inom det kommunala områ-

det och den privata service- och tjänstesektorn. I Tyskland är medling relativt ovanligt och i Österrike förekommer det nästan inte alls. I Storbritannien, Irland och USA förekommer medling flitigt, men den rör de företagsvisa förhandlingarna. Medlingsinstitutet i Storbritannien, Irland och USA lägger även ner ett omfattande arbete på konsultinsatser för att förbättra partssamverkan inom enskilda företag och förvaltningar.

När en konflikt utbryter, trots medling, leder det i Sverige i regel till att medlarna fortsätter sitt arbete och lägger ett nytt medlingsbud. I Norge och Danmark lägger medlarna endast ett bud och något andra bud förekommer inte ens om konflikt utbryter. Om en konflikt bedöms som samhällsfarlig väljer i regel parlamenten i Danmark och Norge att gå in med lagstiftning.

Förhandlingssystemen och lönebildningen

Förhandlingssystemen påverkar möjligheterna att anpassa lönebildningen till förändringar i de ekonomiska förutsättningarna. I samband med en ekonomisk kris rubbas ofta förhållandena på arbetsmarknaden och om inte arbetsmarknadens anpassningsförmåga är hög leder det i regel till ökad arbetslöshet.

Förhandlingssystemen klarade i regel inte att åstadkomma en tillräcklig reallöneflexibilitet i samband med inflationsuppgången och oljekrisen i början av 1970-talet. Flertalet undersökta länder drabbades av ökad arbetslöshet. Sverige, Norge och Österrike utgjorde dock undantag från mönstret med stigande arbetslöshet. Förklaringarna beträffande Sverige och Norge ligger inte i en bättre fungerande lönebildning utan i andra faktorer. I Sverige genomfördes en överbrygningspolitik i mitten av 1970-talet och konkurrenskraften återställdes genom upprepade devalveringar. För Norges del innebar oljekrisen startskottet för en lönsam utvinning av olja och gas i Nordsjön. Det som i andra länder medförde försämring av bytesbalansen gav således en inkomstökning till Norge. För Österrike kan förhandlingssystemet, som möjliggjorde en tidig övergång till hårdvalutapolitik, ha varit en bidragande faktor till att arbetslösheten inte ökade.

Lågkonjunkturen efter den andra oljekrisen 1979 accentuerade problemen med lönebildningen. Arbetslösheten ökade i flertalet länder under första delen av 1980-talet. Danmark, Storbritannien, Irland och Nederländerna drabbades samtliga av en arbetslöshet som översteg tio procent av arbetskraften.

I Sverige decentraliserades löneförhandlingarna successivt under 1980-talet. Löneökningarna var regelmässigt högre i Sverige än i Tyskland, men i slutet av 1980-talet ökade skillnaden i löneökningstakt mellan de båda länderna. År 1990 utsåg regeringen Förhandlingsgruppen (FHG), under

ledning av Bertil Rehnberg, vilket var betydelsefullt för lönebildningen. De förslag till stabiliseringsavtal, som FHG lyckades att lansera hos huvuddelen av förbunden både på arbetsgivarsidan och arbetstagersidan, bidrog till en nedväxling av löneökningstakten. Under 1990-talet har avtal om nya förhandlingsordningar träffats på delar av arbetsmarknaden.

Danmark har sedan början av 1980-talet fört en politik för att anpassa pris- och löneutvecklingen till vad som gäller för kärnländerna inom det europeiska valutasamarbetet. För att understödja en sådan politik tillämpades bl.a. tillfälliga pris- och lönestopp. I samband med den s.k. *kartoffelkuren* år 1986 höjdes den indirekta beskattningen och de offentliga finanserna stramades åt samtidigt som arbetsgivaravgifterna och marginalskatterna sänktes. Därefter har parternas agerande i löneförhandlingarna ändrats till förmån för ett ökat hänsynstagande till den danska industrins konkurrenskraft och sysselsättningen. Det lokala inflytandet över löneökningarna har också ökat.

Förhandlingarna i Danmark på den privata sektorn genomfördes sedan under en lång period utan konfliktåtgärder. I 1998 års avtalsrörelse utbröt emellertid en storkonflikt, vilket belyser svårigheterna att bibehålla en moderationslinje under lång tid när efterfrågan på arbetskraft är god. Den allt större bristen på arbetskraft på stora delar av den danska arbetsmarknaden förväntas leda till en genomsnittlig löneökningstakt under 1998 och 1999 på över 4 procent. Samtidigt bör emellertid noteras att arbetslösheten i Danmark är nästan hälften av vad den är i Sverige, när den mäts i internationellt jämförbara mått.

Norge har sedan 1970-talet vid upprepade tillfällen haft problem med för snabba pris- och löneökningar. År 1987 och 1988 drabbades Norge av en djup lågkonjunktur. Detta ledde till att LO tog initiativ till förnyade centrala förhandlingar med erbjudanden om återhållsamma lönekrav under förutsättning att inga andra grupper på arbetsmarknaden tilläts avtala om bättre lönevillkor. Arbetsgivarna accepterade huvuddragen i upplägget. Riksförlikningsmannen understödde upplägget i de fall medling var aktuellt.

År 1991 tillsattes i Norge en statlig sysselsättningskommission. Detta resulterade i det s.k. solidaritetsalternativet, som innebar en uppgörelse med arbetsmarknadens parter om att industrins konkurrenskraft måste stärkas ytterligare för att skapa förutsättningar för ökad sysselsättning. Den nominella löneökningstakten har därefter varit låg och sysselsättningsläget har förbättrats påtagligt.

Under det senaste året har tendenserna till överhettning på allt större delar av den norska arbetsmarknaden, i kombination med ett tilltagande missnöje med stela lönerelationer och en otillräcklig åtstramning av finanspolitiken, givit upphov till förnyade problem. Arbetslösheten ligger för närvarande på ca 3 procent. De löneavtal som träffats under 1998

ligger på en betydligt högre nivå än tidigare. Den genomsnittliga löneökningstakten under 1998 och 1999 förväntas uppgå till ca 6 procent. Samtidigt har de norska exportutsikterna försämrats till följd bl.a. av de sänkta världsmarknadspriserna på olja.

Finland drabbades av en kraftig överhettning med höga pris- och löneökningar i slutet av 1980-talet. Bakgrunden var bl.a. en inkomstpolitisk uppgörelse 1986, som innebar betydande lönekostnadsökningar och en expansiv finanspolitik. Samtidigt genomfördes liksom i Sverige en avreglering av de finansiella marknaderna. Bakslaget för Finland kom att förvärras av Sovjetunionens fall. Centrala avtal träffades om frysta nominella löneökningar för att mildra krisens verkningar. År 1992 övergavs den fasta växelkursen, men därefter har förutsättningarna ändrats och Finland kommer att delta i den europeiska valutaunionen EMU från starten. De senaste åren har återigen inkomstpolitiska uppgörelser använts för att åstadkomma en balanserad ökning av lönekostnaderna. Det har också framhållits av parterna att betydelsen av trepartsöverenskommelser kommer att öka genom deltagandet i EMU.

Storbritannien drabbades under 1970-talet av omfattande strejker och hade även problem med snabbare pris- och löneökningar än i omvärlden. Under 1980-talet genomfördes, vid upprepade tillfällen, reformer på arbetsmarknaden, som begränsade och försvärade användningen av stridsåtgärder. En följd av detta var att antalet förlorade dagar i arbetsmarknadskonflikter minskade kraftigt och 1994 var det lägsta antalet konflikt dagar på 100 år. Vidare skedde en övergång från förhandlingar på förbunds nivå till företagsnivå. De fackliga organisationernas inflytande på lönebildningen minskade. Under senare delen av 1980-talet minskade arbetslösheten kraftigt. En förklaring till detta är sannolikt reformerna på arbetsmarknaden, men den omfattande strukturomvandlingen under början av 1980-talet torde också ha bidragit. Labourregeringen som tillträdde i fjol väntas inte återställa några av de reformer på arbetsmarknaden, som genomfördes av Toryregeringarna på 1980- och 1990-talen.

Irland har sedan 1987 regelbundet genomfört inkomstpolitiska uppgörelser med företrädare för staten, huvudorganisationerna på arbetsmarknaden och vissa andra intresseorganisationer. Dessa uppgörelser har bidragit till att dämpa inflationstakten och minska antalet arbetsmarknadskonflikter. Den ekonomiska utvecklingen har vänt uppåt och arbetslösheten har minskat. De inkomstpolitiska uppgörelserna anses ha stor betydelse trots att många av de stora utländska bolag som bedriver verksamhet i Irland inte sluter kollektivavtal.

Nederländerna har en förhållandevis kort tradition med fria förhandlingar. Under 1970-talet var det vanligt att parterna inte lyckades komma överens och att staten ingrep med lönestopp eller tak för löneökningarna. I början av 1980-talet steg arbetslösheten kraftigt. En vändpunkt inträffade

år 1982 när huvudorganisationerna träffade det s.k. Wassenaaravtalet som en tvåpartsöverenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare. Avtalet innebar att man enades om att eftersträva måttliga nominella löneökningar för att möjliggöra en fast växelkurs gentemot D-marken och främja sysselsättning och tillväxt. Samtidigt kom man överens om en decentralisering av förhandlingarna till förbunds nivå men med central koordinering. Vissa stora företag träffar numera avtal på företagsnivå och omfattas inte av de förbundsvisa avtalen.

I Nederländerna har man valt att utnyttja de sedan tidigare etablerade institutionella formerna för koordinering: ett trepartssammansatt råd, *Economic and Social Council*, och en tvåpartssammansatt stiftelse, *Labour Foundation*. Koordineringen underlättas också av att parterna har stort förtroende för det ekonomiska underlag som lämnas av det statliga utredningsorganet *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)*. Vidare svarar även huvudorganisationerna för en samordning av förhandlingarna t.ex. genom sina policyprogram. Den ekonomiska utvecklingen har varit gynnsam under 1990-talet. Sysselsättningsstillväxten har varit snabbare än i EU. Arbetslösheten har fallit och sysselsättningsgraden har ökat både för män och kvinnor.

Österrike har inte haft de problem med pris- och lönebildningen som andra länder drabbats av. Formerna för lönebildningen har varit i stort sett oförändrade under de senaste decennierna. En viss ökning av det lokala inflytandet över lönebildningen har dock införts genom de senaste avtalen.

Tyskland hade under 1970- och 1980-talen en lönebildning, som främjade en stark valuta, god tillväxt och en relativt måttlig arbetslöshet. Under 1990-talet har Tyskland drabbats av en kraftig uppgång i arbetslösheten. Den negativa trenden har ännu inte brutits. Problemen hänger samman med de politiska omvälvningarna inom östblocket och kostnaderna för återföreningen av de båda tyska staterna. Parterna på den tyska arbetsmarknaden har inte beslutat om några mer omfattande förändringar av förhandlingssystemet, men behovet av ökad flexibilitet på företagsnivå diskuteras.

Särskilda förhållanden på den offentliga sektorn

Beskrivningen av arbetsrätt och förhandlingar i de olika länderna avser huvudsakligen den privata sektorn. Det är ändamålsenligt att begränsa jämförelsen till privat sektor när intresset är inställt på lönebildningens betydelse för sysselsättningen. Det finns andra politiska styrmedel för att påverka sysselsättningsutvecklingen i den offentliga sektorn än de som berör lönebildningen, och när det gäller lönebildningen finns flera möjligheter att påverka utfallet av löneförhandlingarna. Genom att den offentliga

sektorn huvudsakligen är skattefinansierad har den en speciell betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Det förekommer t.ex. att omfattningen av den offentliga verksamheten modifieras som ett led i finanspolitiken och åtstramningar i den offentliga sektorn har ibland genomförts med målsättningen att främja sysselsättningsutvecklingen inom den privata sektorn.

I regel finns det en politisk kontroll av de offentliga arbetsgivarna. Regeringen har då ett direkt inflytande över löneutfallet inom den statliga sektorn. Ofta finns en särskild avdelning inom regeringskansliet som har i uppdrag att företräda staten som arbetsgivare och sköta förhandlingar eller överläggningar med de fackliga organisationerna. Arbetsgivaravdelningen ligger ibland inom Finansministeriet. I dessa fall finns en naturlig kontakt mellan budgetprocessen och förhandlingarna.

OECD-PUMA följer utvecklingen av den offentliga sektorns lönebildning. I en rapport från 1997 konstaterar man att det visserligen är vanligt att skilja mellan centraliserade system, där både lönebudget och löneökningar fastställs centralt, och decentraliserade system, där myndigheterna har frihet att inom en verksamhetsbudget besluta om löner och andra personalfrågor. Man konstaterar dock att detta är extremfall och att i praktiken innehåller båda systemen faktorer som gör det möjligt att uppfylla flera mål. Som exempel på målvariabler som kan hanteras i båda systemen nämns löneflexibilitet, minskning av offentliga utgifter och kontroll över löneutvecklingen. En slutsats i OECD-PUMAs studier är att länder med decentraliserad lönesättning har haft en lägre utveckling av de totala lönekostnaderna än länder med centraliserad lönesättning.

Beträffande budgetstyrningen tillämpas olika principer och kriterier i länderna. Löneutvecklingen inom den privata sektorn vägs in i budgetprocessen i flertalet länder. Det är dock inte givet att de anställda i offentlig sektor får en fullständig följsamhet till löneutvecklingen inom den privata sektorn, utan det förekommer att löneökningarna reduceras av t.ex. finanspolitiska skäl.

Vid sidan om de ekonomiska styrmedlen finns också möjligheter att styra sysselsättningen genom politiska beslut om verksamhetens omfattning. Ibland sker det genom strikta befattningsplaner. Det förekommer också att anställda i offentlig sektor, företrädesvis tjänstemän, har livslånga anställningar och således inte kan sägas upp vid arbetsbrist eller medelsbrist.

Även om regeringen har ett stort inflytande över den offentliga lönebildningen i flertalet länder förutsätts att de anställda accepterar anställningsvillkoren. Om det råder stort missnöje under lång tid påverkar det möjligheterna att rekrytera och behålla den arbetskraft och kompetens som behövs. Därmed tvingas arbetsgivarna att anpassa anställningsvillkoren.

Missnöjet kan också ta sig mer direkt uttryck i form av arbetsmarknads-konflikter.

Eftersom den offentliga sektorn svarar för många samhällsviktiga funktioner och i regel med någon form av monopolställning, blir en konflikt inom denna sektor ofta samhällsfarlig. Särskilda bestämmelser om konflikt-rätten i den offentliga sektorn förekommer i varierande utsträckning i länderna. Den offentliga sektorns särställning framgår också av att ILO har accepterat inskränkningar i strejker som berör myndighetsutövning eller väsentliga samhällsfunktioner. Sådana inskränkningar görs också i många länder. Utformningen och omfattningen varierar. Effekten är primärt ett skydd för tredje man, men indirekt kan det även fungera som ett hinder för monopolgrupper att driva lönekrav med konfliktvapen.

3.2 Danmark

Omställningen till låginflationspolitik genomfördes tidigare i Danmark än i de övriga nordiska länderna. Därefter har Danmark haft en god tillväxt, stigande reallöner, stigande sysselsättning och fallande arbetslöshet.

Det danska förhandlings- och konfliktlösningssystemet har många av de inslag som nämns i utredningens direktiv. I Danmark sker en omfattande samordning av förhandlingarna både vad avser parternas agerande och avtalsperioderna. Samordningen underlättas av att förlikningsmannen har befogenheter att sammanlägga medlingsbud för flera avtalsområden så att det blir en gemensam omröstning om det sammanlagda budet i dess helhet. Förlikningsmannen har även rätt att skjuta upp varslade konfliktåtgärder.

Ekonomisk översikt

Utvecklingen på den danska arbetsmarknaden sedan år 1970 kan beskrivas i tre faser. Perioden 1970 - 1976 präglas av mycket höga löneökningar både nominellt och realt följt av en kraftig ökning av arbetslösheten. Under nästa period, som omfattar åren 1977 - 1986, avtog pris- och löneökningstakten successivt samtidigt som reallönerna stagnerade och arbetslösheten låg kvar på en hög nivå. Sedan 1986 har pris- och löneökningstakten varit låg, reallönerna har återigen stigit och på senare år har arbetslösheten minskat betydligt.

Oljeprischocker, internationell lågkonjunktur och statliga ingripanden i lönebildningen

I Danmark liksom i Sverige, ökade såväl de nominella som de reala lönekostnaderna mycket snabbt under första hälften av 1970-talet. Ökningen av lönekostnaderna kulminerade vid mitten av 1970-talet bland annat till följd av de lönekomensationer, som utbetalades i samband med att arbetstiderna förkortades.

Det danska utgångsläget vid den första oljeprischocken år 1973 och den följande internationella lågkonjunkturen var sämre än det svenska. Kostnadsläget i Danmark och landets bytesbalans hade gradvis försämrats ända sedan mitten av 1960-talet. Bruttonationalprodukten föll under två år efter oljeprischocken.

Det sämre utgångsläget bidrog till att Danmark valde andra ekonomisk-politiska strategier än Sverige under 1970-talet. I Sverige fördes en expansiv politik under ett antal år i syfte att överbrygga den internationella lågkonjunkturen. De försök att via bland annat skattesänkningar stimulera den inhemska efterfrågan, som gjordes i Danmark avbröts snabbt. Penningpolitiken stramades åt och realräntan steg markant. I likhet med många andra europeiska länder, men till skillnad från i övriga Norden, kom därför arbetslösheten i Danmark att stiga mycket snabbt redan från mitten av 1970-talet.

I Danmark ingrep regeringen med lagstiftning i avtalsförhandlingarna för att få uppgörelser till stånd och undvika strejker och lockouter. Åren 1975 och 1979 beslutade Folketinget att de tidigare kollektivavtalen skulle förlängas med de ändringar som förlikningsmannen hade lagt fram för parterna under förlikningsförhandlingarna. År 1977 antogs förlikningsmannens förslag till kollektivavtal i dess helhet som lag.

Den danska arbetslösheten fortsatte, trots dessa åtgärder att stiga och reallönerna stagnerade. Den andra oljeprischocken år 1979 bidrog till att förvärra läget ytterligare. Bruttonationalprodukten föll under två på varandra följande år. Den redan höga arbetslösheten ökade i snabb takt. Samtidigt var ränteläget betydligt högre i Danmark och obligationsräntorna nådde en toppnotering på ca 20 procent år 1982.

Inriktning mot låg inflation fr.o.m. år 1982

Danmark valde att hantera de problem som uppkom efter den andra oljeprischocken på ett annat sätt än Sverige. Båda länderna hade behov av att förbättra sin konkurrenskraft. Danmark hade emellertid, till skillnad från Sverige, gått med i det Europeiska valutasamarbetet EMS när detta bildades i början av 1979. När Sverige devalverade sin valuta med sammanlagt

Faktaruta Danmark

Arbetsgivarorganisationer: *Dansk Arbejdsgiverforening (DA)* är den största huvudorganisationen. *Dansk Industri (DI)* är det viktigaste medlemsförbundet.

Arbetstagarorganisationer: *Landsorganisationen i Danmark (LO)* organiserar 1,5 miljoner arbetare och tjänstemän. *Funktionærernes og Tjenestemændernes Fællesråd (FTF)* och *Akademikernes Centralorganisation (AC)* organiserar tjänstemän, främst inom offentlig sektor.

Organisationsgrad: Ca 75 procent.

Täckningsgrad av kollektivavtal: Ca 70 procent.

Förhandlingarna: Förhandlingsrätten är inte lagreglerad och någon förhandlings-skyldighet förekommer inte. Förhandlingarna förs förbundsvis. Samtliga avtal löper ut ungefär samtidigt och förhandlingarna förs i enlighet med en överenskommen körplan. Avtal på *DI*'s område är i praktiken normerande för övriga arbetsmarknaden. Arbetsgivarna samverkar och använder vid behov möjligheten till lockout för att uppnå en koordinering av avtalsrörelsen för den privata sektorn. Principen om sammanläggning av medlingsbud bidrar till koordineringen. Avtalen reglerar i regel endast minimilöner m.m. Lokala förhandlingar om löner förs därefter under fredsplikt.

Konflikträtt: Rätten till stridsåtgärder regleras inte i lag utan enbart i kollektivavtal. Enligt rättspraxis är stridsåtgärder tillåtna för fackliga organisationer, arbetsgivarorganisationer och enskilda arbetsgivare om det inte finns kollektivavtal. Även sympatiåtgärder är tillåtna. En förutsättning för både primära stridsåtgärder och sympatiåtgärder är att det finns ett rimligt förhållande mellan åtgärdens ändamål och de medel som används för att uppnå det. Denna proportionalitetsprincip har dock ett mycket begränsat tillämpningsområde. Det finns inga lagregler om varsel.

Medlingsinstitut: *Forligsinstitutionen*.

Medlarnas befogenheter: Förlikningsmannen har rätt att skjuta på konfliktåtgärder i två veckor och under vissa förutsättningar i två veckor till. Förlikningsmannen kan lägga fram ett medlingsbud som omfattar flera avtalsområden och begära att ett beslut om medlingsbudet skall samordnas för dessa avtalsområden (sammanläggning).

Statliga ingripanden: Efter en tids storkonflikt har *Folketinget* vid ett flertal tillfällen ingripit och föreskrivit att gällande kollektivavtal skall förlängas eller att medlingsbudet, ev. med vissa justeringar, skall gälla som lag.

ca 25 procent under åren 1981 - 1982, valde Danmark att behålla den danska kronans värde i stort sett oförändrad inom EMS. Politiken inriktades i stället på att söka förbättra kostnadsläget genom att snabbt pressa ner den höga inflationstakten.

Den danska regeringen genomförde år 1982 en serie åtgärder i syfte att anpassa pris- och löneutvecklingen till utvecklingen i kärnländerna inom EMS. Bland annat infördes ett tillfälligt pris- och lönestopp och den automatiska prisindexeringen av löner och arbetslöshetsersättning i kollektivavtalen upphävdes genom lag. Ett tak för löneökningar sattes till 4 procent per år för åren 1983 och 1984. Regeringen utlovade skattesänkningar om taket respekterades. Ett försök från den danska regeringen att styra avtalsrörelsen genom att låta den offentliga sektorn sluta avtal före den privata avvisades dock av de fackliga organisationerna inom den offentliga sektorn.

De förändringar som genomfördes ledde sammantaget till att inflationsförväntningarna sänktes. Såväl den nominella räntenivån som marginalerna mot de tyska räntorna sjönk i snabb takt. Danmark har sedan dess lyckats upprätthålla en fast växelkurs gentemot EU:s kärnländer och inflationstakten har efterhand sjunkit till en nivå runt 2 procent.

Den danska reallöneutvecklingen kom dock att förbli svag fram till år 1986. Inför avtalsrörelsen 1985 tog regeringen initiativ till trepartsöverläggningar. Överläggningarna ledde inte till någon överenskommelse. Förhandlingarna bröt samman och en storkonflikt inleddes. Regeringen ingrep efter en vecka och de tidigare kollektivavtalen förlängdes genom en lag. Vidare genomfördes en arbetstidsförkortning på en timme per vecka. Den faktiska löneutvecklingen kom att bli hög till följd av en betydande löneglidning som främst förklarades av arbetskraftsbrist.

Bytesbalansen försämrades och utlandsskulden växte, liksom vid tidigare perioder med hög inhemsk efterfrågan. Det hade även att göra med att höga marginalskatter i kombination med förmånliga avdragsregler gjorde det förmånligt för danska hushåll att lånefinansiera sin konsumtion.

Skattereform, kartoffelkur och förändrad inställning hos arbetsmarknadens parter

Försämringen av bytesbalansen och den höjda löneökningstakten vid mitten av 1980-talet kom att utgöra ett allt mer påtagligt hot mot den fasta växelkurspolitiken. Problemen förstärktes av att de offentliga finanserna hade försämrats under första hälften av 1980-talet. I syfte att vända utvecklingen och försvara den fasta växelkursen lanserades i slutet av år 1986 den s.k. *kartoffelkuren*. En skatteväxling genomfördes, vilket innebar att skatten på arbete sänktes samtidigt som konsumtionsskatterna höjdes

och skattereglerna vid lånefinansierad konsumtion blev mindre förmånliga. Parallellt genomfördes en åtstramning av de offentliga finanserna med bland annat minskat utrymme för expansion inom den kommunala sektorn.

Parternas syn på lönebildningen ändrades samtidigt till förmån för ett ökat hänsynstagande till den danska industrins konkurrenskraft och sysselsättningen. De negativa erfarenheterna av tidigare pris- och lönespiraler och de stagnerade reallönerna under perioden från 1977 till 1986 har bidragit till att parterna istället kommit att inrikta sig på att med måttliga nominella löneökningar söka åstadkomma en god reallönetillväxt. Ett utrymme för ökade reallöner har dessutom skapats via en snabb produktivitetstillväxt i den danska ekonomin efter år 1987.

Avtalsrörelsen år 1987 avslutades genom att medlaren utnyttjade möjligheten i förlikningsmannalagen att lämna ett sammanlagt förslag för flera avtalsområden. Avtalen var fyraåriga men med rätt till omförhandling och konfliktåtgärder efter två år. Under denna fyraårsperiod förkortades även arbetstiden med ytterligare två timmar per vecka.

Kartoffelkuren medförde att efterfrågan försvagades i slutet av 1980-talet. Arbetslösheten steg därför inledningsvis återigen för att nå en topp i samband med den internationella lågkonjunkturen i början av 1990-talet.

Under 1990-talet har flera reformer genomförts på den danska arbetsmarknaden i syfte att förbättra förutsättningarna för en god sysselsättningsutveckling. Ytterligare sänkningar av marginalsatserna har genomförts. De tidigare generösa systemen för förtidspensionering av äldre arbetskraft togs bort från och med 1996. En s.k. borte parentes efter 7 år i arbetslöshetsförsäkringen infördes år 1994 och sänktes till 5 år 1996. Efter två års arbetslöshet finns numera såväl en rättighet som en skyldighet att delta i någon form av heltidsaktivitet för de som vill fortsätta att uppbära ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslösa ungdomar med låg formell utbildning erbjuds kompletterande utbildning redan efter 6 månader. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har dessutom i högre utsträckning anpassats till de regionala förhållandena.

Efter år 1993 har tillväxten varit mycket god i den danska ekonomin. Den öppna arbetslösheten har sjunkit från 12 procent 1993 till 8 procent 1997 och sysselsättningen har ökat med 120 000 personer. Den nominella löneökningstakten har trots detta legat kvar i intervallet 3 - 4 procent fram t.o.m. år 1997. Inflationstakten har sedan början av 1990-talet varit relativt konstant runt 2 procent, vilket har gett upphov till en god reallönetillväxt. Bytesbalansen, som under tidigare perioder ofta varit negativ, har sedan år 1990 varit positiv, vilket fått till följd att utlandsskulden minskat.

Avtalsrörelsen 1995 resulterade i att arbetsgivarorganisationen *Dansk Industri* tecknade treåriga avtal för industrins område. Flera andra parter slöt också treåriga överenskommelser, t.ex. träindustrin och bryggerinä-

ringen. Alla andra medlemsorganisationer under *Dansk Arbejdsgiverforening* slöt tvåårsavtal, antingen efter direktförhandlingar eller genom att anta förlikningsmannens medlingsbud. Detta aktualiserade frågan om det skulle ses som ett första steg mot en minskad samordning av de danska löneförhandlingarna. Så tycks inte bli fallet. I stället torde detta ha varit ett tillfälligt avsteg från de samordnade avtalsperioderna.

Under de senaste åren har bristen på arbetskraft tilltagit på stora delar av den danska arbetsmarknaden. Det har givit upphov till en något ökad löneökningstakt. Den förväntade genomsnittliga nominella löneökningstakten för 1998 och 1999 ligger någonstans mellan 4 och 5 procent. I 1998 års avtalsrörelse utbröt dessutom en storkonflikt där den huvudsakliga tvistefrågan rörde kravet på en sjätte semestervecka. Konflikten fick sin lösning via ett ingripande från statsmakterna genom vilket en något modifierad version av förlikningsmanens medlarbud upphöjdes till lag.

Arbetsrätt

Historik

Det arbetsrättsliga systemet bygger i hög grad på att frågor regleras i avtal mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Danmark har få lagbestämmelser på den kollektiva arbetsrättens område. Ett antal lagar har tillkommit för att tillgodose internationella åtaganden. Föreningsrätten skyddas t.ex. i en lag, som har tillkommit med hänsyn till Europakonventionen. För att möta kraven på tillämpning av arbetsrättsliga EG-direktiv har det också införts lagbestämmelser.

Liksom i Sverige finns ett antal huvudorganisationer. De största huvudorganisationerna på arbetstagersidan är *Landsorganisationen i Danmark (LO)* med cirka 1,5 miljoner medlemmar, *Funktionærernes og Tjenestemændernes Fællesråd (FTF)* med cirka 335 000 medlemmar och *Akademikernes Centralorganisation (AC)* med cirka 120 000 medlemmar. På arbetsgiversidan är det *Dansk Arbejdsgiverforening (DA)*, vars medlemsföretag har cirka 500 000 arbetstagare och *Sammenslutningen av Arbejdsgivere i Landbruget (SALA)* vars medlemsföretag har cirka 50 000 arbetstagare.

Uppdelningen i huvudorganisationer på arbetstagersidan följer av vad medlemmarna har för utbildningsnivå. Till skillnad från vad som gäller i Sverige är många tjänstemän organiserade i *LO*. Anställda i privat och offentlig sektor är vanligen organiserade i samma förbund. *LO* består av fackföreningar som hör till rikstäckande fackförbund. Industriförbundsprincipen tillämpas inte i den utsträckning som sker i Sverige utan det är vanligt med flera *LO*-förbund på en arbetsplats. *FTF* och *AC* består bara

av rikstäckande fackförbund. Det finns fackförbund som helt står utanför huvudorganisationerna.

Den danska arbetsrätten har gamla anor. *DA* och *LO* avslutade år 1899 en konflikt med en betydelsefull förlikning, *Septemberforlig*. De erkände därvid varandras existens och enades om:

- att rätt att organisera sig skulle föreligga på båda sidor,
- att arbetsgivaren skulle ha rätt att leda arbetet på arbetsplatserna,
- att det skulle föreligga ömsesidig rätt till kollektiva stridsåtgärder,
- att en part skulle ha skyldighet att varsla om konflikt efter beslut med kvalificerad majoritet i föreningens beslutsfattande organ,
- att det skulle vara tre månaders uppsägningstid på kollektivavtal.

Septemberförlikningen medförde att grundläggande rättsprinciper fastslogs i centrala huvudavtal. I samband med septemberförlikningen etablerades ett centraliserat avtalssystem. Idag finns det huvudavtal för nästan hela arbetsmarknaden som följer de väsentliga principerna i *DA:s* och *LO:s* huvudavtal. Där har parterna bestämt ramarna för vad som skall gälla i fråga om avtalsförhandlingar och stridsåtgärder. Frågan om fredsplikt nämndes inte uttryckligen i förlikningsavtalet. Parterna har ändå, sedan förlikningen ingicks, varit överens om att fredsplikt skall gälla under giltighetstiden för ett kollektivavtal.

Förhandlingsrätten och rätten till stridsåtgärder har inte blivit föremål för lagstiftning utan regleras enbart genom avtal mellan arbetsmarknadens parter. Utgångspunkten är att stridsåtgärder är tillåtna så länge fredsplikt inte gäller. En organisation som inte är bunden av kollektivavtal har alltså rätt till stridsåtgärder. Det gäller både på arbetsgivar- och arbetstagsidan. Privatanställda tjänstemän (*funktionærer*) har lagstöd för sin rätt att organisera sig och kräva förhandlingar om lön och arbetsvillkor. Därav följer också sedvanlig konflikträtt.

Redan år 1908 utarbetade *DA* och *LO* gemensamma regler om medling och skiljeförfarande (*Norm for regler for behandling af faglig strid*). Enligt dessa regler skall tvister av facklig karaktär avgöras genom medling eller skiljeförfarande enligt fastlagda regler. Tvist om ett ingånget avtal får inte leda till arbetsinställelse. Undantagsvis är detta ändå tillåtet, t.ex. då arbetsgivaren inte har betalat ut förfallen lön (jfr. rätten till indrivningsblockad i Sverige).

Kollektivavtal är liksom i Sverige bindande både för organisationerna och deras medlemmar. En arbetsgivare är skyldig att tillämpa avtalet även för oorganiserade arbetstagare. Det saknas bestämmelser om minimilön i lag. Det finns inte heller bestämmelser om allmängiltigförklaring av kollektivavtal.

Två betydelsefulla arbetsrättsliga lagar tillkom 1910. Det var dels *loven om mægling i arbejdsstridigheder* (förlikningsmannalagen), dels *loven om arbejdsretten* (lagen om arbetsdomstolen). Den förstnämnda kom till för

konfliktlösning i intressetvister och den andra för rättstvister. Arbetsdomstolen i Danmark är liksom Arbetsdomstolen i Sverige sammansatt av både ämbetsmannaledamöter och intresseledamöter, dvs. representanter för de stora organisationerna på arbetsgivar- och arbetstagarsidan.

När det uppstår tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare skall de i första hand lösas i förhandlingar med den lokala förtroendemannen och därefter på lokal, respektive central organisationsnivå. Om parterna inte kan enas kan tvisten gå vidare till Arbetsdomstolen eller skiljenämnd, beroende på tvistefrågans karaktär. Tvister om tolkning av kollektivavtal avgörs av skiljenämnd medan tvister om kollektivavtalsbrott, t.ex. olovlig strejk, avgörs av Arbetsdomstolen.

Kort om gällande rätt

Förlikningsmannalagen behandlar medling i intressetvister. Enligt lagen skall det finnas tre förlikningsmän och tre ersättare för dem. De utnämns av arbetsministern på inrådan av Arbetsdomstolen, där minst en intresseledamot från arbetsgivarsidan och en från arbetstagarsidan måste ha tillstyrkt utnämningen. Denna form för tillsättning har valts för att det skall finnas förtroende för förlikningsmännen hos organisationer på båda sidorna. En av förlikningsmännen skall vara ordförande och administrativ chef för verksamheten. Förlikningsmännen fördelar förhandlingsområdena mellan sig och medlar var för sig utan medverkan av de övriga. Traditionellt medlar ordföranden i de förhandlingar som gäller avtalen mellan *DA* och *LO*. Det finns vidare ett antal medlingsmän som biträder förlikningsmännen.

Förlikningsmännen skall fortlöpande hålla sig underrättade om förhållandena på arbetsmarknaden. Det gäller i synnerhet i fråga om löner. De skall vid behov sammanträda och diskutera det aktuella läget. För att kunna hålla sig informerade har de rätt att få exemplar av alla kollektivavtal som sluts. I förlikningsmännens rätt till information ingår också att de alltid skall få kopia av varsel om arbetsinställelse. För arbetsgivare som hör till *DA* och *LO* gäller att varsel kan ske i två steg. Endast det andra varslat behöver ges in till förlikningsinstitutionen.

När förhandlingar avslutas under sådana omständigheter att det finns risk för stridsåtgärder som kan få samhällelig betydelse kan förlikningsmannen under vissa förutsättningar kalla parterna till förhandling. Lagen öppnar också en möjlighet för förlikningsmannen att erbjuda sina tjänster på ett tidigare stadium. Parterna är skyldiga att komma när förlikningsmannen kallar dem till förhandling.

Enligt lagen kan förlikningsmannen hemställa att parterna gör avsteg från sina krav för att tvisten skall få en fredlig lösning. Bestämmelsen

syftar till att få parterna att släppa efter på sina ursprungskrav och gå in i realförhandlingar. Denna möjlighet att rikta en hemställan till parterna utnyttjas ofta.

Så snart en förlikningsman har beslutat om medling, eller medling har inletts, kan förlikningsmannen vända sig till parterna och kräva att en arbetsinställelse skjuts upp under högst två veckor. Det kan ske både före och under förhandlingarna men bara en gång. Ett sådant krav måste parterna tillmötesgå. Om förhandlingarna avslutas inom den stipulerade perioden utan att avtal har träffats, får arbetsinställelsen verkställas. Det får dock tidigast ske den tredje dagen efter det att förhandlingarna har förklarats avslutade. Om medlingen inte leder till avtal kan de tre förlikningsmännen tillsammans, under vissa förutsättningar, kräva att en arbetsinställelse skjuts upp än en gång i högst två veckor. Det kan de dock bara göra om den skulle drabba livsviktiga samhällsinstitutioner eller samhällsfunktioner eller få omfattande samhällelig betydelse.

När förlikningsmannen finner det ändamålsenligt kan han lägga fram medlingsförslag, som parterna enligt lagen är förpliktade att låta bli föremål för prövning enligt bestämmelserna i förlikningsmannalagen. När ett medlingsförslag omfattar medlemmar i *LO* eller *DA* är det emellertid fast praxis att inte lägga fram förslag om någon av dessa organisationer motsätter sig detta. Utnyttjandet av denna "vetorätt" medför att *LO* och *DA* riskerar att få bära ett ansvar för konfliktutbrott. Det krävs därför tungt vägande skäl för dem för att avvisa framläggandet av ett medlingsförslag.

Det finns två paragrafer i lagen som reglerar omröstningsförfarande. Redan år 1921 infördes bestämmelser om vad som skall gälla vid omröstning om medlingsförslag i en enskild organisation. Sedan år 1934 har förlikningsmannen dessutom rätt att lägga samman medlingsförslag till en gemensam omröstning inom berörda organisationer. Det har föranlett särskilda bestämmelser om hur resultatet av alla omröstningar, som äger rum i förbunden, skall beräknas vid sammanläggning. Det finns dock inget lagkrav om medlemsomröstning. Ett alternativ är att beslut om medlingsförslag fattas av organisationens beslutande organ, t.ex. styrelsen. På arbetsgivarsidan fattas beslut om medlingsbud i enlighet med organisationernas stadgar.

Förlikningsmannen har ganska stor frihet att lägga samman medlingsförslag. Vissa begränsningar gäller dock. Förslag beträffande organisationer för arbetsledare kan inte tas med vid sammanläggningen. Om *DA* och *LO* eller andra huvudorganisationer har enats om att deras avtalsområde skall vara gruppindelad och att grupperna var för sig skall ta ställning till avtalsförslag, kan förlikningsmannen bara lägga samman medlingsförslag inom gruppområdet. Numera sammanläggs normalt alla avtalsområden inom *DA/LO*-området. Som svar på kritik från ILO gäller sedan den 1 januari

1997 att medlingsförslag kan sammanläggas endast om förhandlingsmöjligheterna på berörda områden är uttömda.

I lagen anges att om medlingsförslaget skall bli föremål för en medlemsomröstning så skall det läggas fram för medlemmarna så som det har formulerats av förlikningsmannen. Det skall kunna antas eller förkastas genom ja- eller nej-röster. Den berörda organisationen har ansvar för att de röstberättigade medlemmarna får tillgång till alla bestämmelser i förslaget som berör dem. Omröstningen skall vara hemlig och skriftlig. När resultatet är klart skall organisationen skriftligen underrätta förlikningsmannen om antalet ja- och nej-röster och antalet röstberättigade medlemmar. Resultatet får inte offentliggöras förrän förlikningsmannen tillkännager det samlade resultatet.

Lagens regler för hur det skall gå till vid omröstning i organisationerna är mycket detaljerade. Lagstiftaren har velat skapa garantier för att ett medlingsförslag från förlikningsmannen inte förkastas av de fackliga organisationerna efter en omröstning, i vilken bara en liten del av medlemmarna deltar. I lagen anges därför noga vad som fordras för att ett medlingsförslag skall anses nedröstat. För detta krävs att flertalet av dem som har deltagit i omröstningen har röstat nej. Om mindre än 40 procent av alla de röstberättigade har deltagit i omröstningen krävs dessutom att minst 25 procent av de röstberättigade har röstat emot förslaget.

Det sammanlagda resultatet från alla medlemsomröstningar, respektive omröstningar i behörigt beslutande organ på arbetstagersidan, används sedan för en beräkning av det totala utfallet. Enligt reglerna skall medlarens förslag anses antaget på arbetsgivarsidan, om det totalt sett finns en majoritet för det. På arbetstagersidan skall medlarens förslag anses nedröstat, om en majoritet har röstat nej. Även här gäller särskilda bestämmelser, som skall garantera att ett medlingsförslag inte förkastas efter en omröstning, i vilken bara en liten del av de röstberättigade deltar. De procentandelar som krävs är också desamma som dem, som krävs vid beräkning av resultatet i en enskild organisation. Om mindre än 40 procent av alla de röstberättigade har deltagit i omröstningen, krävs alltså dessutom att minst 25 procent av de röstberättigade har röstat emot förslaget.

Efter kritik från ILO angående tillämpningen av konventionerna nr 87 och 98 gjordes vissa ändringar i lagen med verkan från den 1 januari 1997. Före den 1 januari 1997 var medlarens bud antaget om inte ett flertal av de faktiskt röstande och minst 35 procent av de röstberättigade hade röstat nej.

Dessa lagändringar fick avgörande betydelse vid omröstningen om det sammanlagda medlarbudet våren 1998. Mer än 40 procent av de röstberättigade deltog och ett flertal av dem röstade nej, vilket ledde till att medlarbudet förkastades. Med de gamla reglerna skulle det dessutom ha fordrats att 35 procent av de röstberättigade hade röstat nej och så var inte fallet.

Huvudavtal

Det finns huvudavtal för flertalet områden på den danska arbetsmarknaden. Dessa avtal följer i allt väsentligt principerna i huvudavtalet mellan *DA* och *LO*. Huvudavtalen i Danmark kan sägas fylla samma funktion, som lagstiftningen om den kollektiva arbetsrätten gör i andra länder. Huvudavtalet mellan *DA* och *LO* inleds med en bestämmelse om att det är önskvärt att frågor om löne- och arbetsvillkor löses i avtal. Vidare finns föreningsrätten inskriven. Avtalet innehåller också regler om förhandlingar, kollektivavtal, fredsplikt och stridsåtgärder. Det är i stort sett samma principer, som har gällt under hela 1900-talet. Antalet skrivna regler är dock starkt begränsat. Det nuvarande huvudavtalet mellan *DA* och *LO* innehåller bara 12 paragrafer. Den närmare innebörden av bestämmelserna har lagts fast i rättspraxis.

Fredsplikt skall gälla när ett kollektivavtal föreligger. En stridsåtgärd är olovlig om den inte har föregåtts av ett beslut med $\frac{3}{4}$ majoritet i organisationens beslutande organ. Den är vidare olovlig om inte både den andra sidans huvudorganisation och motpartsorganisationen har varslats normalt 14 respektive 7 dagar i förväg. Därtill anges att organisationerna på alla nivåer är förhindrade att understödja olovliga stridsåtgärder och i stället förpliktade att försöka förhindra dem. Det finns en bestämmelse om neutralitet under konflikt mellan motparten i kollektivavtalet och utomstående.

Avtal mellan huvudorganisationerna binder medlemsorganisationerna. Arbetsgivarens rätt att leda arbetet samt inskränkningar i rätten att avskeda arbetstagare anges i avtalet. Uppsägningstiden för kollektivavtal skall vara tre månader om inte annat har avtalats. Parterna är vidare förpliktade att följa bestämmelserna i ett kollektivavtal, även om det har sagts upp eller löpt ut, fram till det att det ersätts av ett annat avtal eller stridsåtgärder har inletts. Huvudorganisationerna åtar sig att främja ett bra samarbete mellan organisationerna och verka för lugna och stabila arbetsförhållanden genom egna organ. I en protokollsanteckning har parterna slutligen förklarat att de är eniga om att arbetsinställelser bör undvikas och om att organisationerna aktivt skall verka för detta. Det skall också finnas regler om gemensamma möten, som skall hållas vid arbetsinställelser.

Bestämmelserna i huvudavtalen fylls ut av oskrivna rättsgrundsatser. Man kan här konstatera vissa skillnader gentemot svensk rätt i fråga om stridsåtgärder. Det är t.ex. en förutsättning för lovlighet att stridsåtgärden är förenlig med den angripande organisationens egna stadgar. Organisationen skall vidare ha ett naturligt fackligt intresse av att få kollektivavtal på området. Ett sådant intresse anses föreligga om det arbete, som stridsåtgärden avser, enligt sedvana utförs av organisationens medlemmar. I likhet med vad som gäller i Sverige krävs det inte att organisationen har

medlemmar på arbetsplatsen eller att det finns något särskilt behov av kollektivavtal.

Till skillnad från vad som gäller i Sverige är det däremot en grundläggande princip att en stridsåtgärd skall ha ett lovligt fackligt ändamål och att det skall råda ett rimligt förhållande mellan detta ändamål och de medel som används för att uppnå det. Som typexempel på vad som bedöms vara en orimlig stridsåtgärd anges oftast en stridsåtgärd som leder till att en arbetsgivare inte kan fortsätta att driva sin rörelse. Om rimlighetskravet inte är uppfyllt, kan den som har vidtagit stridsåtgärden bli skadeståndsskyldig.

Liksom i Sverige gäller den fredsplikt som följer av ett kollektivavtal inte bara för de avtalsslutande organisationerna utan även för deras medlemmar. Olovliga strejker sanktioneras efter en bestämd taxa. Om en olovlig strejk i Danmark pågår kortare tid än två dagar leder den inte till någon påföljd. Detta förhållande har samtidigt medverkat till att det är relativt vanligt med korta olovliga strejker i samband med de lokala löneförhandlingarna. I Sverige finns inte någon motsvarande praxis utan även en kortvarig strejk kan föranleda skadestånd, om än något reducerat i förhållande till normalbeloppet på 2000 kr.

Pågår en olovlig strejk i Danmark längre tid än två dagar beräknas det belopp som arbetstagaren skall betala för varje timme redan från det att åtgärden inleddes. Timtaxan är för närvarande 27 kr för okvalificerade arbetstagare och 32 kr för arbetstagare med utbildning¹. En olovlig strejk i Danmark kan efter en tid blir mycket kostsam för de deltagande arbetstagarna. Arbetsdomstolen sätter nämligen inte någon maximigräns för beloppet på det sätt som Arbetsdomstolen gör i Sverige.

Både lovliga och olovliga stridsåtgärder som innefattar arbetsinställelse anses bryta anställningskontrakt. Normalt återupptas anställningsförhållandet när konflikten har avslutats men detta är inte självklart. I praxis riskerar en arbetstagare som strejkar att förlora sin anställning. Även detta har kritiserats av expertkommittén för Europarådets sociala stadga.

Möjligheten till sympatiåtgärder har haft stor praktisk betydelse i Danmark. En sympatiåtgärd är, liksom i Sverige, lovlig om den stridsåtgärd som den vidtas till stöd för är en lovlig åtgärd. Dansk rätt är dock något mer restriktiv än den svenska rätten. Det skall föreligga proportionalitet mellan ändamålet för primärkonflikten och de medel som används genom sympatiåtgärden. I stort sett kan dock sympatiåtgärder användas fritt, åtminstone så länge de inblandade parterna omfattas av samma huvudavtal.

¹ 1 dansk krona var i november 1998 ungefär lika med 1,27 svenska kronor.

Förhandlingssystemet

Löneförhandlingarna i Danmark kan sägas vara både centralt sammanhållna och decentraliserade. År 1990 fanns det över 600 kollektivavtal inom *DA/LO*-området. Samtidigt fanns det över 800 kollektivavtal inom den offentliga sektorn. På 1960- och 1970-talen fördes förhandlingarna om branschavtalen i stor utsträckning mellan huvudorganisationerna. Det har sedan skett en övergång till förbunds nivå. Trots decentraliseringen finns det stora likheter mellan förhandlingsresultaten i olika branscher. Det beror på att förhandlingarna samordnas både på arbetsgivar- och arbetstagsidan. Vidare knyts resultaten samman genom förlikningsmannens sammanläggning av medlingsbud.

Det finns tre olika timlönesystem - normallönesystemet, minimallönesystemet och lägstlönesystemet. Normallönesystemet består av ett grundbelopp och ett antal verksamhetsbestämda, funktionsbestämda eller individuella tillägg. Minimallönesystemet liknar normallönesystemet i så måtto att lönen består av ett grundbelopp och olika tillägg. Inom det systemet har arbetsgivaren rätt att räkna av eventuella höjningar av grundbeloppet på de individuella tilläggen. Vid tillämpning av lägstlönesystemet innehåller avtalet en lägstlönesats som utgör den undre gränsen i timlönen. För den som har en timlön över det beloppet får höjningar i kollektivavtal inget omedelbart genomslag.

Under de senaste tio åren har lägstlönesystemet blivit allt mer utbrett. År 1993 omfattades cirka 70 procent av arbetstagarna på *LO/DA*-området av det systemet. Numera är det alltså bara på en mindre del av *DA/LO*-området som löneutvecklingen omedelbart beror av de höjningar, som görs upp i avtalsförhandlingar på förbunds nivå. Det innebär dock inte att avtalsförhandlingar om minimilöner saknar betydelse för löneutvecklingen. Tvärtom får höjningarna av minimilönerna genomslag på den genomsnittliga löneutvecklingen genom deras indirekta betydelse för resultatet i de lokala förhandlingarna med arbetstagarna som omfattas av avtal om lägstlöner.

Karaktäristiskt för det danska förhandlingssystemet är att avtalsförhandlingarna för samtliga branscher äger rum i ett sammanhang och att detta sker under våren. Inom *DA/LO*-området har det traditionellt varit så att huvudorganisationerna har kommit överens om riktlinjer för förhandlingarna, s.k. körplaner. De innehåller bestämmelser om när förhandlingskrav skall utväxlas och hur specifika de skall vara. Då förhandlingarna äger rum på förbunds nivå, görs även körplanerna upp på den nivån. I regel är det verkstadsindustrin som går före i förhandlingarna. Under senare år har huvudorganisationerna inte avtalat om körplaner. Flertalet kollektivavtal löper på två år, men det förekommer avtal för kortare eller längre perioder.

Trots stora friheter för förlikningsmannen att gripa in när som helst från det att förhandlingar har påbörjats till dess avtal har ingåtts följer medlingsförhandlingarna normalt ett etablerat mönster. Vanligen är det parterna som vänder sig till förlikningsmannen. Som tidigare framgått har förlikningsmannen möjlighet att skjuta på en varslad konflikt i upp till 14 dagar. Det sker regelmässigt. Även möjligheten att skjuta på konflikt i ytterligare högst 14 dagar utnyttjas i regel. Det innebär att reella förhandlingar under förlikningsmannens ledning kommer till stånd först en halv månad efter det att kollektivavtalsperioden har löpt ut, dvs. i mitten av mars respektive mitten av april.

Förbunden inom *DA:s* avtalsområde går inte med på att teckna avtal utan att de är säkra på att det kommer att råda fredsplikt inom hela området. Om något område skulle vara oreglerat, skulle de fackliga organisationerna kunna vidta sympatiåtgärder på områden, för vilka det redan har tecknats kollektivavtal. Därför villkoras ofta uppgörelserna med en klausul om att de skall ingå i det sammanlagda medlingsbud, som förlikningsmannen väntas lägga.

De fackliga organisationerna i Danmark har satt i system att varsla om strejk innan någon budgivning äger rum. Den varslade strejken skall i allmänhet träda i kraft den dag avtalen löper ut. Arbetsgivarna svarar som regel med varsel om lockout från samma datum för de arbetstagare, som inte omfattas av de varslade strejkerna. På grund av den starka sammanhållningen både på arbetsgivar- och arbetstagar sidan utgör hotet om stridsåtgärder ett mycket effektivt påtryckningsmedel. I valet mellan olika typer av stridsåtgärder beslutar de fackliga organisationerna vanligtvis om strejk. Partiella stridsåtgärder är mindre vanliga. Konflikter blir i regel mycket omfattande, eftersom arbetsgivarna använder sympatilockout.

Om den ena eller båda parterna redan från början är inställda på att vidta stridsåtgärder blir det som regel inte något medlingsförslag från medlaren. Ett undantag är om sammanläggningsreglerna gör att ett medlingsbud ändå kan väntas bli antaget. Medlingsförslagen följer samma mall varje gång. Ett medlingsförslag består av tre delar:

Avsnitt A omfattar avtal som har ingåtts vid förhandlingar inför förlikningsmannen med förbehåll för att de skall ingå i förlikningsmannens medlingsförslag.

Avsnitt B omfattar avtal som parterna ingått utanför förlikningsinstitutionen och sänt till förlikningsinstitutionen i avsikt att låta dem ingå i medlingsförslaget.

Avsnitt C omfattar avtalsförhållanden, där enighet inte har kunnat nås. I det avsnittet finns bestämmelser, som skall gälla för dessa från den dag, då det gamla avtalet inte längre gäller. Där finns bestämmelser både för minimallöneområdet, normallönesystemet, elever och icke generella tillägg. Bestämmelserna är inte branschanpassade utan gemensamma för

alla avtalsområden där avtal inte har kunnat ingås. För att uppnå branschpassning måste parterna alltså själva nå fram till en överenskomst.

Åtskilliga gånger har de danska statsmakterna ingripit i avtalsförhandlingarna för att avvärja eller avbryta stridsåtgärder. Ett avslut på förhandlingarna har åstadkommits genom lag. Vanligen har det skett genom att tidigare gällande kollektivavtal har förlängts eller genom att ett förkastat medlarförslag har gjorts om till lag. Lagen har i allmänhet varit enkelt utformad. Förutom en redovisning av vad som skall gälla i fråga om lön och anställningsvillkor, har det angetts att fredsplikten förlängts, vilket har medfört att stridsåtgärder blivit olovliga. Första gången det skedde var 1933. Under 1970-talet var det mycket vanligt med statliga ingripanden, men därefter har statsmakterna blivit mer återhållsamma med att gripa in. Vid mitten av 1980-talet rådde stora motsättningar mellan parterna och de hade svårt att nå uppgörelser. Statsmakterna ingrep på ett omfattande sätt för att stoppa en storkonflikt 1985.

En ny storkonflikt bröt ut under 1998 års avtalsrörelse. Efter en längre tids medlingsarbete hade parterna på flertalet avtalsområden nått fram till avtal, som förväntades gå igenom, men som förkastades vid medlemsomröstning om det sammanlagda medlarbudet. Inledningsvis berörde konflikten 410 000 arbetstagare. När den trappades upp och avtalsförhandlingarna strandades beslöt statsmakterna att avbryta stridsåtgärderna. Det skedde genom en lag, enligt vilken det framlagda medlingsförslaget skulle gälla som kollektivavtal mellan parterna med vissa justeringar. När lagen trädde i kraft hade konfliktåtgärderna pågått i en och en halv vecka.

Många ingripanden har föranlett kritik från ILO och från den oberoende expertkommittén för Europarådets sociala stadga. År 1995 avbröts en sjuksköterskestrejk. Det skedde dock först sedan den hade fått pågå en tid. Sjuksköterskornas fackförbund klagade till ILO. Ingreppet i sig ansågs emellertid ha skett på ett godtagbart sätt och ledde därför inte till kritik från ILO. Det förhållandet att tidigare avtal förlängdes under så lång tid som två år ansågs dock oacceptabelt, med hänsyn till den rätt till fria kollektivavtalsförhandlingar, som skall föreligga enligt konvention nr 98. Inom Europarådet har detta ingrepp ännu inte behandlats.

3.3 Norge

De ekonomiska förutsättningarna för Norge avviker från vad som gäller i Sverige. Arbetslösheten har minskat påtagligt de senaste fem åren och hör nu till den lägsta i hela OECD-området. Genom intäkterna från olje- och gasutvinningen har de offentliga finanserna länge varit mycket goda.

Lönebildningen i Norge har att hantera svårigheten med en mycket god lönsamhet inom näringar som är relaterade till utvinningen av olja och naturgas, utan att det leder till för snabb utslagning av sysselsättning i fastlandsindustrin. Sedan slutet av 1980-talet har *NHO*, som organiserar arbetsgivarna i industrin, och *LO* haft som gemensam målsättning att normera löneökningar på en rimlig nivå för att inte hota sysselsättningen och riskera en ökning av arbetslösheten till de nivåer som gäller i övriga Europa.

Riksförlikningsmannen har de senaste tio åren på eget initiativ bidragit till en samhällsekonomiskt gynnsam löneutveckling genom att underlätta genomförandet av vad som i Norge benämns solidaritetsalternativet. Under senare tid har emellertid svårigheterna blivit allt större att bibehålla en låg pris- och löneökningstakt i en alltmer överansträngd ekonomi.

Ekonomisk översikt

Den norska ekonomins utveckling sedan 1970 har präglats av utbyggnaden av oljeindustrin. Olje- och gasexporten svarar idag för över 30 procent av de norska exportinkomsterna. Oljeindustrin har bidragit till en snabb och stabil utveckling av den norska bruttonationalprodukten (BNP). Real BNP per individ i arbetsför ålder har mer än fördubblats under den senaste 25-årsperioden. Motsvarande ökning i Sverige uppgår till endast ca 40 procent.

Den snabba tillväxten inom oljeindustrin har även gett upphov till påtagliga spänningar i ekonomin och upprepade tendenser till kostnadsproblem inom den norska fastlandsekonomin. Under 1970-talet bidrog höga investeringar och snabba löneökningar till en överhettning i ekonomin. Problemen blev tydliga under 1980-talet och förstärktes av fallande oljepriser. Ambitionerna när det gäller sysselsättning och låg arbetslöshet är mycket höga, vilket gjorde det möjligt för politiker och partier att åstadkomma en kraftsamling i början av 1990-talet.

Hög tillväxt och överhettningsproblem under 1970-talet

Upptäckten av stora oljereserver på den norska kontinentalsockeln vid början av 1970-talet skapade förutsättningar för en betydligt mer expansiv ekonomisk utveckling i Norge än i de flesta andra europeiska länder. Det höga världsmarknadspriset på olja efter oljeprischocken 1973 innebar att exploateringen av Norges potentiella oljetillgångar blev mycket lönsam. Investeringarna i den norska oljeindustrin ökade mycket snabbt vid mitten av 1970-talet och intäkterna från oljeindustrin var betydande redan vid

Faktaruta Norge

Arbetsgivarorganisationer: *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* är den största arbetsgivarorganisationen. Näst störst är *Handelns och Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)*.

Arbetsstagarorganisationer: *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* med 28 medlemsförbund är störst. *Yrkesorganisasjonernes Sentralforbund (YS)* med 18 förbund organiserar främst tjänstemän. *Akademikernes Fællesorganisasjon (AF)* är en huvudorganisation för akademikerförbund.

Organisationsgrad: Ca 60 procent.

Täckningsgrad av kollektivavtal: 75 procent.

Förhandlingarna: Förhandlingsrätten är inte lagreglerad och någon förhandlings-skyldighet förekommer inte. Förhandlingarna sker i regel förbundsvis, men det finns en förhållandevis stark koordination genom huvudorganisationerna *LO* och *NHO*. Genom *Det tekniske beregningsutvalgets* rapport finns en gemensam grundsyn på det ekonomiska läget och inflationsförväntningarna. Medling är vanlig och riksförlikningsmannen medverkar till koordinering.

Konflikträtt: Rätten till stridsåtgärder är i viss utsträckning lagreglerad. Stridsåtgärder är tillåtna för arbetsstagarorganisationer, arbetsgivarorganisationer och enskilda arbetsgivare om fredsplikt inte gäller på grund av kollektivavtal. Även sympatiåtgärder är tillåtna. Innan en stridsåtgärd vidtas skall riksförlikningsmannen få en underrättelse om den uppkomna situationen. En stridsåtgärd får inte vidtas förrän det har gått fyra vardagar från det att underrättelsen har inkommit till riksförlikningsmannen. I fall då riksförlikningsmannen har förbjudit stridsåtgärder kan sådana åtgärder vidtas först fyra dagar efter det att förbudet har hävts.

Medlingsinstitut: *Riksmeglingsmannen*.

Medlarnas befogenheter: Medlaren kan förbjuda stridsåtgärder fram till dess att medling har avslutats om åtgärderna annars kan komma att skada allmänna intressen. När det har gått tio dagar från förbudet kan en part kräva att medlingen avslutas och det skall i sådant fall ske inom fyra dagar.

Statliga ingripanden: *Stortinget* har ofta beslutat om obligatoriskt skiljeförfarande för att få slut på en konflikt. Det har regelmässigt skett om en konflikt har ansetts hota viktiga samhällsintressen. Det har även tillämpats när stora ekonomiska värden har varit hotade.

slutet av 1970-talet. Tillväxten i den norska ekonomin kom därför, till skillnad mot t.ex. i den svenska ekonomin, att bli stabilt hög, runt 4 - 5 procent per år, under hela 1970-talet.

Expansionen bidrog emellertid även till allt större kostnadsproblem för fastlandsekonomin vid mitten av 1970-talet. Den nominella löneökningstakten var mycket hög ända fram till år 1975. Den kraftiga försämringen av bytesbalansen under åren 1974 - 1977 kan därför inte enbart ses som ett resultat av de mycket stora investeringsbehoven inom oljeindustrin. Försämringen hade också att göra med en försämrad konkurrenskraft till följd av de mycket snabba nominella löneökningarna och en expanderande inhemsk efterfrågan till följd av kraftigt ökade disponibla inkomster.

I ett försök att stärka fastlandsindustrins internationella konkurrenskraft gav sig den norska regeringen in i avtalsrörelsen under åren 1975 - 1977 med löften om skattesänkningar samt höjda transfereringar och subventioner i utbyte mot lägre nominella löneökningar. Bland annat höjdes barnbidragen samtidigt som livsmedelspriserna hölls nere med hjälp av ökade statliga subventioner. För att ytterligare förstärka konkurrenskraften devalverades dessutom den norska kronan. Löneökningstakten i såväl nominella som reala termer sjönk påtagligt men de offentliga finanserna försämrades samtidigt som löntagarnas disponibla inkomster fortsatte att öka i mycket snabb takt. De inkomstpolitiska ingreppen i den norska lönebildningen kulminerade med tvångsskiljedom år 1978 och ett pris- och lönestopp för år 1979.

Bakslag i början av 1980-talet

Norge drabbades till viss del av den internationella lågkonjunkturen i början av 1980-talet. De nominella lönerna steg i snabb takt när pris- och lönestoppet avvecklades, men den höga inflationstakten innebar att real-löneutvecklingen under början av 1980-talet förblev negativ.

År 1982 drog sig den norska regeringen ur de tidigare diskussionerna med arbetsmarknadens parter om lönebildningen och försöken att åstadkomma en mer återhållsam löneökningstakt med hjälp av en mer generös skatte- och bidragspolitik. Samtidigt inleddes en process mot ökad decentralisering av lönebildningen, framför allt till följd av en ändrad inställning till de traditionella centrala förhandlingarna från arbetsgivarnas sida. Den snabba återhämtningen efter lågkonjunkturen år 1981 - 1982 innebar dock att löneglidningen kom att bli mycket kraftig, trots de överenskommelser som träffades mellan LO och arbetsgivarna inom industrin om speciella tak för löneglidningen.

Den snabba löneökningstakten i kombination med fallande oljepriser gav upphov till ökande problem vid mitten av 1980-talet. I syfte att förstärka

den norska industrins internationella konkurrenskraft och förbättra bytesbalansen genomfördes en kraftig devalvering av den norska kronan i mars 1986. Avtalsrörelsen blev dessutom mycket konfliktfylld detta år. Arbetsgivarna motsatte sig krav på likvärdiga arbetstider för arbetarna som för tjänstemännen. De ville dessutom upphöra med de speciella låglönesatsningar, som de hade kommit överens med LO om efter löne- och prisstoppet år 1979. Konflikten slutade med att arbetsgivarna tvingades acceptera en arbetstidsförkortning till 37,5 timmar i veckan och fortsatta satsningar på de lågavlönade.

Ökningen av de nominella lönekostnaderna kom att bli mycket stor under åren 1986 och 1987 till följd av det nya avtalet och en fortsatt snabb löneglidning. Bytesbalansen försämrades samtidigt påtagligt. Den norska kronan utsattes för ett förnyat devalveringstryck redan vid årsskiftet 1986/1987, vilket tvingade fram kraftiga räntehöjningar. Den inhemska efterfrågan försvagades och arbetslösheten ökade från ca 2 procent år 1987 till ca 5 procent år 1989. Tillbakagången i ekonomin ledde även till en tillfällig försämring av de offentliga finanserna under början av 1990-talet. De offentliga utgifterna ökade kraftigt bland annat till följd av de omfattande satsningar, som gjordes på att bygga ut den aktiva arbetsmarknadspolitik.

Trendbrott i lönebildningen år 1988

Den kraftiga lågkonjunkturen 1987 - 1988 ledde till att LO tog initiativ till förnyade centrala förhandlingar med erbjudanden om återhållsamma lönekrav under villkor att inga andra grupper på arbetsmarknaden tilläts avtala om bättre lönevillkor. Arbetsgivarna ställde sig bakom denna uppläggning och den norska regeringen införde en lagreglering av löneökningarna under åren 1988 - 1990 i linje med den överenskommelse, som träffades mellan LO och industrins arbetsgivarorganisation. I överenskommelsen mellan parterna år 1990 tilläts ånyo branschvisa förhandlingar, dock inom strikta ramar som fastställdes på central nivå. Återigen blev industrins avtal vägledande för övriga grupper utan direkta ingripanden från regeringens sida.

År 1991 tillsattes en brett sammansatt sysselsättningskommission. I kommissionen uppnåddes enighet om att industrins konkurrenskraft måste stärkas med ytterligare 10 procent med bibehållen fast växelkurs. De genomsnittliga nominella löneökningarna skulle därför maximalt få uppgå till 3 procent per år. Det s.k. solidaritetsalternativet, där en bärande tanke var att det låga nominella utrymmet för löneökningar i första hand skulle satsas på låglönegrupperna, formades som modell för lönebildningen under de följande fem åren. Vissa reformer av arbetslöshetsförsäkringen

med bland annat en s.k. bortre parentes efter tre år har dessutom genomförts.

Tillväxten har varit mycket god under 1990-talet. Bytesbalansunderskottet har förbytt i ett allt större överskott och inflationen har legat på en stabil låg nivå. Även sysselsättningsutvecklingen har varit god de senaste åren. Den öppna arbetslösheten nådde en toppnotering på 6 procent år 1993. Därefter har den sjunkit tillbaka till samma låga nivå som vid mitten av 1980-talet samtidigt som andelen sysselsatta bland personer i arbetsför ålder har stigit med ca 4 procentenheter. Under det senaste året har emellertid påtagliga överhettningstendenser uppkommit på den norska arbetsmarknaden. Avtalsrörelsen år 1998 resulterade i betydligt högre löneökningar än tidigare. De nominella löneökningarna under 1998 och 1999 förväntas uppgå till i genomsnitt ca 6 procent per år.

Arbetsrättsligt system

Historik

Arbetsrätten i Norge har stora likheter med den som gäller i de övriga nordiska länderna. År 1915 infördes lagstiftning om medling m.m., men det tog ytterligare två decennier innan det utvecklades ett system för avtalsförhandlingar. Efter en lång tid av stridsåtgärder ingick de båda huvudorganisationerna *Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon* (AFL) och *Norsk Arbeidsgiverforening* (N.A.F.) år 1935 ett huvudavtal, som reglerade förhållandet dem emellan. Avtalet bidrog till att lugna förhållandena på arbetsmarknaden.

Under andra världskriget och tiden närmast därefter befarade man att det skulle komma en ny tid med strejker och oro på arbetsmarknaden. I samförstånd med ledarna för AFL och N.A.F. utarbetades lagregler som skulle hindra stridsåtgärder. Reglerna, som antogs provisoriskt före krigsslutet, gick ut på att det inrättades en statlig lönenämnd, som genom tvångsskiljeförfarande skulle bestämma löne- och arbetsvillkoren, om de förhandlande parterna inte kunde enas. Efter kriget begärde AFL och N.A.F. att tvångsskiljeförfarandena skulle upphöra och år 1952 infördes i stället en nämnd för frivilligt skiljeförfarande. Som kommer att beskrivas längre fram har nämnden fått en annan roll än vad som var tänkt. Huvuduppgiften har blivit att hantera de tvångsskiljeförfaranden, som statsmakterna lagstiftar om för att hindra konflikter på arbetsmarknaden.

Kort om gällande rätt

De grundläggande principerna för förenings-, förhandlings- och konflikträtt är i stort sett desamma i Norge som i Sverige, men lagstiftningen är inte lika utförlig. Frågor om kollektivavtal, arbetstvister och medling regleras i *loven om arbeidstvister* (arbetstvistlagen). För vissa statstjänstemän gäller dessutom *loven om offentlige tjenestetvister* (tjänstetvistlagen).

Arbetstvistlagen inleds med ett kortfattat kapitel, som bl.a. handlar om kollektivavtal och fredsplikt. Det innehåller inga uttryckliga bestämmelser om förhandlingsrätt. Utgångspunkten är att en part har rätt att begära förhandling och att det står motparten fritt att välja om förhandlingen skall bli av eller inte.

Ett särskilt kapitel i arbetstvistlagen handlar om medling. Där anges att det skall finnas en *riksmeglingsman* (riksförlikningsman) för hela riket och sju *kretsmeglingsmen* (distriktsförlikningsmän) för olika geografiska distrikt. Riksförlikningsmannen sköter sin syssla på heltid. Regeringen kan också, efter förslag av Riksförlikningsmannen, förordna medlare, som kan anlitas för medlingsuppgifter.

Arbetstvistlagen innehåller vidare bestämmelser om sammanläggning av medlingsbud inför omröstning på ett sätt som påminner om det danska systemet. Fram till år 1982 var det inte ovanligt att Riksförlikningsmannen fordrade sammanläggning. Efter en dom i Arbetsdomstolen det året anses dock Riksförlikningsmannen inte ha tillräckligt stöd i arbetstvistlagen för att kräva omröstning av medlingsförslag mot parternas vilja. Därefter har sammanläggning endast tillämpats inom den offentliga sektorn.

Rätten till stridsåtgärder är i huvudsak densamma som i Sverige. Strejk, lockout, blockad och olika former av partiella stridsåtgärder är alltså tillåtna kampmedel. Detsamma gäller sympatiåtgärder eller politiska demonstrationsåtgärder. Olovliga stridsåtgärder kan medföra skadestånd både för organisationer och enskilda. Det finns få rättsfall som behandlar skadestånd för enskilda. Sådant ansvar utkrävs mycket sällan i praktiken. En olovlig stridsåtgärd kan i allvarliga fall leda till att anställningen upphör, men även det är sällsynt.

Innan en stridsåtgärd vidtas skall Riksförlikningsmannen underrättas skriftligen. Underrättelsen skall innehålla besked om vad tvisten gäller, vilka företag som kommer att beröras, när stridsåtgärden kan påbörjas och om förhandlingar pågår mellan parterna. Pågår förhandlingar mellan parterna skall Riksförlikningsmannen få en ny skriftlig underrättelse, ifall förhandlingarna avbryts. En stridsåtgärd får aldrig påbörjas förrän fyra vardagar har gått från det att Riksförlikningsmannen har mottagit ett besked om att förhandlingar inte längre pågår.

När Riksförlikningsmannen får besked om att förhandlingar har strandat, kan han under vissa förutsättningar inom två dagar från beskedet förbjuda arbetsinställelse. Det gäller om arbetsinställelsen på grund av verksamhetens art eller åtgärdens omfattning kan komma att skada allmänna intressen. Medling skall då påbörjas omedelbart. Efter en tiodagarsfrist kan var och en av parterna kräva att medlingen avslutas. Fyra dagar efter ett sådant krav skall medlingen upphöra. Parterna kan då verkställa stridsåtgärder.

Förhandlingssystemet

Förhandlingarna

Löneförhandlingarna förs i regel förbundsvis, men de är relativt väl koordinerade. De förbundsvis ingångna avtalen rör generella tillägg. Därefter förs lokala förhandlingar under fredsplikt. Flera faktorer samverkar för att skapa en koordinering. Det har att göra med avtalsperiodernas längd och tidpunkt för ny förhandling, underlaget för förhandlingarna, parternas egen samordning samt Riksförlikningsmannens agerande. Avtalsperioderna ligger ungefär lika för flertalet avtalsområden. Avtalen är i regel tvååriga och löper ut under andra kvartalet. En s.k. mellanförhandling med konflikträtt med möjlighet att justera lönerna sker i regel efter 12 månader.

Ett viktigt underlag för förhandlingarna är den rapport om det ekonomiska läget, som publiceras i januari varje år. Rapporten utarbetas av ett statligt samverkansorgan, *Det tekniske beregningsutvalg*, under ledning av chefen för *Statistisk sentralbyrå*. I detta organ ingår arbetsmarknadens parter, intresseorganisationer för lantbruk och fiske samt företrädare för regeringskansliet. Syftet är att *LO* och *NHO* skall utveckla en gemensam uppfattning om hur den ekonomiska utvecklingen har varit och göra en gemensam bedömning av den kommande prisutvecklingen. Arbetet i *beregningsutvalget* har alltid resulterat i en gemensam rapport, som samtliga ledamöter har varit eniga om. Genom arbetet i *beregningsutvalget* fokuseras bl.a. på lönebildningens roll för konkurrenskraften och sysselsättningen. Det ger också parterna en gemensam rapport att utgå från vid informationen till de egna medlemmarna.

Förbunden inom *NHO* och *LO* inleder avtalsrörelsen. Därefter förhandlar parterna inom övriga delar av den privata sektorn och avslutningsvis parterna inom den offentliga sektorn. Verkstadsindustrin är i regel det allra första avtalsområdet. Ofta sker dock parallellt förhandlingar inom något av de typiska låglöneområdena, t.ex. hotell och restaurang eller TEKNO-industrin. *LO* och *NHO* har ett gemensamt intresse av låga nominella löneökningar eftersom det har visat sig vara fördelaktigt för både

konkurrenskraften och reallöneutvecklingen. En förutsättning är dock att det sker en samordning av förhandlingarna så att inte enskilda förbund väljer att prioritera höga nominella löneökningar. *NHO* har möjligheter att samordna förhandlingarna på arbetsgivarsidan även när de sker på förbunds nivå, eftersom man har en rätt att vara representerad i förhandlingar som förs av medlemsförbunden. *NHO* kontrollerar även beslut om eventuella stridsåtgärder. Därtill bedriver *NHO* en aktiv uppsökande verksamhet bland sina medlemsföretag för att söka dämpa löneglidningen.

Om avtalsförhandlingarna strandar ingriper Riksförlikningsmannen och parterna måste underkasta sig medling. Medling skall i så fall påbörjas omedelbart. Det går i regel snabbt att inleda medlingen, eftersom riksförlikningsmannen utser sig själv eller någon annan som medlare utan att tillfråga parterna. Riksförlikningsmannen förbjuder i regel arbetsinställelse under tiden fram till dess att medlingen har avslutats.

Riksförlikningsmannen har inte något inkomstpolitiskt uppdrag. Den nuvarande riksförlikningsmannen har dock valt att söka förmå parterna att ta hänsyn till de lönenivåer, som har etablerats i redan träffade avtal. Detta har varit särskilt viktigt sedan solidaritetsalternativet utvecklades och för att motverka kraftiga löneökningar för anställda inom oljeindustrin. Om parterna i en medling inte kan enas om ett avtal brukar medlaren avsluta förhandlingarna och lägga ett medlingsbud. Parterna är införstådda med att medlaren endast lägger ett bud och att ett nej till medlarbudet innebär att konflikthoten utlöses.

Riksförlikningsmannen anlitas flitigt. Under år 1996, då nya avtal ingicks, var antalet medlingar på riksplanet 92. År 1997 då mellanförhandlingar ägde rum, var antalet 45. Flertalet ärenden löses genom att parterna enas om ett avtal antingen i direktförhandlingar eller under ledning av medlare. År 1996 var det 13 ärenden, som inte gick att lösa, och år 1997 var det två ärenden, som inte fick någon lösning.

När medlingsförfarandet har avslutats och de i lagen angivna tidsfristerna har gått ut, står det parterna fritt att vidta stridsåtgärder. Sedan år 1986, då arbetsgivarna genomförde en stor lockout, har det inte förekommit att arbetsgivarna vidtagit stridsåtgärder.

Det är inte ovanligt att statsmakterna beslutar att avbryta en arbetsmarknadskonflikt genom att lagstifta om *tvungen voldgift* (obligatorisk skiljedom). Skiljeförfarandet sker i den år 1952 inrättade *Rikslønnsnemnda* (Rikslönenämnden), som kan avgöra tvister om innehållet i ett framtida kollektivavtal. Nämnden består av sju ledamöter, varav tre är opartiska och två kommer från vardera arbetstagar- respektive arbetsgivarsidan. Den träder i funktion när det har utfärdats en särskild lag om att den skall avgöra en tvist.

Nämnden har ofta fått avgöra avtalstvister, nu senast i samband med omfattande konflikter våren 1998. Under perioden 1952 till 1994 gjordes

90 ingripanden av staten. Fram till mitten av 1980-talet var det närmast regel med obligatorisk skiljedom vid konflikt. Under senare år har antalet ingripanden varit betydligt färre än tidigare. Systemet har kritiserats därför att det har ansetts försvaga parternas vilja att nå förhandlingsresultat. Det har också varit kontroversiellt med hänsyn till Norges åtaganden gentemot ILO och andra internationella organisationer.

Kritik från ILO m.m.

Under tiden 1981-1994 mottog ILO åtta klagomål från norska arbetstagarorganisationer. De menade att Norge brutit mot den förhandlings- och konflikträtt som skall föreligga enligt konventionerna nr 87 och 98. Av klagomålen ledde sju till kritik från ILO-organen. Kritiken kan sammanfattas så att Norge har förhindrat fria avtalsförhandlingar på ett stadium, då det ännu inte har pågått eller funnits risk för stridsåtgärder, som inneburit samhällsfara eller medfört omfattande skadeverkningar. Även från Europarådet har det riktats kritik mot Norge. Ett ingrepp i sjukvårdssektorn år 1988 ansågs oförenligt med Europarådets sociala stadga, vilket föranledde en rekommendation från Europarådets ministerkommitté mot Norge år 1993.

Efter ett provisoriskt regeringsbeslut om obligatoriskt skiljeförfarande och förbud mot stridsåtgärder i samband med avtalsförhandlingarna i oljesektorn år 1994, väckte *Oljearbeidernes Fellessammenslutning (OFS)* talan mot norska staten i allmän domstol och yrkade att beslutet skulle förklaras ogiltigt. Till grund för sin talan anförde *OFS* i första hand att förbudet mot stridsåtgärder stred mot allmänna rättsprinciper av grundlagsmässig karaktär och i andra hand att det stred mot Norges folkrättsliga förpliktelser. *OFS* förlorade målet i tre instanser. Högsta domstolen anmärkte i sina domskäl att de organ, som ansvarar för övervakningen av ILO-konventionerna respektive Europarådets sociala stadga, gör en tolkning som inte överensstämmer med konventionernas innehåll sådant det var då dessa förhandlades fram och ratificerades av Norge.

3.4 Finland

Finland har påverkats starkare än Sverige av de politiska förändringarna i omvärlden de senaste tio åren. Sovjetunionens fall innebar en stor förändring för det finländska näringslivet när det gäller både produktinriktning och utrikeshandel. Omställningen ledde till en kraftig ökning av arbetslösheten.

Faktaruta Finland

Arbetsgivarorganisationer: *Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund (TT) och Servicearbetsgivarna (PT)* är de två största organisationerna.

Arbetstagarorganisationer: *Finlands Fackförbunds Centralorganisation (FFC)* med 24 medlemsförbund är den närmaste motsvarigheten till LO. *Tjänstemannacentralorganisationen (STTK)* organiserar tjänstemän och AKAVA främst akademikerförbund.

Organisationsgrad: Ca 80 procent.

Täckningsgrad av kollektivavtal: Ca 95 procent.

Förhandlingarna: Förhandlingsrätten är inte lagreglerad och någon förhandlings-skyldighet förekommer inte. Avtalsförhandlingarna inleds i regel med inkomst-politiska trepartsförhandlingar. Förhandlingarna kan leda fram till en uppgörelse eller till centrala riktlinjer för de förbundsvisa förhandlingarna. I det fall en central uppgörelse träffas måste förbunden anta innehållet för att det skall äga giltighet som kollektivavtal mellan förbundsparterna. Lokala förhandlingar förs under fredsplikt.

Konflikträtt: Fredsplikt gäller enligt lag när parterna är bundna av kollektivavtal. I övrigt finns det inga bestämmelser som begränsar konflikträtten. Arbetstagar-organisationer, arbetsgivarorganisationer och enskilda arbetsgivare har rätt att vidta stridsåtgärder. Sympatiåtgärder är tillåtna. Varsel skall enligt lag lämnas två veckor i förväg.

Medlingsinstitut: *Riksförlikningsmannabyrån.*

Medlarnas befogenheter: Medlaren kan efter formellt beslut av arbetsministeriet skjuta på samhällsfarliga konfliktåtgärder i 14 dagar.

Statliga ingripanden: Förekommer inte.

I krisens spår har regeringen och arbetsmarknadens parter valt att sluta samhällskontrakt om löner och skatter. Finland kommer vidare att vara med i EMU från starten, vilket kommer att ställa särskilda krav på lönebildningen. Detta har motiverat parterna att fortsätta att söka inkomstpolitiska uppgörelser. Man har också överenskommit om särskilda fonderingar för att utjämna konjunkturer i den finländska ekonomin.

Ekonomisk översikt

Den finska ekonomin har under de senaste 40 åren utvecklats starkt. Samtidigt har svängningarna i den finska ekonomin varit kraftigare än i den svenska. Den internationella lågkonjunkturen i början av 1980-talet slog ännu hårdare mot Finland än mot Sverige. Återhämtningen har emellertid också gått snabbare.

Hög inflation men relativt god tillväxt på 1970-talet

Den finska ekonomin genomgick en mycket snabb omvandling under 1960-talet. En omfattande byteshandel byggdes upp med dåvarande Sovjetunionen. Verkstads- och textilprodukter byttes mot framför allt sovjetiska råvaror, bl.a. annat olja. Byteshandeln var en förklaring till att den ekonomiska krisen och oljeprischockerna på 1970-talet inte påverkade den finska ekonomin i samma utsträckning som de påverkade ekonomin i de flesta andra västeuropeiska länder, inkl. Sverige. Såväl investeringstakten som den privata konsumtionen fortsatte att öka i Finland ända fram till 1975.

Den finska valutan devalverades redan 1967 och 1971. Importpriserna steg därför mycket snabbt i Finland, den sovjetiska byteshandeln till trots. Inflationen ökade i snabbare takt än i t.ex. Sverige, samtidigt som löneökningstakten accelererade. Från att ha legat runt 10 procent under 1960-talet steg den årliga ökningen av lönekostnaderna i det finska näringslivet till nästan 30 procent år 1975. Industrins internationella konkurrenskraft försämrades och ett kraftigt underskott uppkom i bytesbalansen. Försvagningen av exporten och en återhållsam finanspolitik bromsade upp efterfrågan och löneökningstakten sjönk påtagligt under åren 1976 – 1978. Tillväxten stagnerade och arbetslösheten steg.

Den dåliga tillväxten ledde till att Finland återigen devalverade valuta vid tre tillfällen under åren 1977 och 1978. Devalveringar genomfördes vid ungefär samma tid även i Sverige och övriga nordiska länder. Samtidigt fortsatte handeln med Sovjetunionen att öka och penningpolitiken var förhållandevis expansiv. Den finska ekonomin började därför åter att växa

i snabb takt vid 1970-talets slut. Sett över hela 1970-talet kom BNP i genomsnitt att växa med hela 3,5 procent per år trots stagnationen under åren 1976 - 1977. Det kan jämföras med 2,0 procent i Sverige och 3,0 procent i genomsnitt för de länder, som numera är medlemmar i EU. De reala lönekostnadsökningarna kom i genomsnitt att uppgå till hela 5 procent per år.

Lägre inflation och fortsatt god tillväxt under 1980-talet

Under 1980-talet fortsatte den finska ekonomin att växa i snabbare takt än den svenska och skillnaden i BNP per invånare mellan de båda länderna minskade påtagligt. Det allmänna utvecklingsförloppet i den finska ekonomin under 1980-talet följde dock i stort sett samma mönster som i Sverige med den långa och utdragna högkonjunkturen, som i slutet av 1980-talet kulminerade i en kraftig överhettning.

I Finland tillämpades inkomstpolitiska uppgörelser under en stor del av 1980-talet. År 1986 träffades överenskommelser om ett inkomstpolitiskt ramavtal, som skulle ge löneökningar på ca 2 procent plus en viss förkortning av arbetstiden. I avtalet fanns också en prisutvecklingsgaranti, som skulle komma att utlösas. Omfattande utbyggnader genomfördes samtidigt av socialförsäkringssystemen. Ett system, som relaterade ersättningen vid arbetslöshet till tidigare lön, infördes samtidigt som nivåerna höjdes. Det maximala antalet ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen utökades från 200 till 500. Ungdomar och långtidsarbetslösa garanterades även arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vid slutet av 1980-talet höjdes dessutom ersättningsnivåerna även för långtidsarbetslösa. Samtidigt ökade efterfrågan på arbetskraft och det visade sig i efterhand att lönekostnadsökningarna blev betydligt större än de som förutsågs när överenskommelsen träffades.

De finansiella marknaderna i Finland avreglerades vid ungefär samma tidpunkt som i Sverige. Såväl hushållens som företagens upplåning ökade kraftigt under åren 1988 - 1990. Tillväxttakten i den finska ekonomin ökade dramatiskt till som högst närmare 6 procent år 1989 och arbetslösheten sjönk ner till en nivå på ca 3,5 procent. Inflationen tog fart och bytesbalansen försämrades påtagligt.

Djup ekonomisk kris under början av 1990-talet följt av en snabb återhämtning

I och med Sovjetunionens fall 1991 förändrades förhållandena för den finska ekonomin på ett dramatiskt sätt. Bakslaget efter överhettningen i

slutet av 1980-talet kom därför att bli djupare i Finland än i Sverige. BNP föll med ca 12 procent under åren 1991 – 1993 och arbetslösheten steg till över 17 procent år 1994.

Samtidigt har dock utgångsläget för en snabb tillväxt efter krisen i flera avseenden varit bättre i Finland än i Sverige. De offentliga finanserna har i Finland varit mycket goda ända fram till början av 1990-talet. Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld år 1990 uppgick endast till ca 15 procent av BNP i Finland, jämfört med ca 45 procent i Sverige. Den finska utlandsskulden var dessutom låg ända fram till år 1988. Finsk industri hade under 1980-talet i ökad utsträckning kommit att vända sig mot väst och Finland knöt, i likhet med Sverige, sin valuta till den europeiska valutaenheten ecu i början av 1990-talet. En mindre devalvering av den finska marken genomfördes dock i slutet av år 1991 och den finska valutan släpptes att flyta fritt betydligt tidigare än den svenska under valutakrisen hösten 1992.

När krisen var som djupast inleddes dessutom ett arbete med att reformera socialförsäkringssystemen. De offentliganställdas pensionsålder höjdes och deras pensioner sänktes. Åtgärdsgarantin för ungdomar och långtidsarbetslösa togs bort. Från och med 1998 har dessutom möjligheterna till återkvalificering i A-kassan, genom deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, begränsats för samtliga arbetslösa. Egenfinansieringen inom arbetslöshetsförsäkringen har höjts, samtidigt som den tidigare indexeringen av den ersättning, som erhålls vid arbetslöshet har avskaffats temporärt.

Utifrån den tradition som finns i Finland med centrala löneförhandlingar träffades överenskommelser om frysta nominella löner, som ett sätt att mildra effekten av den ekonomiska krisen. Försök gjordes även att förhandla fram sänkningar av de avtalsenliga lönerna när den ekonomiska krisen i början av 1990-talet var som djupast. Innan arbetsmarknadens parter han fatta beslut om de sänkta lönerna blev emellertid förslagen inaktuella till följd av valutakrisen hösten 1992 då den fasta växelkursen övergavs.

Tillväxten har sedan år 1994 varit mycket god. Inflationen har legat på en låg nivå och räntorna har fallit kraftigt. Den goda tillväxten har möjliggjort en kraftig ökning av sysselsättningen och en minskning av den öppna arbetslösheten med över 7 procentenheter. Arbetslösheten år 1998 uppgick trots detta till 11 procent.

I ett försök att åstadkomma en större differentiering av löneökningarna mellan olika branscher avstod den finska regeringen från att ta initiativ till inkomstpolitiska uppgörelser under åren 1992 – 1993. Trots att arbetslösheten var mycket hög kom de okoordinerade förhandlingarna på branschnivå att resultera i ökade nominella löneökningar utan att ge upphov till någon ökad differentiering mellan olika branscher. Den finska regeringen

övergick därför år 1995 till den tidigare inriktningen mot att söka åstadkomma en återhållsam lönebildning i utbyte mot bidragshöjningar och skattesänkningar. En ny inkomstpolitisk uppgörelse träffades på hösten 1995 och ytterligare en under hösten 1997.

Lönebildningens roll i den monetära unionen

Den europeiska monetära unionen EMU kommer att ställa ökade krav på real anpassning vid en avvikande konjunkturutveckling i den finska ekonomin eller vid de eventuella nya chocker, som ekonomin kan komma att utsättas för i framtiden. Lönebildningen är en viktig faktor i en sådan anpassningsprocess. Speciellt finska LO har starkt betonat möjligheten till fortsatta inkomstpolitiska uppgörelser, som en viktig komponent i de ansträngningar, som görs för att underlätta en sådan anpassning. Parterna på den finska arbetsmarknaden gjorde dessutom i maj 1997 ett gemensamt uttalande om att trepartsöverenskommelserna kommer att öka i betydelse när valutaunionen inleds. Arbetsgivarna har i samband med detta uttalande försäkrat att de inte kommer att motsätta sig framtida strävanden att fortsätta på den inslagna vägen med inkomstpolitiska uppgörelser och centrala avtal.

I november 1997 träffades dessutom en överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter om ytterligare åtgärder för att hantera de problem, som en avvikande konjunkturutveckling eller eventuella framtida chocker kan komma att förorsaka. Överenskommelsen omfattade bl.a. beslut om att inrätta en speciell partsgemensam fond för delfinansiering av arbetslöshetsersättningen och att förstärka de redan existerande pensionsfonderna. Den partsgemensamma fonden för arbetslöshetsersättning kommer, när den är fullt utbyggd år 2002 – 2004, att uppgå till ca 3 miljarder mark². Förstärkningen av pensionsfonderna kommer att uppgå till 2,5 procent av den totala lönesumman inom den privata sektorn, vilket motsvarar ungefär 3,5 miljarder mark. Behovet att sänka ersättningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen och öka avgifterna till pensionsfonderna vid en lågkonjunktur kommer därmed att minska, vilket i sin tur kan bidra till en stabilare konjunkturutveckling. Huvudorganisationerna har även enats om att rekommendera parterna på den lokala nivån att förhandla fram företagsspecifika fonder och resultatbaserade lönesystem i syfte att ytterligare öka förutsättningarna för den nödvändiga reala anpassningen inom den monetära unionen.

² 1 mark var i mitten av november 1998 ungefär lika med 1,60 svenska kronor.

Arbetsrättsligt system

Historik

Det dröjde länge innan det utvecklades ett modernt arbetsrättsligt system i Finland. Visserligen bildades fackliga organisationer mot slutet av 1800-talet och runt sekelskiftet hände det att de fick teckna kollektivavtal för sina medlemmar. Omfattande fackliga stridsåtgärder under åren 1908-1909 ledde emellertid till att arbetsgivarna bestämde sig för att inte förhandla med de fackliga organisationerna. Efter år 1917, då Finland hade blivit självständigt från Ryssland, övervägdes kollektivavtal på nytt. Inbördeskriget år 1918 och den därpå följande politiska utvecklingen befäste emellertid den negativa inställningen på arbetsgivarsidan och den kom att bestå fram till andra världskriget.

Först år 1940 erkände de stora organisationerna på arbetsmarknaden varandras existens. I avtal mellan huvudorganisationerna vid mitten av 1940-talet fastlades en ordning för avtalsförhandlingar. Därefter började löner och anställningsvillkor att bestämmas i kollektivavtal och det tillkom en grundläggande arbetsrättslig lagstiftning. År 1946 infördes en lag om kollektivavtal. Samtidigt inrättades en arbetsdomstol, som alltså fungerar och som är uppbyggd efter samma principer som Arbetsdomstolen i Sverige. Medling mellan fackliga organisationer och arbetsgivare i frågor om lön och andra anställningsvillkor förekom tidigt, trots att kollektivavtal inte slöts och en lag om medling trädde i kraft redan år 1925.

Ända fram till slutet av 1960-talet präglades fackföreningsrörelsen i Finland av politiska motsättningar mellan socialdemokrater och kommunister. Det vållade interna stridigheter, som komplicerade relationen mellan de fackliga organisationerna och arbetsgivarna och försvårade förhandlingarna. Numera är förhållandet mellan arbetsmarknadens parter mycket likt det som råder mellan parterna på arbetsmarknaden i Sverige.

Kort om gällande rätt

Det finns en omfattande arbetsrättslig lagstiftning i Finland och bestämmelserna har ofta stor likhet med motsvarande svensk lagstiftning. En skillnad är dock att det saknas uttryckligt lagstöd för förhandlingsrätten. De viktigaste bestämmelserna i detta sammanhang finns i lagen om kol-

lektivavtal från 1946, vilken alltså är i kraft, samt i lagen om medling i arbetstvister.

Rätten till fackliga stridsåtgärder är i princip densamma som i Sverige. Med kollektivavtal följer fredsplikt. Föreningar, som är parter i avtalet, är skyldiga att se till att under dem lydande föreningar, arbetsgivare och arbetstagare inte vidtar stridsåtgärder eller på annat sätt bryter mot avtalet. En förening anses ha försummat denna s.k. tillsynsskyldighet, om det står klart att avtalet har tillämpas på ett oriktigt sätt och situationen inte snabbt rättas till, när den har kommit till föreningens kännedom. När fredsplikt inte gäller är fackliga stridsåtgärder tillåtna. Det finns inga bestämmelser i kollektivavtalslagen, som begränsar rätten till stridsåtgärder. Sympatiåtgärder får vidtas, så länge primärkonflikten är lovlig och åtgärden inte strider mot en fredsplikt, som parten är bunden av genom eget avtal.

Arbetsgivare och arbetstagare, som är bundna av kollektivavtal och som medvetet bryter mot bestämmelser i avtalet, kan åläggas att betala s.k. plikt. Det är en sanktion som påminner om skadestånd. För arbetsgivarens del är beloppet maximerat till 130 000 mark och för arbetstagaren till 1 300 mark. Det sistnämnda beloppet är den maximala sanktionen för en arbetstagare, som deltar i en olovlig strejk, men om strejken fortsätter kan beloppet dömas ut mer än en gång. Arbetstagaren kan också i sällsynta fall förlora sin anställning.

Enligt lagen om medling i arbetstvister skall det finnas två riksförlikningsmannatjänster. Den ena tjänsten är för närvarande obesatt, då förlikningsväsendets skötsel inte anses kräva två riksförlikningsmän. Därutöver skall det finnas distriktsförlikningsmän, som har sitt uppdrag som bisyssla. Deras antal och verksamhetsområden fastställs i en särskild förordning.

Riksförlikningsmannen har framför allt till uppgift att främja relationerna mellan arbetsmarknadens parter, att vara ordförande vid förhandlingar för att få kollektivavtal till stånd samt att leda förlikningsverksamheten vid arbetstvister och vidta de förlikningsåtgärder som tvisterna föranleder. Om parterna själva har tillsatt ett särskilt organ för förlikning skall förlikningsmannen avvakta med förlikningsåtgärder. Parterna är skyldiga att infinna sig till förhandling inför förlikningsmannen. De är också tvungna att lämna de uppgifter förlikningsmannen begär.

Lagen innehåller regler rörande varsel om stridsåtgärder. En arbetsinställelse får inte inledas eller utvidgas, om inte Riksförlikningsmannabyrån och motparten har fått ett skriftligt meddelande två veckor i förväg. Meddelandet skall innehålla besked om orsakerna till arbetsinställelsen, tidpunkten när den skall påbörjas eller utvidgas samt vilken omfattning den kommer att få. Den som på så sätt har varslat om en arbetsinställelse, får inte skjuta upp den till en senare tidpunkt eller begränsa den i förhållande till vad som har angetts i meddelandet, utan att mot-

parten har gått med på det. Överträdelse av de nu angivna bestämmelserna kan bestraffas med böter om motparten anmäler brottet till allmänt åtal.

Under vissa förhållanden kan en part, som har varslat om arbetsinställelse, tvingas att skjuta upp den planerade åtgärden. Om en arbetsinställelse berör samhällets livsviktiga funktioner eller avsevärt skadar ett allmänt intresse, kan arbetsministeriet på framställning av förlikningsmannen förbjuda åtgärden. Ett sådant förbud kan utfärdas för en tid av högst 14 dygn, räknat från tidpunkten från det att den skulle påbörjas. Syftet med förbudet skall vara att reservera tillräckligt lång tid för medling. Förbudet skall delges parterna senast tre dygn före den tidpunkt, då den planerade åtgärden skall vidtas. Mer långtgående möjligheter finns att skjuta på konflikter inom den offentliga sektorn.

Det finns också en tidsgräns, inom vilken en åtgärd måste vidtas. Om motparten inte medger det får en arbetsinställelse inte inledas eller utvidgas senare än tre dygn efter utgången av förbudet. Tidpunkten för inledande eller utvidgande skall också delges förlikningsmannen och motparten senast tre dygn innan förbudet upphör att gälla.

Förhandlingssystemet

Avtalsrörelsen föregås av inkomstpolitiska överläggningar mellan regeringen, arbetsmarknadens parter, näringslivsorganisationer, jordbrukare, m.fl. I regel når parterna en överenskommelse och därmed sker en betydande koordinering av löneutvecklingen för olika löntagargrupper och branscher. Vilka frågor som en överenskommelse kan innehålla varierar. Ibland har avtalen behandlat ett stort antal ämnesområden såsom t.ex. löner, sociala förmåner, jordbrukarnas inkomster, priskontroll och konjunkturfonder i industrin.

Det senast träffade inkomstpolitiska avtalet gäller för åren 1998 och 1999. Processen gick till så att huvudorganisationerna på arbetsmarknaden den 27 november träffade en principuppgörelse om ett inkomstpolitiskt avtal. Detta avtal innehåller detaljerade regler om löneökningar, vilka skall gälla för hela arbetsmarknaden under avtalsperioden. När principavtalet träffades förband sig huvudorganisationerna att uppmana medlemsorganisationerna att inom 14 dagar sluta avtal i enlighet med den inkomstpolitiska uppgörelsen. Det finns en öppning för förbunden att göra egna överenskommelser om branschspecifika frågor, som inte står i konflikt med den inkomstpolitiska uppgörelsen. Regeringen har samtidigt förbundit sig att genomföra vissa skattelättnader, m.m. Ett förbehåll görs dock om att förslagen faller om regeringen anser att den inkomstpolitiska uppgörelsen inte har blivit antagen i tillräckligt stor omfattning.

Det är inte alltid som parterna har lyckats nå fram till en inkomstpolitisk överenskommelse. I dessa fall har de centrala parterna ändå ofta enats om vissa riktlinjer för de förbundsvisa kollektivavtalsförhandlingarna. Vanligtvis representerar parterna på förbunds nivå en bransch, men det finns också vissa organisationer som förhandlar för yrkesgrupper, som elektriker och chaufförer, oberoende av branschtillhörighet. Tjänstemännen är ofta organiserade efter yrke eller utbildning.

Om parterna på förbunds nivå inte kan enas om ett avtal kan de vända sig till Riksförlikningsmannen och begära medling. Det gäller även om någon part inte vill acceptera att träffa avtal i enlighet med den inkomstpolitiska uppgörelsen. Förlikningsmannen har givits ett relativt fritt utrymme att agera i arbetstvister. Om varsel om stridsåtgärder har lämnats bör han omedelbart vidta åtgärder för att bilägga tvisten, men han har även rätt att ingripa i andra situationer då en arbetstvist hotar arbetsfreden.

Förlikningsmannen brukar uppmana parterna att skjuta upp planerade stridsåtgärder under medlingen, men har inga formella befogenheter att skjuta upp en varslad konflikt. När arbetsministeriet får en framställning av förlikningsmannen om att förbjuda en konfliktåtgärd för att ge tid för medling så är det brukligt att den beviljas.

Förlikningsmannen har inte något inkomstpolitiskt uppdrag. Uppgiften är i stället att söka begränsa antalet tvistepunkter och få till stånd en förlikning på grundval av parternas egna förslag och bud. Förlikningsmannen föreslår eftergifter och jämkningar som underlättar ett avtal. Om en överenskommelse inte går att nå får förlikningsmannen lämna ett bud och ge parterna en kort tidsfrist för att ta ställning. Om någon av parterna inte antar förslaget överväger förlikningsmannen om det är meningsfullt att fortsätta medlingen. Annars riskeras att stridsåtgärderna verkställs. Om stridsåtgärderna har förbjudits under medlingen gäller dock att de måste verkställas inom tre dagar. Annars måste nya varsel lämnas.

I Finland har det inte gjorts statliga ingripanden i form av tvångslagstiftning när en konflikt inte har kunnat lösas genom medling. Det har dock förekommit hot om ingripanden, som inte har genomförts.

3.5 Storbritannien

Under 1970-talet präglades Storbritannien av omfattande strejker. Sedan dess har omfattande förändringar genomförts av lagstiftningen, som reglerar förhållandena på arbetsmarknaden och konflikträtten. Mot slutet av 1980-talet minskade oroligheterna på arbetsmarknaden.

Lönebildningen har decentraliserats och huvuddelen av löntagarna får numera sina löner bestämda av arbetsgivaren på företaget där de arbetar,

utan att villkoren finns reglerade i kollektivavtal. Därmed är den brittiska arbetsmarknaden mer lik den i USA än övriga Europa.

Ekonomisk översikt

Storbritannien har sedan 1960-talet haft problem med konkurrenskraften. Pris- och löneutvecklingen var under 1970-talet snabbare än i omvärlden. Under 1980-talet inriktades den ekonomiska politiken på inflationsbekämpning genom stram en penningpolitik och en försvagning av de fackliga organisationernas förhandlingsposition. Efter den ekonomiska krisen vid början av 1990-talet har återhämtningen varit snabb.

Försöken att lagstiftningsvägen begränsa pris- och löneutvecklingen vid 1970-talets början

De ekonomiska problem, som de brittiska regeringarna brottades med under 1970-talet, hade sin upprinnelse i de snabba löneökningarna och den försämrade konkurrenskraften för brittisk industri under mitten av 1960-talet. För att stärka den brittiska industrins konkurrenskraft devalverades det brittiska pundet vid slutet av 1960-talet. Flera andra europeiska länder följde dock efter och effekten på den brittiska tillväxttakten blev begränsad. Däremot ledde devalveringen till att problemet med den snabba pris- och löneutvecklingen förvärrades ytterligare i början av 1970-talet.

I syfte att förbättra konkurrenskraften och minska antalet konflikter på arbetsmarknaden genomfördes en serie förändringar av arbetsrätten år 1971. (Se vidare avsnittet om det arbetsrättsliga systemet). Regeringen beslöt dessutom att genomföra ett trestegsprogram för att lagstiftningsvägen begränsa pris- och löneutvecklingen. I ett första steg genomfördes ett pris-, löne-, hyres- och utdelningsstopp, som var i kraft från november 1972 till och med april 1973. Därefter fick en statlig lönenämnd och en priskommission i uppgift att övervaka att de löneuppgörelser, som träffades, inte gav upphov till högre löneökningar än 6 - 7 procent per år och att priserna endast höjdes i proportion till den tillåtna kostnadsutvecklingen. Från och med november 1973 höjdes gränsen för tillåtna löneökningar till 10 - 11 procent. Dessutom tilläts inkomsttagare på den nedre halvan av löneskalan att förhandla till sig vissa prisutvecklingsgarantier.

Tillväxten under år 1972 och 1973 blev god och prisutvecklingen dämpades. Protesterna mot den förda politiken blev dock våldsamma, speciellt från fackligt håll. Inflationen tog dessutom åter fart och bytesbalansen försämrades på nytt i och med oljeprischocken i slutet av år 1973. Protesterna mot regeringens politik ledde till omfattande demonstrationer och

Faktaruta Storbritannien

Arbetsgivarorganisationer: Huvudorganisationer saknas. *Confederation of British Industri (CBI)* är den största organisationen för företag inom industri- och servicenäringar. *Engineering Employers Federation* är branschorganisation för företag inom verkstadsindustrin.

Arbetsstagarorganisationer: *Trade Union Congress (TUC)* är den enda centralorganisationen. Ca 70 förbund är medlemmar i *TUC*.

Organisationsgrad: Ca 35 procent.

Täckningsgrad av kollektivavtal: Ca 45 procent.

Förhandlingarna: Förhandlingsrätten är inte lagreglerad och någon förhandlings-skyldighet förekommer inte. Kollektivavtalsförhandlingar sker på företagsnivå. Koordinationen av löneförhandlingarna är svag. Arbetsgivarorganisationerna producerar lönestatistik som ger viss vägledning till de enskilda företagen. Inom många avtalsområden har man traditionellt följt konsumentprisutvecklingen. Numera diskuteras även resultatberoende lönesättning.

Konflikträtt: Rätten till stridsåtgärder är begränsad. Utgångspunkten är att stridsåtgärder inte är tillåtna, men att immunitetsskydd mot straffansvar och skadeståndsskyldighet föreligger under vissa, i lag angivna, förutsättningar. Kollektivavtal leder inte till fredsplikt om det inte uttryckligen framgår av avtalet. Ett beslut om strejk skall föregås av medlemsomröstning. Särskilda bestämmelser reglerar användandet av strejkvakter. Lockout kan endast vara tillåten som en svarsåtgärd. Sympatiåtgärder är inte tillåtna. Det finns inga regler om varsel.

Medlingsinstitut: *Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS)*.

Medlarnas befogenheter: Medlingsverksamheten bygger på frivillighet. Medlarna har inga formella befogenheter.

Statliga ingripanden: Förekommer inte sedan början av 1970-talet.

strejker. Protestvågen kulminerade i samband med en stor gruvarbetarstrejk vintern 1974, vilken tvingade regeringen att temporärt införa tredagarsvecka och att utlösa nyval på frågan om det var regeringen eller facket som skulle styra landet.

Socialt kontrakt under andra hälften av 1970-talet

Den konservativa regeringen förlorade valet 1974 och en labourregering bildades på grundval av vallöfte om ett socialt kontrakt med fackföreningsrörelsen. Kontraktet innebar bl.a. att de nya arbetsrättsliga reglerna från 1971 till största delen togs bort. Dessutom aktualiserades, på motsvarande sätt som i Sverige vid samma tid, frågan kring industriell demokrati och frågan om förstärkning av anställningsskyddet och arbetsmiljölagstiftningen. Den nya regeringen förde också till att börja med en mer expansiv finanspolitik. I gengäld utlovade brittiska LO (*TUC*) att medverka i en frivillig uppgörelse om löner m.m. Riktlinjer infördes om att avtalsperiodernas längd skulle uppgå till minst tolv månader och att löneökningarna endast skulle syfta till att vidmakthålla den uppnådda reallönenivån före skatt. Speciella satsningar skulle dock göras för att förbättra de lågavlönades och kvinnornas relativa position.

Under den nya regeringens första år misslyckades emellertid försöken att begränsa de nominella löneökningarna. För kalenderåret 1975 uppmättes en nominell löneökningstakt på ca 30 procent. Efter ett fall i BNP under åren 1974 – 1975, som bland annat fick till följd att arbetslösheten ökade kraftigt, tog tillväxten återigen fart år 1976. Från och med år 1976 dämpades samtidigt såväl den nominella löneökningstakten som inflationen. Ökningen av arbetslösheten avtog och bytesbalansen förbättrades.

Den goda tillväxten ledde dock så småningom till att löneökningstakten återigen tog fart från och med år 1978. Den nya löneexplosionen inleddes inom industrin, men betydande krav på compensation restes efter en tid framför allt bland de offentliganställda. Inflationstakten ökade och bytesbalansen tenderade återigen att försvagas. Under åren 1978 – 1979 drog en våg av strejker fram, särskilt inom den offentliga sektorn. I början av år 1979 blev missnöjet med de fackliga organisationernas agerande allt mer utbrett och knäckte slutligen den försvagade labourregeringen. Torypartiet under Margaret Thatchers ledning kom till makten våren 1979.

Inflationsbekämpning via en stram penningpolitik och stegvis begränsning av de fackliga organisationernas makt

Den nya konservativa regeringen övergav de tidigare misslyckade försöken att få kontroll över inflationsutvecklingen via olika former av rättsliga, administrativa och inkomstpolitiska åtgärder. Istället begränsades den inhemska efterfrågan via framför allt en stram penningpolitik. Det ledde till en förbättring av bytesbalansen och en förstärkt valutakurs. Samtidigt innebar det att effekten av den internationella lågkonjunkturen förstärktes. BNP sjönk med sammanlagt 3,5 procent under åren 1980 – 1981 och arbetslösheten steg från ca 5 till över 10 procent. Den kraftiga strukturomvandlingen ändrade maktrelationerna mellan arbetsgivare och fackliga organisationer.

I syfte att mera långsiktigt försvaga de fackliga organisationernas makt genomförde den nya konservativa regeringen dessutom en reformering av den arbetsrättsliga lagstiftningen. Ett annat viktigt inslag i regeringens politik var omfattande avregleringar och privatiseringar. Offentlig verksamhet på lokal nivå konkurrerades ut och privata entreprenörer, som tog över offentliga verksamheter, gavs rätt till fri lönesättning, vilket möjliggjorde lägre löner än för motsvarande grupper i offentlig sektor. Det ledde till en försvagning av den fackliga styrkan bl.a. inom den offentliga sektorn. Organisationsgraden inom den snabbt expanderande privata tjänstesektorn var dessutom av tradition låg.

Små och medelstora företag gynnades skattemässigt. År 1988 togs vidare de tidigare inkomstrelaterade tilläggen till arbetslöshetsförsäkringen bort. Samtidigt infördes ett system med "in work benefits" för att ytterligare stärka det privatekonomiska utbytet av att gå från arbetslöshet till anställning.

Efterhand växlades inflationen ner till en låg nivå och det brittiska pundets värde stabiliserades. Vid mitten av 1980-talet tilltog även tillväxten och arbetslösheten sjönk tillbaks till som lägst 6 procent år 1989. Även reallöneutvecklingen inom det brittiska näringslivet kom att bli god under 1980-talet. Den kraftiga expansionen i slutet av 1980-talet ledde dock till att inflationen återigen tog fart samtidigt som bytesbalansen ånyo försämrades.

Lågkonjunktur och därefter förnyad snabb tillväxt på 1990-talet

För att bemästra den snabbt ökande inflationen vid slutet av 1980-talet stramades penningpolitiken åt. Den internationella lågkonjunkturen vid början av 1990-talet kom därför att slå hårt mot den brittiska ekonomin. BNP sjönk med sammanlagt 2,5 procent under åren 1990 – 1991 och

arbetslösheten steg till ca 10 procent. Penningpolitiken lättades dock upp betydligt i samband med valutakrisen hösten 1992, då Storbritannien bröt sig ur den europeiska växelkursmekanismen (ERM).

Under 1990-talet har en serie reformer av socialförsäkringssystemen genomförts. Syftet har varit att ytterligare stärka det privatekonomiska utbytet av arbete och att öka de långtidsarbetslösas möjligheter till att få en anställning. Inkomstprövade ersättningssystem har gjorts mer förmånliga för de som arbetar minst 30 timmar i veckan. De sociala avgifterna under det första året av en anställning har tagits bort för de arbetsgivare som anställer en långtidsarbetslös. Speciella bidrag till långtidsarbetslösa i samband med att de börjar en anställning har dessutom införts.

Den ekonomiska tillväxten efter krisen i början av 1990-talet har varit god och inflationen har hållit sig kvar på en låg nivå. Även problemen med bytesbalansen har avtagit och arbetslösheten har sjunkit tillbaka till ca 7 procent år 1997 utan att inflationen har ökat.

Arbetsrättsligt system

Historik

Det anglosaxiska rättssystemet bygger i princip på prejudikat (*common law*), som kompletteras eller ersätts av lagstiftning. Varken i prejudikat eller i lag finns det något grundläggande positivt skydd för fackliga rättigheter. Vad som gäller får sökas i spridda principer i prejudikat och i de kompletterande lagbestämmelserna, som finns på området.

Historiskt kännetecknas utvecklingen av konflikträtten i Storbritannien av stora motsättningar mellan arbetstagare och arbetsgivare. Fackliga organisationer var länge förbjudna. Att uppmana till eller delta i en strejk kunde vara både straffbelagt och skadeståndsgrundande. Under senare delen av 1800-talet påbörjades en utveckling som i början av 1900-talet ledde till att strejker blev möjliga att genomföra utan rättsliga följder för fackliga organisationer och enskilda. Metoden var lagstiftning, som medförde immunitet mot åtal och mot skadeståndsanspråk för fackföreningar och arbetstagare. I praxis upprätthölls dock vissa begränsningar för immuniteten, som t.ex. att en strejk måste ha ett godtagbart motiv.

Det var fortfarande kriminellt att spärra tillträde till en arbetsplats, men *peaceful picketing*, dvs. utpostering av strejkvakter, var inte förbjuden så länge man gick lugnt till väga. Det kan nämnas att utpostering av strejkvakter traditionellt är ett väsentligt inslag i en brittisk strejk och att de rättsliga reglerna kring detta har stor betydelse. Syftet är vanligen att förmå icke-strejkande arbetstagare och presumtiva strejkbrytare att vara

lojala med de strejkande samt att övertala leverantörer och tjänsteutövare att inte bistå företaget under tiden strejken pågår.

Lagstiftning om immunitet blev alltså det grundläggande elementet i lagstiftningen om konflikträtt. Som ett resultat legitimerades fackföreningsrörelsen och på 1920-talet blev kollektivavtal vanligt förekommande. De fackliga organisationernas kvardröjande skepsis mot rättsväsendet gjorde att det under lång tid inte restes krav på någon mera uttrycklig form av lagstöd för fackliga rättigheter.

Kollektivavtalen var inte rättsligt bindande, men kom ändå att få en verkan både mellan avtalsparterna och på individuella anställningsavtal. Lagstiftning om minimilöner ansågs inte behövas. Statens roll blev att underlätta förhållandet mellan arbetsmarknadens parter, så att de själva kunde utveckla vad som skulle gälla på arbetsplatserna. Redan vid slutet av 1800-talet hade det införts en lag om medling och ett statligt organ för medling hade inrättats. Under lång tid ansågs det arbetsrättsliga systemet fungera tämligen väl.

Under 1950- och 1960-talen blev emellertid strejker ett stort problem för industrin. Det framställdes krav både på att kollektivavtal skulle bli rättsligt bindande och på begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder. Den konservativa regeringen under Edward Heaths ledning, som tillträdde år 1970, införde år 1971 en ny lag, som väsentligt inskränkte det tidigare gällande immunitetsskyddet. Samtidigt gjordes kollektivavtalen rättsligt bindande för det fall parterna inte kommit överens om något annat. Kollektivavtalsbrott kunde medföra skadestånd för den, som hade brutit mot avtalet. Det infördes också en skyldighet för organisationer att hindra sina medlemmar och andra från att handla i strid mot kollektivavtal. Lagen nådde dock inte sitt syfte. Då Labour vann valet år 1974 avskaffades den och en ny lag infördes som, i stort sett återupprättade det tidigare rättsläget.

När de konservativa under ledning av Margaret Thatcher bildade regering år 1979, gjordes ånyo stora inskränkningar i immunitetsskyddet. Samtidigt drabbades landet av långa och omfattande konflikter, främst inom gruvnäringen och tidningsbranschen. I flera uppmärksammade konflikter lyckades arbetsgivarna genomdriva sin uppfattning mot de fackliga organisationernas vilja. Efter begränsningen av den fackliga immuniteten minskade både antalet konflikter och förlorade konfliktdagar.

Kort om gällande rätt

Kollektivavtalsförhandlingar sker alltid frivilligt. Det finns ingen skyldighet för företag att förhandla med fackliga organisationer. Eftersom kollektivavtalet inte är rättsligt bindande får det inte någon direkt normerande

verkan för de enskilda anställningsförhållandena. Arbetsgivare och arbetstagare kan avtala om villkor, som avviker från kollektivavtalets bestämmelser. Endast om det finns en uttrycklig hänvisning till kollektivavtalet hämtar det enskilda anställningsavtalet sitt innehåll från detta. Det föreligger alltså stora skillnader i fråga om kollektivavtalets betydelse mellan det brittiska systemet och det svenska. Det brittiska systemet bygger i princip på att frågor om anställningsvillkor, förmåner och rättigheter löses på de enskilda arbetsplatserna.

Fredsplikt följer endast om det finns en uttrycklig klausul om detta i ett kollektivavtal. Eftersom det hör till undantagen saknar kollektivavtalen i allmänhet betydelse för rätten att vidta stridsåtgärder. Som nyss redovisats är konflikträtten inte heller reglerad i lag eller fastställd i rättspraxis. Den existerar genom regler om immunitetsskydd mot straff och skadestånd för de agerande organisationerna och arbetstagarna.

De lagändringar som genomfördes efter det att de konservativa fick regeringsmakten 1979 består framför allt av begränsningar i den skadeståndsrättsliga immuniteten. Den första lagen med inskränkningar i immunitetsskyddet infördes redan 1980. Därpå följde lagar som skärpte bestämmelserna 1982 och 1984. Ytterligare lagstiftning i linje med den tidigare skedde i omgångar 1988, 1989 och 1990. År 1992 samlades bestämmelserna på området i en lag. De är dock fortfarande svåra att överblicka både på grund av sin bakgrund i *common law* och på grund av att de är mycket komplicerade. Lagändringarna genomfördes för

- att begränsa immuniteten till att endast avse konfliktåtgärder som vidtas i fackligt syfte gentemot den egna arbetsgivaren och på den egna arbetsplatsen. Sympatiåtgärder är numera i stort sett omöjliga att genomföra med bibehållen immunitet. Det gäller både åtgärder till stöd för en primärkonflikt i Storbritannien och åtgärder till stöd för en primärkonflikt i annat land.
- att hindra arbetstagare från att vidta stridsåtgärder för att värva medlemmar till sin fackliga organisation eller hjälpa andra arbetstagare att få till stånd förhandlingar med sin arbetsgivare.
- att kräva medlemsomröstning minst fyra veckor innan stridsåtgärder vidtas. En förutsättning för immunitet är att detaljerade bestämmelser kring omröstningsförfarandet iaktas till fullo. Det finns också regler om hur det skall gå till vid fackliga val m.m.
- att göra det möjligt att utkräva skadestånd inte bara, som tidigare, av fackliga förtroendemän utan även av de fackliga organisationerna som sådana. Det är en allmän föreställning att denna bestämmelse har haft betydelse för den väsentliga ökning, som har skett av antalet mål i domstol under tiden 1983 - 1990.
- att vidmakthålla och utöka möjligheten att avskeda eller säga upp strejkande arbetstagare.

- att förbjuda en arbetsgivare att neka en arbetssökande anställning eller säga upp en arbetstagare därför att denne inte är medlem i en viss fackförening eller är oorganiserad. Denna ändring syftar till att hindra tillämpningen av s.k. organisationsklausuler, dvs. avtal mellan en arbetsgivare och en facklig organisation om att samtliga arbetstagare skall vara medlemmar i den fackliga organisation, som är part i avtalet.

En arbetsgivare kan vända sig till domstol och begära omedelbart förbud av en strejk. Sådana förelägganden spelar stor roll och har blivit betydligt vanligare under 1990-talet än tidigare.

Utpostering av strejkvakter anses fortfarande vara tillåten, så länge det inte rör sig om mer än sex personer som själva deltar i strejken och som står placerade i anslutning till den egna arbetsplatsen. En strejkvakt som gör något otillåtet kan förlora sitt immunitetsskydd. Om alltför många strejkande samlas vid arbetsplatsen, kan det vara ett skäl för en domstol att förbjuda stridsåtgärden.

Den brittiska lagstiftningen blev 1989 och 1991 föremål för kritik från ILO-organen, som ansåg att den inte uppfyllde kraven i de konventioner, som berör rätten till fria kollektivavtalsförhandlingar och strejk.

Labourregeringen, som tillträdde i fjol, väntas inte återinföra någon av de skyddsregler, som tidigare gällt. Däremot har beslut fattats om att införa lagstadgade minimilöner. Vidare diskuteras om en skyldighet att under vissa förutsättningar erkänna fackliga organisationer skall införas i lag.

Förhandlingssystemet

Förhandlingssystemet har decentraliserats under de senaste decennierna och koordinering av lönebildningen är svag. Andelen löntagare som omfattas av kollektivavtal har minskat. I dag har mindre än 40 procent av arbetstagarna sina löner bestämda i kollektivavtal. Parallellt har en decentralisering skett av kollektivavtalsförhandlingarna. Andelen arbetstagare som omfattas av centrala kollektivavtal har minskat från ca 60 procent 1980 till ca 10 procent 1990.

Det är inte ovanligt vid nyetableringar av företag att arbetsgivaren bjuder in ett antal fackförbund, som får redovisa vad de kan tillföra företaget om de skulle bli erkända som förhandlingspart. Företag, som önskar fackliga motparter, kan välja att erkänna en eller flera organisationer. Tidigare var det vanligt med många fackliga organisationer på samma arbetsplats. I dag är det vanligast att det endast finns en eller två organisationer för arbetare respektive tjänstemän på en arbetsplats. Det förekom-

mer även att arbetsgivaren, som villkor för att erkänna fler än en organisation, kräver att dessa skall samförhandla.

Före 1989 fördes förhandlingar på nationell nivå inom verkstadsindustrin. Avtalen innehöll minimilöner för yrkesutbildad, kvalificerad och okvalificerad arbetskraft. Vidare innehöll avtalen bestämmelser om arbetstidens längd och lediga helgdagar. Därtill ingick även förhandlingsordningar för att lösa konflikter mellan parterna. År 1989 valde arbetsgivarna inom verkstadsindustrin att inte teckna centrala kollektivavtal. Bakgrunden var att de fackliga organisationerna krävde arbetstidsförkortningar, som arbetsgivarna inte var villiga att acceptera. Därefter har inte några nya kollektivavtal träffats på branschnivå inom verkstadsindustrin. Det enda, som fortfarande har giltighet från de tidigare kollektivavtalen, är bestämmelserna om förhandlingsordningar för att lösa tvister mellan parterna. De senaste tre åren har endast sex fall varit föremål för förhandlingar på central nivå i enlighet med förhandlingsordningen.

Knappt hälften av företagen inom verkstadsindustrin träffar kollektivavtal om löner. Avtalen träffas på företagsnivån. Fortfarande är täckningsgraden av kollektivavtal högre inom industrin än inom servicenäringsarna. Högst andel löner som regleras genom kollektivavtal återfinns inom den offentliga sektorn.

Det sker ingen samordning av förhandlingarna. Arbetsgivarorganisationerna förordar att företagen skall utgå från de egna förutsättningarna att betala lönehöjningar och inte följa den allmänna prisutvecklingen eller andra centrala index. Dock producerar arbetsgivarorganisationerna lönestatistik och bistår sina medlemmar med information om rådande lönenivåer och lönestrukturer som vägledning för företagens lönesättning.

Konflikter

Antalet konflikter på den brittiska arbetsmarknaden har minskat. År 1974 förlorades 15 miljoner arbetsdagar i konflikter medan det 1994 endast noterades 0,3 miljoner konfliktdagar, vilket var den lägsta nivån på 100 år. En förklaring är ändringarna i lagstiftningen. De fackliga organisationerna eftersträvar numera att dämpa konfliktviljan bland de lokala fackliga företrädarna för att undvika böter till följd av begränsningar i immuniteten. En annan bidragande faktor är de obligatoriska medlemsomröstningarna före konfliktbeslut. En medlemsomröstning enligt gällande strikta regler är komplicerad att genomföra. Men när en majoritet av arbetstagarna väl har röstat för en konflikt, räcker det ofta att de fackliga organisationerna presenterar resultatet för att arbetsgivarna skall vara beredda att kompromissa för att uppnå ett avtal utan att konflikthotet sätts i verket.

Ytterligare en förklaring till minskningen av antalet strejker är förändringen av industristrukturen. De historiskt mest konfliktfyllda branscherna såsom kol, stål, järnväg och varv har krympt kraftigt, medan de växande branscherna inte har samma tradition att lösa konflikter med strejkvapnet. Ändrade villkor för företagsamheten gör också att arbetsgivare och arbetstagare i större utsträckning uppfattar att de har ett gemensamt intresse av att lösa motsättningar utan öppna konflikter. De hårda motsättningarna och våldsamheterna i samband med tidigare konflikter har varit avskräckande för många briter.

Medling

I Storbritannien finns en särskild myndighet, *Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS)*, som bl.a. har till uppgift att underlätta partsamverkan. ACAS har fyra huvuduppgifter nämligen att förebygga och lösa konflikter mellan parterna t.ex. i samband med kollektivavtalsförhandlingar, att bistå parterna med medling för att lösa frågor som annars kommer att bli föremål för prövning i domstol, att främja partssamverkan på enskilda arbetsplatser genom att ge ut informationsmaterial om gällande bestämmelser samt att ge råd till parterna och att sprida kunskap om goda exempel.

Det är frivilligt för parterna att anlita ACAS. Det stora flertalet av alla kollektivavtal som ingås innehåller emellertid en medlingsklausul, som hänvisar till ACAS. Parterna kan när som helst avbryta ett samarbete med förlikningsmän eller rådgivare från ACAS. Om parterna så begär kan ACAS även erbjuda hjälp med skiljemannaförfarande. Som skiljemän anlitas personer som inte är anställda av ACAS.

Medlingsuppdragen utförs av personer anställda av ACAS, men detta arbete utgör numera endast ca 5 procent av den totala arbetstiden. Totalt hanterade ACAS ca 1300 medlingar år 1996. I 90 procent av fallen ledde processen fram till avtal. Den tidsmässigt mest omfattande uppgiften för ACAS är att hantera individärenden och för detta används 2/3 av den totala arbetstiden. Övrig arbetstid läggs främst på rådgivning till lokala parter. Totalt finns 650 anställda hos ACAS.

Verksamheten bedrivs främst av lokalkontor, som finns utplacerade i skilda delar av Storbritannien. Endast ett fåtal ärenden klassificeras som centrala lönetvister och hanteras av tjänstemän på huvudkontoret. Många av dessa tvister rör enbart en arbetsgivare, men följderna av en konflikt är ofta sådana att det riskerar att drabba samhället i stort. Exempel på sådana lönetvister är de som berör flyget och Londons kollektivtrafik.

Medlingen i kollektivavtalsfrågor inriktas på att underlätta för parterna att lösa sina problem. Det sker bl.a. genom att medlaren försöker få par-

terna att utveckla och tillämpa egna ordningar för konfliktlösning. Tillämpningen av egna förhandlingsordningar skall vara helt uttömda innan medlare från ACAS går in och försöker lösa en tvist. Frivilligheten betonas starkt och utgångspunkten är att båda parter skall vara nöjda med en lösning. Medlarna lägger därför inte bud till parterna. Det är således stora skillnader i processen vid medling jämfört med vid skiljeförfarande.

3.6 Irland

Vid mitten av 1980-talet var Irland i en svår ekonomisk kris. Arbetslösheten steg kraftigt, emigrationen ökade, sysselsättningen föll och utlandsskulden växte. I det läget bestämde sig regeringen och arbetsmarknadens parter för att söka vända den negativa utvecklingen genom att ingå en överenskommelse om löner, skatter, m.m. Detta blev startskottet för den samförståndsmodell som fortfarande tillämpas.

Irland har sedan dess haft en balanserad nominell löneutveckling och en påfallande snabb ekonomisk tillväxt. Det förklaras delvis av en snabb inströmning av utländska investeringar och väl använda EU-bidrag. Utvecklingen har främjats av det relativa lugnet på arbetsmarknaden med väsentligt färre strejker än tidigare.

Ekonomisk översikt

Irland hörde i början av 1970-talet till de materiellt sett fattigaste länderna i Västeuropa, i sällskap med Grekland, Portugal och Spanien. BNP per capita uppgick till bara drygt 60 procent av genomsnittet för de övriga västeuropeiska staterna. I dag är landets BNP per capita högre än genomsnittet för Västeuropa och helt i nivå med genomsnittet för EU. Denna inhämtning saknar varje europeiskt motstycke.

Industrialisering och kris: utvecklingen fram till 1980-talets mitt

Irlands utveckling till industriland startade under den senare delen av 1950-talet. BNP har sedan år 1960 vuxit med ca 4 procent per år, vilket betyder att en fyrdubbling skett på mindre än 40 år. Den höga tillväxten återspeglar till stor del att Irland, från att ha varit en tämligen sluten ekonomi, gradvis har öppnats mot omvärlden. Landet blev medlem av EEC år 1973. De utländska direktinvesteringarna, som senare har blivit ett mycket framträdande inslag i den irländska ekonomin, hade börjat öka redan vid denna tid. Inflödet av utländskt kapital torde ha påskyndat Irlands om

Faktaruta Irland

Arbetsgivarorganisationer: *Irish Business and Employers Confederation (IBEC)* och *Construction Industry Federation* är de två främsta organisationerna.

Arbetsstagarorganisationer: *Irish Congress of Trade Unions (ICTU)* är huvudorganisation för 60 fackliga organisationer.

Organisationsgrad: Ca 50 procent.

Täckningsgrad av kollektivavtal: Oklart men mindre än 40 procent.

Förhandlingarna: Förhandlingsrätten är inte lagreglerad och någon förhandlings-skyldighet förekommer inte. En avtalsperiod inleds med att parterna, regeringen och ett antal intresseorganisationer tillsammans inom ett särskilt organ (*National Economic and Social Council*) utarbetar riktlinjer för vilka löneökningar som är förenliga med en balanserad samhällsekonomisk utveckling. Denna rapport är underlag för ett samhällskontrakt om bl.a. löner mellan parterna, regeringen och andra intresseorganisationer. Med utgångspunkt från samhällskontraktet sker förhandlingar inom enskilda företag. Det är dock vanligt att företag inte förhandlar och tecknar kollektivavtal. Det gäller även företag som ingår i *IBEC*, som deltar som part i förhandlingar om samhällskontrakt.

Konflikträtt: Utgångspunkten är att stridsåtgärder är otillåtna. Enligt lag har dock auktoriserade fackföreningar och deras medlemmar immunitetsskydd mot straffansvar och skadeståndsskyldighet under vissa förutsättningar. Ett beslut om strejk skall föregås av en medlemsomröstning. Fredsplikt föreligger endast om det uttryckligen framgår av kollektivavtal. Lockout är en tillåten åtgärd om arbetstagarerna får återgå till sitt arbete när lockouten är över. Sympatiåtgärder är tillåtna under vissa förutsättningar. Varsel om stridsåtgärd skall lämnas en vecka i förväg.

Medlingsinstitut: *Labour Relation Commission (LRC)*.

Medlarnas befogenheter: Medlingsverksamheten bygger på frivillighet. Medlarna har inga formella befogenheter.

Statliga ingripanden: Förekommer inte.

vandling från jordbruks- till industriland. Ännu så sent som år 1970 var 27 procent av de förvärvsarbetande sysselsatta i jordbrukssektorn, inbegripet skogsbruk och fiske. År 1980 var andelen 18 procent och nu bara drygt 10 procent. Denna strukturomvandling har skapat "överflyttningssvinster" i ekonomin, vilka givit väsentliga bidrag till den totala BNP-tillväxten.

Utvecklingen har emellertid inte gått spikrakt fram. Från slutet av 1950-talet fram till slutet av 1970-talet växte BNP i god takt, med över 4 procent per år. Sett från tillväxtskympunkt klarade Irland skenbart väl den världsomfattande recession, som följde på 1973 års oljekris. Åren 1976-1979 noterades en BNP-tillväxt på hela 6 procent per år, men samtidigt förstärktes balansproblemen. Landet hade stora offentliga underskott, stora bytesbalansunderskott och hög inflation.

Att tillväxten kunde fortgå i hög takt 1970-talet ut, trots den internationella recessionen, berodde till stor del på ökade offentliga utgifter. Ersättningsnivåerna i socialförsäkringssystemen mer än fördubblades under loppet av fyra år, samtidigt som de offentliga vård- och utbildningssystemen byggdes ut. Det var alltså fråga om en "överbrygningspolitik" av samma typ som Sverige försökte föra under samma tid. De finansiella konsekvenserna blev emellertid större i Irland. Den totala offentliga sektorns underskott (inkl. ränteutgifter) växte hastigt och låg sedan kvar på en nivå av 10 procent av BNP eller däröver ända fram till 1987. Den offentliga bruttoskulden uppgick då till 125 procent av BNP.

Bytesbalansunderskott av storleken några få procent av BNP var sedan länge ett normalt inslag för Irlands del, men underskotten kunde betraktas som tolerabla med tanke på det parallellt fortgående inflödet av direktinvesteringsskapital. Mot slutet av 1970-talet växte emellertid underskotten alltmer och nådde ohållbara nivåer, 12 procent av BNP i genomsnitt under perioden 1979-1982. Det var terms-of-trade, alltså förhållandet mellan export- och importpriser, som försvagades. Orsaken till detta var i sin tur främst oljeprisstegringarna. Efter 1982 minskade underskotten, men de fanns kvar ännu till 1988 och utlandsupplåningen växte. Bytesbalansen belastades således även av allt större ränteutgifter.

I oljeprishöjningarnas spår tog också inflationen fart, liksom i de flesta andra europeiska länder. Den avtog sedan under 1980-talet första hälften, men inte så snabbt som i t.ex. Storbritannien. Ökningstakten i näringslivets lönekostnader var under 1980-talets första hälften drygt 3 procentenheter per år snabbare än de nuvarande 15 EU-ländernas genomsnitt. Under 1970-talet hade skillnaden varit ännu något större. Visserligen kunde ungefär hälften av relativlöneökningen kompenseras med högre produktivitetstillväxt, men lönebildningen var ändå inte förenlig med en stabil effektiv växelkurs. Irland, som 1979 hade anslutit sig till EMS för att slippa den 150 år gamla kopplingen till den devalveringsbenägna brittiska valutan, tvingades självt att devalvera.

Återhämtningen: utvecklingen sedan 1980-talets mitt

I detta läge enades regeringen, fackföreningsrörelsen och arbetsgivarna om att en samsyn och ett samarbete måste till för att vända utvecklingen. Resultatet blev inte bara en "förhandlad inkomstpolitik" för att styra lönebildningen, utan också uppgörelser mellan de tre parterna om den ekonomiska politiken, inbegripet skatter, avgifter och sociala förmåner. En ledstjärna för fortsättningen blev den gemensamma strävan att komma med i EMU och att därför uppfylla kriterierna i Maastrichtfördraget.

Vissa tecken på en mer harmonisk ekonomisk utveckling hade i och för sig kunnat skönjas redan före 1987, när den första på detta sätt utarbetade strategin började tillämpas. Bytesbalansunderskottet hade reducerats, löneutvecklingen hade börjat närma sig normalt europeiskt snitt etc. Men tillväxten var påtagligt nedpressad, mätt efter historisk irländsk standard, och den registrerade arbetslösheten var 17 procent, Västeuropas högsta näst Spaniens. Det offentliga underskottet låg envist kvar i närheten av 10 procent av BNP. I sistnämnda tre avseenden har sedan dess framgångar registrerats, som åtminstone delvis måste tillskrivas de nya samarbetssträvandena på de ekonomiska och sociala fälten i det irländska samhället.

Budgetunderskottet nedbringades snabbt genom en mycket stram finanspolitik. De offentliga investeringarna minskade och skatteindrivningen effektiviserades. Det ledde till att budgetunderskottet reducerades till mindre än 2 procent av BNP år 1989. Det har sedan dess legat kvar i närheten av denna nivå. För år 1997 har dock ett mindre överskott registrerats. Tillväxten i BNP har verksamt bidragit till att sysselsättningen i landet ökat. Antalet sysselsatta har vuxit med över 2 procent per år sedan 1987. Den registrerade arbetslösheten har fallit till under 10 procent från, som nämnts, 17 procent i mitten av 1980-talet.

Irland har haft fördel av att en växande del av totalbefolkningen utgjorts av personer i de s.k. arbetsåldrarna 15-64 år. Andelen äldre har ännu inte ökat, såsom i Sverige och många andra europeiska länder. Även inom åldersgruppen 15-64 år är befolkningen påfallande ung. Ett minskat barnafödande har dessutom medfört att andelen barn i den irländska befolkningen sjunkit. De enskildas och samhällets försörjningsbördan har härigenom temporärt minskat, men i ett långt perspektiv har man möjligen gjort sig beroende av invandring för att i framtiden trygga försörjningen av de äldre i samhället. Traditionellt har Irland haft nettoutvandring, men sedan år 1995 har ett visst invandringsöverskott registrerats.

Tillväxten i den irländska ekonomin är fortfarande mycket hög. BNP-tillväxten bedöms bli mycket betydande även 1998 och 1999, även om 1997 års 10-procentiga uppgång inte kan fortsätta. Tillväxten överstiger vad som bedöms vara den långsiktigt uthålliga. OECD beräknar att den faktiska BNP år 1998 och 1999 kommer att bli ett par procent högre än

Faktaruta. BNP och nationalinkomst i Irland

BNP-tillväxten i ett land brukar oftast approximativt likställas med tillväxten i nationens samlade reala inkomster. Som både irländska myndigheter och OECD m.fl. framhåller, är detta inte korrekt för ett land som Irland, där en stor del av näringslivet är utlandsägd. Utlandsägda företag, främst inom den högteknologiska industrin, beräknas svara för över 60 procent av industriproduktionen och över 30 procent av sysselsättningen. Vinsterna från denna verksamhet förs till stor del ut ur landet och utgör inte en inkomst för den irländska nationen. Vidare sker en systematisk försämring av landets terms-of-trade, förhållandet mellan export- och importpriser. Detta speglar hög produktivitetstillväxt i de multinationella företagen, resulterande i prisminskningar för deras produkter. En given exportvolym får därför en avtagande köpkraft vad gäller både produkter som importeras och som produceras inhemskt för hemmamarknaden.

Dessa faktorer tillsammans gör att bruttonationalinkomsten, BNI, har vuxit långsammare än bruttonationalprodukten, BNP. (Den svenska termen "bruttonationalprodukt" är missvisande och svarar på engelska mot *Gross Domestic Product, GDP*. Härmed avses den produktion som åstadkoms inom landets territorium, inte den produktion som åstadkoms av vederbörande nations produktionsresurser, såsom det svenska ordet felaktigt anger. En adekvat svensk benämning vore i stället "inhemsk bruttoprodukt".) Den disponibla nationalinkomsten påverkas vidare bl.a. av storleken på nettotransfereringarna från utlandet. Under senare tid har tillväxten i Irlands disponibla nettonationalinkomst reducerats genom att transfereringarna i form av bidrag från EU minskat i omfattning.

Irlands disponibla nationalinkomst har således, särskilt under senare år, vuxit klart långsammare BNP (dvs. *GDP*):

	1970-1979	1979-1987	1987-1996
Inhemsk bruttoprodukt (BNP)	4,9	2,5	6,3
Bruttonationalinkomst (BNI)	3,9	2,2	4,8
Disponibel nationalinkomst	4,1	1,9	4,2

den potentiella nivån; det s.k. produktionsgapet är alltså negativt. Budgeten för 1998 är expansiv och omfattar både skattesänkningar och utgiftsökningar i enlighet med vad som framförhandlats mellan regeringen och olika intressenter i samhällslivet. Det finns ett inflationstryck i ekonomin, och överhettningstendenser kan iakttas både på arbetsmarknaden och bostads- och fastighetsmarknaderna.

Arbetsrättsligt system

Historik

Efter att under lång tid ha varit i union med Storbritannien blev Irland gradvis självständigt under 1900-talets första hälft. Ett självständighetsavtal ingicks med britererna 1921 och republiken Eire bildades 1937. Officiellt var det dock först 1949, som Irland lämnade det brittiska samväldet och blev helt självständigt. Mot bakgrund av den långvariga anknytningen är det naturligt att rättsordningen på många sätt är besläktad med den engelska rätten. Den irländska arbetsrätten har emellertid också vissa utmärkande drag, som helt skiljer sig från arbetsrätten i Storbritannien.

Från mitten av 1940-talet var det en uppgift för *the Labour Court* (Arbetsdomstolen) att lösa tvister vid avtalsförhandlingar. Traditionellt skiljer man i de anglosaxiska länderna inte på intressetvister och rättstvister. Den irländska arbetsdomstolen har därför haft en annan roll än den svenska.

Under 1980-talet uppstod det ofta konflikter i samband med avtalsförhandlingar. Arbetsdomstolen blev kraftigt överbelastad och det tog tid innan parterna fick tillgång till medlare eller skiljemän.

Efter långvariga förhandlingar mellan regeringen och arbetsmarknadens parter infördes det år 1990 en ny *Industrial Relations Act* (lag om förhållandet mellan arbetsmarknadens parter). Den innebar viktiga förändringar i sättet att hantera intressetvister. Den mest betydelsefulla reformen var inrättandet av förlikningskommissionen *Labour Relations Commission*, som har till uppgift att främja bättre samverkan mellan arbetsmarknadens parter. Utöver att erbjuda förlikningsmän bedriver kommissionen ett förebyggande arbete med rådgivning, konsultinsatser, uppföljning och forskning. Arbetsdomstolen kan fortfarande kopplas in för att medverka i förlikningen av intressetvister. Skiljedomar förekommer dock endast om båda parter så önskar.

Kort om gällande rätt

En bärande princip för kollektivavtalsförhandlingarna är att de skall bygga på frivillighet. Förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare regleras genom kollektivavtal om det kan ske frivilligt. Det saknas lagstöd för förhandlingsrätten. Liksom i Storbritannien uppkommer förhandlings- och konflikträtt genom bestämmelser om immunitet. Så länge fackföreningarna följer vissa i lag föreskrivna regler, när de vidtar stridsåtgärder, har de och deras medlemmar ett immunitetsskydd, som innebär att de varken kan dömas för något brott eller bli skadeståndsskyldiga till följd av stridsåtgärden. Genom stridsåtgärder kan organisationerna alltså få förhandlingar till stånd.

Fackföreningar får bildas fritt och arbetstagare har rätt att vara med i dem eller stå utanför. Föreningarna och deras medlemmar får emellertid inte något immunitetsskydd förrän de har registrerats och fått en *negotiating licence* (förhandlingslicens). För att få en sådan licens måste de ha ett visst antal medlemmar, visa att de har bestämmelser i sina stadgar om att en stridsåtgärd skall föregås av en hemlig omröstning samt deponera en summa pengar som beräknats efter antalet medlemmar. Varje år måste fackföreningen på nytt uppge sitt medlemsantal, så att det går att kontrollera att den deponerade summan alltså överensstämmer med reglerna.

Kollektivavtal är i praktiken bindande. Det står visserligen inte i lag att kollektivavtal skall vara bindande, men i domstolarnas rättstillämpning har de dock ansetts vara bindande. I enskilda anställningsavtal brukar det göras en hänvisning till det vid varje tid gällande kollektivavtalet. Det enskilda anställningsavtalet hämtar på så sätt sitt innehåll från kollektivavtalet. Utvecklingen går inte i riktning mot en starkare reglering. I stället betonas den traditionella frivilligheten mer och mer. Det finns vissa möjligheter att allmängiltigförklara kollektivavtal genom att registrera dem i Arbetsdomstolen och att sedan bötfälla arbetsgivare som inte iakttar avtalen. Det har dock blivit alltmer sällsynt att så sker.

Enligt obligatoriska stadgebestämmelser får fackföreningen inte medverka i strejk utan föregående medlemsomröstning. De får sålunda inte organisera, delta i, ställa sig bakom eller stödja en stridsåtgärd utan att beslut om detta har fattats genom hemlig omröstning bland alla medlemmar, som rimligen kan beröras av åtgärden. Kravet på omröstning gäller både för en egen stridsåtgärd och för en sympatiåtgärd till förmån för någon annan. Bestämmelserna i stadgarna skall lämna fritt utrymme för fackföreningens ledning att avstå från stridsåtgärder, även om en majoritet av de röstande är för en stridsåtgärd. För det fall flera fackföreningar överväger en stridsåtgärd, skall stadgarna utformas så att den ändå inte får

vidtas om inte en samlad majoritet av samtliga röstande har varit för att åtgärden vidtas. Om fackföreningen är organiserad i *ICTU* skall stadgarna utformas så att strejken, för att få vidtas, även skall ha tillstyrkts av den organisationen.

Den immunitet som gäller för en auktoriserad fackförening och dess medlemmar är relativt omfattande. I fråga om fackliga stridsåtgärder, som har vidtagits i enlighet med bestämmelserna om slutan omröstning, inkluderar den skydd mot åtal och skadeståndskrav på grund av intrång i handel eller affärer, kontraktsbrott eller påverkan av en annan person för att förmå denne att bryta mot ett anställningskontrakt. Immuniteten omfattar enbart föreningen och medlemmar i den fackförening, som är inblandad i stridsåtgärden.

Varsel om stridsåtgärd skall lämnas en vecka i förväg. Underlåtenhet att varsla påverkar inte immuniteten. Däremot kan stridsåtgärden förbjudas vid vite genom ett domstolsbeslut. Det kan under vissa förutsättningar ske både då varsel inte har lämnats i tid och då beslut om stridsåtgärden inte har fattats vid slutan omröstning. Det kan också ske om stridsåtgärden har medfört skadegörelse, olaga intrång, m.m.

Utpostering av strejkvakter (*picketing*) är tillåten så länge dessa går fredligt till väga och utposteringen endast sker för att lämna information om stridsåtgärden eller på fredligt sätt förmå andra att stödja den. Det är också i allmänhet tillåtet att utpostera strejkvakter på en annan arbetsplats än den egna (*secondary picketing*), om det är rimligt att anta att den andre arbetsgivaren agerar på ett sätt som kan försvaga verkningarna av den egna stridsåtgärden. Endast sådana arbetstagare som deltar i stridsåtgärden och deras fackliga företrädare får uppträda som strejkvakter.

Även arbetsgivare kan vidta stridsåtgärder. Lockout är tillåten förutsatt att berörda arbetstagare får återgå i arbete när lockoutperioden är över.

Förhandlingssystemet

Inkomstpolitiska uppgörelser

Förhandlingssystemet kännetecknas alltså av inkomstpolitiska uppgörelser. Sedan 1987 har det varit en obruten period med samhällskontrakt mellan arbetsmarknadens parter, jordbrukarna och staten. Det första samhällskontraktet benämndes programmet för nationell återhämtning. Uppslutningen kring de inkomstpolitiska uppgörelserna avspeglas i benämningarna på överenskommelserna som i tur och ordning kallats, Programmet för ekonomisk och social utveckling, Programmet för konkurrenskraft och arbete och det nu gällande avtalet Samverkan år 2000 för delaktighet, sysselsättning och konkurrenskraft.

De ekonomiska utgångspunkterna för förhandlingarna utarbetas inom ett vetenskapligt råd under ledning av staten och parterna och *National Economic and Social Council (NESC)*. Rådet publicerar en ekonomisk rapport, som parterna har ställt sig bakom. Rapporten innehåller bedömningar om bl.a. finanspolitik och skatter, lönebildning, arbetsmarknadspolitik och utbildning samt om behovet av strukturomvandling i näringsliv och offentlig sektor.

När det senaste avtalet förhandlades 1996 inbjöds förutom arbetsmarknadens parter även andra organisationer. Det gällde exempelvis organisationer som företräder arbetslösa, lokala intresseorganisationer samt organisationer för små och medelstora företag. Avtalet innehåller, förutom överenskommelser om skatter och löner, även åtgärder inom områdena för socialpolitik, arbetsmarknadspolitik, näringspolitik och jordbrukspolitik.

Löneavtal

Lönefrågorna regleras i ett utkast till kollektivavtal om löner och anställningsvillkor mellan arbetstagarorganisationen *ICTU* och motsvarande arbetsgivarorganisationer. Utkastet fogas som en bilaga till samhällskontraktet. Avtalet skall gälla i de fall lokala parter inte kommer överens om något annat och skall träda i kraft när tidigare gällande avtal löper ut.

Arbetsgivarorganisationen *IBEC*, som deltar i de inkomstpolitiska uppgörelserna, har många medlemsföretag som inte erkänner fackliga organisationer, och som följaktligen inte heller binds av avtalet i samhällskontraktet. Parter i de lokala avtalen är på arbetstagersidan de enskilda medlemsförbunden i *ICTU*. Nivåerna i samhällskontrakten blir i praktiken vägledande även för de företag som inte sluter kollektivavtal. De avtalsreglerade lönerna har därmed även dämpat löneutvecklingen i de företag som inte sluter kollektivavtal.

De fackliga organisationerna har accepterat att kollektivavtal förutsätter frivillighet, men eftersträvar att fler företag skall sluta kollektivavtal. Det är framför allt utlandsägda företag, som inte sluter kollektivavtal. De fackliga organisationerna menar att värdet av sysselsättning och investeringar är viktigare för medlemmarna än att riskera att företagen avstår från att etablera sig i Irland.

I avtalet anges procentuella ökningar av baslönerna samt vissa låglönegarantier. Det nu gällande avtalet innebär löneökningar på ca 2 procent per år. Därutöver finns möjlighet för de lokala parterna att under det andra avtalsåret förhandla om att höja vissa grupper av löntagare med ytterligare högst 2 procent av baslönen. Lokala parter har även rätt att förhandla om införande eller förbättringar av pensions- och sjukförmåner i de fall ett

visst företag erbjuder väsentligt sämre sådana förmåner än vad som gäller på arbetsmarknaden i övrigt.

Konfliktlösning

Vid tvister som uppstår med anledning av kollektivavtal skall parterna gemensamt vända sig till *Labour Relations Commission*, om de inte har överenskommit om annat sätt att lösa tvister. Vidare anges att strejker eller andra konfliktåtgärder inte får vidtas av fackliga organisationer, anställda eller arbetsgivarorganisationer angående frågor som är reglerade i avtalet. Det finns inget förbud för arbetsgivare att höja lönerna för enskilda individer utöver vad som anges i avtalet.

Antalet strejker har minskat väsentligt jämfört med tiden före samhällskontrakten. Under 1990-talet har antalet strejker varierat mellan 30 och 50 per år och antalet dagar, som har förlorats i strejker, varierat mellan 24 000 och 200 000 per år. Antalet ärenden hos medlingsinstitutet är stort och uppgår till ca 1 500 per år. Av dessa handlar över hälften om löner och anställningsförmåner. Många andra tvister rör omstrukturering och omorganisationer. Medlingsinstitutet strävar efter att minska antalet ärenden bl.a. genom att åstadkomma förbättrad samverkan mellan lokala parter.

3.7 Nederländerna

Nederländerna drabbades under slutet av 1970-talet av ekonomiska problem. För att komma till rätta med problemen har stora förändringar av den ekonomiska politiken genomförts med början år 1982. Samtidigt bestämde sig parterna på arbetsmarknaden för att genomföra omfattande förändringar av lönebildningen i syfte att möjliggöra en förbättring av sysselsättningsläget. En viktig del var den överenskommelse, som träffades mellan parterna i Wassenaar år 1982, om att sträva efter förbundsvisa kollektivavtal med låga nominella löneökningar i utbyte mot gradvisa förkortningar av arbetstiderna.

Hårdvalutapolitiken i kombination med de omfattande reformerna av de offentliga välfärdssystemen och sänkningen av den nominella löneutvecklingen fick till följd att obalanserna i ekonomin efterhand avtog. Under 1990-talet har den ekonomiska utvecklingen förbättrats ytterligare och Nederländerna betraktas numera av många som ett av Europas mest framgångsrika länder.

Ekonomisk översikt

Stora balansproblem under 1970-talet

Till skillnad från många andra europeiska länder var tillväxten i den nederländska ekonomin relativt god under större delen av 1970-talet. Den ekonomiska tillväxten stimulerades, dels av de investeringar som gjordes för att utvinna gas i den nederländska delen av Nordsjön, dels av en kraftig utbyggnad av den offentliga sektorn. En viss tillfällig dämpning av BNP-utvecklingen inträffade visserligen redan vid mitten av 1970-talet med det var först under decenniets tre sista år som tillväxten i ekonomin påtagligt försämrades, samtidigt som ett underskott i bytesbalansen efterhand uppkom.

Intäkterna från exploateringen av gastillgångarna i Nordsjön användes under 1970-talet i stor utsträckning till att öka de offentliga åtagandena. De offentliga transfereringssystemen, där ersättningsnivåerna var kopplade till löneutvecklingen inom industrin, byggdes efterhand ut. Stora satsningar gjordes dessutom på utbyggnaden av offentligt finansierad sjukvård och kraftigt subventionerade bostäder till den del av befolkningen, som hade de lägsta inkomsterna. Den offentliga sektorns utgifter som andel av BNP ökade med ca 17 procentenheter under loppet av en tioårsperiod. Samtidigt försämrades den offentliga sektorns finansiella sparande från ett litet överskott i början av 1970-talet till ett underskott på ca 7 procent av BNP i början av 1980-talet.

Trots den relativt goda ekonomiska utvecklingen försämrades sysselsättningen på den nederländska arbetsmarknaden stadigt under hela 1970-talet. Det ledde till att andelen sysselsatta bland befolkningen i förvärvsaktiv ålder i början av 1980-talet var nere på en nivå, som med undantag för Irland, var klart lägre än i övriga här studerade länder. Den dåliga sysselsättningsutvecklingen sammanhängde bland annat med en omfattande ökning av antalet förtidspensionärer, vilket i sin tur på ett påtagligt sätt bidrog till försämringen av de offentliga finanserna.

I likhet med de flesta andra europeiska länder var de nominella löneökningarna höga i Nederländerna under 1970-talet. Till skillnad mot i Sverige och andra länder kulminerade emellertid löneökningstakten redan under första hälften av 1970-talet. Från mitten av 1970-talet fram till mitten av 1980-talet, har den nominella löneökningstakten i Nederländerna sjunkit snabbare än i något annat av de åtta europeiska länder som utredningen specialstuderat.

Faktaruta Nederländerna

Arbetsgivarorganisationer: *The Federation of Dutch Employers (VNO-NCW)* är den största huvudorganisationen. En annan huvudorganisation är *the Dutch Federation of Small and Medium Business (MKB Nederland)*. Inom jordbrukssektorn finns även *the Federation of Dutch Farmers (LTO Nederland)*.

Arbetsagarorganisationer: *The Federation of Dutch Trade Unions (FNV)* är den största huvudorganisationen. De övriga är *the Christian National Union Federation (CNV)* och *the Federation of White-Collar and Senior Staff (MHP)*.

Organisationsgrad: Ca 25 procent.

Täckningsgrad av kollektivavtal: Ca 80 procent.

Förhandlingarna: Förhandlingsrätten är inte lagreglerad och någon förhandlings-skyldighet förekommer inte. Förhandlingarna präglas av ett institutionaliserat samråds- och samarbetsförfarande som pågår kontinuerligt i nationellt inrättade organ, såsom *the Foundation of Labour* och *the Social and Economic Council*. Flertalet arbetstagare har sina anställningsvillkor reglerade i kollektivavtal på förbunds-nivå och ca 10 procent i kollektivavtal på företagsnivå.

Konflikträtt: Rätten till stridsåtgärder är inte lagreglerad utan bestäms i rätts-praxis. Domstolarna tillämpar en proportionalitetsprincip som innebär att åtgärden endast är tillåten i rimlig omfattning som en sista utväg då föregående avtal löpt ut och förhandlingsmöjligheterna är uttömda. En stridsåtgärd som strider mot gällande kollektivavtal är inte tillåten. Det saknas rättspraxis i fråga om rätten till lockout och rätten till sympatiåtgärder. Någon skyldighet att varsla om konflikt finns inte.

Medlingsinstitut: Det finns inget medlingsinstitut.

Medlarnas befogenheter: Frågan är inte aktuell.

Statliga ingripanden: Enligt en lag från 1970 kan ministern för Social- och anställningsdepartementet tillfälligt upphäva ett nytt kollektivavtal. Fram till 1982 skedde det regelbundet men därefter har det inte inträffat.

Omläggning av den ekonomiska politiken år 1982

Till skillnad från Sverige valde Nederländerna att söka upprätthålla värdet på sin valuta trots de tilltagande balansproblemen under 1970-talet. Nederländerna gick med i det europeiska monetära samarbetet (EMS) när det bildades 1979. Med undantag av en mindre justering av valutans värde på 2 procent 1983 har värdet på den nederländska valutan varit oförändrat gentemot D-marken ända sedan EMS-samarbetet inleddes.

Den tidiga inriktningen mot fast växelkurs och låg inflation, i kombination med den internationella lågkonjunkturen i början av 1980-talet, ledde till en kraftig ökning av arbetslösheten. De ökade kostnaderna för arbetslösheten förvärrade ytterligare de offentliga finanserna. Det framstod därför som allt mer uppenbart att det var nödvändigt att genomföra omfattande reformer av de offentliga åtagandena för att vända den negativa utvecklingen. Indexeringen av de offentliga transfereringarna och minimilönen till löneutvecklingen inom den privata sektorn slopades. Även indexeringen av de offentliganställdas löner togs bort samtidigt som direkta nominella lönesänkningar för de offentliganställda genomfördes. De tidigare generösa systemen för förtidspensionering förändrades.

De förändringar som kom att genomföras från år 1982 blev inledningen till en markant vändning av utvecklingen i den nederländska ekonomin. De offentliga finanserna förbättrades med början 1983. En betydelsefull överenskommelse träffades mellan arbetsmarknadens parter i Wassenaar utanför Haag. I denna överenskommelse lovade de fackliga organisationerna att verka för återhållsamhet i lönebildningen i utbyte mot en successiv förkortning av arbetstiden. Den nominella löneutvecklingen har därefter under hela 1980-talet legat i nivå med eller under den tyska nivån. Den nederländska industrins konkurrenskraft har därmed gradvis förbättrats och den negativa sysselsättningsutvecklingen har vänt fr.o.m. mitten av 1980-talet.

Fortsatt god utveckling under 1990-talet

I början av 1990-talet påverkades Nederländerna i likhet med många andra länder av den internationella lågkonjunkturen och den ökning av realräntorna i Europa som följde efter den tyska återföreningen. Arbetslösheten kom därmed åter att stiga något fram till 1994. Arbetsmarknadens parter lyckades dock komma fram till nya överenskommelser om återhållsam lönebildning och gemensamma krav på förändringar av skatte- och bidragssystemen. Kvalifikationsreglerna och kontrollsystemen inom arbets-

löshetsförsäkringen och förtidspensionssystemet har samtidigt skärpts. Förändringarna har bidragit till en fortsatt god sysselsättningsutveckling under de senaste fyra åren. Den öppna arbetslösheten har samtidigt sjunkit och beräknas uppgå till ca 5 procent under 1998.

Den goda ekonomiska utvecklingen har även lett till en ökad brist på arbetskraft inom vissa delar av arbetsmarknaden. Vissa tendenser till överhettning med ökad löneökningstakt har kunnat skönjas under det senaste året. Utvecklingen på den nederländska arbetsmarknaden liknar i det avseendet i viss mån den senaste tidens utveckling i Storbritannien, Danmark och Norge. Till skillnad mot dessa länder har dock Nederländerna valt att ansluta sig till den europeiska monetära unionen redan från dess start den 1 januari 1999. De penningpolitiska restriktionerna på lönebildningen kommer därmed att befästas ytterligare, vilket kan förmodas ha en långsiktigt dämpande effekt på den nominella löneutvecklingen.

Arbetsrättsligt system

Historik

Redan på 1920-talet utvecklades grunden för den korporativa samförståndsanda, som sedan har kommit att dominera i Nederländerna. Fram till andra världskriget förekom fria kollektivavtalsförhandlingar. Därefter gick man medvetet in för en modell som involverade viktiga organisationer och institutioner i beslutsfattandet kring sociala och ekonomiska frågor. Ministern för social- och anställningsfrågor utfärdade, efter samråd, allmänna riktlinjer för de årliga löneförändringarna. Lönebildningen reglerades i detalj genom en statlig nämnd, som utfärdade bindande regler om lön och andra anställningsvillkor. Alla kollektivavtal måste granskas och godkännas i nämnden och det var straffbart för arbetsgivare att tillämpa andra villkor än de fastställda.

Under de första årtiondena efter andra världskriget var rätten till stridsåtgärder kraftigt inskränkt. Så sent som 1960 ansågs strejker i princip förbjudna. Sedan Nederländerna året därpå undertecknat Europarådets sociala stadga skedde en omsvängning i rättspraxis. Först 1970 började man gå ifrån detta statligt styrda system och övergick till fria kollektivavtalsförhandlingar.

Den lagstiftning som antogs 1970 gav fortfarande vissa möjligheter för staten att bestämma lönerna. Ministern för social- och anställningsfrågor fick rätt att utfärda regler om förbud mot lönehöjningar. Denna möjlighet utnyttjades ett antal gånger mellan 1971 och 1982 och ledde till upprepade klagomål till ILO från fackliga organisationer i Nederländerna. Därefter

har parterna avtalat om löner och andra anställningsvillkor utan direkt statlig inblandning.

Kort om gällande rätt

Det arbetsrättsliga systemet i Nederländerna har utformats efter principen att det så långt som möjligt skall råda enighet mellan arbetsgivare och arbetstagare både om anställningsvillkor och om förhållanden i övrigt på arbetsplatserna. Förhandlingsrätten inom den privata sektorn anses självklar och har inte reglerats i lag. Förhandlingarna sker frivilligt. Någon förhandlingsskyldighet föreligger inte och det finns inte något särskilt system för erkännande av fackföreningar. Sedan början av 1980-talet finns förhandlingsrätt även inom den offentliga sektorn. De fackliga organisationerna regleras av samma lagstiftning som gäller för alla ideella föreningar.

Kollektivavtal är bindande. Det finns tre lagar som reglerar kollektivavtalsförhandlingar. Enligt kollektivavtalslagen från 1927 är en arbetsgivare som har tecknat kollektivavtal skyldig att tillämpa avtalet för alla sina arbetstagare, dvs. även för dem som inte är medlemmar i den fackförening som har tecknat avtalet. En bestämmelse i ett individuellt anställningsavtal som strider mot gällande kollektivavtal är automatiskt ogiltig.

Enligt en särskild lag från 1937 kan ministern för Social- och anställningsdepartementet också allmängiltigförklara ett kollektivavtal så att det gäller även för arbetsgivare som inte tillhör den avtalsslutande arbetsgivarorganisationen. Det förutsätter att avtalet täcker en betydande majoritet av arbetstagarna i den berörda branschen. Om något sådant avtal inte förekommer finns det möjlighet för en särskild styrelse att gripa in och utfärda föreskrifter om minimilön och andra anställningsvillkor. Sådana föreskrifter berör inte arbetsgivare som är bundna av andra kollektivavtal än det som allmängiltigförklaras.

Möjligheten till allmängiltigförklaring används regelbundet, vilket skapar motivation för arbetsgivare att vara med i arbetsgivarorganisationer. Det ger alltså en förklaring både till den höga organisationsgraden på arbetsgivarsidan och till den höga täckningsgraden för kollektivavtal. På arbetstagarsidan befarar man dock att allmängiltigförklaring minskar arbetstagarnas motiv att organisera sig. Under 1990-talet har allmängiltigförklaringen varit en kontroversiell fråga. OECD, centralbanken, finansministern och en rad ekonomer har ifrågasatt möjligheten till allmängiltigförklaring för att den motverkar låglönekonkurrens, som skulle kunna leda till skapandet av nya arbetstillfällen. För närvarande är dock arbetsmarknadens parter överens om att systemet bör finnas kvar.

Enligt lagen om löner från 1970 skall alla kollektivavtal anmälas till Social- och anställningsdepartementet. Ministern för detta departement kan, efter samråd med stiftelsen *the Labour Foundation*, tillfälligt upphäva ett nytt avtal. Sedan 1986 är bestämmelserna utformade så att detta endast kan ske i akuta ekonomiska krissituationer. Efter Wassenaaravtalets tillkomst har det inte inträffat.

Rätten till stridsåtgärder är inte reglerad i lag. Rättspraxis tar numera sin utgångspunkt i en proposition som lades fram 1969 med syftet att göra strejkrätten laglig. År 1980 blev Nederländerna genom ratifikation bundna av Europarådets sociala stadga. En bestämmelse i en internationell konvention, som är avsedd att ha en direkt och bindande effekt, är enligt Nederländernas konstitution direkt tillämplig och har till och med företräde framför nationell lagstiftning. Propositionen från 1969 ansågs inte längre nödvändig utan drogs tillbaka men då hade domstolarna redan, med stöd i propositionen, utvecklat en rättspraxis enligt vilken en strejk skall vara tillåten om det inte är så att:

- den strider mot lag,
- den strider mot kollektivavtal,
- den strider mot vedertagna normer i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare,
- det råder en påtaglig brist på proportion mellan ändamålet med strejken och dess verkningar,
- den är påtagligt orimlig gentemot arbetsgivaren.

I praxis accepteras strejk som en sista utväg när föregående avtal har löpt ut och förhandlingsmöjligheterna är uttömda förutsatt att åtgärden står i proportion till det som den strejkande organisationen vill uppnå. Strejken får inte vara samhällsfarlig på ett sådant sätt som anges i artikel 31 i Europarådets sociala stadga. Någon skyldighet att varsla motparten i förväg finns inte.

När en strejk inträffar provas den ofta direkt i domstol. Det finns inte någon särskild arbetsdomstol utan frågan tas upp som tvistemål i allmän domstol. Arbetsgiversidan eller tredje man (t.ex. sammanslutningar av patienter eller passagerare) brukar kräva ett omedelbart förbud. Fram till dess frågan avgjorts anses det i normala fall tillåtet att strejka. Det finns en obenägenhet hos domstolarna att tillåta strejker. Vanligen försöker domaren förlika parterna eller förmå dem att återgå till förhandlingsbordet. Beslutet kan också gå ut på att strejken är tillåten så länge den äger rum på visst sätt eller på vissa tider. Om en domstol förbjuder en strejk, därför att förhandlingsmöjligheterna inte är uttömda, kan frågan provas på nytt efter förnyade förhandlingar. Domstolens beslut kan alltid överklagas men prövningen i andra och tredje instans tar ofta flera månader och har därför mer betydelse för utformningen av rättspraxis än för den aktuella konflikten.

När en domstol förbjuder en strejk brukar arbetstagarna omedelbart återgå i arbete. Fortsatt arbetsvägran kan leda till skadeståndsskyldighet för den fackliga organisationen och böter eller disciplinära åtgärder för arbetstagaren. Det händer ytterst sällan att det blir domstolsprövning om rätt till skadestånd på grund av en stridsåtgärd. Både när det gäller lockout och sympatistrejk saknas rättspraxis, som utvisar i vilken mån sådana åtgärder kan vara tillåtna.

Nederländerna har två parallella system för arbetstagarrepresentation, dels fackföreningarna, dels - liksom Tyskland - ett system med företagsråd för partssamverkan. Det senare gäller både inom den privata och den offentliga sektorn. Enligt en lag från 1979 kan de anställda i företag med fler än 35 anställda utse ledamöter till ett företagsråd, som skall hålla regelbundna sammanträden med ledningen. I företag med 10-34 anställda skall det hållas två samrådsmöten mellan personalen och ledningen varje år. Företagsråden har rätt till information och samråd i god tid innan företagsledningen fattar beslut i betydelsefulla frågor. Ledningsbeslut som inte har förankrats ordentlig genom samråd eller som inte har godtagits i företagsrådet kan överklagas i särskild ordning. Ledamöter i företagsråden har rätt till betald ledighet för att utföra sina uppdrag och delta i ett visst antal utbildningsdagar. Vidare har de ett förstärkt anställningsskydd och kan inte sägas upp från sin anställning utan medgivande från allmän domstol.

Det förekommer inte arbetstagarledamöter i företagens styrelser. Där- emot har man sedan 1971 en lag enligt vilken det skall finnas oberoende, socialt ansedda personer i styrelsen för stora bolag. Såväl företagsledningen som aktieägarna och företagsråden kan nominera kandidater för sådana poster och det finns detaljerade regler för hur tillsättningsförfarandet skall gå till.

Det finns inte någon fast förlikningsorganisation i Nederländerna. Tillfälliga medlare eller skiljedomare, som har registrerats hos *the Labour Foundation*, tillsätts för att lösa tvister på frivillig väg vid behov. I kollektivavtal förekommer ofta bestämmelser om medling i partssammansatta kommittéer eller skiljeförfarande i skiljenämnder. Sådana bestämmelser kan inte bli föremål för allmängiltigförklaring utan gäller bara mellan de avtalsslutande parterna och deras medlemmar.

Förhandlingssystemet

Förhandlingssystemet har starkt korporativa drag. En central ställning har den ovan nämnda stiftelsen *the Labour Foundation*, som bildades 1945 och är ett forum för regelbundna möten mellan arbetsgivar- och arbets- tagarsidan. Vardera sidan har tio ledamöter i styrelsen och ordförande-

posten växlar mellan företrädare för de två största huvudorganisationerna på arbetsgivar- respektive arbetstagar sidan. Åtskilliga viktiga uppgörelser och rekommendationer har förhandlats fram vid möten i stiftelsen. Två gånger varje år sammanträder stiftelsens styrelse med regeringsrepresentanter.

Ett annat viktigt organ, som tillkom 1950, är *the Social-Economic Council (SER)* som består av elva ledamöter, vilka företräder arbetsmarknadens parter, och lika många som utses av regeringen. De sistnämnda är vanligen några professorer i nationalekonomi, ordföranden i centralbanken, chefen för *the Netherlands Bureau for Economic Policy Analyses (CPB)* och ett par före detta politiker. Till SER hör en expertkommitté som står till tjänst med vägledande rapporter för lönesättning. Inom SER diskuteras regelbundet samhällsekonomiska frågor. Vidare fungerar SER som remissorgan för regeringen och ofta lämnar parterna gemensamma yttranden. Bakgrunden till att parterna kan enas är att man därmed får större inflytande på de politiska besluten.

Kollektivavtalen sluts i allmänhet för ett eller två år och innehåller i regel en klausul om fredsplikt. Det har talats mycket om en decentralisering av kollektivavtalsförhandlingarna, men i flertalet fall äger de fortfarande rum på branschnivå. Några av de större företagen får dock dispens från de branschvisa avtalen och sluter egna kollektivavtal. Samhällsekonomiska bedömningar som underlag för förhandlingarna tillhandahålls av CPB. Avtalsförhandlingarna sker under inflytande av den kontinuerliga samrådsprocess som äger rum i *the Labour Foundation* och i SCR.

Inför förhandlingarna sker ingående samordning på den fackliga sidan. Förbunden enas inom ramen för sin huvudorganisation om ett maximital för de yrkanden, som skall presenteras i förhandlingarna. Därefter sker förhandlingarna på förbunds nivå. Inför det slutliga undertecknandet av förbundsavtalen fordras dock ett godkännande från centralorganisationen. Även på arbetsgivarsidan sker en förberedelse och samordning av förhandlingarna. Den är dock inte fullt lika långtgående som på arbetstagar sidan.

Vid förhandlingarna sker överläggningarna med samtliga fackliga organisationer närvarande samtidigt. I regel undertecknar alla arbetstagarorganisationer samma avtal. Det inträffar dock att en arbetsgivare tecknar avtal med endast en organisation. Detta avtal tillämpas därefter på samtliga anställda inom branschen. Det är inte särskilt meningsfullt för övriga fackliga organisationer att utlysa strejk för att få till stånd ett annat avtal. En domstolsprövning av en sådan strejk skulle sannolikt leda till att strejken förbjöds med motivet att den skulle ses som en alltför drastisk åtgärd för att uppnå ett annat kollektivavtal än det som redan slutits med en annan facklig organisation.

De kollektivavtal som tecknas är i regel detaljerade. Det sker endast förhandlingar på en nivå, vilket innebär att de förbundsvisa avtalen skall vara direkt tillämpbara på enskilda arbetsplatser. Kollektivavtalen är i regel minimiavtal och det finns således möjlighet för arbetsgivaren att betala extra utöver de avtalade nivåerna. Det sker också vid arbetskraftsbrist, men löneglidningen är i regel mycket begränsad.

Traditionellt finns det en stor obenägenhet att vidta stridsåtgärder. De strejker som förekommer är ytterst kortvariga och väcker sällan sympati hos allmänheten. Nederländerna hör till de länder i världen där antalet strejkdagar är lägst.

3.8 Tyskland

Tyskland har en särställning i Europa. Den tyska ekonomin är den i särklass största mätt i BNP. Det är ett betydande industriland och den viktigaste konkurrenten till näringslivet i många andra europeiska länder, däribland Sverige. Den tyska riksbanken, Bundesbank, har länge haft en självständig ställning, vilket haft betydelse för fastheten i penningpolitiken och medverkat till att göra den tyska D-marken till den ledande Europeiska valutan.

Löneutvecklingen i Tyskland är i stor utsträckning utgångspunkten för konkurrentländerna. Få länder har dock ett lika stabilt system för att generera löneökningar som är förenliga med låg inflation. Sedan Tysklands återförening utsätts den tyska lönebildningen för ett allt hårdare tryck. Arbetslösheten har stigit och reallönerna stagnerat. Parterna själva är också mer kritiska mot sitt eget system än tidigare.

Ekonomisk översikt

BNP-tillväxten under de tre senaste decennierna har varit högre i Tyskland än i Sverige. Utvecklingen åren 1991 till 1993, då Sverige drabbades av en mycket kraftig tillbakagång med fallande BNP tre år i följd, hade ingen motsvarighet i Tyskland. Istället ledde återföreningen av de båda tyska staterna inledningsvis till en mycket god tillväxt, som kulminerade år 1991. Därefter har utvecklingen varit svagare. Konkurrenskraften har försvagats av relativt stora löneökningar år 1995 samtidigt som D-marken var stark. Resultatet blev en minskad export och starkt tryck på rationaliseringar. Genom omfattande uppsägningar kunde produktiviteten förbättras. Det har dock fått till följd att arbetslösheten har stigit till höga nivåer.

Faktaruta Tyskland

Arbetsgivarorganisationer: *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)* är huvudorganisation för privata arbetsgivarorganisationer. *Gesammetall* är det viktigaste medlemsförbundet och organiserar företag inom verkstads- och elektronikindustrin.

Arbetstagarorganisationer: *Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)* är huvudorganisation. *IG-Metall* är det största medlemsförbundet. För tjänstemän finns två mindre huvudorganisationer, *Deutscher Beamtenbund* och *Deutsche Angestellengewerkschaft*.

Organisationsgrad: Ca 30 procent.

Täckningsgrad av kollektivavtal: Ca 90 procent.

Förhandlingarna: Parterna har rätt enligt lag att bedriva fria förhandlingar utan statlig inblandning. Någon förhandlingsskyldighet förekommer inte. Förhandlingarna bedrivs förbundsvis för varje delstat men är väl koordinerade av de centrala organisationerna. Avtalen tillämpas direkt på varje företag. Lokala löneförhandlingar förekommer inte inom *IG-Metalls* område. Vissa anpassningar av avtalet kan göras på företagen efter överenskommelser med företagsrådet. För större avvikelser förutsätts avtal med *IG-Metall*. Arbetsgivaren kan själv besluta om att betala löner över avtalet eller att minska överbetalningen, men kan i praktiken inte ändra lönestrukturen.

Konflikt rätt: Rätten till stridsåtgärder är inte lagreglerad utan bestäms i rättspraxis. Gränserna för parternas agerande sätts av den Federala Arbetsdomstolen genom tillämpning av en proportionalitetsprincip som innebär bl.a. att strejk endast får tillgripas som sista medel för att nå ett avtal och att den skall föregås av en medlemsomröstning. Rätten att tillämpa lockout är begränsad. Varningsstrejker accepteras som påtryckning under pågående förhandlingar. Det finns knappast något utrymme för sympatiåtgärder. Någon skyldighet att varsla om konflikt finns inte.

Medlingsinstitut: Statligt medlingsinstitut finns men utnyttjas inte. Parterna har egna överenskommelser om förhandlingsordningar och opartiska ordförande eller medlare.

Medlarnas befogenheter: Statliga medlare har inga befogenheter.

Statliga ingripanden: Förekommer inte.

God tillväxt och balanserad löneutveckling

De nominella lönerna har ökat snabbare i Sverige än i Tyskland varje år sedan 1974. Den snabbare löneökningen har inte motsvarats av en snabbare produktivtetsutveckling. För att klara konkurrenskraften gentemot Tyskland har Sverige tvingats att devalvera vid flera tillfällen. Sedan mitten av 1970-talet har kronkursen mer än halverats gentemot D-marken. Detta är en historia som Sverige inledningsvis delade med t.ex. Storbritannien och de övriga nordiska länderna, men dessa länder har sedan slutet av 1980-talet lyckats bättre med att stabilisera sina valutor gentemot D-marken.

Förändringen av priser och nominella löner har varit förhållandevis stabil i Tyskland. Det gäller även åren i mitten av 1970-talet då många andra länder drabbades av kraftiga pris- och löneökningar efter den första oljeprischocken. I stället föll den nominella löneökningstakten kontinuerligt från 1970 fram till 1985 då den stabiliserades på en nivå strax över 3 procent. Från 1970 och framåt har inflationstakten varierade mellan 0 och 7 procent i årstakt. Det kan jämföras med att det i många länder var vanligt med en inflationstakt som översteg 10 procent.

Stark valuta påverkar konkurrenskraften

Tyskland har haft en dominerande roll i det europeiska valutasamarbetet sedan början av 1970-talet. År 1972 skapades i Europa den s.k. valutaormen. Principen var att binda ett antal europeiska valutor till varandra för att minska kursrörelserna mellan dessa, men att låta övriga valutor flyta fritt i förhållande till ormen. Samarbetet i valutaormen pågick till år 1979. Tyskland fick en ledande roll eftersom det i övrigt endast var de mindre länderna Belgien, Nederländerna, Luxemburg och Danmark som deltog hela tiden. Storbritannien, Italien och Irland deltog endast några månader och Frankrike gick in och ut ur samarbetet vid några tillfällen. Sverige deltog mellan 1973 och 1977. De länder som deltog endast tidvis klarade inte att försvara sina växelkurser utan devalverade valutorna mot D-marken. Tyskland bedrev en förhållandevis stram penningpolitik.

År 1979 bildades EMS, Europeiska Monetära Systemet, och därmed växelkursmekanismen ERM. Italien fick tidigt problem att hålla kursen mot D-marken och tillämpade redan från 1979 en bandbredd på 6 procent. Spanien, Storbritannien och Portugal fick problem i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Under valutakrisen 1992-93 gjordes mer omfattande kursjusteringar i förhållande till D-marken. Under hela perioden har

D-marken således successivt revalverats mot flertalet europeiska valutor. Två viktiga undantag är Nederländerna och Österrike, som har klarat att hålla en stabil växelkurs mot D-marken.

Den tyska industrins konkurrenskraft har fluktuerat trots en stabil lönebildning. En förklaring är de återkommande indirekta revalveringarna mot övriga europeiska valutor och betydande kursrörelser gentemot dollarn. Lågkonjunkturerna som följde på oljeprischockerna 1973 och 1979 resulterade i kraftiga ökningar av arbetslösheten, som senare till betydande del har blivit bestående. Bland de åtgärder, som vidtogs under 1980-talet, i syfte att minska arbetslösheten märks bland annat ökade satsningar på en aktiv arbetsmarknadspolitik och minskning av anställningsskyddet under de första två åren av en nyanställning.

Återföreningen påverkar lönebildning och arbetsmarknad

Den mest omfattande ekonomiska strukturella förändringen för tysk ekonomi inträffade genom återföringen av de tyska staterna. Bundesbank har även under 1990-talet försvarat den tyska växelkursen och Tysklands ledande valutapolitiska ställning i Europa består efter återföreningen. Dock har de offentliga finanserna påverkats negativt. Bekymren med återföreningen har även lett till att sysselsättningen minskat under 1990-talet både i östra och i västra Tyskland och arbetslösheten har ökat kraftigt de senaste åren. Inledningsvis ledde återföreningen även till en stigande löneökningstakt. Ökningstakten har dock avtagit under de senaste åren och är nu nere på en nivå runt 2 procent. De omfattande strukturaliseringarna inom den tyska industrin har samtidigt givit upphov till kraftiga produktivitetsförbättringar och reducerat kostnaden per producerad enhet.

Problemen med den fallande sysselsättningen har fokuserat uppmärksamheten på behovet av en ökad flexibilitet i lönesättningen för att anpassa den till de enskilda företagens betalningsförmåga. Ett särskilt problem är att lönenivåerna i öst anses vara för höga i förhållande till produktiviteten i industrin i östra Tyskland. Lönenivåerna i östra Tyskland är ungefär 70 procent av lönerna i västra Tyskland. Det skall dock jämföras med att lönenivåerna i många av de östeuropeiska länderna ligger väsentligt lägre än i östra Tyskland. Det pågår ett successivt närmande av lönerna i östra Tyskland till nivåer som gäller i väst. Detta påverkar sysselsättningen negativt i de östra delstaterna.

Många arbetsgivare önskar även mer flexibilitet i lönesättningen i industrin i västra Tyskland. En bedömning bland arbetsgivarna är att okvalificerat arbete kostar för mycket och att det drivit på strukturomvandlingen. De fackliga organisationerna menar att produktivitsutvecklingen varit för

snabb, vilket har orsakat en fallande sysselsättning. Många har samtidigt ansett att reglerna för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen har varit ett problem. År 1997 skärptes därför de krav som ställs på de arbetslösa att även acceptera erbjudanden om anställningar till en lägre lön än tidigare.

Arbetsrättsligt system

Historik

Den tyska arbetsrätten präglas i hög grad av de speciella historiska förhållandena. Redan vid mitten av 1800-talet växte en fackföreningsrörelse fram i Tyskland. Även arbetsgivarna organiserades tidigt. Efter första världskriget under tiden för Weimarrepubliken uppstod ett dualistiskt system för arbetstagarrepresentation. Parallellt med fackföreningarna etablerades Betriebsrat (företagsråd), som bestod av arbetstagarrepresentanter från den egna arbetsplatsen.

Under tiden mellan första och andra världskriget fanns det detaljerade regler för medling och skiljeförfarande i en lag från 1923. Det fanns särskilda nämnder för ändamålet, vilka i första hand var avsedda att utnyttjas på begäran av parterna. Nämnderna kom emellertid, särskilt inom tillverkningsindustrin, alltmer att tas i anspråk för obligatorisk medling och så småningom uppstod en situation där bara hälften av de befintliga kollektivavtalen hade tillkommit genom fria förhandlingar.

Vid nationalsocialisternas maktövertagande år 1933 förbjöds både fackföreningar och arbetsgivarorganisationer. De återuppstod efter andra världskriget, men då reglerades förhållandet dem emellan i hög grad av lagstiftning som bestämdes av de allierade segrarmakterna.

Efter andra världskriget blev det viktigt för parterna att vara självständiga gentemot staten. Därmed utvecklades en stark vilja hos parterna att hantera sina egna problem på ett ändamålsenligt sätt. En lag om medling infördes, vilken anger att det är en fråga för parterna om medling skall ske och hur den skall gå till. Permanent inrättade statliga organ står till deras förfogande om de så önskar. Dessa anlitas emellertid inte. I stället har kollektivavtalsparterna inom respektive bransch enats om egna förfaranden.

Kort om gällande rätt

Tyskland har en omfattande arbetsrättslig lagstiftning. Det gäller dock inte i fråga om kollektivavtalsförhandlingar och konflikträtt. Detaljstyrningen tar snarast sikte på hur det skall gå till på arbetsplatsen. När det gäller hur

löneförhandlingar skall bedrivas och var gränsen går för vad som är ett lovligt medel i kampen för att få igenom krav, har lagstiftaren lämnat fältet fritt för parterna att agera och låtit landets domstolsväsende bestämma vad som är tillåtet och vad som inte är det.

När det arbetsrättsliga systemet upprättades efter andra världskriget återgick man alltså till den dualistiska modell, som hade byggts upp under mellankrigstiden. Modellen bygger på att det finns två olika vägar att hantera intressefrågor. När det gäller arbetsgivarens verksamhet och arbetstagarnas förhållanden på arbetsplatsen, har samtliga anställda en möjlighet till inflytande genom företagsråd m.m. Sådana frågor får inte leda till fackliga stridsåtgärder utan skall avgöras på arbetsplatsen eller prövas i rättslig ordning. Lön och andra anställningsvillkor regleras däremot i kollektivavtal, som kommer till efter förhandlingar med fackliga organisationer. I sådana frågor får fackliga stridsåtgärder vidtas om fredsplikt inte föreligger på grund av existerande avtal.

Formellt finns det inget samband mellan de båda systemen. I realiteten är situationen en annan. Ledamöterna i företagsråden rekryteras i hög grad genom den fackliga organisation, som tecknar kollektivavtal för de anställda. Det finns dock utrymme även för oorganiserade och för medlemmar i andra fackliga organisationer att verka och utöva inflytande genom företagsråden.

Efter en lagändring i slutet av 1980-talet i den lag från 1952 som reglerar företagsråd, har arbetstagarna på varje företag med mer än fyra anställda rätt att välja företagsråd. För stora företag väljs också gemensamhetsråd och koncernråd. Även för den offentliga sektorn finns lagstiftning om råd för personalrepresentation. Bestämmelser om arbetstagarinflytande för företag med mer än 2 000 anställda finns också i en lag från 1952 om styrelserepresentation och en lag från 1976 om medbestämmande. Den sistnämnda har likheter med den svenska medbestämmandelagstiftningen.

Man räknar med att företagsråd finns på 70 – 80 procent av de tyska arbetsplatserna. Representanter till råden väljs av samtliga arbetstagare för en tid av fyra år. De som väljs skall själva vara anställda på arbetsplatsen. Rådet skall samarbeta med ledningen i en anda av ömsesidigt förtroende och verka både för arbetstagarnas och företagets bästa. De skall förhandla med arbetsgivaren om sådant som kan leda till motsättningar och äventyra arbetsfreden på det berörda företaget.

Det är i detalj reglerat vilka frågor som skall handläggas av företagsråden. De har t.ex. inflytande över frågor som gäller principerna för ersättning och introduktion av nya lönesystem, arbetstidsförläggning, semesterförläggning och användning av tekniska hjälpmedel för övervakning av arbetstagarna. Till deras område hör också företagets personalpolicy för exempelvis rekrytering, omplacering, befordran och uppsägning. I vissa frågor har rådet vetorätt i individuella fall. Rådet har vidare rätt till infor-

mation och förhandling när arbetsgivaren planerar förändringar i verksamheten.

Förutom lagstiftningen om arbetstagarinflytande har Tyskland lagstiftning på många områden där kollektivavtalsreglering skulle kunna förekomma. Det gäller t.ex. rätten till pension, sjukförsäkring, arbetstid, semester och arbetslöshetsförsäkring. Det finns vidare ett väl utbyggt system för yrkesutbildning, vilket innebär att alla elever har någon form av obligatorisk skolgång till 18 års ålder.

Reglerna om rätt till kollektivavtalsförhandlingar och stridsåtgärder är övergripande och allmänt hållna. I *Bundesverfassungsgericht* (grundlagen) finns bestämmelser om föreningsrätt. I *Tarifvertragsgericht* (kollektivavtalslagen) från 1949 garanteras rätten för parter att bedriva fria kollektiva förhandlingar utan statlig inblandning. Det finns inga bestämmelser i fråga om formen för eller innehållet i kollektivavtal. De allmänna bestämmelserna om förhandlings- och konflikträtt i de nyss nämnda lagarna har fått sitt innehåll genom en omfattande rättspraxis från den Federala Arbetsdomstolen. Enligt en dom från Federala Arbetsdomstolen år 1955 skall strejkrätt föreligga till följd av den föreningsrätt som är garanterad enligt Artikel 3, § 3 i grundlagen. Domstolens resonemang byggde på principen om s.k. social adekvans och tog sin utgångspunkt i vad som allmänt kan anses acceptabelt i samhället.

Principen om social adekvans efterföljdes i början av 1970-talet av en proportionalitetsprincip, som innebär att en facklig stridsåtgärd bara kan anses tillåten om den är en väl avpassad metod för att nå det avsedda ändamålet och inte alltför långtgående sett i förhållande till vad den skall åstadkomma. Vid bedömningen av om en strejk uppfyller det nu redovisade kravet prövar Federala Arbetsdomstolen om vissa kriterier är uppfyllda. Enligt dessa skall en strejk föregås av en hemlig omröstning bland fackföreningens medlemmar. Den skall vidare uppfylla ett rättvisekriterium och får inte ha tillgripits innan det står klart att strejk är sista utvägen för fackföreningen att få igenom sina krav.

Det finns få rättsfall om vad som är en tillåten respektive en otillåten stridsåtgärd. Rättsläget är ofta oklart, då ett antal aspekter aldrig har prövats i domstol. Vidare har Federala Arbetsdomstolen kritiserats för en något vacklande rättspraxis exempelvis genom att godta de s.k. varningsstrejker, som har blivit vanliga under senare år. Praktiskt taget varje löneförhandling på branschnivå inom *DGB*'s område föregås av en arbetsinställelse, som kan pågå upp till en halv dag. Under förutsättning att fredsplikt inte längre gäller har Federala Arbetsdomstolen ansett varningsstrejker godtagbara trots att de inte föregåtts av omröstning. Varningsstrejken har heller inte behövt vara en sista utväg för att nå ett önskvärt förhandlingsresultat.

Strejker är bara tillåtna som ett medel att uppnå kollektivavtal. En laglig strejk måste således alltid ha beslutats av en facklig organisation. Ingenting hindrar att icke organiserade arbetstagare deltar i den beslutade strejken. Den enda rättsliga följden för dem är att de inte får lön och inte heller har rätt till ersättning från någon strejkkassa.

Någon självständig rätt till lockout existerar inte. Om arbetstagsidan vidtar stridsåtgärder anses det dock, på den privata delen av arbetsmarknaden, acceptabelt att arbetsgivarsidan svarar med lockout. I detta ligger att lockouten inte får omfatta avsevärt fler personer än vad den utlösande åtgärden gjorde. Vidare gäller proportionalitetsprincipen även för rätten till lockout.

En strejk skall vara ett led i en kamp för det egna kollektivavtalet. Sympatiåtgärder är därför i princip förbjudna och förekommer inte heller i praktiken. Politiska stridsåtgärder strider mot konstitutionen och kan därför aldrig anses tillåtna. Lockouter och strejker leder till ett tillfälligt uppehåll i anställningsavtalet. Anställningen fortsätter när stridsåtgärden tar slut. Olovliga strejker förekommer ibland och kan leda till att anställningen upphör för dem som deltar i strejken. Vanligen brukar inte en olovlig strejk få några rättsliga följder, men det händer att de, som har tagit initiativ till åtgärden, förlorar sina anställningar. Om en fackförening anses ligga bakom beslutet, kan den förpliktas att betala skadestånd till arbetsgivaren. Sådana skadestånd har fastställts i domstol, men beloppet brukar inte krävas ut.

Liksom i de flesta av de undersökta länderna gäller fredsplikt under pågående avtalsperiod. De kollektivavtal som ingås är av stor betydelse, eftersom de blir tillämpliga på alla arbetstagare och inte bara på den förhandlande organisationens medlemmar. Om någon av parterna begär det kan avtalet förklaras allmängiltigt av Arbetsministern både på federal nivå och på delstatsnivå. Den bestämmelsen används dock sällan, eftersom flertalet arbetsgivare är medlemmar i arbetsgivarorganisationer som förhandlar för deras räkning och de som inte är det ändå iakttar bestämmelserna i kollektivavtalen.

Konsekvenserna för arbetstagare, som inte deltar men blir utan arbete under en lovlig stridsåtgärd, har varit en stor fråga i den tyska debatten. Tidigare hade alla som ställdes utan arbete i en sådan situation rätt till permitteringslön från arbetsgivaren. Genom en ändring i *Arbeitsverderungsgesetz* (arbetsfrämjandelagen) år 1986 inskränktes rätten till permitteringslön. Tidigare hade alla arbetstagare i branschen, som berördes av en stridsåtgärd, rätt till permitteringslön. Efter lagändringen föreligger inte längre sådan rätt om stridsåtgärden vidtas inom i ett annat avtalsdistrikt. Att frågan varit så kontroversiell beror på att den påverkat möjligheten till stridsåtgärder. Tidigare var det möjligt att använda en strejktaktik, som påverkade en hel bransch, och på så sätt åstadkomma en stor ekonomisk

påtryckning på arbetsgivarsidan, medan den fackliga organisationen bara behövde ersätta ett mindre antal personer ur strejkkassorna.

Förhandlingssystemet

Förhandlingarna förs i regel förbundsvis och för varje delstat. En betydande koordinering sker. Det vanliga är att avtalsrörelsen inleds med att avtal träffas mellan *IG-Metall* och *Gesamtmittel* i någon delstat, ofta Baden-Württemberg. Övriga parter utgår sedan från denna uppgörelse i sina förhandlingar. I de förbundsvisa uppgörelserna fastställs minimilönerna för olika kategorier av arbetstagare beroende på arbetsuppgifternas art och svårighet i ett s.k. tarifflönesystem. Företagen kan själva välja att betala mer än minimilönerna. Löneskillnaderna är relativt stora men förändringarna av relativlönerna mellan branscher och kategorier av arbetstagare är små.

Ett vanligt inslag under förhandlingarna är s.k. varningsstrejker. Dessa tillgrips av de fackliga organisationerna för att markera löntagarnas stridsvilja. Aktionerna varar i regel några timmar och inträffar utan föregående varsel. Varningsstrejkerna används under pågående förhandlingar och förutsätter således inte att förhandlingarna har strandat.

För att tillgripa mer omfattande konfliktåtgärder fordras att förhandlingsmöjligheterna är uttömda. Numera är lockouter ovanliga. Arbetsgivarsidan menar att lockoutvapnet inte är effektivt.

Parterna har inom respektive område överenskommit om egna förhandlingsordningar för att lösa konflikter. Dessa har fått olika utformning. Ofta anlitas externa personer som medlare eller opartiska ordföranden. Konfliktåtgärder förekommer i regel inte under medling. På metallindustrins område finns dock ett särskilt förlikningsförfarande, som skall tillgripas då stridsåtgärder har vidtagits.

Till skillnad från i Sverige förs det inga företagsvisa löneförhandlingar på företag som är bundna av förbundsavtal. I stället har arbetsgivaren att i samverkan med företagsrådet överenskomma om tillämpningen av avtalet. De flesta arbetsgivare i västra Tyskland betalar löner som överstiger de avtalade lönerna. Detta utrymme förfogar arbetsgivaren över. I praktiken finns det möjlighet att påverka lönestrukturen genom att öka lönerna för enstaka grupper och individer, men i de fall sänkningar kan bli aktuella för att klara konkurrenskraften så sker det kollektivt. Flexibiliteten i systemet har minskat successivt genom att avståndet mellan faktiska utbetalade löner och de avtalade lönerna är lägre än i början av 1970-talet.

Det finns företag som inte är medlemmar i någon arbetsgivarorganisation och som sluter kollektivavtal direkt med de fackliga organisationerna. Volkswagen är det största företaget som står utanför arbetsgivarorganisa-

tionerna och tecknar kollektivavtal direkt med *IG-Metall*. I övrigt är det främst mindre företag som står utanför arbetsgivarorganisationerna och många av dessa sluter inte kollektivavtal.

Det tyska förhandlingssystemet utsätts för närvarande för ett starkt tryck. Den främsta orsaken är behovet av att utforma en lönebildning som fungerar både för östra och västra Tyskland. Den höga arbetslösheten, den svaga reallöneutvecklingen och kostnaderna för återföreningen har alstrat missnöje bland löntagarna. De fackliga organisationerna framhåller att medlemmarna har fått göra stora uppoffringar de senaste åren och arbetsgivarna pekar på svårigheterna att få lönsamhet, främst i de östra delstaterna.

Företagen i öst har särskilda problem att klara att leva upp till kollektivavtalen trots att de avtalade lönenivåerna är lägre, arbetstiden är längre och att det i regel inte förekommer någon överbetalning. En följd är att företag lämnar arbetsgivarorganisationerna för att inte vara bundna av kollektivavtal. Det har också blivit vanligare att företagen träffar avtal med de fackliga organisationerna om att få rätt att göra undantag från de avtalade villkoren. Kollektivavtalsbrott från arbetsgivarnas sida förekommer oftare än tidigare men föranleder i regel ingen rättslig reaktion.

3.9 Österrike

Österrike är av särskilt intresse, eftersom arbetslösheten under de senaste decennierna hela tiden har legat på en relativt låg nivå, samtidigt som flertalet övriga europeiska länder periodvis har drabbats av en kraftig ökning av arbetslösheten. Det finns även flera andra positiva utvecklingsdrag i Österrike, som är värda att uppmärksamma. Landet har lyckats att hålla en stabil växelkurs mot D-marken sedan tidigt 1970-tal. Reallönerna har de flesta år ökat något mer än i Tyskland. BNP-tillväxten och produktivtetsutvecklingen har varit god.

Österrike kännetecknas av en samförståndsanda. Man har valt att inrätta samverkansorgan, som har gett stabilitet och fasta former för att hantera motsättningar mellan olika intressen. Koordinationen i löneförhandlingarna är i praktiken stor och parterna ser till de övergripande samhällsintressena av en stabil växelkurs för att klara sysselsättning och tillväxt. Det är mycket ovanligt med öppna konflikter på arbetsmarknaden. Det finns inte något medlingsinstitut.

Ekonomisk översikt

Sedan 1970-talet har Österrike lyckats att kombinera en hög grad av reallöneflexibilitet med en stabil växelkurs. Arbetslösheten i Österrike har inte stigit så kraftigt som i många andra västeuropeiska länder. Sverige har också enligt många studier en förhållandevis hög reallöneflexibilitet, men den har till skillnad från i Österrike uppnåtts genom ett flertal devalveringar.

Hårdvalutapolitiken

Österrike har sedan början av 1970-talet haft en valuta med fast växelkurs mot D-mark. Övergången till en hårdvalutapolitik har inte skett utan påfrestningar, trots att arbetslösheten aldrig steg så drastiskt som i många andra länder, t.ex. Danmark och Storbritannien. Österrike fick inledningsvis betala för hårdvalutapolitiken genom en högre nominell ränta än Tyskland, men sedan länge ligger de österrikiska och tyska räntorna på samma nivå.

Österrike klarade de internationella konjunkturedgångarna i samband med oljekriserna bättre än vad Tyskland gjorde. Tillväxten var högre och arbetslösheten steg inte alls i den utsträckning som skedde i Tyskland. Österrike klarade att hålla växelkursen stabil mot den tyska D-marken trots en högre inflationstakt och en mer expansiv penningpolitik. Genom den högre inflationstakten var realräntan negativ från början av 1970-talet till mitten av 1980-talet, i motsats till Tyskland som hade en positiv realränta under huvuddelen av motsvarande period.

Låg arbetslöshet

Under 1970-talet låg arbetslösheten i Österrike runt 2 procent, vilket var långt under genomsnittet för OECD-länderna. Därefter har det skett en successiv uppgång i arbetslösheten. Uppgången har fortsatt även under perioder då arbetslösheten har sjunkit i övriga industriländer, dvs senare delen av 1980-talet och under de senaste åren. Österrike har dock sluppit den snabba uppgång i arbetslösheten som drabbat Tyskland i samband med återföreningen av de tyska staterna. Fortfarande ligger arbetslöshetsnivån under genomsnittet för OECD.

En förklaring till att arbetslösheten inte har stigit är att arbetskraftsutbudet har reducerats genom pensioneringar. Den lagstadgade pensions-

Faktaruta Österrike

Arbetsgivarorganisationer: Näringslivskammare som kan liknas vid en kombination av företagarföreningar, industriförbund och arbetsgivarorganisationer. Medlemsskap är obligatoriskt enligt lag.

Arbetsstagarorganisationer: *Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB)* med 14 medlemsförbund.

Organisationsgrad: Ca 40 procent.

Täckningsgrad av kollektivavtal: Nästan 100 procent.

Förhandlingarna: Förhandlingsrätten är inte lagreglerad och någon förhandlingskyldighet förekommer inte. Vissa centrala kollektivavtal gäller för hela arbetsmarknaden, t.ex. rörande semester, arbetstider och avgångsvederlag. Löneförhandlingarna sker förbundsvis. Förbunden är enligt stadgarna underavdelningar till *ÖGB* och därmed är *ÖGB* formellt bärare av förbundsavtalen. Koordinationen mellan de förbundsvisa förhandlingarna är stark. När lönekraven fastställs utgår både arbetsgivare och arbetstagare från de ekonomiska bedömningar som görs främst av *WIFO*, (*Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung*). Metallindustriavtalet brukar ses som en förebild för övriga avtal.

Konflikträtt: Det finns inga lagbestämmelser om rätt till stridsåtgärder och den rättspraxis som finns på området kan vara föråldrad. Fredsplikt gäller under giltighetsperioden för ett kollektivavtal. Varselskyldighet förekommer inte.

Medlingsinstitut: Det finns inget medlingsinstitut.

Medlarnas befogenheter: Frågan är inte aktuell.

Regeringsingripanden: Ingripanden för att stoppa konflikter har inte varit aktuella.

åldern är 65 år för män och 60 år för kvinnor. Det finns därutöver generösa möjligheter att bevilja pension av arbetsmarknadsskäl. I dessa fall kan arbetsgivarna och de fackliga organisationerna överenskomma om att äldre personer på arbetsplatsen sägs upp på grund av arbetsbrist. Dessa personer får då arbetslöshetsunderstöd och kan efter en tid ansöka om pension, som betalas av staten. Sysselsättningen bland de äldre är mycket låg. Staten har emellertid på grund av de allt starkare statsfinansiella restriktionerna blivit mindre generös med att bevilja pension, och pensionssystemet är under utredning. De statsfinansiella problemen har även tvingat fram förändringar i arbetslöshetsförsäkringen och inom familjepolitiken.

Ungdomsarbetslösheten är väsentligt lägre än i övriga Europa. En förklaring är att de unga lotsas in på arbetsmarknaden genom ett lärlingssystem. Ett annat skäl till den låga arbetslösheten är att arbetskraftsutbudet är relativt flexibelt till följd av migration.

Konkurrenskraften

Tidigare har Österrikes lönebildning underlättats genom att produktivitetstillväxten har varit högre än i Tyskland. Så är det emellertid inte längre. I takt med att Österrike har utvecklats och tagit till sig den produktionsteknik som används i Tyskland har produktiviteten blivit allt mer lika. En annan faktor, som tidigare gett Österrike en potential för snabb produktivtetsutveckling, är att man sedan tiden efter andra världskrigets slut har haft en omfattande statlig företagssektor, som man har privatiserat och utsatt för konkurrens. Dessa möjligheter till produktivtetsökningar har nu börjat tömmas.

Konkurrens från Östeuropa ses av vissa som ett orosmoln inför framtiden. Österrikiska företag har börjat lägga ut produktion i bl.a. Ungern för att dra nytta av det lägre kostnadsläget. Många ekonomer menar dock att låglönekonkurrensen inte är så allvarlig om man även tar hänsyn till att produktiviteten är lägre i öst. I takt med att produktiviteten stiger kan även reallönerna väntas följa med. En positiv faktor för Österrike är att närheten till öst skapar nya marknader för avsättning av varor och tjänster.

Deltagandet i EMU är inte någon kontroversiell fråga i Österrike. Genom den långa tid som schillingen har varit bunden till D-marken har Österrike redan anpassat sig till valutaunionens krav. Däremot framhåller många att Österrike kommer att gynnas av att den monetära unionen förhindrar Italien från att stärka sin konkurrenskraft via upprepade devalveringar.

Arbetsrättsligt system

Historik

Österrike industrialiserades sent. Längre gynnades feodala strukturer och småskalig hantverksinriktad industri. Först under mellankrigstiden infördes lagstiftning om kollektivavtal och systemet med olika kamrar för att tillvarata intressen. Det finns särskilda kamrar för arbetsgivare, arbetstagarer, jordbrukare och speciella fria yrkesutövare såsom läkare, apotekare, advokater, m.fl. Juridiskt är kamrarna offentligrättsliga organ. Medlemskap är obligatoriskt. Det finns kamrar både på nationell nivå och på delstatsnivå. I de allmänna valen till parlamentet, som hålls vart fjärde år, sker också val till kamrarna och vanligtvis kandiderar samma politiska partier. Kamrarna är skyldiga att företräda sin egen grupps intressen gentemot staten och andra intressegrupper.

År 1934 drabbades Österrike av inbördeskrig och som en följd av detta förbjöds socialdemokratiska organisationer. Fyra år senare anslöts Österrike till Nazityskland. Efter andra världskriget bestämde man sig för att söka undvika fortsatt intern konfrontation mellan olika grupper i landet. Man valde att utveckla samverkan mellan intressen inom det redan tidigare etablerade systemet med kamrar. Samtidigt skedde omfattande nationaliseringar av stora industrikoncerner. Det finns förhållandevis lite privatägt kapital, vilket kan ha påverkat förutsättningarna att samlas kring de offentligrättsliga kamrarna.

Kort om gällande rätt

Det finns en omfattande lagstiftning om förhållandena på arbetsmarknaden. Särskilda lagar reglerar arbetstider, kompetensutveckling, anställningsförmåner, etc. I lagstiftningen skiljer man på rättigheter för anställda inom privat och offentlig sektor och mellan arbetare och tjänstemän. Det finns emellertid ingen lagstiftning om konfliktåtgärder. Strejkerna är så få att det inte har ansetts finnas behov av särskild lagstiftning.

En särskild lag reglerar den kollektiva arbetsrätten. I lagen skiljer man mellan den kollektiva arbetsrätten inom ett företag och på branschnivå. Företagsrådet är det viktigaste forumet för att företräda de anställdas intressen inom ett företag. Råden har rätt till information och kan också konsulteras och har medbestämmande i vissa frågor. Det förekommer också att avtal träffas mellan företagsrådet och företagsledningen.

Kollektivavtal får endast träffas av fackliga organisationer och inte av företagsråd. Förhandlingarna skall i princip vara frivilliga. Beträffande regleringen av kollektivavtal på branschnivå anger lagen att det endast är organisationer, och således inte enskilda företag, som kan vara parter i kollektivavtal. Därmed förutsätts att avtalen träffas på branschnivå eller högre. Ett kollektivavtal kan omfatta alla frågor som berör anställningsförhållandet och relationen mellan arbetsmarknadens parter. Dock accepteras inte avtal om krav på fackföreningstillhörighet.

Förhandlingssystemet

De fackliga organisationerna är starkt centraliserade. De fjorton olika fackförbunden för arbetare representerar olika branscher, medan en och samma organisation företräder privattjänstemän oberoende av bransch. Det förekommer inte fackliga organisationer som bygger på yrkesförbundsprincipen eller som företräder någon särskild politisk uppfattning. Samtliga fackförbund är medlemmar i *Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB)*. Förbunden har stor frihet att sköta sina förhandlingar, men *ÖGB* kontrollerar förbundens finanser och strejkfonden. Vidare utser *ÖGB* förbundssekreterarna och har en betydelsefull roll vid valet av ombudsmän.

Det är enligt lag obligatoriskt för alla företag att tillhöra en näringslivskammare. Undantag görs endast för jordbruk och företag inom fria yrken. Näringslivskamrarna kan liknas vid en kombination av företagarföreningar, industriförbund och arbetsgivarorganisationer. Inom kammarsystemet finns sex sektioner; industri, småindustri, handel, bank och försäkring, transport och turism. Dessa är i sin tur indelade i drygt 100 underorganisationer. Arbetsgivarna företräds i kollektivavtalsförhandlingarna i de allra flesta fallen av kamrarna. 95 procent av alla kollektivavtal är slutna av någon näringslivskammare. Genom att medlemskap i kamrarna är obligatoriskt omfattas automatiskt samtliga anställda av kollektivavtal.

Ordningen för löneförhandlingarna fastställs av en särskild underkommitté inom samverkanssystemet. Denna underkommitté består av företrädare för arbetsgivare, arbetstagare, arbetskammaren och jordbrukskammaren. Metall- och verkstadsindustrin spelar inofficiellt en ledande roll och kommer i regel först fram till avtal.

Ekonomiska bedömningar spelar stor roll i löneförhandlingarna. *WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung)* tar fram underlag för båda parter inför förhandlingarna. Workshops ordnas för att parterna skall få realistiska förväntningar om ett rimligt förhandlingsresultat. De senaste åren har parterna varit mycket försiktiga med att offentliggöra sina yrkan-

den. Det har gjort att förhandlingarna har kunnat föras utan debatt i mass-media.

Löneskillnaderna mellan olika branscher är stora. Det finns inte några uttalade ambitioner att utjämna lönenivåerna utöver vad som följer av den snabbare ökningstakten för minimilöner. Lönerelationerna mellan branscher har förändrats mycket lite de senaste decennierna. En aktuell förhandlingsfråga är att öka flexibiliteten i arbetstidsanvändningen.

I avtalen skiljer man mellan minimilöner och effektiva löner. I regel höjs minimilönerna något mer än de effektiva lönerna. Det normala är att de effektiva lönerna höjs lika i procent för alla anställda. De senaste åren har det emellertid blivit möjligt att omfördela några tiondels procent av lönesumman under förutsättning att löneutrymmet totalt sett utökas ytterligare något. Lönesystemen innehåller karriärsteg. För arbetare fordras vissa kvalifikationer för att flyttas upp ett steg. Bland tjänstemännen sker uppflyttningarna automatiskt med stigande ålder i tjänsten. Det är dock alltid tillåtet för arbetsgivarna att betala löner utöver avtalet. Det kan ske både i form av en generellt högre lönenivå och i form av särskilda tillägg och tantiem. Det förekommer också en viss löneglidning genom uppflyttningar av individer inom lönesystemen.

Strejker är mycket ovanliga i Österrike till följd av samförståndsandan. Det finns en acceptans hos de fackliga organisationerna för att Österrike skall bedriva en hårdvalutapolitik och att det innebär restriktioner för lönebildningen. De fackliga organisationerna vill inte medverka till ökad arbetslöshet genom för höga lönekrav. En bidragande orsak är också att konfliktfonderna kontrolleras av de centrala organisationerna och att dessa är mycket ovilliga att stödja strejker

Mot bakgrund av att det inte förekommer strejker finns det inte någon medlingsorganisation. Det har förekommit att huvudorganisationernas ordföranden har kopplats in för att lösa motsättningar mellan parterna på förbunds nivå. Ordförandena har i denna egenskap i praktiken fungerat som medlare mellan parterna.

3.10 USA

Ekonomisk översikt

Ekonomisk stagnation och betydande inflationsproblem under 1970-talet

Första hälften av 1970-talet präglades av tilltagande inflationsproblem och stagnerande produktivitetstillväxt i den amerikanska ekonomin. Priserna

steg inte enbart som en följd av kraftigt ökade energipriser, utan även på grund av den överhettning som följde efter en period med en allt mer expansiv penningpolitik under andra hälften av 1960-talet. Det internationella valutasamarbetet inom Bretton-Wood systemet bröt samman och dollarns värde sjönk.

Problemen kulminerade vid mitten av 1970-talet då den amerikanska ekonomin, för första gången på över 15 år drabbades av en påtaglig tillbakagång. En expansiv finanspolitik ledde dock till att tillväxten åter tog fart i slutet av 1970-talet. Arbetslösheten sjönk något och sysselsättningen ökade i snabb takt. Inflationstakten ökade återigen, långt innan arbetslösheten hunnit komma tillbaks till de tidigare låga nivåerna. För att stoppa den allt högre inflationen stramades penningpolitiken åt i slutet av år 1979 och centralbanken övergick till att försöka styra penningmängdstillväxten i ekonomin.

Avregleringar, fallande inflationstakt och ökad efterfrågan under 1980-talet

I samband med den andra oljeprischocken fördjupades den internationella lågkonjunkturen och inflationstakten i västvärlden tilltog. I USA kombinerades den strama penningpolitiken under de första två åren av 1980-talet med en relativt stram finanspolitik. Det ledde till en tillbakagång i den amerikanska ekonomin och till att arbetslösheten steg till en rekordhög nivå.

Kort efter det att president Reagan hade tillträtt i början av 1980-talet lades dock den ekonomiska politiken åter om i en mer expansiv riktning. Ett bärande inslag i den nya ekonomiska politiken, som getts namnet "Reaganomics", var att söka expandera ekonomin genom att stimulera ekonomins utbudssida. Omfattande skattesänkningar och avregleringar genomfördes samtidigt som centralbanken fortsatte att bekämpa inflationen genom kraftiga begränsningar i penningmängdstillväxten. Samtidigt bedrevs även en mer traditionellt expansiv finanspolitik via bl.a. ökade försvarsutgifter och otillräckligt finansierade skattesänkningar.

Den nya ekonomiska politiken ledde till en snabb sänkning av såväl inflationstakten, som den nominella löneökningstakten. Tillväxten i ekonomin ökade påtagligt vid mitten av 1980-talet och arbetslösheten sjönk. Trots att bytesbalansen försämrades i betydande grad stärktes inledningsvis dollarns värde. Tillväxten förblev därför god under resten av 1980-talet och sysselsättningen steg.

Den nya ekonomiska politiken ledde även till en mycket snabb ökning av tillgångspriserna. Hushållens finansiella sparande minskade, vilket tillsammans med det växande budgetunderskottet gav upphov till ett allt

Faktaruta USA

Arbetsgivarorganisationer: Det finns inga nationella arbetsgivarorganisationer.

Arbetsstagarorganisationer: *AFL-CIO* med 80 nationella medlemsförbund som totalt har 13 miljoner medlemmar. Lärarorganisationen *NEA* med 2,3 miljoner medlemmar står utanför *AFL-CIO*.

Organisationsgrad: Ca 15 procent.

Täckningsgrad av kollektivavtal: Ca 20 procent.

Förhandlingarna: Det finns under vissa förutsättningar både förhandlingsrätt för fackliga organisationer och lagstadgad skyldighet för arbetsgivare att förhandla. Arbetstagares rätt att välja företrädare vid förhandlingar regleras i lag. Dessa bestämmelser sätter gränser för hur stort område ett kollektivavtal kan täcka. Vanligtvis sker förhandlingarna för arbetstagare inom ett företag eller en del av ett företag.

Konflikträtt: Strejkrätten skyddas i lag. Rätt till sympatiststrejk föreligger bara under speciella omständigheter. Även andra begränsningar i strejkrätten har bestämts i lag och praxis. Den övervägande delen av de offentliganställda har inte rätt att strejka. Lockout är i princip en tillåten svarsåtgärd vid sedvanliga kollektivavtalsförhandlingar.

Medlingsinstitut: *the Federal Mediation and Conciliation Service (FMCS)* som medlar i all näringsverksamhet utom järnvägs- och flygindustrin där medlingen utförs av *the National Mediation Board*. *FMCS* medlar även inom offentlig sektor.

Medlarnas befogenheter: Medlingen genom *FMCS* är alltid frivillig. Vid samhällsfarliga konflikter inom järnvägs- och flygindustrin kan tvångsmedling komma i fråga.

Statliga ingripanden: Vid strejker inom järnvägs- och flygindustrin har presidenten enligt lag rätt att ingripa och avbryta en strejk under 30 dagar. I annat sammanhang har statliga ingripanden i kollektivavtalsförhandlingar inte ägt rum sedan 1970-talet.

större bytesbalansunderskott. Under andra hälften av 1980-talet minskade därför återigen dollarns värde och överhettningstendenserna i den amerikanska ekonomin blev allt tydligare.

Efter en period med vissa lättnader i penningpolitiken vid mitten av 1980-talet lades därför penningpolitiken i slutet av decenniet återigen om i en mer kontraktiv riktning. En kraftansträngning gjordes samtidigt för att komma till rätta med det stora budgetunderskottet. Bytesbalansen förbättrades också tillfälligt, men den ekonomiska stagnationen under åren 1990-1991 blev påtaglig.

Utdragen högkonjunktur under 1990-talet

Efter den ekonomiska tillbakagången i början av 1990-talet har penningpolitiken återigen varit expansiv samtidigt som centralbanken noggrant bevakat inflationsutvecklingen. Det har bidragit till den mycket långa och stabila tillväxtperioden som började 1992 och som fortsätter än idag. Sysselsättningen har under 1990-talet ökat med ca 10 procent. Trots att arbetslösheten sjunkit till sin lägsta nivå på 30 år har inflationstakten fortsatt att falla. Löneökningstakten har börjat stiga först under de senaste åren. År 1997 fick den genomsnittliga löntagaren för första gången sedan mitten av 1980-talet en påtaglig reallöneförbättring.

Den amerikanska ekonomins förmåga att förena snabb sysselsättnings-tillväxt med bibehållen låg inflation har väckt stor uppmärksamhet. En intensiv diskussion har förts om tänkbara förklaringar till att den snabbt ökade efterfrågan på arbetskraft under 1990-talet ännu ej har resulterat i någon påtaglig uppgång av inflationen. Bland tänkbara förklaringar nämns teknologiska språng, som lett till att produktivitetstillväxten i den amerikanska ekonomin återigen tagit fart, skärpt konkurrens till följd av avregleringar och en friare världshandel, snabb ökning av arbetsutbudet och lågt anställningsskydd. Andra bedömare har lyft fram makroekonomiska faktorer, t.ex. den starka dollarn som lett till låga importpriser och centralbankens förmåga att föra en väl avvägd penningpolitik.

Även en tilltagande otrygghet på den amerikanska arbetsmarknaden har lyfts fram som en tänkbar förklaring till att låg arbetslöshet kunnat förenas med stabila priser. Otryggheten har bidragit till att dämpa de anställdas lönekrav. Olika undersökningar har genomförts som tyder på att betydligt fler löntagare har varit rädda för att förlora jobbet under nuvarande högkonjunktur jämfört med vid tidigare högkonjunkturer. Många fackföreningar har också slutit fem- till sexåriga avtal där anställningstryggheten har givits hög prioritet.

Mer ojämn fördelning av välståndet

Samtidigt som sysselsättningen har ökat snabbt i USA de senaste tre decennierna har produktiviteten fram till de senaste åren ökat långsamt och inkomstskillnaderna har blivit större. Vid mitten av 1970-talet bröts en sedan tre och ett halvt decennium mycket stabil och snabb uppgång i den amerikanska ekonomin. Den tidigare årliga produktivitetstillväxten på i genomsnitt nästan 3 procent kom under andra hälften av 1970-talet och under 1980-talet att uppgå till endast lite drygt 1 procent. Det ledde till en påtaglig försämring av den genomsnittliga reallöneutvecklingen bland de amerikanska löntagarna. Skillnaderna mellan olika löntagargrupper har dock varit stora. Sedan början av 1970-talet har reallönerna genomsnittligt sett fortsatt att öka för den fjärdedel av löntagarna som har högst lön. Reallönerna har varit ungefär oförändrad för de 5 procent vars löner ligger strax där under. För de övriga 70 procenten av löntagarna har reallönerna genomsnittligt sett sjunkit. Kvinnornas löneutveckling har samtidigt varit klart bättre än männens även om kvinnolönerna fortfarande ligger påtagligt lägre än männens löner.

Utöver att löneklyftorna i den amerikanska ekonomin har ökat, har problemen för den fattigaste delen av befolkningen förvärrats av att de federala ambitionerna att fördela om inkomsterna med hjälp av skatte- och bidragssystemen har minskat påtagligt sedan 1980. Fördelningen av inkomsterna har därför blivit mer ojämn, den positiva sysselsättningsutvecklingen till trots. Den starka fokuseringen av den offentliga sektorns stödåtgärder mot de allra sämst ställda har samtidigt givit upphov till allt större fattigdomsfällor.

Arbetsrättsligt system

Historik

I USA har de fackliga organisationerna traditionellt haft en svag ställning. Organisationsgraden har vanligen uppgått till cirka 15 procent. Om man undantar en kort period på 1930-talet, då den steg till närmare 40 procent, har den allmänna attityden till facklig verksamhet ofta varit avvaktande eller fientlig.

Efter förebild från Storbritannien utvecklade domstolarna i USA tidigt en praxis enligt vilka fackliga stridsåtgärder helt förbjöds. Vid mitten av 1800-talet ändrades detta synsätt. Fackliga aktioner ansågs inte alltid olagliga utan kunde accepteras om syftet och medlen för aktionerna kunde anses legitima. Omkring sekelskiftet började man utfärda förbud mot fackliga stridsåtgärder utifrån bedömningar, som grundades mera på allmän-

hetens behov av att handel och samfärdsel skulle fungera, än på den enskilde arbetsgivarens intresse av att driva sin verksamhet.

Möjligheten till interimistisk prövning av en arbetsgivares begäran om domstolsförbud mot en strejk kom att bli ett betydelsefullt medel för att stoppa stridsåtgärder. På arbetsgivarens begäran utfärdade domstolarna ofta ett tillfälligt förbud mot en strejk. Arbetsgivaren kunde då utnyttja förbudstiden till att säga upp fackföreningsanslutna arbetstagare och anställa andra, som inte ville delta i den fackliga aktionen. På så sätt kunde strejket undanröjas. Det blev samtidigt vanligt att arbetstagare förband sig i anställningskontrakt att inte vara fackligt organiserade. Under de första årtiondena på 1900-talet var det svårt för fackföreningarna att tvinga fram kollektivavtal genom strejk eller liknande åtgärder.

Efter den ekonomiska krisen i början av 1930-talet och det intensiva federala lagstiftningsarbete som följde för att få fart på industriproduktionen (*the New Deal*) ändrades situationen. Det infördes lagregler som gav ett grundläggande socialt skydd, bl.a. lagstiftning om minimilöner 1938. År 1935 infördes *the National Labor Relations Act*, vanligen kallad *the Wagner Act*, med skydd för föreningsrätten och rätten till kollektiva förhandlingar. Med den kom en vändpunkt. Efter kraftiga organisationskampanjer växte fackföreningarna, vilket ledde till en väsentlig förändring av styrkeförhållandena. Under några år uppstod en relation mellan arbetsgivare och fackföreningar som liknade den som var vanlig i Europa.

Redan efter ett par år ändrades situationen på nytt på grund av splittring i fackföreningsrörelsen. När *the Wagner Act* skrevs var fackföreningsrörelsen enad och de olika fackförbunden hade ganska klara gränser sinsemellan. Nu blev det vanligt med konflikter mellan konkurrerande fackliga organisationer och förutsättningarna för ett balanserat förhållande mellan arbetsgivare och fackförening försämrades. Vid slutet av 1940-talet ändrades *the Wagner Act* så att skyddet för de fackliga rättigheterna inskränktes. För att tillvarata oorganiserade arbetstagarers intressen införde domstolarna krav på att fackföreningar skulle vara representativa. Arbetstagare tillförsäkrades negativ föreningsrätt. Rätten till fackliga stridsåtgärder, bl.a. sympatiåtgärder, inskränktes kraftigt. Vidare fick domstolarna delvis tillbaka möjligheten att förbjuda stridsåtgärder, som hade gått förlorad genom *the Wagner Act*.

År 1959 genomfördes ytterligare lagstiftning som begränsade fackföreningarnas makt. Bakgrunden var missnöje med organisationernas sätt att sköta sina inre angelägenheter. Missförhållanden hade konstaterats och det infördes detaljerade lagregler om fackföreningarnas inre angelägenheter, framför allt om hur beslut skulle fattas och om hur ekonomiska medel skulle hanteras. Samtidigt genomfördes en begränsning av rätten till den typ av stridsåtgärder som har till syfte att förmå arbetsgivare att erkänna en fackförening eller att förmå anställda att bli medlemmar i föreningen.

Därefter har det inte genomförts några väsentliga förändringar i den federala kollektiva arbetsrätten i USA.

Traditionellt har ett grundläggande socialt skydd åstadkommits genom lagstiftning. Förutom reglerna om minimilön som bestäms av kongressen finns det federala regler om övertidsersättning, skydd mot barnarbete, skydd för arbetstagares säkerhet och hälsa, likabehandling av män och kvinnor samt förbud mot olika typer av diskriminering.

Kort om gällande rätt

Arbetsrätten i USA bygger på en blandning av federal och delstatlig lagstiftning. Enligt federal lag har arbetstagare rätt att vara med i en fackförening som förhandlar med arbetsgivaren om lön och andra anställningsvillkor. Inrättandet av en fackförening på en arbetsplats är dock kringgärdat av komplicerade regler. Det måste genomföras hemliga medlemsomröstningar, varigenom det fastställs att organisationen är representativ för arbetstagarna, innan arbetsgivaren har skyldighet att förhandla. En viss bestämd grupp måste ha avgränsats som en förhandlingsenhet med gemensamt intresse för förhandlingar. Reglerna om förhandlingsenheter är till för att skydda de anställda i förhållande till fackföreningarna lika väl som i förhållande till arbetsgivaren. Syftet är att hindra att de fackliga organisationerna når en sådan ställning att de kan kränka enskilda arbetstagares rätt att förhandla individuellt med arbetsgivaren.

Under vissa förutsättningar är en arbetsgivare alltså förpliktad enligt lag att förhandla med en facklig organisation på arbetsplatsen. Vid förhandlingsvägran kan arbetsgivaren då bli ålagd av en statlig myndighet att fullgöra sin förhandlingsskyldighet. Något skadestånd eller annan liknande sanktion kan dock inte komma i fråga.

Lagstiftningen utgår från att det alltid bör finnas motsatta intressen mellan fackföreningarna och arbetsledningen. Den fackliga verksamheten får inte styras eller på ett otillbörligt sätt gynnas av arbetsgivaren. Arbetstagare, som på något sätt kan anses höra till arbetsledningen, får inte heller delta i facklig aktivitet. En förhållandevis vid krets av anställda räknas till denna kategori, som inte har rätt att bilda eller gå in i fackföreningar. Det gäller t.ex. alla typer av arbetsledare. Det gäller också arbetstagare som har befogenhet att fatta självständiga beslut i arbetsgivarens namn.

Kollektivavtal är rättsligt bindande. Den som är anställd på en arbetsplats med en förhandlingsenhet är skyddad mot förändringar i anställningsavtalet som inte överensstämmer med kollektivavtalet eller har godtagits av en facklig representant. Även om kollektivavtal inte har kommit till stånd måste ändringarna läggas fram för den fackliga representanten.

Det finns strikta regler i lag för vad ett kollektivavtal får innehålla. Lagen skiljer på sådant som arbetsgivaren har en uttrycklig skyldighet att förhandla om (obligatoriska frågor) och annat som fackföreningen kan vilja ta upp men som arbetsgivaren inte behöver diskutera (icke-obligatoriska frågor). Till den första kategorin hör endast sådant som kan hänföras till lön och anställningsvillkor. Inom den andra kategorin finns tillåtna och otillåtna frågor. Till de otillåtna frågorna hör krav på organisationsklausuler (*closed shops*).

Enligt lagregler om den interna beslutsordningen i fackliga organisationer skall alla medlemmar ha rätt att delta i val av fackliga förtroendemän. Hemlig omröstning i enlighet med i lag angivna bestämmelser skall hållas regelbundet för medlemmar eller delegater, som själva har valts genom hemlig omröstning på sina arbetsplatser. Det skall finnas yttrandefrihet för medlemmarna och centrala fackliga organisationer skall inte kunna kontrollera beslut som fattas i fackliga organisationer på lokal nivå.

Endast för speciella situationer, exempelvis vid nedläggning eller omfattande nedskärningar har arbetstagare i USA rätt att bli informerade i förväg om arbetsgivarens planer för verksamheten och då är syftet att arbetstagarna skall förvarnas om uppsägning i god tid. Den huvudsakliga möjligheten för inflytande i arbetsgivarens företag ligger i aktieäggande. Det är inte ovanligt att arbetstagarinflytande sker på det sättet. Fackliga förtroendemän har inte något lagstadgat skydd för sin ställning. I den mån arbetstagarinflytande förekommer i företagsråd och liknande sker det i allmänhet genom system, som har initierats av arbetsgivaren.

Enligt lag har arbetstagare rätt att delta i "gemensamma aktioner för kollektivavtalsförhandlingar" och det får inte förekomma inblandning från arbetsgivarens sida när de utövar sin rätt i detta avseende. I det har ansetts ligga att arbetstagare har rätt att strejka och att arbetsgivare inte får bestraffa eller diskriminera arbetstagare, som har utnyttjat sin strejkrätt. Det finns dock viktiga begränsningar för rätten att strejka både i lag och praxis. Bland de uttryckliga begränsningarna i lag finns bestämmelser om att arbetsgivaren skall förvarnas innan en strejk bryter ut. Vidare finns förbud mot vissa typer av fackliga stridsåtgärder.

Det finns två huvudtyper av strejk, ekonomiska strejker och strejker, som riktar sig mot *unfair labor practices* (otillåtna arbetsledningsmetoder). Ekonomiska strejker handlar om lön och andra anställningsvillkor. Den andra typen av strejk är ett sätt att svara på en form att rättsligt övergrepp från arbetsgivarens sida. Den som genomför en sådan strejk har en mera skyddad ställning än den som strejkar av ekonomiska orsaker.

Sympatiåtgärder är inte tillåtna för den som är bunden av fredsplikt genom kollektivavtal. För den som inte är kollektivavtalsbunden kan sympatiåtgärder vara tillåtna. Det typiska är att tjänstemän, enskilt eller under organiserade former, vidtar sympatiåtgärder med strejkande arbetare. En

förutsättning för att sympatiåtgärden skall få vidtas är att primäråtgärden är lovlig. Arbetstagare har enligt lag rätt att vägra passera en kedja av utposterade strejkvakter. Den som vägrar passera en sådan kedja har samma skydd enligt lag som den som deltar i primäråtgärden. Sympatiåtgärder till förmån för anställda hos en arbetsgivare som de sympatiserande inte har förbindelse med i tjänsten är inte tillåtna.

Det finns vissa inskränkningar i rätten till strejk om strejken syftar till att bilda en fackförening eller få en fackförening erkänd. Vidare är partiella stridsåtgärder under vissa förhållanden otillåtna. Det är svårt att på ett entydigt sätt redovisa vad som gäller i detta avseende. Övertidsblockad har ansetts otillåten medan maskning har ansetts vara en åtgärd som skyddas av lagen. Åtgärderna måste under alla förhållanden vara allvarligt syftande stridsåtgärder och får inte vara rena trakasserier.

Inom den offentliga sektorn finns det många arbetstagare som inte får strejka. Det gäller samtliga anställda inom den federala sektorn. Omkring hälften av delstaterna ger sina anställda en relativt stor rätt att förhandla och i drygt ett tiotal delstater har de anställda rätt att strejka. Den rätten gäller dock inte för alla. För vissa kategorier, t.ex. poliser och brandmän, skall konflikter i stället lösas genom obligatorisk skiljedom.

Både olovliga och lovliga strejker kan sluta med att den strejkande förlovar sin anställning. Det tidigare redovisade förbudet mot att bestraffa eller diskriminera arbetstagare, som har strejkat gäller bara om strejken inte strider mot lag eller kollektivavtal. Det förutsätter också att den strejkande har uppträtt på ett godtagbart sätt.

En arbetsgivare är aldrig förhindrad att säga upp strejkande arbetstagare. Enligt praxis får arbetsgivaren alltid säga upp arbetstagare, som strejkar och anställa andra i deras ställe. Det intressanta är vad som sker när strejken är slut. Om arbetsgivaren säger upp alla arbetstagare, som har deltagit i strejken, behöver de inte återanställas. Men om vissa återanställs får urvalet inte göras efter kriterier, som hänger samman med deras ansvar för strejken eller graden av deras deltagande i den. Om strejken har sin bakgrund i att arbetsgivaren har tillämpat en otillbörlig arbetsmarknadspraxis har alla strejkande arbetstagare rätt till återanställning. En strejkande arbetstagare, som inte får återgå i arbete kan ha rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst från den dag anställningen skulle ha återupptagits.

Det finns regler för att motverka arbetslöshet efter strejker. Både i federal och delstatlig lagstiftning förekommer regler om att arbetsförmedlingar skall upplysa arbetssökande om att det pågår strejk eller lockout på företag, som de hänvisas till. År 1995 beslutade president Clinton att federala myndigheter skall avstå från kontrakt med företagsenheter, som har ersatt strejkande arbetstagare med annan personal. En organisation som representerar företag, som har många kontrakt med federala myndig-

heter har ifrågasatt presidentens konstitutionella rätt att fatta ett sådant beslut och frågan är för närvarande föremål för rättslig prövning.

Fackföreningarna verkar för att se till att strejkande arbetstagare får behålla sin anställning. När strejker avslutas sker det ofta på villkor att alla strejkande får komma tillbaka i arbete.

I sällsynta fall kan arbetstagare bli skyldiga att ersätta skador, som uppstått på grund av en strejk. Det gäller bara om deras beteende har varit brottsligt eller helt oacceptabelt. Skadeståndet får inte var orimligt stort. En fackförening ansvarar inte för medlemmarnas åtgärder om det inte står klart att föreningens företrädare har tagit del i eller godkänt det skadestandsgrundande beteendet.

Även arbetsgivare har viss rätt att vidta stridsåtgärder. En lockout är i princip tillåten men förekommer inte ofta. Domstolarna kan se arbetsgivarens möjlighet att hålla igång verksamheten som ett vapen i kampen mot en strejk. Som redan framgått kan arbetsgivaren anställa ersättare. Eftersom lagstadgade arbetstidsbestämmelser saknas har arbetsgivare också goda möjligheter att beordra övertid för icke strejkande personal.

Antalet strejker har minskat under de senast decennierna. En iakttagelse är att i perioder då antalet strejker har varit lågt har konflikterna haft en längre varaktighet. Strejker i USA gäller vanligen löner och anställningsvillkor. Det förekommer också strejker, som beror på tvister om förhållandena på arbetsplatsen, t.ex. vid nedläggning eller omstrukturering av verksamheten.

Förhandlingssystemet

Endast en mindre del av arbetstagarna berörs av kollektivavtal. För flertalet arbetstagare bestäms lönen i en individuell överenskommelse mellan dem själva och arbetsgivaren. Genom minimilönerna kan kongressen direkt påverka lönerna för 10 miljoner löntagare. Enligt vissa uppskattningar är de indirekta effekterna sådana att lönenivån och löneutvecklingen för 20 miljoner löntagare berörs av minimilönerna.

Under efterkrigstiden och fram till början av 1970-talet ökade reallönerna över hela arbetsmarknaden i USA. Sedan dess har den långsiktiga utvecklingen varit negativ för det stora flertalet löntagare. Minimilönerna har sjunkit kraftigt under de senaste fyra eller fem decennierna. En stor nedgång skedde på 1980-talet då realvärdet sjönk med 30 procent. Under 1990-talet har höjningar återställt realvärdet till den nivå som gällde i början av 1980-talet. En sänkning av reallönerna har skett samtidigt som löneklyftorna har ökat kraftigt. Den sänkta organisationsgraden på arbetsgarsidan har antagits vara en bidragande orsak till detta.

Både lönestrukturen och lönenivån i företag där arbetskraften är organiserad skiljer sig starkt från strukturen och nivån i andra företag. Fackligt organiserad arbetskraft har väsentligt högre lön än oorganiserad arbetskraft, i synnerhet i de lägsta löneskikten. Delvis kan det bero på att skyddsnäten är svaga. En stor del av arbetstagarna är rädda att förlora sitt arbete. Sambandet mellan denna otrygghet och lönen visar sig i att avtalsperioderna för kollektivavtal har blivit längre. Tidigare var de högst tre år. Nu sluts fem- och sexårsavtal och arbetstagarnas företrädare i förhandlingarna prioriterar anställningstryggheten med följd att avtalen ger mindre löneökningar.

Kollektivavtalen är ofta omfattande och detaljerade. Utöver löner reglerar de t.ex. arbetstid, arbetsklassificering, övertidsersättning, senioritetstillägg, avgångsersättning, semester, ledighet, hälsovård, regler för avskedande, sjukförsäkring, livförsäkring, pension och handikappersättning. Det har dessutom blivit mycket vanligt att olika typer av vinstdelningssystem regleras i kollektivavtalen.

Tidigare var branschavtal vanliga. På grund av förhandlingssystemets utformning var de inte branschavtal i europeisk mening utan måste alltid förhandlas fram och godkännas lokalt. För att få genomslag utvecklade parterna ett system med s.k. *pattern bargaining*, som innebar att det lades fast mönsteravtal vid förhandlingar för ett eller flera typföretag. Dessa avtal spreds sedan till samtliga organiserade företag inom en bransch och även till de oorganiserade företagen, som av konkurrensskäl måste ge sina anställda likvärdiga villkor. Systemet med *pattern bargaining* upphörde successivt under 1980-talet. Numera förs löneförhandlingarna lokalt på arbetsplatserna eller på en lägre nivå inom en arbetsplats. Arbetsgivaren kan t.ex. ha en facklig motpart, som representerar en avdelning inom ett företag.

Det är inte bara inom den privata sektorn som en decentralisering av förhandlingarna har ägt rum. Under 1980- och 1990-talet har förhandlingarna inom offentlig sektor splittrats upp på ett sätt som gör det svårt att få en överblick över de avtal som gäller. Lönebildningen inom offentlig sektor sker dock bara delvis genom kollektivavtalsförhandlingar. Inom huvuddelen av den federala sektorn är det kongressen som bestämmer lönerna efter förslag av presidenten. Arbetstagarna har bara rätt att förhandla om personalpolitik och arbetsförhållanden. Beträffande löner bedriver de fackliga organisationerna en omfattande lobbyverksamhet mot presidenten.

Statlig medling har förekommit sedan första hälften av 1800-talet. USA har ett mera väl utvecklat medlingssystem än vad utredningen funnit i något av de övriga länder som ingår i undersökningen. Här redovisas något om vad som gäller för den offentliga medlingen. Det finns också medling som äger rum i privat regi.

På federal nivå dominerar *The Federal Mediation and Conciliation Service (FMCS)* som inrättades 1947 genom *Labor Management Relations Act* (även kallad *Taft Hartley Act*). *FMCS* har sitt huvudkontor i Washington. Det leds av en generaldirektör, som är utnämnd av presidenten efter godkännande av senaten och har en verksamhet, som omfattar hela landet. Fem regionkontor administrerar 75 distriktskontor, som är spridda över delstaterna. Medling genom *FMCS* kan ske i all näringsverksamhet utom järnvägs- och flygindustrin, som enligt *the Railway Labor Act* får medling genom *the National Mediation Board*.

Parter på den privata sektorn är skyldiga att skriftligen underrätta *FMCS* tre månader innan giltighetsperioden för ett kollektivavtal löper ut. *FMCS* underrättas också när en fackförening blir erkänd som förhandlare för arbetstagare på en arbetsplats. Sedan 1973 medlar *FMCS* även på den offentliga sektorn. Det vanliga är dock att parterna anlitar ett av de medlingsorgan, som särskilt har inrättats för offentlig sektor.

När underrättelse lämnas om att tiden för ett kollektivavtal kommer att löpa ut, tar en förlikningsman kontakt med parterna och erbjuder medling. I regel hanteras konflikten av en ensam medlare. Denne tar kontakt med parterna och lägger upp ett handlingsprogram där tid och plats för sammanträden har angivits. All planering sker i samråd med parterna men det är medlaren som bestämmer hur medlingen skall ske. Att ha kontroll över sammanträdena anses vara viktigt för medlaren. Det gäller också för medlaren att se till att rätt personer involveras på båda sidor. Om den som företräder en part inte har tillräckligt mycket att säga till om kan det hända i krislägen att medlaren eller någon från medlingsmyndigheten tar kontakt med personer, som har mer att säga till om och uppmanar dem att komma till förhandlingsbordet. Medlare rekryteras främst bland förhandlare hos arbetsmarknadens parter.

Om konflikten är svårlöst kan det förekomma att ytterligare en medlare deltar från början eller kommer in vid en upptrappning av förhandlingarna. Medlarna arbetar under fria former och använder olika metoder för att fullfölja sitt uppdrag. Flertalet drar sig inte för att lägga fram förslag eller till och med rekommendera vissa lösningar till parterna. Allt medlingsarbete utgår dock från synsättet att parterna skall få hjälp med att komma fram till en lösning. Medlaren har inte någon självständig roll och kan inte vidareutveckla förslag, som parterna inte är intresserade av. Metoden att medlaren lämnar ett heltäckande förslag, som parterna får anta eller förkasta i sin helhet, tillämpas inte.

En svårighet i medlingsarbetet kan vara att ett preliminärt avtal måste läggas fram för godkännande i en medlemsomröstning bland fackföreningens medlemmar på den berörda arbetsplatsen. Det händer inte sällan att ett avtal inte godtas. Ibland får medlare tillstånd av medlingsmyndigheten att gå till ett fackföreningsmöte för att förklara innebörden av ett

preliminärt avtal men det är ett mera ovanligt inslag i medlarnas arbetsuppgifter.

På delstatsnivå varierar regler och praxis för kollektivavtalsförhandlingar och medling. Det gäller särskilt hanteringen av konflikter inom offentlig sektor. Närmare hälften av delstaterna har medlingsorgan med uppgift att verka inom både privat och offentlig sektor.

The Railway Labor Act innehåller särskilda bestämmelser för samhällsfarliga konflikter. Enligt dessa kan presidenten tillsätta en särskild styrelse (*Presidential Emergency Board*), som kan rekommendera parterna att anta en uppgörelse. Presidenten avbryter samtidigt alla stridsåtgärder mellan parterna under en 30-dagarsperiod, medan medling pågår. Det är inte ovanligt att de särskilda bestämmelserna aktualiseras men de har sällan tillämpats. Det är vanligare att medlingsinsatserna intensifieras genom att fler medlare eller medlare med högre ställning tas in för att lösa konflikten.

FMCS bistår parterna på arbetsmarknaden med förebyggande insatser för att undvika att motsättningar leder till öppna konflikter. Bl.a. erbjuds utbildning till företagsledare och fackliga förtroendemän. Vidare har *FMCS* börjat verka för att det inrättas företagsråd eller liknande samverkansorgan på arbetsplatserna.

FMCS engagerar sig på flera sätt för att arbetsmarknadens parter skall ha tillgång till ett skiljeförfarande av god kvalitet. Bl.a. tillhandahålls en lista på kvalificerade opartiska personer som kan åta sig uppdrag som skiljemän. På begäran står *FMCS* också till tjänst med förslag till en skiljenämnd med ett udda antal ledamöter, vars namn har hämtats från listan. Det förekommer att *FMCS* utser skiljemän men det görs bara om parterna på båda sidor begär det. Utöver arbetet med att finna skiljemän uppmuntar *FMCS* skiljeförfarande genom att finansiera utbildning och konferenser i ämnet.

4 Lönebildning och ekonomisk framgång

I detta kapitel skall för det första på ett mer principellt plan diskuteras lönebildningens uppgifter i samhällsekonomin, dess sätt att fungera i samspelet med politiska och andra bakgrundsfaktorer, m.m. För det andra skall redovisas en jämförande studie av ett större antal OECD-länders sysselsättnings- och produktivitetsutveckling m.m., med särskild vikt lagd vid lönekostnadsutvecklingens betydelse för ländernas ekonomiska framgång i dessa avseenden.

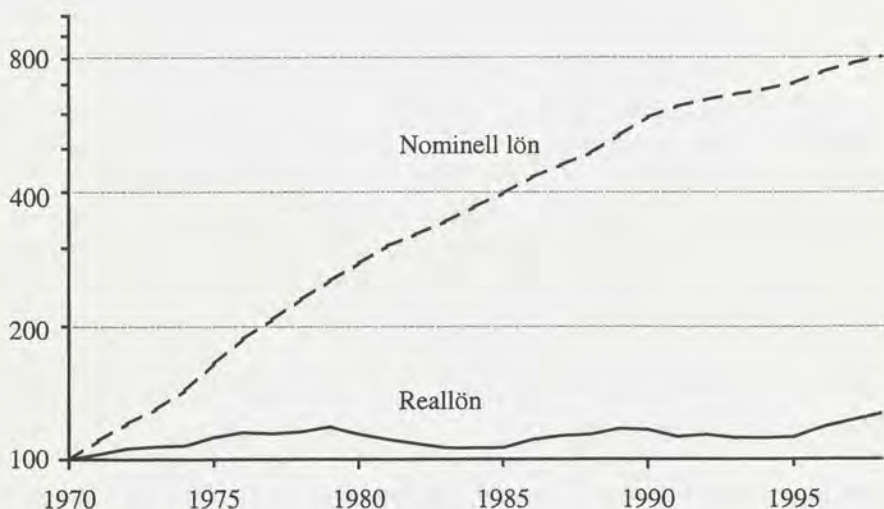
4.1 Inledning

Lönebildningen kan beskrivas som de processer, vilka tillsammans bestämmer lönerna för enskilda personer, för kollektiv samt i genomsnitt för samhällsekonomin. Lönebildningssystemen skiljer sig mycket åt mellan olika länder. En del system är decentraliserade med starka inslag av marknadsstyrd lönesättning, andra är centraliserade eller starkt samordnade, och har ibland med staten som tredje part eller som katalysator i förhandlingarna. Däremellan finns många mellanformer.

Lönebildningen har flera viktiga uppgifter att fylla i samhället. En grundläggande sådan är att medverka i fördelningen av de totala inkomsterna i ekonomin. Vidare är lönebildningen central för att styra hur arbetskraftsresurserna används för olika produktiva ändamål. Denna resursfördelning är avgörande för hur stort samlat välbefinnande, som kan uppnås med den tillgängliga arbetskraften. En ytterligare roll för lönebildningen ligger på det makroekonomiska planet, nämligen att bestämma den totala lönekostnadsutvecklingen.

Förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning ges till stor del av politiska och institutionella förhållanden, som ligger utanför lönebildningsprocessen som sådan. Hit hör den mer allmänna ekonomiska politiken, dvs. finans- och penningpolitiken, vidare arbetsmarknadspolitiken, arbetslöshetsförsäkringarna och andra transfereringssystem, sättet att finansiera dessa system, skattesystemen m.m. Liksom lönebildningssystemen skiljer sig dessa förutsättningar kraftigt åt mellan olika länder. Detta innebär att ett och samma lönebildningssystem kan fungera på

Diagram 4.1 Genomsnittliga timlöner i hela ekonomin 1970 - 1998
Logaritmisk skala, index 1970=100



mycket olika sätt i olika länder. De yttre förutsättningarna kan ha stor betydelse för om lönebildningen uppfattas som legitim, vilket är viktigt för en väl fungerande lönebildning.

Sverige hör till en grupp länder i OECD-området som under många år haft höga lönekostnadsökningar. Framför allt har de svenska ökningstalen varit högre än i de närmast jämförbara konkurrentländerna i Europa samt i Nordamerika och Japan. Långsiktigt och stegvis har detta medfört en betydande nedskrivning av kronan. Härigenom har visserligen lönekostnadsutvecklingen, mätt i en gemensam valuta, bringats ned, och konkurrenskraften gentemot utlandet i denna mening kunnat vidmakthållas. Men priset har varit en högre inflation än i omvärlden.

Trots höga nominella lönehöjningar har det reala utfallet blivit dåligt. Trots att de nominella timlönerna har ökat med ca 700 procent, eller närmare 8 procent per år, mellan 1970 och 1980, har reallönerna bara ökat med ca 0,8 procent per år, se diagram 4.1. Tillväxten i den svenska ekonomin har varit svag jämfört med andra länder och arbetslösheten har stigit till höga nivåer. Inflationsvägen var länge Sveriges reservutgång för

att hålla sysselsättningen uppe och arbetslösheten nere. Utvecklingen under 1990-talet har visat att den vägen inte var långsiktigt hållbar. Sedan Riksbanken införde sitt nuvarande inflationsmål är denna väg i praktiken stängd, och därmed har även möjligheten bortfallit att genom depreciering av kronan kompensera lönekostnadernas tendens att stiga snabbare än i omvärlden. Skulle Sverige bli medlem i den europeiska valutaunionen EMU, bortfaller möjligheten till depreciering av kronan inte bara i praktiken, utan även formellt. Det ankommer nu på lönebildningssystemet, och den institutionella och politiska miljö i vilket detta verkar, att sörja för att sysselsättningen ökar och arbetslösheten minskar.

Den svenska lönekostnadsutvecklingen ligger fortfarande högre än i de viktigaste konkurrentländerna, trots att arbetslösheten är hög. Den jämförande analys av 21 OECD-länder, som redovisas i detta kapitel, tyder på att ett nedbringande av den långsiktiga ökningstakten i de nominella lönekostnaderna med 1 procentenhet (som inte elimineras på världsmarknaden genom en motsvarande appreciering av växelkursen) kan ge upphov till en långsiktig ökning i sysselsättningstillväxten på i storleksordningen 0,2 à 0,3 procentenheter per år. Det finns andra undersökningar som tyder på större effekter än så. En i makroekonomiskt avseende mer effektiv lönebildning skulle därför verksamt kunna bidra till en ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet.

4.2 Lönebildningens roll i samhällsekonomin

Lönebildningen är en sammanfattande benämning på de många processer och restriktioner som bestämmer lönerna för enskilda individer, för kollektiv och i genomsnitt för ekonomin i dess helhet. En väl fungerande lönebildning skulle kunna definieras som en lönebildning som bidrar till en ökning av välfärden. Utifrån en så allmän beskrivning går det naturligtvis inte att dra direkta slutsatser om hur systemet för lönebildning helst skulle se ut. Genomgången i kapitel 3 visar att olika länder i Europa samt USA har lagar, institutioner och procedurer på arbetsmarknaden som avsevärt skiljer sig åt. En slutsats som kan dras av genomgången är också att en jämförelsevis god ekonomisk utveckling, inte minst vad gäller utvecklingen på arbetsmarknaden, kan uppnås inom ramen för vitt skilda lönebildningssystem: från decentraliserade system utan nämnvärda regleringsmoment på övergripande nivåer, till centraliserade eller starkt samordnade system med statliga ingripanden som reguljära inslag.

En av orsakerna till detta är att lönebildningssystemet inte ensamt ligger bakom framväxten av en gynnsam ekonomisk situation. Lönebildningen verkar inom en ram som består av den ekonomiska politiken i stort, ar-

betsmarknadspolitiken, skatte- och transfereringspolitiken, socialpolitiken m.m. Vidare har traditioner och inarbetade samverkansformer betydelse för om resultatet av lönebildningsprocessen skall accepteras av organisationerna på arbetsmarknaden, företagen, löntagarna och allmänheten. Lönebildningssystemet måste uppfattas som legitimt. Ett system som fungerar bra i ett land kan visa sig fungera mycket dåligt om det skulle flyttas över till ett land med annorlunda institutionella ramar och traditioner.

Inkomstfördelningen

Lönebildningssystemet har flera viktiga roller i samhället. En grundläggande uppgift är att medverka i fördelningen av inkomsterna i ekonomin, dels mellan löntagare och kapitalägare, dels mellan olika grupper och individer i löntagarkollektivet. Denna centrala inkomstfördelande uppgift gör lönebildningen mer komplicerad och mer kontroversiell att diskutera än mycket av den övriga prisbildningen i ekonomin. Huvuddelen av befolkningen i industrialiserade och utvecklade länder har lönen som enda, eller viktigaste, inkomstkälla. De fackliga organisationerna växte fram, med början i England under 1800-talets första hälft, i det fördelningspolitiska syftet att påverka den inkomstfördelning, som de fria marknadskrafterna gav upphov till. Staten har också, i olika utsträckning under olika perioder och i olika länder, ingripit i inkomst- och välfärdsfördelningen, dels genom skyddslagstiftning, dels genom utformningen av skatte- och transfereringssystemen etc. Statliga ingripanden kan, beroende på den konkreta situationen, vara komplement eller alternativ till de fackliga aktiviteterna.

Resursfördelningen

Lönebildningen har samtidigt till uppgift att bidra till en effektiv användning av samhällets resurser, så att det samlade välståndet i landet blir så högt som möjligt. Enligt klassisk ekonomisk teori sker detta bäst på oreglerade marknader under fri konkurrens, där de löner och lönerelationer som uppkommer utgör ett signalsystem för aktörerna på arbetsmarknaden – enskilda löntagare och enskilda arbetsgivare. Redan 1800-talets marknadsliberaler ställdes här inför ett fortfarande olöst dilemma, nämligen om fri konkurrens enbart skulle betyda att staten avhöll sig från ingripanden, eller om även frivilligt bildade fackliga organisationer borde motarbetas, med hänvisning till att de begränsar konkurrensen. Den fria konkurrensens effektivitet förutsätter i princip så många aktörer på både löntagar- och arbetsgivar sidan att ingen har makt att påverka det allmänna löneläget för

en viss kategori arbetskraft. Fackliga organisationer kan tänkas utgöra en motvikt till inflytelserika stora arbetsgivare, men de fackliga organisationerna kan också nå en styrka gentemot arbetsgivarna, som är för stor för att lönebildningen skall vara samhällsekonomiskt effektiv.

Målkonflikten och legitimiteten

Att en potentiell konflikt finns mellan lönebildningens inkomstfördelning och effektivitetsskapande uppgifter är klart. En viktig avvägningsfråga gäller i vilken utsträckning samhällets fördelningspolitiska ambitioner bör tillgodoses inom själva lönebildningsprocessen eller inom de offentliga skatte- och transfereringssystemen. Båda lösningarna har i teorin negativ inverkan på effektiviteten i ekonomins resursanvändning; den första genom att lönerna ger "fel prissignaler" till aktörerna på arbetsmarknaden, den andra genom att skapa "skatteklar och marginaleffekter", vilka påverkar löntagarnas ekonomiska beslut och därmed indirekt även prisbildningen på arbetsmarknaden.

Konflikten mellan inkomstfördelning och effektivitet skall emellertid inte överbetonas. Fördelningspolitiskt orimliga utfall på en löneemarknad med fri konkurrens kan i sig vara effektivitets- och utvecklingshinder. I extrema fall uppstår arbetskonflikter, rivalitet mellan löntagarkategorier och allmän social oro. Det är därför viktigt, också från effektivitetssynpunkt, att lönebildningen upplevs som legitim, och att de löner för enskilda och grupper av löntagare, som blir resultatet av processen, anses rimliga av de flesta.

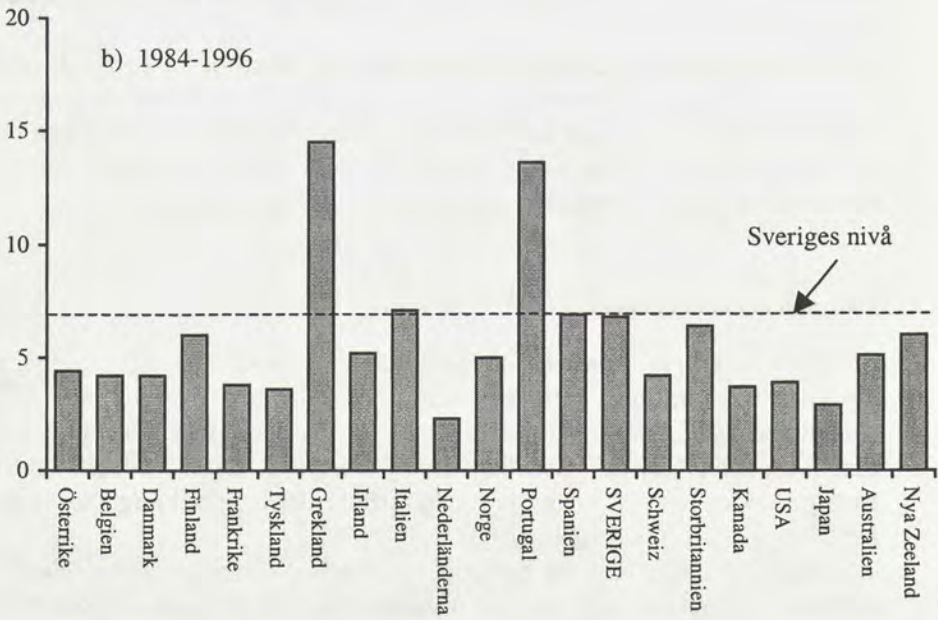
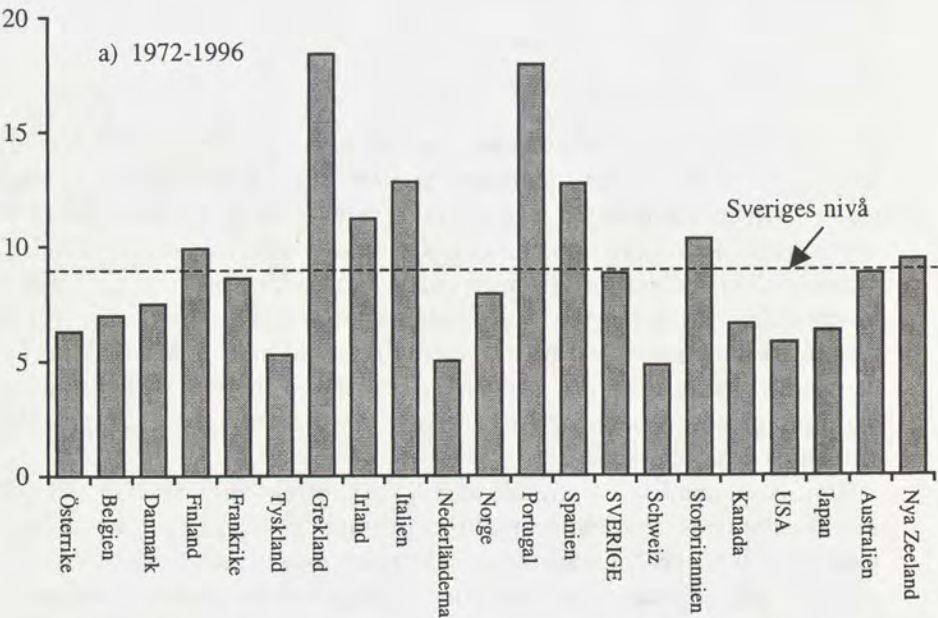
Bristande legitimitet i lönebildningssystemet kan medföra att avtal, som sluts på central nivå eller förbunds nivå i efterhand "korrigeras" av grupper som i lokala förhandlingar har möjlighet här till. Resultatet av detta kan bli en löneutveckling i den totala ekonomin, som hamnar för högt för att makroekonomiska balans- och tillväxtmål skall kunna uppnås.

Den makroekonomiska effektiviteten

En viktig ytterligare uppgift för lönebildningen är således att ge upphov till en löneutveckling, som är förenlig med landets övergripande mål rörande tillväxt, inflation, sysselsättning och arbetslöshet. Det är också lönebildningens brister härvidlag som främst har stått i blickpunkten i Sverige under lång tid, och vars avhjälpande det är utredningens första-handsuppgift att förslå åtgärder om.

Sverige har under lång tid haft problem med en för hög nominell löneökningstakt. Diagram 4.2 visar den nominella lönekostnadsutvecklingen (inkl. sociala kostnader) under perioden 1972-1996 i 21 OECD-länder,

**Diagram 4.2 Nominella lönekostnadsökningar i 21 OECD-länder
1972 – 1996**
Procent per år



inklusive Sverige. Perioden sträcker sig från det tidiga 1970-talets högkonjunktur, över lågkonjunkturerna i oljeprishöjningarnas spår, återhämtningen under 1980-talet och överhettningen i slutet av detta decennium, vidare genom 1990-talskrisen och fram till återhämtningsfasen efter denna. Några länder har, sett över denna långa period, förvisso haft betydligt högre löneökningstakt än Sverige. Dessa länder är emellertid sådana som länge uppfattats som krisbenägna inflations- och devalveringsekonomier, en grupp till vilken Sverige gradvis kom att sälla sig. Några av dem, däribland Storbritannien, Irland och Italien, har under senare år mycket påtagligt kunnat reducera sina löne- och prisökningstakter.

Ser man till den kortare delperioden 1984-1996, en period som alltså startar ett par år efter de stora svenska devalveringarna 1981 och 1982, är det bara Grekland och Portugal som har haft högre ökningstakt i lönekostnaderna än Sverige. Sveriges viktigaste konkurrentländer i Europa har, med undantag av Storbritannien, långsiktigt haft avsevärt lägre lönekostnadsökningar. Detsamma gäller de likaså viktiga konkurrenterna USA och Japan. Nu mot slutet av 1990-talet har de svenska lönekostnadsökningarna, under inverkan av den kraftigt stegrade arbetslösheten, fallit och närmast sig genomsnittet för Europa. Men de ligger fortfarande någon procentenhet per år högre.

En komplex problembild

När det gäller lönebildningens förmåga att ge acceptabla makroekonomiska utfall tyder viss nationalekonomisk forskning på att det är bättre att antingen ha en relativt starkt centraliserad (eller samordnad) lönebildning, eller en relativt starkt decentraliserad, marknadsmässig, sådan. I det förra fallet är landets avtalsslutande parter tillräckligt stora för att ta ett samhällsansvar för lönebildningen; i det senare fallet ger marknadsmässigheten ett likaledes välavvägt resultat. I båda typerna av länder tenderar arbetslösheten att vara lägre än i länder där lönebildningen i huvudsak sker på någon mellannivå, där varken samhällsintresset eller marknaden gör sig särskilt tydligt gällande.

De empiriska resultaten av denna forskning är emellertid inte entydiga och inte oomtvistade. Tidiga stöd för hypotesen framlades av L. Calmfors och J. Driffill (i "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, April 1988). En nyligen gjord studie av tre OECD-ekonomer (J. Elmeskov, J.P. Martin, S. Scarpetta: "Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences", konferenspapper IVA, Stockholm 25 maj 1998) ger också ett visst stöd; resultaten visar särskilt att hög samordning i lönebildningen kan ge upphov till låg arbetslöshet.

Det är långt ifrån klarlagt att uppgången i den svenska arbetslösheten under 1990-talet har någon bakgrund i den övergång, som har ägt rum från centrala förhandlingar till förbunds- eller branschvisa förhandlingar. Många andra faktorer kan ha spelat in. Inte minst torde införandet av ett inflationsmål för penningpolitiken och dessförinnan kronans anknytning till ECU ha medverkat: lönekostnadsökningar kunde inte längre övervältas på priserna utan gav i stället utslag i arbetslöshet.

Det är över huvud taget en mycket komplex problembild som avtecknar sig, och en komplexitet i många led. En fråga är om, och hur, olika förhandlingssystem och lagregler påverkar den totala lönekostnadsutvecklingen i ekonomin. Nästa fråga är vilket samband som finns mellan denna aggregerade lönekostnadsutveckling och landets ekonomiska framgång i olika avseenden. Det senare skall något belysas i försättningen av detta kapitel. Ett ytterligare spørsmål är emellertid om inte förhandlingssystemet och lagreglerna påverkar ekonomin också på andra vägar, inte bara genom den aggregerade lönekostnadsutvecklingen.

Yttre förutsättningar för en väl fungerande lönebildning

Utredningen har i uppgift att föreslå åtgärder inom lönebildningens område som kan bidra till att sänka arbetslösheten utan att inflationen ökar. Samtidigt är det klart att många förutsättningar för en väl fungerande lönebildning bestäms vid sidan av vad som är den egentliga lönebildningsprocessen, och därmed också vid sidan av vad utredningen kan komma med konkreta förslag om.

En balanserad allmän finans- och penningpolitik kan bidra till att hålla tillbaka efterfrågan på arbetsmarknaden, så att den makroekonomiska effektiviteten i lönebildningen inte äventyras. Viktigt är emellertid att ekonomin fungerar på ett sådant sätt att den allmänna ekonomiska politiken inte behöver vara onödigt stram. Det är sålunda önskvärt att arbetskraftsutbudet anpassas till strukturen på arbetskraftsefterfrågan. Arbetsmarknadspolitiken i Sverige, med kompetensutveckling, omskolning, ekonomisk hjälp till geografisk rörlighet, aktiv förmedlingsverksamhet m.m., har traditionellt utformats med detta mål för ögonen. De allmänna utbildningssystemens anpassning till de krav som utvecklingen av arbetskraftsefterfrågan ställer har på liknande sätt betydelse för lönebildningens effektivitet.

Risken för inflationsdrivande flaskhalsar beror också på vilken ekonomisk vinning de arbetslösa har av att snabbt hitta ett nytt arbete. Av stor betydelse är härvid både ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen och under hur lång tid ersättning kan utgå. Även utformningen av andra transfereringssystem spelar roll, t.ex. om det finns goda chanser att få

förtidspension eller liknande efter en längre tids arbetslöshet. Dessutom kan socialbidragsnivån påverka den nedre gränsen för den lön till vilken arbetsgivarna kan rekrytera arbetskraft.

Vidare inverkar transfereringssystemens finansiering på förutsättningarna för lönebildningen. Ändrade arbetsgivaravgifter påverkar det tillgängliga utrymmet i avtalsförhandlingarna. Den mest tydliga kopplingen erhålls i försäkringssystem där avgifterna direkt beror på utgifterna i enskilda branscher eller företagskonstellationer. En branschvis egenfinansiering på marginalen av arbetslöshetsförsäkringen innebär exempelvis att konsekvenserna i form av arbetslöshet av alltför höga löneökningar blir direkt kännbara för respektive parter.

Slutligen påverkas lönebildningen även av skattesystemet. Med höga progressiva skatteskalor krävs högre nominella löneökningar för att löntagarna skall få en given inkomstökning efter skatt. En sänkt inkomstskatt och sänkt progressivitet skulle därför, åtminstone på kort sikt, kunna leda till lägre lönekostnadsökningar. En sänkt progressivitet ökar dessutom en arbetslös persons ekonomiska vinning av att börja arbeta och skulle därigenom kunna bidra till en minskad arbetslöshet utan att inflationen förstärks.

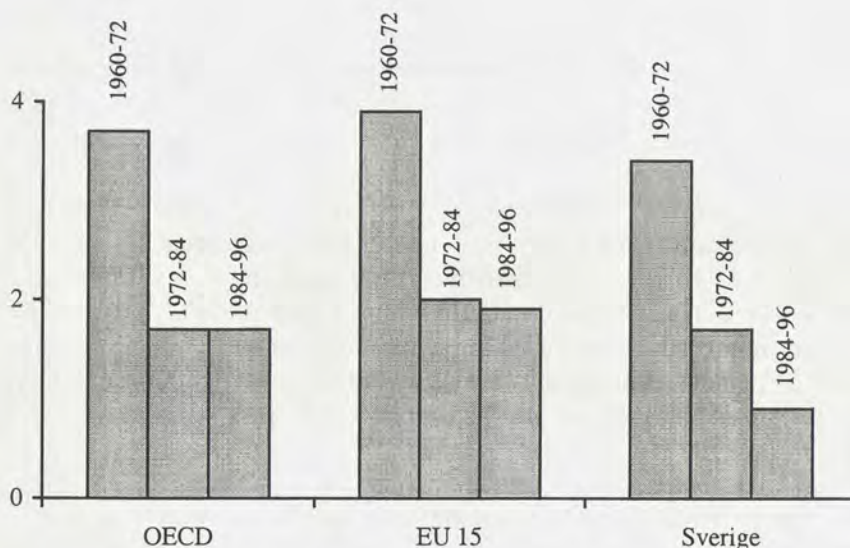
Dessa och andra viktiga förutsättningar för lönebildningen är olika i olika länder. Olikheterna kan, vid sidan av de olikheter som finns i lönebildningssystemen som sådana, medföra skillnader mellan länder i fråga om hur en given ökningstakt i de totala lönerna återverkar på arbetsmarknadsutvecklingen eller omvänt.

4.3 Ekonomisk framgång

Sverige har halkat efter de flesta andra OECD-länder i fråga om ekonomiskt välstånd. Detta är inte endast ett 1990-talsfenomen, utan något som har präglat de senaste tre decenniernas utveckling. Eftersläpningen är inte bara en naturlig följd av att Sverige redan i början av 1970-talet hade nått ett så högt välstånd att det sedan varit svårt att öka det ytterligare. Många länder har nämligen sedan dess passerat Sverige i fråga om nivå på BNP per capita, det vanligaste måttet på ekonomiskt välstånd.

Sveriges relativa tillbakagång sedan 1970-talets första hälft har ägt rum samtidigt med att BNP-tillväxten i hela världsekonomin har blivit lägre. Kontrasten är i det sistnämnda avseendet stark till de mycket goda tillväxtåren under 1960-talet och i början av 1970-talet, dvs. fram till den första världsomfattande oljekrisen, se diagram 4.3. 1960-talet framstår även vid en jämförelse längre tillbaka i tiden som en exklusiv tillväxtperiod, både i världsekonomin och i Sverige. Decenniets ekonomiska utveckling präglades starkt av att världshandeln liberaliserades, som

Diagram 4.3 Tillväxt i BNP per capita i OECD-länderna, de 15 EU-länderna och Sverige 1960 – 1996
Procent per år

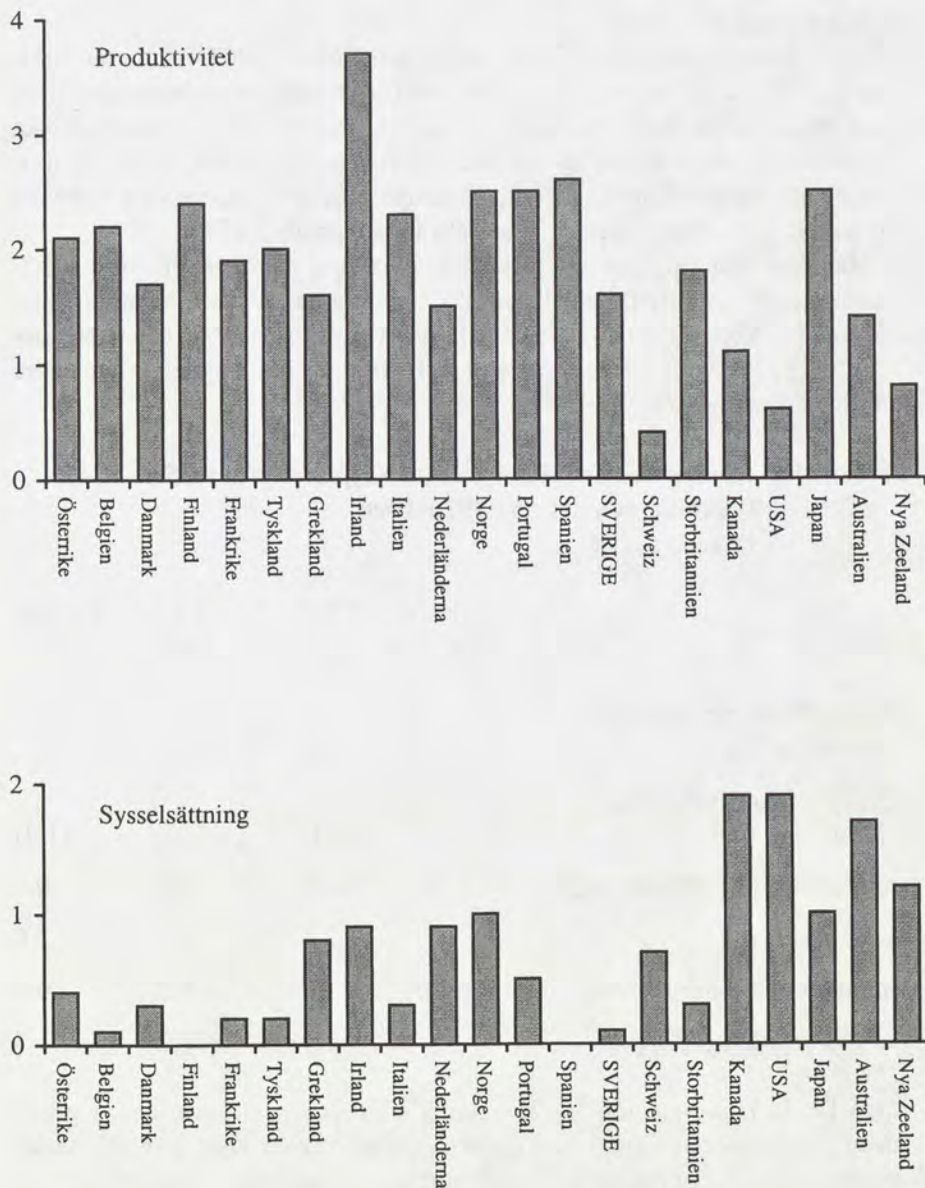


resultat av bl.a. tullavvecklingar inom ramen för dåvarande GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) och för Västeuropas del särskilt genom bildandet av EEC och EFTA. Specialiseringen mellan länderna ökade, med strukturomvandling och snabb tillväxt som följd. Oljekrisen 1973 utlöstes visserligen som en rekyl på det snabba uppsvinget, men blev också inledningen till den långa period av mer måttlig tillväxt, där konjunkturuppgångar omväxlat med svåra kriser, i vilken vi fortfarande befinner oss.

Skillnader i tillväxtens karaktär

Det har under hela denna period funnits en tydlig skillnad mellan Västeuropa och de utomeuropeiska OECD-länderna i fråga om tillväxtens karaktär. Den europeiska tillväxten har till mycket liten del åstadkommits genom att antalet sysselsatta i produktionen ökat. Främst är det i stället

Diagram 4.4 Tillväxt i produktivitet och sysselsättning i 21 OECD-länder 1972 - 1996
Procent per år



BNP per sysselsatt, som här får utgöra ett mått på produktiviteten, som har vuxit, se diagram 4.4. I de utomeuropeiska länderna, vilka har samlats till höger i diagrammet, har sysselsättningen ökat relativt kraftigt, medan produktiviteten har vuxit långsammare än i Europa. Japan utgör vad gäller produktivitetstillväxten ett undantag, men den var hög framför allt i den tidigare delen av perioden.

Sysselsättningstillväxten i de utomeuropeiska OECD-länderna återspeglar till en del att befolkningen i de förvärvsaktiva åldrarna har ökat mer än i Europa, men det är inte hela förklaringen. I de utomeuropeiska länderna har även antalet sysselsatta per invånare i åldern 15-64 år, dvs. sysselsättningsintensiteten, stigit. I Europa har, med Norge och Schweiz som enda enskilda undantag, sysselsättningsintensiteten fallit.

Man kan således säga att tillväxten i Europa har följt en produktivitetlinje och i de utomeuropeiska OECD-länderna en sysselsättningslinje. Skillnaden konkretiseras i tabell 4.1, där tillväxten i BNP och BNP per capita 1972-1996 i USA, Tyskland och Sverige har uppdelats på några viktiga komponenter.

Tabell 4.1 Komponenter i tillväxten i BNP per capita i USA, Tyskland och Sverige 1972-1996
Procent per år

	USA	Tyskland	Sverige
BNP-tillväxt per sysselsatt (produktivitet)	0,6	1,9	1,5
(Uppskattad BNP-tillväxt per arbetad timme)	(0,4)	(2,6)	(1,4)
plus: sysselsättningsökning	1,8	0,2	0,1
= BNP-tillväxt	2,4	2,1	1,6
minus: befolkningstillväxt	1,0	0,2	0,3
= BNP-tillväxt per capita	1,4	1,9	1,3

Den första komponenten är tillväxten i BNP per sysselsatt, dvs. i grova drag produktivitetstillväxten. Produktivitetstillväxten visar hur väl landet utnyttjar den ianspråktaga arbetskraften med hjälp av kapitalresurser, i form av maskinell utrustning, adekvat utbildning, tekniskt och organisatoriskt kunnande m.m. Skillnaden mellan det låga talet för USA å ena sidan och de högre för Tyskland och Sverige är påtaglig. Mätt på detta sätt är det också notervärt att Sveriges eftersläpning i produktivitetstillväxt i förhål-

lande till Tyskland inte framstår som uppseendeväckande stor, 0,4 procentenheter per år.

Tyskland hör emellertid till de länder i Europa där medelarbetstiderna minskat allra mest, med 0,7 à 0,8 procent per år. I Sverige har däremot medelarbetstiderna tenderat att öka, sett över den redovisade perioden som helhet, och med en mer påtaglig uppgång sedan 1980-talets början. Mäter man produktivitetstillväxten mer korrekt som tillväxten i BNP per arbetad timme (se talen inom parentes i tabell 4.1) blir skillnaden därför större: Sverige ligger mer än 1 procentenhet per år efter Tyskland. För USA:s del, där medelarbetstiderna också ökat något, blir efter en motsvarande överslagsmässig justering produktivitetstillväxten 1972-1996 bara 0,4 procent per år.

När det gäller förändringen i antalet sysselsatta, den andra komponenten i tabell 4.1, går skillnaden mellan USA och Tyskland/Sverige i motsatt riktning som för produktivitetstillväxten. Sysselsättningen har ökat kraftigt i USA, men bara obetydligt i Tyskland och Sverige. Delvis beror skillnaden på att befolkningen i de arbetsföra åldrarna har ökat betydligt mer i USA än i Tyskland och Sverige. Härtill kommer emellertid att sysselsättningens andel av befolkningen i arbetsför ålder har ökat i USA, men minskat i Tyskland och Sverige. USA har alltså varit det mer framgångsrika landet i fråga om att använda den tillgängliga befolkningsbasen; det mindre framgångsrika i fråga om att öka produktionen per sysselsatt person.

USA har haft en kraftig befolkningstillväxt. Tillväxten i invånarnas genomsnittliga ekonomiska välstånd har därför varit betydligt lägre än den totala tillväxten i BNP. En viktig skillnad mellan USA och Sverige, som framgår av tabell 4.1, är att i USA sysselsättningen har ökat ännu mer än totalbefolkningen, medan i Sverige totalbefolkningen har ökat mer än sysselsättningen. I USA har således de sysselsattas försörjningsbörda minskat, medan den ökat i Sverige. USA har på så sätt kunnat åstadkomma en med Sverige likvärdig tillväxt i BNP per capita trots den, som visats, klart lägre produktivitetstillväxten.

Medan BNP per capita är ett mått på välstånd, kan utvecklingen av BNP per person i arbetsför ålder användas som ett sammanfattande mått på ekonomisk framgång, eller prestationsförmåga. Det senare måttet visar både hur väl landet utnyttjar befolkningsbasen i arbetsför ålder och hur väl landet lyckas öka produktiviteten. I detta avseende är inte skillnaderna mellan USA och Tyskland/Sverige särskilt stora sett över hela den långa perioden 1972-1996, jfr tabell 4.2. En någorlunda likartad grad av ekonomisk framgång har alltså nåtts genom sysselsättningslinjen i USA:s fall och genom produktivetslinjen i Tysklands och Sveriges fall. Vad som emellertid är oroväckande för Sveriges del, och som framgår av de i tabellen redovisade kortare delperioderna, är att prestationsförmågan, mätt

på detta sätt, gradvis har försvagats, sett i relation både till Tyskland och till USA.

Tabell 4.2 Tillväxt i BNP per person i åldern 15-64 år i USA, Tyskland och Sverige 1960-1996
Procent per år

	USA	Tyskland	Sverige
1960-1972	2,2	4,0	3,5
1972-1996	1,2	1,5	1,4
1972-1984	0,9	1,3	1,7
1984-1990	2,0	2,7	1,9
1990-1996	1,2	1,3	0,1

En möjlig konflikt mellan produktivitet och sysselsättning

Det finns en gammal diskussion om en möjlig motsättning mellan produktivitet och sysselsättning. Den tar sin utgångspunkt i att den tekniska utvecklingen minskar behovet av manuell arbetskraft i produktionen. Argumentet emot tanken om en motsatsställning är att ökad produktivitet gör produktionen billigare, och att en större produktionsvolym då kan avsättas, i synnerhet om landet har tillgång till en världsmarknad för produkterna. Den arbetskraft som frigörs i rent industriell tillverkning kan övergå till mer kvalificerad verksamhet inom framför allt tjänstesektorn. Sysselsättningen skulle rentav kunna bli högre än om produktivitetstillväxten vore långsammare. Å andra sidan kan höga krav på produktivitetstillväxt i arbetslivet medföra svårigheter att ens på längre sikt sysselsätta alla som vill förvärvsarbeta, dvs. även arbetskraft som av olika skäl är lågproduktiv. Produktivitetstillväxten kan minska det ekonomiskt användbara arbetskraftsutbudet. Genomdriver man, omvänt, en ambition om kraftig sysselsättningsökning kan resultatet bli att landet måste ta i anspråk mindre produktiv arbetskraft, vilket begränsar produktivitetstillväxten i ekonomin som helhet.

Från en övergripande synpunkt kan ett land alltså tänkas ha ett val mellan hög produktivitet och hög sysselsättning. I diagram 4.4 finns några länder – Irland, Norge och Japan – som haft både god produktivitetstill-

växt och sysselsättningstillväxt åren 1972-1996. Det genomgående mönstret sett över alla 21 länder är emellertid ett negativt samband mellan de två tillväxttalen. Det negativa sambandet är statistiskt signifikant. Det måste emellertid pekas på en viktig osäkerhetsfaktor. Sysselsättningstillväxten utgör i sig nämnaren i produktivitetstillväxten; den senare mäts som produktion per sysselsatt. Eventuella mätfel i sysselsättningstillväxten, som inte motsvaras av samma mätfel i produktionstillväxten, skapar då automatiskt en negativ statistisk korrelation.

I den mån motsättningen är reell, kan man teoretiskt möjligen göra gällande att det är likgiltigt om en viss ekonomisk tillväxt åstadkoms på det ena eller det andra sättet, bara samhället har system som på ett önskvärt sätt fördelar välståndet mellan dem som arbetar och dem som inte gör det. I praktiken skulle det emellertid uppstå viktiga skillnader.

För det första blir antagligen inkomstfördelningen olika i ett högproduktivitetssamhälle och i ett högsysselsättningssamhälle. I det förra får de som saknar sysselsättning kanske nöja sig med en lägre inkomst per capita än i det senare. Dels är det flera som skall försörjas, dels finns ett motstånd mot höga skatteuttag på dem som förvärvsarbetar. I ett högsysselsättnings-samhälle kan å andra sidan större löneskillnader inom den förvärvsarbetande gruppen bli resultatet; detta torde vara en förutsättning för att någorlunda effektivt kunna sysselsätta så många som möjligt.

För det andra kan det finnas dynamiska effekter som gör att välståndet per capita i det långa loppet påverkas av det tänkta systemvalet. Sådana effekter skulle kunna gå i olika riktningar. Högproduktivitetssamhället kan tänkas vara mer investerings- och innovationsbenäget, bl.a. beroende på att företagens lönsamhet är högre. Högsysselsättningssamhället å sin sida har en mindre försörjningsbörda för icke-sysselsatta (att lägga till försörjningsbördan för barn och gamla) och kan klara sig med lägre skattesatser på de förvärvsarbetande. Låga s.k. skatteklivar antas ha positiva dynamiska effekter på den ekonomiska tillväxten (jfr. den tidigare diskussionen ovan om försörjningsbördan och BNP per capita).

För det tredje har förvärvsarbete för många människor ett egenvärde vid sidan av den rena penninginkomsten, och hög sysselsättning ger då ett tillskott till samhällets välfärd i vidare mening. Arbetslöshet ger upphov till sociala problem i form av kriminalitet, drogmissbruk m.m., som begränsar välfärdsutvecklingen även för dem som har arbete. Sysselsättningslinjen – eller arbetslinjen – avkastar således en del "icke-ekonomiska" välfärdsvinster.

Produktivitetstillväxt och god sysselsättning är två var för sig viktiga dimensioner av ekonomisk framgång. Inom vissa gränser kan det finnas en motsättning, eller "trade-off", mellan de två. Hög sysselsättning och låg arbetslöshet tillmäts emellertid ett egenvärde i de flesta samhällen. I

utredningens direktiv framhålls också nedbringandet av arbetslösheten som ett centralt ekonomisk-politiskt mål.

Arbetslösheten

När utredningsdirektiven talar om arbetslösheten är det den öppna arbetslösheten som avses. Denna definieras som den andel av arbetskraften som inte är sysselsatt. I tabell 4.3 redovisas officiella tal för arbetslösheten i de länder som studeras här. Det framgår exempelvis att arbetslösheten i Sverige har ökat från under 2 procent 1990 till 8 procent 1997, men att det finns många länder, som har en högre arbetslöshet än Sverige. Det framgår också att ett antal länder kan uppvisa fallande arbetslöshet mellan 1993 och 1997. Det gäller bl.a. Danmark, Finland, Norge, Irland, Nederländerna och Storbritannien. Det gäller också de utomeuropeiska länderna USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland.

Tabell 4.3 Officiell öppen arbetslöshet i olika länder 1985-1997
Procent av arbetskraften

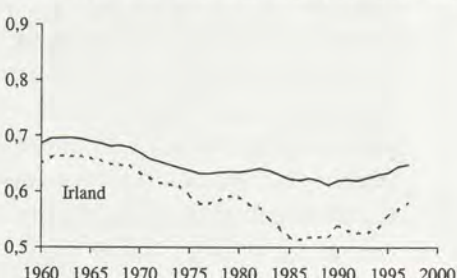
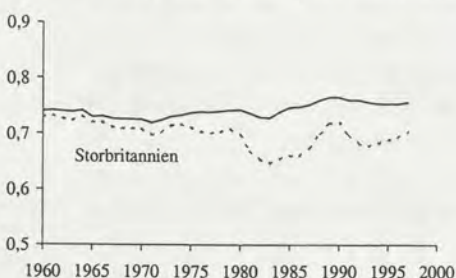
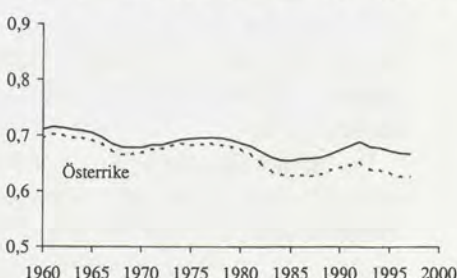
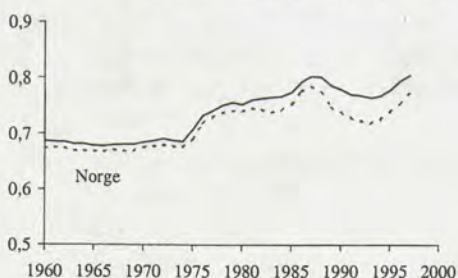
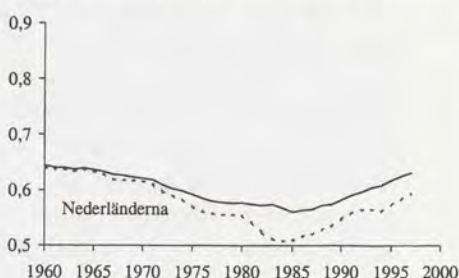
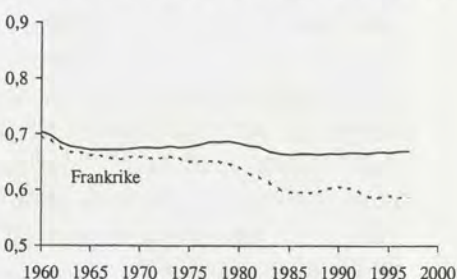
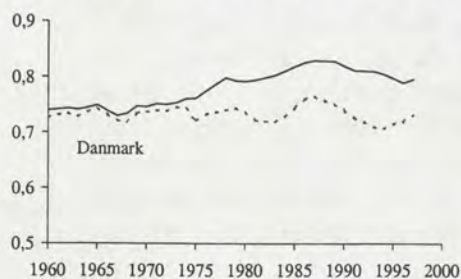
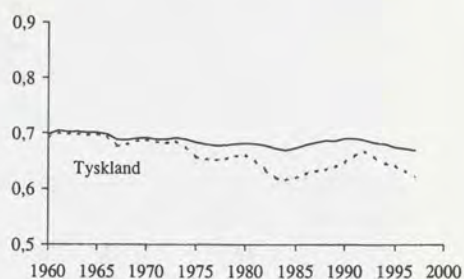
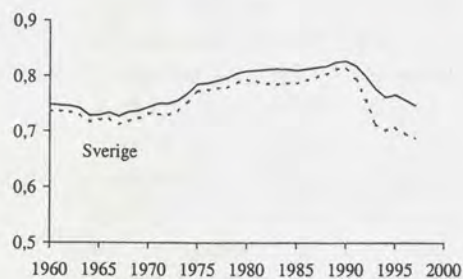
	1985	1990	1993	1997
Österrike	4,2	4,7	6,1	6,2
Belgien	12,4	8,8	12,1	12,7
Danmark	9,0	9,4	12,1	7,6
Finland	5,0	3,5	17,9	14,5
Frankrike	10,2	8,9	11,7	12,4
Tyskland	8,0	6,2	8,8	11,4
Grekland	7,8	7,0	9,7	10,4
Irland	16,8	12,9	15,7	10,2
Italien	8,6	9,1	10,2	12,3
Nederländerna	9,2	6,0	6,5	5,6
Norge	2,6	5,2	6,0	4,1
Portugal	8,7	4,7	5,5	6,7
Spanien	20,9	15,7	22,2	20,8
Sverige	2,8	1,6	8,2	8,0
Schweiz	0,8	0,5	4,7	5,2
Storbritannien	11,6	5,9	10,3	6,9
Kanada	10,5	8,2	11,2	9,2
USA	7,2	5,6	6,9	4,9
Japan	2,6	2,1	2,5	3,4
Australien	8,1	7,0	10,9	8,6
Nya Zeeland	3,5	7,8	9,5	6,7

I en jämförande undersökning av ekonomisk framgång i olika länder är emellertid den öppna arbetslösheten ett problematiskt begrepp. Det har att göra med hur olika begrepp definieras och mäts. Arbetskraften är de personer som har eller vill ha arbete. Till de sysselsatta räknas personer, som arbetar inom ramen för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Personer, som är förmål för vissa utbildningsinriktade åtgärder av arbetsmarknadspolitisk natur, räknas däremot inte in i vare sig sysselsättningen eller arbetskraften, trots att det kan röra sig om människor, som skulle ha arbetat om arbete funnits. Härtill kommer att det finns människor som egentligen skulle vilja förvärvsarbeta, men som efter lång period av arbetslöshet har givit upp tanken och trätt ut från arbetskraften. Det förekommer också att förtidspensionering eller liknande används som arbetsmarknadspolitiskt instrument, och de berörda personerna försvinner då statistiskt sett från arbetskraften. Vidare kan långvarig sjukskrivning ibland tänkas bottna i arbetslöshet. Det finns även faktorer som kan verka i motsatt riktning, dvs. att arbetslöshetstalen är överdrivna. Detta kan t.ex. vara fallet om det är möjligt att få arbetslöshetsersättning utan att vara aktivt arbetssökande.

Jämförelser av arbetskraftens utveckling och arbetslöshetstalen mellan olika länder blir av ovannämnda skäl svårtolkade. Talen är svåra att lägga till grund för bedömningar av ländernas framgångar på sysselsättningsområdet, även om man bl.a. inom OECD har försökt skapa mer jämförbara arbetslöshetsbegrepp. Därför behöver bilden kompletteras med andra beräkningar, t.ex. antalet sysselsatta i relation till storleken av befolkningen i den arbetsföra åldern. Även jämförelser över tiden inom ett enskilt land kan vara besvärliga att göra. Som ett exempel kan nämnas att antalet personer i arbetskraften i Sverige år 1990 utgjorde ca 84 procent av befolkningen i åldern 16-64 år, men 1997 endast ca 77 procent. Minskningen är inte i sin helhet uttryck för att arbetsviljan har minskat hos människor i de arbetsföra åldrarna, utan beror delvis på faktorer av ovan nämnda slag.

Problemet illustreras i diagram 4.5. Det visar för några europeiska länder utvecklingen av arbetskraften och sysselsättningen, båda i procent av befolkningen i 15-64 års ålder. För alla länder finns åtminstone ett visst samband mellan arbetskrafts- och sysselsättningskurvorna, vilket återspeglar dels att olika åtgärder leder till att den statistiska arbetskraften reduceras under lågkonjunkturer, dels att människors benägenhet att bjuda ut sin arbetskraft minskar om efterfrågan minskar. Arbetslösheten, som för respektive land utgör skillnaden mellan de två kurvorna, tenderar att underskattas när sysselsättningsläget är svagt. Arbetskraftsutbudets benägenhet att följa den faktiska sysselsättningen (och därmed reducera variationerna i den öppna arbetslösheten) förefaller dessutom variera mellan

Diagram 4.5 Arbetskraftsutbud (heldragen linje) och sysselsättning (streckad linje) som andel av befolkningen i åldern 15-64 år i några europeiska länder 1960 - 1997



länderna. I Sverige har utbudet fallit kraftigt under de senaste åren med vikande sysselsättning. Den öppna arbetslösheten har därför ökat mindre än i t.ex. Finland, där sysselsättningsminskningen har varit likartad med den i Sverige. Nederländerna och Norge är länder där det statistiska arbetskraftsutbudet liksom i Sverige har följt sysselsättningen ganska nära såväl uppåt som nedåt. Storbritannien, Tyskland och Frankrike är exempel på länder i Europa där arbetskraftsutbudet har varit mer oberoende av det aktuella sysselsättningsläget.

4.4 Lönekostnadsutvecklingens betydelse

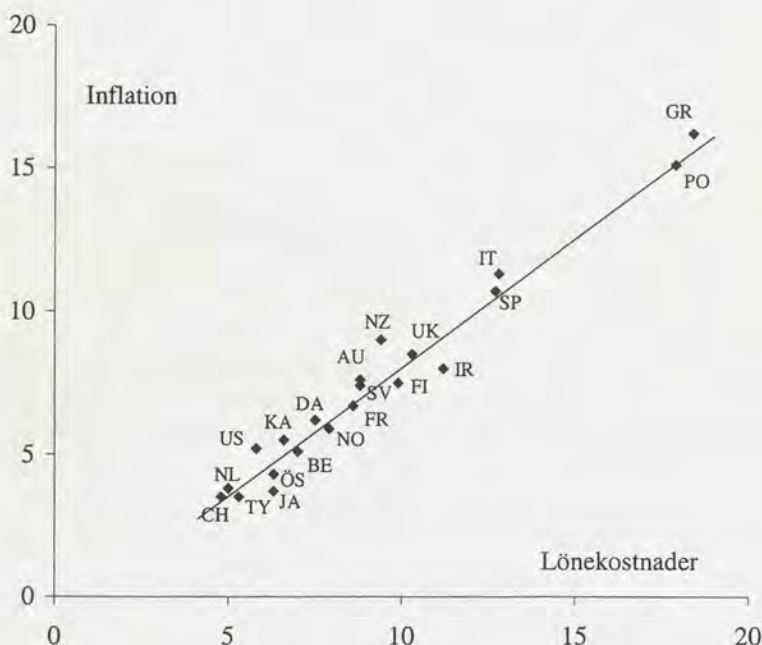
I avsnitt 4.2 framhölls två aspekter på lönebildningen av betydelse för ett lands ekonomiska framgång och ekonomiska tillväxt, nämligen dels lönebildningens bidrag till en effektiv resursfördelning i samhället, dels dess förmåga att på makroekonomisk nivå ge en total lönekostnadsutveckling, som är förenlig med övergripande mål för inflationen, tillväxten och utvecklingen på arbetsmarknaden. I det följande beskrivs hur lönekostnadsökningarna samvarierar med utvecklingen av andra makroekonomiska variabler som inflation, växelkurser, sysselsättning och produktivitet. Beskrivningen sker med hjälp av tvärsnittsdata för de 21 OECD-länder, vilka tidigare har refererats till.

Lönekostnader och inflation

Lönekostnadsökningarna skiljer sig mycket kraftigt åt mellan de studerade OECD-länderna. En del länder, främst de sydeuropeiska, har under perioden 1972-1996 haft lönekostnadsökningar (inkl. sociala kostnader) på väl över 10 procent per år, i ett par fall uppemot 20 procent per år. I andra länder, däribland Tyskland och några andra västeuropeiska länder samt USA, Kanada och Japan, har ökningstalen varit begränsade till drygt 5 procent per år. Sverige har legat några procentenheter per år högre än den sistnämnda gruppen.

Skillnaderna i lönekostnadsökningar mellan länderna har ett starkt samband med skillnaderna i ländernas inflationstakt. Det framgår av diagram 4.6, där inflationen mätts med prisindex för den totala produktionen, den s.k. BNP-deflatorn. Inte mindre än 97 procent av skillnaderna mellan ländernas inflationstakter kan statistiskt sett återföras på skillnaderna i nominella lönekostnadsökningar. Lönekostnadernas genomslag har dock i någon mån begränsats av att en viss produktivitetstillväxt har ägt rum i länderna. Till den del en lönekostnadsökning motsvaras av produktivitetstillväxt ökar inte lönekostnaderna per producerad enhet, och till den

Diagram 4.6 Samband mellan ökningar i nominella lönekostnader och inflationstakten (BNP-deflatorn) i 21 OECD-länder 1972 - 1996
Procent per år



AU=Australien, BE=Belgien, CH=Schweiz, DA=Danmark, FI=Finland, GR=Grekland, IR=Irland, IT=Italien, JA=Japan, KA=Kanada, NL=Nederländerna, NO=Norge, NZ=Nya Zeeland, ÖS=Österrike, PO=Portugal, SP=Spanien, SV=Sverige, TY=Tyskland, UK=Storbritannien, US=USA

delen finns inget inflationstryck från lönekostnadssidan. Tendensen har varit att produktiviteten har ökat mest i länder med höga nominella lönekostnadsökningar. Det kan nämnas att olikheterna i ländernas långsiktiga inflationstakt i ännu högre grad, till 99 procent, kan förklaras av skillnaderna i lönekostnadsökningar per producerad enhet.

Lönekostnader och växelkursanpassning

En förutsättning för vidmakthållandet av de senaste decenniernas stora länderskillnader i lönekostnadsökningar och inflation har varit rörliga växelkurser. I början av 1970-talet övergavs ett tidigare system med fasta

växelkurser inom ramen för det s.k. Bretton Woods-systemet. I samband med valutakriser hade visserligen även dessförinnan stora växelkursändringar förekommit, men sådana blev nu mycket vanligare och mindre dramatiska. Vissa valutor har sedan 1970-talets början haft helt rörliga växelkurser. Andra har inom ramen för olika inbördes arrangemang periodvis återgått till fasta kurser. I allt väsentligt har växelkurserna emellertid varit långsiktigt rörliga, om än inte alltid kortsiktigt. Som den mest extrema långsiktiga kursändringen bland de 21 OECD-länderna kan nämnas att schweizerfrancens värde uttryckt i grekiska drachmer var 24 gånger högre år 1996 än det var år 1972.

Växelkursändringarna har på lång sikt medfört att den internationella konkurrenssnackdelen av en hög nationell inflation har begränsats, liksom fördelen av att ha en låg nationell sådan. Mäter man lönekostnadsutveckling och inflationstakt i en gemensam valuta, t.ex. USA-dollar, finner man att skillnaderna mellan länderna utjämnas mycket påtagligt, se diagram 4.7 och jämför med diagram 4.2. Ett flertal europeiska länder har 1972-1996 haft mycket likartad inflationstakt mätt i gemensam valuta. Schweiz och Japan har under denna period fått sina valutor starkare apprecierade än vad som svarar mot deras i och för sig låga inflation. Deras inflation ligger därför högt, omräknad i gemensam valuta. För Sveriges del förhåller det sig omvänt. Kronan har deprecierats kraftigt, och mätt i gemensam valuta framstår både lönekostnadsökningar och inflation därigenom som jämförelsevis måttliga.

Det teoretiska argumentet för rörliga växelkurser är att det går att kombinera en från omvärlden avvikande inhemsk inflation med rimliga nivåer på produktion och sysselsättning. Det kan emellertid starkt ifrågasättas om detta på längre sikt har varit en särskilt framgångsrik lösning för Sverige och andra länder, som har tillämpat den. När man korregerar en alltför hög löneinflation med depreciering, så uppkommer skadliga effekter på ekonomin, vilka en intern anpassning nedåt av löneutvecklingen inte är förenad med. Inflationen förstärks, primärt till följd av högre ökningstakt i importpriserna. Löntagarna vill sedan ha kompensation för inflationen genom ytterligare lönepåslag. En ond cirkel kan etableras, som innefattar högre inflation, höjd löneökningstakt, ytterligare depreciering etc.

Inflationen har som sådan välkända skadeverkningar. Prisbildningen på olika marknader blir svåröverskådlig med samhälleliga effektivitetsförluster som följd, den ekonomiska planeringen hos enskilda personer och företag blir svårare att sköta, omotiverade inkomst- och förmögenhetsförskjutningar uppkommer, etc. Om växelkurspolitiken dessutom har fast växelkurs som huvudinriktning, vilket den under större delen av perioden har haft i Sverige och flera andra länder, föregås devalveringerna oftast av spekulationsvågor och valutakriser. Detta har bl.a. medfört att räntenivåerna varit både höga och varierande.

**Diagram 4.7 Ökningar i nominella lönekostnader och inflations-
takten (BNP-deflatorn), mätta i USA-dollar, i 21
OECD-länder 1972 - 1996**
Procent per år



Inflationens skadliga följder är bakgrunden till de inflationsmål som penningpolitiken numera har, både i Sverige och i andra EU-länder. En inflationsdrivande valutadepreciering, som utväg att anpassa löneutvecklingen till omvärlden, resulterar med denna penningpolitiska regim i en åtstramning, med minskad sysselsättning som följd. Under sådana omständigheter försvinner alltså den viktigaste fördelen med rörliga växelkurser, dvs. den att sysselsättningen kan hållas någorlunda i balans även om pris- och lönebildningen är i obalans.

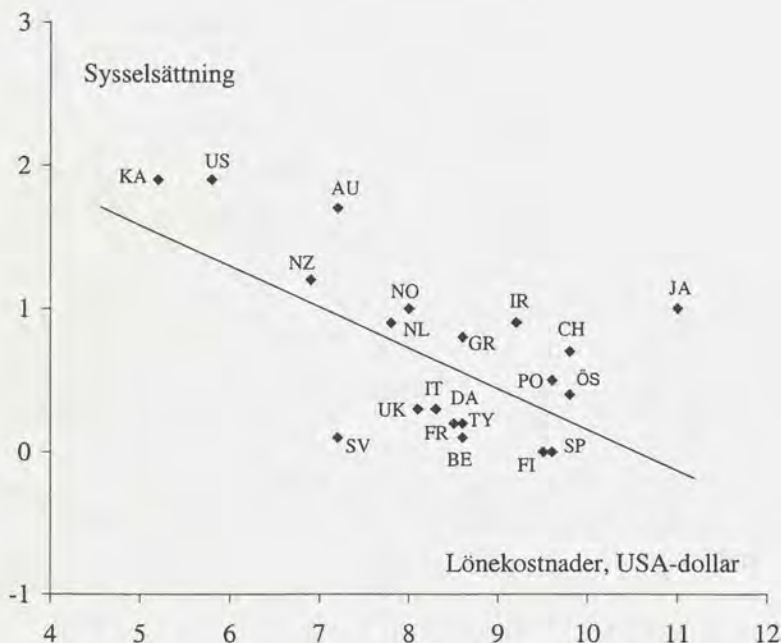
Lönekostnader och sysselsättning

Att höga lönekostnadsökningar i ett land negativt påverkar sysselsättningen och därmed arbetslösheten är väl etablerat, i varje fall om växelkursen är fast eller åtminstone har någon grad av bundenhet. Höga nominella lönekostnadsökningar kan vara svåra för företagen att vidarebefordra på prisutvecklingen. Om företagen å ena sidan tar ut stora prishöjningar så blir produktionen svårare att avyttra i den internationella konkurrensen; om å andra sidan prisutvecklingen inte går i takt med företagens kostnadsutveckling så blir det inte lönsamt för företagen att expandera produktionen. I båda fallen dämpas produktionsvolymens tillväxt, vilket i sin tur ger negativa återverkningar på sysselsättningen.

Vidare kan höga lönekostnadsökningar strukturellt vrida produktionen mot mer kapitalintensiva produkter och produktionstekniker. Även detta kan ge negativa återverkningar på sysselsättningen, som antyddes i avsnitt 4.3. I detta fall finns en möjlig positiv motpost, nämligen att den totala produktivitetstillväxten i samhället blir högre, vilket senare skall illustreras närmare. Höga lönekostnadsökningar kan således under vissa omständigheter utlösa ett ekonomiskt framåtskridande, som i nästa led kan bidra till ökad sysselsättning. Det var en närbesläktad tanke som låg bakom 1950-talets s.k. Rehn-Meidnermodell, som byggde upp LO:s samhällsekonomiska argument för en solidarisk lönepolitik. En förutsättning för framgång är emellertid att lönekostnadsökningarna verkligen svarar mot en lönsam förändringspotential, och att resultatet inte bara blir en samhällsekonomiskt sett olönsam anpassning till en dåligt fungerande lönebildning.

Växelkursförändringarnas roll, att på världsmarknaden utjämna olika länders historiska inflations- och lönekostnadsutveckling, gör det svårare att i en internationell statistisk jämförelse uppskatta de negativa effekterna på sysselsättningen av alltför höga lönekostnadsökningar. Lönekostnadsökningarna mätta i gemensam valuta, vilket är det för problemställningen relevanta, har inte skilt sig så mycket åt länderna emellan, som framgått av diagram 4.7. För en del länder gäller att inbördes skillnader mycket väl kan utgöras av rena mätfel.

Diagram 4.8 Samband mellan ökningar i lönekostnader, i USA-dollar, och sysselsättningsökningar i 21 OECD-länder 1972 – 1996
Procent per år



AU=Australien, BE=Belgien, CH=Schweiz, DA=Danmark, FI=Finland, GR=Grekland, IR=Irland, IT=Italien, JA=Japan, KA=Kanada, NL=Nederländerna, NO=Norge, NZ=Nya Zeeland, OS=Österrike, PO=Portugal, SP=Spanien, SV=Sverige, TY=Tyskland, UK=Storbritannien, US=USA

Det finns likafullt ett visst negativt samband mellan ländernas lönekostnadsökningar, mätta i gemensam valuta, och utvecklingen av sysselsättningen. Detta framgår av diagram 4.8. Ett samband av detta slag gör sig sannolikt gällande med ganska lång eftersläpning. Perioden 1972-1996 är rimligtvis så väl tilltagen att eftersläpningen i huvudsak täcks in. Hypotetiskt kan det dock vara så att en kraftig förändring i ett lands lönekostnadsökning har ägt rum under de senaste åren i perioden, och att effekten härav på sysselsättningen ännu inte helt hunnit registreras.

Statistiskt sett innebär sambandet att om lönekostnadsökningen i ett land är 1 procentenhet större än i ett annat, så blir sysselsättningstillväxten 0,26 procentenheter svagare och omvänt. Tillämpat på Sverige betyder detta att

om takten i lönekostnadsökningen exempelvis nedbringades med 1 procentenhet under fem år, så skulle sysselsättningen öka med ca 50 000 personer. Osäkerheten i denna uppskattning är emellertid självfallet stor.

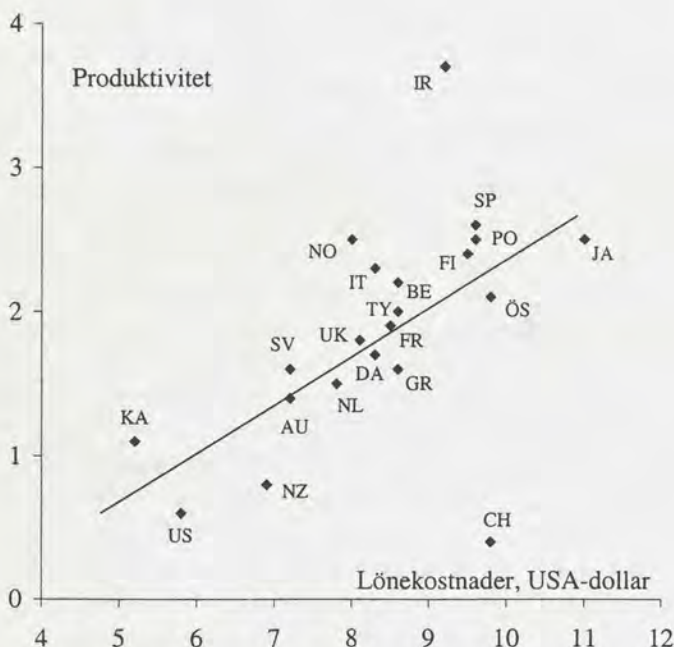
Sveriges och Japans positioner i diagrammet avviker något från det samband som tydligare förefaller att gälla för de övriga länderna. För Sveriges del har sysselsättningsutvecklingen varit svag trots att lönekostnadsökningarna, mätta i gemensam valuta, har varit jämförelsevis låga. För Japans del har tvärtemot sysselsättningsutvecklingen varit relativt god, trots att lönekostnadsökningarna, mätta i gemensam valuta, har varit kraftiga, faktiskt högst bland de redovisade länderna.

Sverige och Japan har det gemensamt att deras respektive relativa positioner i fråga om lönekostnadsökning har tillkommit genom växelkursutvecklingen; för Sveriges del genom devalveringar och depreciering, för Japans del genom appreciering. Räknat i respektive lands nationella valuta har Sverige haft relativt höga och Japan relativt låga lönekostnadsökningar, se diagram 4.2. Nyss ifrågasattes om växelkursanpassning är en särskilt effektiv väg att modifiera en från omvärlden avvikande kostnadsutveckling på, och den svenska och japanska utvecklingen kan, var och en på sitt sätt, utgöra illustrationer till detta. Tesen kan dock inte drivas så långt att sambandet i diagram 4.8 skulle bli starkare och tydligare om lönekostnaderna mäts i nationella valutor i stället för i gemensam valuta. Det blir tvärtom svagare och otydligare. Inte heller har det med statistisk metodik, genom användning av s.k. multipel regressionsanalys, kunnat visas att lönekostnadsökningar i nationell valuta har signifikant större inverkan än växelkursförändringar på sysselsättningsutvecklingen.

Lönekostnader och produktivitet

Höga lönekostnadsökningar kan, förutom att hålla sysselsättningsutvecklingen tillbaka, framkalla en förstärkt tillväxt i produktiviteten. Denna effekt kan, som nyss har påpekats, uppkomma genom att produktionen struktureras om i riktning mot en större kapitalanvändning per produktenhet. Till den del lönekostnadsökningarna verkar återhållande på sysselsättningen, kan en höjd produktivitetstillväxt också vara en följd av att arbetskraft, som har jämförelsevis låg produktivitet, inte tas i anspråk, jfr. diskussionen i avsnitt 4.3. I diagram 4.9 kan ett sådant positivt samband iakttagas mellan lönekostnadsökningar, i gemensam valuta, och produktivitetstillväxt för de 21 studerade OECD-länderna. Statistiskt sett motsvaras en höjning i lönekostnadernas ökningstakt med 1 procentenhet av en höjning i produktivitetstillväxten med 0,31 procentenheter.

Diagram 4.9 Samband mellan ökningar i lönekostnader, i USA-dollar, och produktivetsökningar i 21 OECD-länder 1972 - 1996
Procent per år



AU=Australien, BE=Belgien, CH=Schweiz, DA=Danmark, FI=Finland, GR=Grekland, IR=Irland, IT=Italien, JA=Japan, KA=Kanada, NL=Nederländerna, NO=Norge, NZ=Nya Zeeland, ÖS=Österrike, PO=Portugal, SP=Spanien, SV=Sverige, TY=Tyskland, UK=Storbritannien, US=USA

En ökad produktivitetstillväxt är naturligtvis i princip av värde för samhället. Om produktivitetstillväxten uppkommer som svar på makroekonomiskt sett alltför starka lönekostnadsökningar är emellertid produktivitetstillväxten av en "defensiv" karaktär, och den kan vara uttryck för att arbetskraft och kapital används i en kombination, som dåligt motsvarar landets verkliga tillgång på dessa båda produktionsfaktorer. Den förstärkta produktivitetstillväxten blir i så fall bara ett sätt för ekonomin att i någon mån kompensera sig för att lönebildningen är i olag.

Produktivitetsökningar kan delvis neutralisera lönekostnadsökningar. Till den del lönekostnadsökningarna motsvaras av en produktivetsökning ökar inte de s.k. lönekostnaderna per producerad enhet. Man hade kunnat

vänta sig att lönekostnadsutvecklingens effekt på sysselsättningsutvecklingen skulle framträda tydligare om man i diagram 4.8 ersatte lönekostnadsvariabeln med ökningen i lönekostnaderna per producerad enhet. Detta blir emellertid inte fallet; sambandet framstår i stället som svagare. Produktivitetstillväxten har inte den förmodade rollen, eller så skymms den i varje fall statistiskt på något sätt.

Flera orsaker kan finnas till att lönekostnaderna per producerad enhet har svagheter som indikator på kostnadsutvecklingen. En kan vara att statistik över produktivitetstillväxten är felbemängd och alltför osäker för denna typ av användning. En annan orsak kan vara att antagandet, om att produktivitetstillväxt eliminerar den inflatoriska effekten av en lönekostnadsökning, innebär en alltför kraftig förenkling. Det är i strikt mening bara sant om produktivitetstillväxten är "gratis" för företagen, och inte i sin tur har förorsakat extra kostnader för ny och bättre kapitalutrustning, bättre data- och informationssystem, bättre och mer förädlade insatsvaror, m.m. Ofta är det emellertid just så det går till när företagen med en produktivetsökning vill möta en lönekostnadsökning.

Produktivitetstillväxten kan alltså ha en sammansatt roll i fråga om att påverka ett lands sysselsättningsutveckling. Det finns dels en möjlig positiv effekt genom att den reducerar lönekostnaderna per producerad enhet, dels en möjlig negativ effekt genom att den begränsar användningen av vissa delar av det potentiella arbetskraftsutbudet. De två effekterna kan statistiskt separeras med hjälp av s.k. multipel regressionsanalys.

Resultat av en sådan uppdelning är att nettoeffekten på sysselsättningen av en långsiktig förstärkning på 1 procentenhet per år i produktivitetstillväxten uppskattas vara svagt negativ. Tillväxten i sysselsättningen skulle avta med 0,14 procentenheter per år. Nettoeffekten uppkommer som skillnaden mellan å ena sidan en direkt negativ "utträngningseffekt" på 0,36 procentenheter och å andra sidan en positiv effekt på 0,22 procentenheter av att lönekostnadsökningarna per producerad enhet reduceras.

Slutsatser och några referenser

Långsiktiga förändringar i de nominella lönekostnadsökningarna kan återverka på ett lands tillväxt på flera sätt. Höga lönekostnadsökningar förefaller påverka sysselsättningen negativt, men i gengäld produktiviteten positivt. Den höjda produktivitetstillväxten kan i sin tur ha en ytterligare negativ "utträngande" effekt på sysselsättningen, men också en positiv effekt, via reduktion av lönekostnadsökningarna per producerad enhet. Den sammantagna effekten på sysselsättningen är dock negativ. Den undersökning som här har gjorts med ett internationellt tvärsnittunderlag tyder på att den långsiktiga tillväxten i sysselsättningen minskar med 0,2 å

0,3 procentenheter per år om ökningstakten i lönekostnaderna förstärks med 1 procentenhet per år. Frågan om huruvida nettoeffekten på den totala ekonomiska tillväxten av höjda lönekostnadsökningar (via kombinationen sänkt sysselsättning och höjd produktivitet) är negativ eller positiv kan däremot inte entydigt besvaras med hjälp det internationella datamaterial, som har använts i detta kapitel.

Hela den föregående analysen har avsett förhållandena i hela samhälls-ekonomin i de olika länderna. När det mer specifikt gäller lönekostnadsutvecklingen effekter på sysselsättningen inom industrin, har nyligen en undersökning gjorts av ekonomerna i Industrins ekonomiska råd (bl.a. redovisad av A. Carling, O. Djerf, E. Kazamaki Ottersten och H. Ohlsson i "Lönekostnadsutvecklingens effekter på sysselsättningen", Ekonomisk Debatt nr 7 1998). Undersökningen har gjorts enbart för Sverige och enbart för industrisektorn och med annan metodik. Resultaten kan därför inte direkt jämföras med vad som ovan redovisats. De får emellertid fram att om lönekostnaderna ökar med 1 procent så bortfaller 0,1 procent i sysselsättning enbart på grund av att arbetskraftsanvändningen per produktenhet minskar. Härtill kommer en effekt på sysselsättningen genom ett antagande om att produktefterfrågan minskar på grund av att produktpriset (mätt i konkurrentländernas valuta) höjs. Deras resultat, i beaktande av att de begränsat sig till den mer löne- och priskänsliga industrisektorn, torde inte på något avgörande sätt strida mot de slutsatser som dragits i det föregående.

Även andra studier tyder på ett negativt samband mellan lönekostnadsökningar och sysselsättning. Något äldre svensk forskning (J. Pencavel och B. Holmlund, "The determination of wages, employment and work hours in an economy with centralized wage setting: Sweden 1950-1983" i *Economic Journal*, vol 98, 1988) tyder snarast på att sysselsättningen har högre känslighet för lönekostnadsökningar. Men den åberopade undersökningen avser endast arbetare i industrin, för vilka arbetskraftefterfrågan troligen är mer lönekänslig än för andra grupper. Även undersökningar för USA och andra länder (refererade i D. Hamermesh, *Labor Demand*, Princeton N.J. 1993) tyder på att sysselsättningen är väl så känslig för lönekostnadsutvecklingen som framkommit både i detta kapitel och i de nyssnämnda svenska undersökningarna.

5 Avtalsrörelsen 1998

I detta kapitel presenteras en kort genomgång av utvecklingsförloppet och resultatet av senaste avtalsrörelsen. Presentationen baseras på en sammanställning av information från parterna under avtalsrörelsens gång, en rapport om Industriavtalet i 1998 års förhandlingar utarbetad av de opartiska ordförandena Lars-Gunnar Albåge och Rune Larsson¹, en rapport om utfallet av avtalsrörelsen utarbetad av Christina Eurén vid Konjunkturinstitutet på uppdrag av utredningen (se bilaga 10) samt en rapport om 1998 års avtalsrörelse av Per Dahmén vid Statens Förlikningsmannas expedition (se bilaga 9).

Kapitlet inleds med en sammanfattning i avsnitt 5.1. Därefter beskrivs de ekonomiska förutsättningarna och löneutvecklingen sedan mitten av 1990-talet i avsnitt 5.2. Avslutningsvis redovisas i avsnitt 5.3 händelseförloppet före och under avtalsrörelsens gång och utfallet av avtalsrörelsen.

5.1 Sammanfattning

På så gott som hela arbetsmarknaden träffades nya rikstäckande kollektivavtal under 1998. I nästan samtliga förhandlingar lyckades parterna komma överens om nya avtal utan att vidta stridsåtgärder. Skillnaden mot den senaste stora avtalsrörelsen år 1995, då det totala antalet konflikt dagar översteg 600 000, var i det avseendet stor.

Den nominella löneökningstakten i de nya avtalen ligger lägre än i tidigare avtal. Timlönerna beräknas öka med 3,7 procent per år under treårsperioden 1998 – 2000 att jämföra med 4,6 procent per år under treårsperioden 1995 – 1997. Trots de i förhållande till tidigare måttliga nominella löneökningstalen, beräknas reallönerna per timme öka med i genomsnitt ca 10 procent sammanlagt under treårsperioden eftersom inflationen förväntas bli mycket låg.

Flera faktorer bidrog till att de nominella löneökningarna blev lägre och att avtalsrörelsen blev i stort sett helt konfliktfri. Parterna inom industrin, som var först med att teckna nya avtal, förhandlade utifrån den nya förhandlingsordning, som ingick i det nya samarbetsavtalet från mars 1997.

¹ *Industriavtalet i 1998 års förhandlingar – Händelseförlopp och resultat*, rapport överlämnad till Industrikommittén i september 1998.

Inflationsförväntningarna var lägre än tidigare. De föll dessutom ytterligare under avtalsrörelsens gång. Efterfrågan på arbetskraft var relativt låg på stora delar av arbetsmarknaden och den total arbetslösheten översteg 10 procent.

Andra ur samhällsekonomisk synvinkel positiva resultat av avtalsrörelsen var att parterna valde att teckna långa avtal och att man kunde finna flexibla lösningar på vissa arbetstidsfrågor. De nya avtalens längd är i de flesta fall ca tre år, i många fall med sluttidpunkt någon gång under första kvartalet år 2001 och med möjlighet att säga upp avtalen för den senare delen av treårsperioden. De långa avtalen minskar osäkerheten om framtiden, vilket brukar vara gynnsamt för bl.a. företagens investeringsbeslut. De ökade möjligheterna till lokala överenskommelser om arbetstidernas längd och förläggning samt den fortsatta trenden mot större möjligheter att lokalt avtala om löneökningarnas fördelning mellan individer kan förmodas vara gynnsamt för produktivitet och effektivitet.

Löneökningstakten under avtalsperioden beräknas dock bli högre än i våra viktigaste konkurrentländer. I EU beräknas lönerna i näringslivet öka med 3,1 procent i år. I EMU-området och Tyskland är löneökningstakten ännu lägre. Avtalsrörelsen har heller inte gett svar på frågan hur väl lönebildningen skulle fungera i ett läge med starkare tillväxt och större efterfrågan på arbetskraft.

5.2 Förutsättningarna inför avtalsrörelsen

Erfarenheter av föregående avtalsrörelse

Inför 1995 års avtalsrörelse var bilden av den svenska ekonomin splittrad. Exporten ökade i snabb takt. Kronans depreciering 1992 i kombination med måttliga löneökningar och en god produktivitetstillväxt under de närmast föregående åren hade påtagligt stärkt den svenska exportindustrins konkurrenskraft. Sysselsättningen ökade snabbt, framför allt inom industrin och den privata tjänstesektorn.

Samtidigt var utsikterna för en förbättring av den låga efterfrågan på hemmamarknaden dåliga. Beslut om mycket stora nedskärningar i de offentliga utgifterna och skattehöjningar fattades redan hösten 1994. Det låga förtroendet för den ekonomiska politiken bidrog till ökade inflationsförväntningar med höga räntor som följd. Riksbanken började strama åt penningpolitiken redan på sensommaren 1994.

Betydelsen av en måttlig löneökningstakt i syfte att förbättra de ekonomiska framtidsutsikterna och säkerställa en långsiktig god sysselsättningsutveckling framhölls av bl.a. ekonomer som var knutna till organisatio-

nera på arbetsmarknaden. Tillsammans presenterade de en rapport där de föreslog en norm på 3,5 procent för den svenska löneökningstakten. Normen baserades på att arbetskraftskostnaderna per timme i Sverige på medellång sikt skulle få öka i samma takt som i Västeuropa (Europanormen). Strävan borde, enligt ekonomernas mening, vara att denna norm skulle få en sådan trovärdighet att den i vida kretsar uppfattades och användes som utgångspunkt för prognoser för lönekostnadsutvecklingen. De menade också att normen var förenlig med de centralbanksmål och konvergenskrav som fanns inom EU och till vilka Riksbanken anpassat sig vid utformningen av det svenska inflationsmålet.

Den norm som parternas ekonomer ställt upp överskreds i betydande grad i de nya överenskommelser som ingicks på arbetsmarknaden år 1995. I en utvärdering av avtalsrörelsen, som ekonomerna har gjort, konstaterades att den svenska löneutvecklingen – räknat per år – kom att ligga ca 1 procentenhet över den europeiska. Ekonomerna ansåg att landet hade gjort en tempoförlust i processen att nå högre ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning genom att inte fullt ut anpassa lönekostnadsutvecklingen till den europeiska. De menade också att utvecklingen i avtalsrörelsen under våren 1995 visade hur känsligt förhandlingssystemet är för de kortsiktiga makroekonomiska förutsättningarna vid de kritiska tidpunkter då avtalen sluts.

Problem uppkom även i koordineringen av 1995 års avtalsrörelse. Det första nya avtalet slöts inom pappers- och massaindustrin där konjunkturen var mycket stark. De avtalade årliga löneökningarna inom pappers- och massaindustrin låg på 3,8 procent. Den höga nivån pressade upp lönekraven även inom andra branscher där konjunkturen var mycket svagare. Flera konflikter utbröt dessutom inom t.ex. handeln och den offentliga sektorn.

Inom flera branscher och sektorer ökade samtidigt utrymmet för större variationer av löneökningstakten på det lokala planet. Möjligheterna ökade att anpassa lönesystemen till de lokala förhållandena, för att på så sätt bl.a. skapa bättre förutsättningar för en god produktivitetstillväxt. De mest långtgående förändringarna i detta avseende åstadkoms för tjänstemän inom den privata sektorn. Även många avtal på arbetarsidan gav större möjligheter än tidigare att fördela de överenskomna löneökningarna lokalt. En liknande utveckling kom även till stånd inom den offentliga sektorn.

För att motverka risken för att de relativt höga löneökningarna och de svaga offentliga finanserna skulle slå igenom i en ökad inflation, valde Riksbanken att fortsätta att höja den svenska räntenivån under första halvåret 1995 och att ligga kvar med relativt höga räntor fram till i början av år 1996. Sveriges internationella konkurrenskraft försämrades påtagligt mellan 1995 och 1996. Samtidigt försämrades den internationella konjunkturen. Därtill kom starkt dämpande effekter på den inhemska efterfrå-

gan av den kraftfulla budgetsaneringen. Sysselsättningsutvecklingen kom därför att bli dålig under 1996 och 1997.

Krav på förändringar av lönebildningssystemen

Utfallet av 1995 års avtalsrörelse kom att oroa regeringen. I den s.k. tillväxtpropositionen hösten 1995 (prop. 1995/96:25) framhölls att: "om lönebildningen även fortsättningsvis skulle fungera på detta sätt skulle det komma att bli mycket svårt att väsentligt pressa ned arbetslösheten. Detta eftersom alltför stora nominella löneökningar riskerar att bromsa den ekonomiska tillväxten i förtid och att permanenta arbetslösheten på en hög nivå." Regeringen aviserade därför att den under 1996 skulle komma att ta kontakt med arbetsmarknadens parter för att få deras syn på den framtida lönebildningen och att parterna gemensamt borde redovisa hur lönebildningen i Sverige skulle kunna ge en lönekostnadsutveckling på god europeisk nivå vid låg arbetslöshet. I den därefter framlagda sysselsättningspropositionen (prop. 1995/96:207) framhölls att regeringens fortsatta agerande i frågan skulle komma att vara beroende av de svar parterna lämnade.

Som en följd av händelseförloppet i samband med avtalsrörelsen och regeringens initiativ, inleddes diskussioner mellan parterna om förutsättningarna för den framtida lönebildningen. Det ledde bl.a. till att parterna inom industrin, vid början av år 1997, kom överens om ett samarbetsavtal för industriell utveckling och en ny förhandlingsordning. Ett halvår senare träffades ett annat avtal om förändringar av förhandlingsordningen för handelstjänstemännen. LO startade dessutom ett projekt om lönebildning, inflation, sysselsättning och arbetslöshet, som har kommit att gå under beteckningen "LISA".

Ekonomiska utsikter

De samhällsekonomiska förutsättningarna för avtalsförhandlingarna förändrades i flera avseenden mellan 1995 och 1997. Tvärt emot de förväntningar som fanns under våren 1995 sjönk inflationstakten snabbt. Den genomsnittliga prisnivån i början av 1997 var praktiskt taget oförändrad jämfört med nivån 12 månader tidigare. Reallöneökningarna före skatt kom därför att bli betydligt högre än förväntat. De offentliga finanserna förbättrades dock påtagligt och räntorna sjönk i snabb takt.

I de nya avtal som tecknades år 1997 för cirka en fjärdedel av arbetsmarknaden blev de nominella löneökningarna lägre än i 1995 års avtal. Inom pappers- och massaindustrin sjönk t.ex. löneökningstakten ca 1

procentenhet. Eftersom löneökningstakten i de flesta treårsavtal från år 1995 var fallande kom dock de nya avtal, som träffades för år 1997, att ligga på ungefär samma nivå som de redan ingångna avtalen.

Under loppet av år 1997 förbättrades åter konjunkturutsikterna för den svenska ekonomin samtidigt som den tidigare stora skillnaden mellan utvecklingen på export- och hemmamarknaden avtog. Inflationstakten började att stiga något och var i slutet av året nästan uppe vid 2 procent. Den ökade inhemska efterfrågan och osäkerheten kring utfallet av den kommande avtalsrörelsen bidrog till att inflationsförväntningarna steg. I syfte att minska risken för att inflationen på 1,5 till 2 års sikt skulle komma att överstiga det uppsatta inflationsmålet, beslöt Riksbanken i slutet av året att höja den s.k. reporäntan med en kvarts procentenhet.

Framtidsutsikterna för den svenska exportindustrin blev samtidigt under hösten 1997 mer osäkra. Den tilltagande ekonomiska krisen i Sydostasien ledde till farhågor för en mer dämpad framtida exporttillväxt. Löneökningstakten i våra viktigaste konkurrentländer var dessutom fortsatt låg. De genomsnittliga lönekostnadsökningarna i näringslivet inom den Europeiska Unionen uppgick till endast 3,5 procent år 1997².

Inom den offentliga arbetsmarknaden hade läget däremot stabiliserats. Efter några år med kraftiga besparingar och neddragningar, förbättrades de offentliga finanserna mycket snabbt. Prognoserna för de offentliga finanserna visade på ett överskott redan från och med 1998. Riksdagen fattade dessutom beslut om att tillföra extra resurser till kommunerna i syfte att bl.a. öka förutsättningarna för en förbättrad sysselsättningsutveckling.

Arbetslösheten sjönk påtagligt mot slutet av 1997. Det var emellertid i första hand en effekt av den minskning av arbetskraftsutbudet, som bl.a. de stora satsningarna på olika former av utbildning gav upphov till. Även en ökning av antalet förtidspensioneringar bidrog till denna utveckling. Sysselsättningen vände uppåt våren 1997, men ökade i bara långsam takt.

Till skillnad från 1995 presenterade ekonomer som är knutna till parterna på arbetsmarknaden ingen gemensam analys av de ekonomiska förutsättningarna inför 1998 års avtalsrörelse. Inom ramen för det nya samarbetsavtalet inom industrin bad dock de opartiska ordförandena Industrins Ekonomiska Råd om ett utlåtande. I detta utlåtande konstaterade de från parterna fristående ekonomerna bl.a. följande.

- Lönebildningens stabiliseringspolitiska problem har ändrat karaktär. Tidigare handlade det i hög grad om inflationsrisker. Nu är det permanent hög arbetslöshet som blir följden om lönekostnaderna stiger snabbare än i omvärlden. Den lägre inflationsbenägenheten innebär

² Beräkningarna baseras på uppgifter från OECD i juni 1998, se tabell 5.2. Senare uppgifter tyder på att den europeiska löneökningstakten år 1997 var något lägre.

samtidigt bättre förutsättningar att vid låga nominella lönelöft förvänta sig stigande reallöner.

- Den globala konkurrensen ställer krav på allt snabbare anpassning till ändrade produktions- och marknadsförutsättningar.
- De ökade kraven på flexibilitet och anpassning till nya marknadsförhållanden, ny produktionsteknik och organisation medför att kompetensutveckling för olika kategorier av personal blir alltmer betydelsefull såväl för industrins konkurrensförmåga och tillväxt som för den enskildes ställning på arbetsmarknaden.
- Alltför höga ingångslöner kan allvarligt försvåra unga människors förutsättningar att få fotfäste på arbetsmarknaden.

I en speciell rapport presenterade Industrins Ekonomiska Råd dessutom beräkningar av den sannolika sysselsättningsutvecklingen under de kommande 5 åren vid olika tänkbara scenarier för den nominella lönekostnadsutvecklingen. Dessa beräkningar visade att en sänkning av den årliga nominella löneökningstakten med ca 1 procentenhet under de kommande tre åren skulle kunna leda till ca 120 000 fler sysselsatta personer år 2002. Vidare redovisade rådet en rapport om Asienkrisens effekter.

5.3 Förhandlingarna och utfallet

Förhandlingarna

I början av oktober 1997 utfärdade LO en rekommendation om samordnade avtalskrav, som till skillnad från i 1995 års avtalsrörelse, blev antagen av alla medlemsförbund. Förbunden krävde en ram för löneökningarna på 300 kr per månad plus 1,5 procent, inklusive den av parterna själva bedömda löneglidningen. Till detta kom krav på en garanterad lägsta semesterdagsersättning, som under 1998 skulle uppgå till lägst 750 kronor. Den genomsnittliga kostnaden för lönekraven beräknades uppgå till ca 3,7 procent.

På tjänstemannasidan fastställde de olika förbunden sina lönekrav oberoende av varandra. Många förbund, speciellt inom SACO, valde att ge parterna på den lokala nivån större frihet att på egen hand fastställa krav på löneökningar och hur dessa skall fördelas. De offentliganställda framförde i flera fall krav på justering av lönenivåerna i förhållande till övriga grupper på arbetsmarknaden. De mest långtgående kraven kom från handläggarna inom skatteförvaltningen. Inom de delar av den offentliga sektorn där en stor andel av de anställda är kvinnor lades stor vikt vid jämställdhetsaspekter. Kraven på speciella lönelöft för kvinnodominerade yrkesgrupper var dock inte fullt lika starka som under 1995 års avtalsrörelse.

Inom vissa förbund var krav på fortsatta förkortningar av arbetstiderna starka. Andra förbund, speciellt LO-förbund med många lågavlönade, ansåg dock att det utrymme som fanns att tillgå i första hand borde användas till att förbättra medlemmarnas köpkraft. Arbetsgivarna krävde å sin sida ökat inflytande över arbetstidens förläggning och att möjligheterna att anpassa arbetstiderna till det aktuella efterfrågeläget måste förbättras. Från regeringen hade tydliga signaler kommit om att arbetstidsfrågan i första hand borde lösas via förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter.

Från arbetsgivarvidan framfördes krav på ett större inslag av lokal lönebildning. Flera arbetsgivarorganisationer inom industrin krävde att de rikstäckande kollektivavtalen skulle göras mer dispositiva. Parterna på lokal nivå skulle ges större möjlighet att träffa överenskommelser om att frångå flera av de minimivillkor som specificeras i riksavtalen. Även de offentliga arbetsgivarna ställde krav på större möjligheter att anpassa löneökningarnas storlek utifrån de lokala förhållandena. Inom den kommunala sektorn drev arbetsgivarna dessutom kravet på att de s.k. verksamhetspotterna, som fördelas lokalt oberoende av de anställdas fackliga tillhörighet, måste öka.

Tidsförlopp och ordningsföljd

Tidpunkterna vid vilka de gamla kollektivavtalen löpte ut varierade mellan olika branscher och sektorer i ekonomin. Avtalsrörelsen kom därför att pågå under mer än ett halvår. Huvuddelen av avtalen löpte dock ut under tidsperioden februari – april 1998. Som en följd av bl.a. den nya förhandlingsordningen inom industrin, kom dock förhandlingarna igång redan ett par tre månader innan de gamla avtalen löpte ut. I de flesta fall, såväl inom som utom industrin, slutfördes dessutom förhandlingarna innan eller strax efter det att de gamla avtalen löpt ut.

Den första branschen inom vilken ett nytt avtal skulle förhandlas fram var handeln. Tjänstemännens avtal löpte ut redan under hösten 1997, men även de handelsanställda inom LO kom tidigt igång med sina förhandlingar trots att deras avtal inte löpte ut förrän den 31 mars 1998. Efter en tids förhandlingar och diskussioner beslöt sig dock parterna för att avvakta de kommande förhandlingarna inom industrin. Tjänstemännen skrev i stället under ett tillfälligt avtal som sträckte sig endast ett halvår framåt i tiden.

I likhet med under åren 1995 och 1997 var det inom pappers- och massaindustrin, som det första större avtalet träffades. Uppgörelsen träffades den 4 januari 1998, fyra dagar efter det att det gamla avtalet hade löpt ut. Därefter följde avtal inom flera andra industribranscher. Avtalen för metallarbetarna, industritjänstemännen och civilingenjörerna inom verk-

stadsindustrin, som utgör den största industribranschen, träffades i början av mars, ca en vecka efter det att de gamla avtalen hade löpt ut.

Det första större avtalet utanför industrins område träffades den 20 mars för arbetare inom detalj- och partihandeln, 11 dagar innan det gamla avtalet löpte ut. Inom den statliga sektorn träffades nya avtal i slutet av april och inom den kommunala och landstingskommunala sektorn under april och maj. Därefter följde i raskt takt ytterligare avtal inom den privata sektorn t.ex. för byggnadsarbetarna i början av april och för handels-tjänstemännen i början av maj. I fastighetsbranschen, där de första avtalen löpte ut den 28 februari, dröjde det dock till mitten av juni innan ett nytt avtal träffades.

Få konflikter och långa avtal

Endast ett fåtal stridsåtgärder sattes i verket under 1998 års avtalsrörelse. Skillnaden var i det avseendet stor jämfört med såväl 1980-talet som mitten av 1990-talet då avtalsrörelserna ofta var mycket konfliktfyllda. År 1995 översteg det totala antalet konflikt dagar 600 000, det var det mest konfliktfyllda året sedan 1990. Den enda större konflikt, som utbröt i 1998 års avtalsrörelse, var inom fastighetsbranschen, där arbetsgivarorganisationernas krav på att förändra den s.k. mätningavgiften för målarna mötte på stort motstånd. Konflikten fick sin lösning efter det att arbetstagarna hade varslat om sympatiåtgärder, som skulle ha drabbat bygget av Arlandabanan.

Inom flera områdena lyckades parterna dessutom i 1998 års avtalsrörelse komma överens utan att ens varsla om stridsåtgärder. Antalet varsel under första halvåret 1998 var mindre än hälften så många som under år 1995; antalet varsel för året som helhet kommer dock att bli något större eftersom förhandlingar om nya avtal inom vissa områden bedrivs under andra halvåret 1998. Antalet stridsåtgärder, som sattes i verket, var däremot nästan 10 gånger så stort år 1995 jämfört med första halvåret 1998. Under 1998 års avtalsrörelse träffades dessutom i flera fall uppgörelser mellan parterna utan att medlare tillkallades.

Förhandlingarna har emellertid inte varit utan komplikationer. Till att börja med var det osäkert om den preliminära överenskommelsen mellan Svenska Pappersindustriarbetareförbund och Sveriges Skogsindustrieförbund skulle komma att godkännas av de enskilda avdelningarna inom Pappers. Även inom andra fackliga organisationer fanns till att börja med tecken på ett visst missnöje mot nivåerna i de centrala avtalen. Ett exempel var fackklubben på Volvo där de lokala förhandlingarna strandade. Förhandlingarna fick därför återföras till central nivå där de avgjordes i enlighet med riktlinjerna i det centrala avtalet.

Tabell 5.1 Antalet varsel om stridsåtgärder

	1995	1998*
Varsel om stridsåtgärder som <u>ej</u> utlöstes	14	10
Varsel om stridsåtgärder som verkställdes	17	2
Summa	31	12

Källa: Statens förlikningsmannaexpedition.

* Första halvåret

Koordineringen mellan olika förbundsförhandlingar på såväl arbetstagar- som arbetsgivarsidan var starkare i årets avtalsrörelse än i 1995 års avtalsrörelse. Inom LO enades alla förbunden om gemensamma principer och ramar för avtalskraven. Lars-Gunnar Albåge och Rune Larsson, har i sin rapport om avtalsrörelsen framhållit betydelsen av att praktiskt taget alla övriga parter både accepterade att industrin, där förhandlingarna bedrevs utifrån en ny förhandlingsordning, träffade avtal först och att det materiella innehållet i industrins avtal fick bilda utgångspunkt även på andra områden.

Inom de flesta avtalsområdena valde parterna att ingå avtal med en löptid på ca 3 år. Avtalen kan dock, om någon part så önskar, i flera fall sägas upp efter ca två år. Tidpunkten vid vilken parterna har möjlighet att säga upp avtalen varierar i betydande grad mellan olika sektorer och branscher. Inom verkstadsindustrin har parterna möjlighet att säga upp avtalet redan efter 20 månader, d.v.s. från november 1999. I de avtal, som har slutits inom den kommunala sektorn, saknar parterna möjlighet att säga upp avtalen i förtid.

Utfall

Såväl LO:s gemensamma lönekrav som nivån på avtalet inom pappers- och massaindustrin, där avtal slöts först, kom att påverka nivån för de flesta av de löneavtal som träffades. Den avtalade löneökningstakten inom pappers- och massaindustrin, inklusive de avsättningar som gjordes för att ge de lokala parterna möjlighet att förhandla om arbetstidsförkortningar, uppgick till 2,4 procent. Det var mer än en procentenhet lägre än i motsvarande avtal år 1995 och några tiondelar lägre än i det avtal som träffades för år 1997. I de kostnadsberäkningar, som presenterades i anslutning till det nya avtalet, gjorde parterna gemensamt bedömningen att löneglidningen under hela den tidigare avtalsperioden 1 januari – 31 december 1997 hade uppgått till 0,3 – 0,4 procent. Den årliga löneglidningen under

de kommande tre åren beräknades hamna på ungefär samma nivå, vilket skulle innebära en total löneökningstakt på ca 2,7 – 2,8 procent.

Nivån inom pappers- och massaindustrin blev riktmärke för många av de förhandlingar som bedrevs inom andra delar av industrin. Skillnader i avtalskonstruktion och utbetalningstidpunkter mellan olika branscher gör det samtidigt svårt att jämföra nivån i de olika avtalen. Inom t.ex. verkstadsindustrin träffades ett 35 månader långt avtal med i huvudsak två tidpunkter för lönejusteringar, där den andra tidpunkten kommer efter 20 månader. För metallarbetarna uppgår det totala löneutrymmet, som till sin helhet fördelas lokalt, till 3,2 procent vid den första tidpunkten och 2,9 procent vid den andra. Till det kommer två löneöversyner, av vilka den senare skall ge lägst 0,7 procent.

Det första större avtalet utanför industrin avsåg arbetare inom parti- och detaljhandel. Handelsanställdas förbund ställde krav i enlighet med den låglöneprofil, som präglade LO-förbundens gemensamma lönekrav. Eftersom många anställda inom handeln är lågavlönade och de i allmänhet brukar ha en mycket liten löneglidning, ansåg de att det genomsnittliga procentuella påslaget i deras avtal måste vara högre än den nivå på strax under 3 procent, som hade etablerats inom industrin. Osäkerheten var dessutom stor i de olika bedömningar, som gjordes av den troliga löneglidningen för arbetare och tjänstemän inom industrin. Det avtal som slutligen träffades för arbetare inom parti- och detaljhandel kom att ligga några tiondelar över 3 procent, exklusive löneglidning.

Även inom den kommunala sektorn fanns krav på speciella satsningar för de lågavlönade. Nivån på det avtal, som träffades för de LO-anslutna inom den kommunala sektorn, kom att hamna på ungefär samma nivå som inom handeln. På statens område infördes, som huvudprincip, att de lokala parterna fastställer och fördelar löneutrymmet. Om de lokala parterna inte kan enas fastställs löneutrymmet till ca 2,5 procent, samtidigt som speciella individgarantier utlöses.

I en rapport som utarbetats på uppdrag av utredningen (se bilaga 10) görs en bedömning av den totala årliga löneökningstakten under tidsperioden 1998 – 2000 inom ett 20-tal avtalsområden³. Bedömningen baseras på en beräkning av löneutfallet i avtalen och en uppskattning av den sannolika löneglidningen inom varje avtalsområde. I de flesta fall ligger den uppskattade totala löneökningstakten mellan 3 och 4 procent per år.

Avtalsrörelsen 1998 väntas sammantaget innebära en nedväxling av löneökningstakten. I genomsnitt för hela arbetsmarknaden beräknas timlönerna ha ökat med 4,6 procent per år under treårsperioden 1995 – 1997.

³ *Sammanställning av resultatet av 1998 års avtalsrörelse*, rapport utarbetad av Christina Eurén vid Konjunkturinstitutet.

De bedömningar av löneutvecklingen under treårsperioden 1998 – 2000, som presenteras i rapporten, tyder på att timlönerna i genomsnitt kan komma att öka med 3,7 procent per år. Det finns emellertid fortfarande en betydande osäkerhet om storleken av löneglidningen m.m. Den kommer att vara beroende av bl.a. hur stark tillväxten i ekonomin blir och trycket på arbetsmarknaden. En stark tillväxt och stigande bristtal på olika typer av arbetskraft tenderar att dra upp löneglidningen samtidigt som en fortsatt låg inflation tenderar att hålla den nere.

Löntagarnas reala köpkraftsutveckling beräknas bli mycket god under perioden 1998 – 2000. Reallönerna beräknas i genomsnitt öka med drygt 3 procent år 1998. För hela den treåriga avtalsperioden förväntas reallönerna stiga med ca 10 procent eftersom inflationen bedöms bli mycket låg.

Realinkomstutvecklingen kommer att bli betydligt bättre än vad den skulle ha blivit om de inflationsförväntningar, som fanns i slutet av 1997 när lönekraven i flera fall lades fast, hade infriats. Utvecklingen efter det att avtalen tecknats i början av år 1998 liknar i detta avseende till viss del händelseutvecklingen efter avtalsrörelsen år 1995. Den sänkta inflations-takten har även under 1998 bidragit till sänkta inflationsförväntningar. Förväntningarna om en mycket god köpkraftsutveckling även under 1999 och 2000 har därför stärkts.

Sett utifrån företagens perspektiv kan de kraftiga reala lönekostnadsökningarna innebära en press på lönsamheten. Detta eftersom även producentprisutvecklingen förväntas bli dämpad. Möjligheten att höja priserna är små samtidigt som lönekostnaderna per timme stiger. Om kostnadsstegringen inte kan neutraliseras genom stigande produktivitet så dämpas lönsamheten, vilket på sikt tenderar att dämpa sysselsättningsutvecklingen.

Lokal lönebildning och avtal om arbetstider

Den trend, som har funnits sedan flera år tillbaka, att ge parterna på den lokala nivån större möjligheter att påverka fördelningen av löneökningarna mellan olika individer, förstärktes under 1998 års avtalsrörelse. Det s.k. Ledaravtalet, som inte innehåller några överenskommelser om specificerade löneökningar på central nivå, följdes av en liknande överenskomst mellan ALMEGA och JUSEK för anställda inom IT-området. Handelstjänstemännen kom med sin motpart, Sveriges Handelsarbetsgivare, överens om att parterna på det lokala planet skall få välja mellan två olika förhandlingsmodeller. Den ena av dessa ger de lokala parterna full frihet att bestämma löneökningarnas storlek och fördelning.

Samma tendens fanns inom den offentliga sektorn. På statens område infördes, som huvudprincip, att de lokala parterna fastställer och fördelar löneutrymmet. Inom den kommunala och landstingskommunala sektorn

blev de s.k. verksamhetspotterna kvar. Dessa infördes på försök i 1995 års avtal och innebär att ett visst utrymme avsätts, som kan fördelas lokalt oavsett de anställdas fackliga tillhörighet. Sjuksköterskorna kom i samband med översynen av det löpande 5-årsavtalet överens med arbetsgivarna om att lägga stor vikt vid den lokala lönebildningen under avtalets återstående löptid.

Utvecklingen mot att ge den lokala lönebildningen en ökad roll har gått längst på tjänstemannaområdet. Den lokala lönebildningen har dock givits en större roll även inom många avtal på arbetsarsidan. I verkstadsindustrins nya avtal för både metallarbetare och tjänstemän fördelas hela det överenskomna utrymmet lokalt, dock med vissa individgarantier. Även inom flera andra industribranscher, som stål- och metall- samt livsmedelsbranscherna, fördelas de överenskomna löneökningarna lokalt. De privatanställda arbetarna utanför industrin kom i 1998 års avtalsrörelse i allmänhet överens om att en viss del av löneökningarna skulle utgå som generella lönepåslag och en annan del, vars storlek varierar mellan olika branscher, fördelas lokalt.

Parterna på den lokala nivån gavs dessutom i flera fall större möjligheter än tidigare att byta löneökningar mot kortare arbetstid. Speciella avtal kan dessutom träffas om arbetstidernas förläggning. Inom vissa delar av industrin ökade vidare arbetsgivarnas möjlighet att påverka arbetstidernas förläggning. Inom de flesta avtalsområdena träffades slutligen överenskommelser om att parterna på den lokala nivån på olika sätt bör stärka de anställdas möjligheter till kompetensutveckling.

Snabbare löneökningar än i omvärlden

Trots att avtalsrörelsen 1998 innebär en nedväxling av den nominella löneökningstakten beräknas de svenska timlönerna fortsätta att öka snabbare än i våra viktigaste konkurrentländer. I tabell 5.2 redovisas den genomsnittliga löneökningen i Europa enligt OECD:s bedömning i juni 1998.

Tabell 5.2 Genomsnittlig lönekostnadsökning i näringslivet
Procent per år

	1996	1997	1998 (prognos)	1999 (prognos)
Tyskland	2,4	2,2	1,8	1,9
Österrike	2,0	2,0	2,2	2,7
Finland	2,9	1,7	3,4	2,8
Nederländerna	2,1	2,5	2,7	3,6
Belgien	1,0	2,7	2,5	2,6
Frankrike	2,8	3,3	2,3	2,4
Italien	4,3	4,4	3,2	2,8
Spanien	3,6	3,1	3,0	3,5
Portugal	5,5	6,0	4,1	4,0
Irland	3,5	4,9	6,0	5,9
Storbritannien	3,3	4,9	5,4	4,8
Danmark	3,6	4,0	4,3	4,7
Norge	3,0	4,8	5,0	5,8
Grekland	10,9	9,5	6,7	5,5
Schweiz	0,7	0,5	0,7	1,2
Västeuropa	3,2	3,5	3,1	3,1
EU-länderna	3,3	3,5	3,1	3,1
EMU-länderna	3,0	3,1	2,5	2,6

Källa: OECD Economic Outlook June 98

Den genomsnittliga löneutvecklingen i de länder, som beräkningen av den s.k. europanormen baseras på, ligger enligt dessa OECD siffror på ca 3 procent. Flertalet av de länder, som kommer att delta i den monetära unionen vid dess start den 1 januari 1999, har en lägre löneökningstakt. Den beräknade genomsnittliga löneökningstakten i de blivande EMU-länderna ligger runt 2,5 procent. EMU-ländernas genomsnitt dras samtidigt upp något av Nederländerna, Portugal och Irland där tillväxten för närvarande är mycket snabb, samt av Spanien och Italien där nedväxlingen av inflationstakten har släpat efter något. I Tyskland ligger löneökningstakten runt 2 procent. Senare uppgifter från OECD tyder på att den genomsnittliga europeiska löneökningstakten under år 1998 kan komma att bli något lägre än de ovan redovisade bedömningarna.

För att uppnå en god sysselsättningsutveckling måste den svenska lönekostnadsutvecklingen anpassas till utvecklingen i våra viktigaste konkurrensländer. Den definitiva lösningen av växelkurserna inom EMU kommer att sätta hård press på de länder vars löneutveckling under en längre tid avviker från genomsnittet för hela EMU-regionen. Om Sverige längre fram

skulle välja att gå med i EMU kommer detta förhållande även att få en direkt betydelse för den svenska lönebildningen. Inflationsrestriktionen i ekonomin kommer dock att vara fortsatt stark även om Sverige väljer att stå utanför valutaunionen. EMU-blockets relativa betydelse vid bedömningen av den svenska konkurrenskraften kommer dessutom troligen att öka oavsett om vi går med eller väljer att stanna utanför EMU.

6 Forskarnas synpunkter på parternas förslag till åtgärder

Utredningen har låtit ett antal forskare inom nationalekonomi, statskunskap och juridik skriva rapporter, som kan belysa de av parterna presenterade förslagen till förbättringar av lönebildningen. Forskarna fick även, mot bakgrund av sina erfarenheter och den forskning, som har bedrivits om lönebildning, framföra egna förslag till åtgärder. De rapporter, som forskarna överlämnat till utredningen, presenterades vid ett seminarium i september 1998 (bilagorna 1 – 7).

I detta kapitel sammanfattas forskarnas rapporter. Sammanställningen begränsas till de aspekter på förslagen, som forskarna själva har valt att behandla. Någon värdering av tyngden i och underbyggnaden för de olika argument, som har framförts, har ej gjorts. I det första avsnittet 6.1 behandlas förslagen om att medlarna skall ges befogenhet att agera tidigt i förhandlingsprocessen och att skjuta på konflikter samt förslaget om förlängd varseltid. Flera av forskarna har valt att analysera dessa tre förslag samlat. I de följande avsnitten 6.2 – 6.7 behandlas förslagen om tidsmässig samordning av förhandlingarna, sammanläggning, medlemsomröstning, annan konfliktlösningsmetod, begränsad rätt till sympatiåtgärder och införandet av en proportionalitetsprincip. Avslutningsvis presenteras i avsnitt 6.8 de förslag till åtgärder för att förbättra lönebildningen, som forskarna själva har framfört.

Rapporterna är skrivna av generaldirektör Susanne Ackum Agell vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, professor Steinar Holden och professor Karl-Ove Moene vid Sosialøkonomisk institutt Universitetet i Oslo, professor Richard Freeman vid Harvard University och NBER (National Bureau for Economic Research), professor David Metcalf vid Centre for Economic Performance, London School of Economics, professor Nils Elvander vid Uppsala universitet, professor Niklas Bruun vid Svenska handelshögskolan i Helsingfors och Arbetslivsinstitutet i Stockholm samt professor Antoine Jacobs vid The Catholic University of Brabant i Tillburg.

6.1 Agera tidigt, skjuta på konflikt och förlängd varselperiod

De förslag, som har framförts, innebär i korthet att medlarna bör ges befogenheter att, i samråd med parterna, säkerställa att en sådan tidsplanering samt ordning för förhandling och tvistelösning kommer till stånd mellan parterna, som främjar att nya avtal träffas innan de gamla löpt ut. Vidare har föreslagits att så snart en part har varslat om konfliktåtgärder skall överläggningar ske med en riksförlikningsman, som skall kunna besluta om tvångsmedling och skjuta upp eller avbryta stridsåtgärder så länge som medlingen pågår. Förslag har dessutom framförts om att den nuvarande lagstadgade varseltiden innan konflikt får träda i kraft bör förlängas.

Flera av forskarna har konstaterat att förslagen har som gemensamt syfte att ge parterna tillräckligt med tid för att säkerställa att alla möjligheter att på fredlig väg nå ett avtal prövas. Holden & Moene anser dock att tidsaspektens betydelse för lönebildningen i sig kan förväntas vara relativt liten. Freeman framhåller att medling rent allmänt är bra eftersom det minskar risken för konflikter, men det är tveksamt om medling i sig kan åstadkomma så mycket när det gäller lönebildningen i samhället som helhet. Det finns andra reformer som kan förmodas ha större effekt.

Flera av forskarna menar att det kan ha en viss betydelse om medlarna ges ökade befogenheter att i samråd med parterna säkerställa en tidsplanering samt ordning för förhandlingar och tvistelösning, som främjar att nya avtal träffas innan de gamla löpt ut. Elvander anser att möjligheter som motsvarar dem som finns i industriavtalet, bör genom allmänt hållna formuleringar i lag tillföras det statliga medlingsinstitutet. De bör dock vara dispositiva i förhållande till kollektivavtalslösningar (se vidare avsnitt 6.8). Industriavtalets opartiske ordförande är enligt Elvander den viktigaste innovationen bland arbetsmarknadsparternas initiativ till förbättringar. De opartiska ordförandena kan träda in på ett tidigt stadium och aktivt verka för en fredlig uppgörelse. De har vidareutvecklat den informella förstärkning av förlikningsmannainstitutet som skett genom den medlingsverksamhet, som bedrivits av medlare under senare år. Ackum Agell framhåller att det bland parterna redan förefaller finnas en ambition att starta förhandlingarna tidigt i syfte att försöka komma fram till en ny överenskommelse innan det gamla avtalet löper ut.

Befogenheter för medlare att träda in tidigt i förhandlingsprocessen kan skapa möjligheter till förbättringar av lönebildningen, men medför även risker. Elvander menar att en förhandlingsprocess under medverkan av medlare, som träder in i god tid innan det gamla avtalet löper ut, kan bidra till att utveckla ett klimat av ömsesidighet, tillit och samarbetsvilja. Det

kan minska risken för öppna konflikter och förbättra lönebildningen. Metcalf påpekar att det å andra sidan kan finnas en risk för att de avtal som sluts inte innehåller lösningar, som på ett effektivt sätt bidrar till en snabb produktivitetstillväxt, om parterna i för hög grad förlitar sig på medlarnas agerande för att lösa intressekonflikter. Även om medlarnas agerande i sig kan ge upphov till en mer dämpad nominell löneutveckling är inte mycket vunnet ur sysselsättningssynpunkt om produktivitetstillväxten samtidigt blir lägre. Skälet är att ökningen av enhetsarbetskostnaden i så fall kan komma att bli fortsatt hög.

Att parterna börjar sina förhandlingar tidigt är i sig ingen garanti för att de tecknar avtal tidigare än de annars skulle ha gjort. Flera av forskarna bl.a. Freeman, Holden & Moene framhåller att de verkliga förhandlingarna sällan kommer igång förrän det är nödvändigt. Forskning om medling på arbetsmarknaden tyder på att förhandlarna alltid tenderar att ta i anspråk hela den tid som finns tillgänglig och att medlingsarbetet blir effektivare ju närmare den definitiva tidsgränsen förhandlarna kommer. Holden & Moene menar därför att klara tidsgränser kan bidra till ett effektivare medlingsarbete, samtidigt som förlängningar av den tidsperiod under vilken förhandlingarna bedrivs, i sig inte kan förväntas ha någon avgörande betydelse för möjligheterna att nå en uppgörelse. Enligt Freeman kan intressanta exempel i detta avseende hämtas från avtalsförhandlingarna på den amerikanska arbetsmarknaden. Där inleder parterna ofta förhandlingarna flera månader innan det gamla avtalet löper ut. Det krävs dock inte sällan hot om strejk och lockout för att förhandlingarna skall komma igång på allvar.

Vad gäller förslagen om rätten att skjuta på stridsåtgärder och längre varselperioder framhåller Holden & Moene att de ger medlarna ökade möjligheter att koordinera förhandlingarna inom olika branscher. Stridsåtgärderna kan dessutom få mindre skadliga effekter om de som konflikten slår emot får längre tid på sig att förbereda sig inför konflikten. Ackum Agell framhåller att dessa förslag även kan öka incitamenten hos parterna att lösa konflikten på egen hand om parterna uppfattar medling som ett hot. Elvander anser att möjligheterna att tvinga parterna till medling bör lagfästas i förtydligad form. Det bör finnas en möjlighet till uppskov av en varslad konflikt, såsom i industriavtalet. Det bör dock inte finnas någon rätt för medlaren att avbryta pågående stridsåtgärder. Andra forskare är tveksamma till förslagets effekter, men framhåller att det i vissa sektorer kan finnas något att vinna med att beordra uppskov med stridsåtgärder. Freeman menar att parterna troligen kommer att kalkylera in uppskovet i tidsplanen för förhandlingen så att tiden för förhandlingen utsträcks med uppskovstiden.

Bruun framhåller att det i sig inte finns några sakliga skäl, som talar emot befogenheten att skjuta på stridsåtgärder, men att det finns en rad

tekniska och rättsliga frågor, som kan diskuteras. Det gäller bl.a. vem som skall fatta beslutet samt hur länge och under vilka förutsättningar stridsåtgärderna får skjutas upp. Bruun menar att det bör vara förlikningsmannen, som ges i uppgift att bedöma behovet av ett uppskov. Tiden för uppskov bör vara högst 14 dagar. I synnerhet om förhandlingstabellen samordnas kan många medlingsuppdrag komma samtidigt, vilket talar för att tiden inte bör vara alltför kort. Förlikningsmannen bör ges en långtgående frihet att pröva förutsättningarna. Uppskov bör i vart fall betingas av något behov som ansluter till medlingsverksamheten. Varselskyldigheten bör även omfatta sådana åtgärder, som inte innefattas i det ursprungliga varslet.

Om medlarna ges ökade befogenheter är det enligt Ackum Agell viktigt att det finns tydliga regler för medlarnas verksamhet. Om medlaren primärt skall se till samhällsekonomiska intressen, så bör han/hon internalisera de negativa externa effekter (t.ex. ökad arbetslöshet och därav höjda skatter), som kan uppstå vid för höga löneökningar. Det är vidare värt att betona den pedagogiska roll, som ett förstärkt medlingsinstitut skulle kunna ha för att uppnå samsyn hos arbetsmarknadens parter om vad den svenska arbetsmarknaden tål i form av höjda löner utan negativa sysselsättningseffekter.

Man kan enligt Ackum Agell dra paralleller till den roll som chefen för en oberoende riksbank har. Det innebär bl.a. att man måste ta ställning till under vilka förutsättningar en medlare skall kunna avsättas. Man bör även fundera över vilka incitament medlare har att se till hela ekonomins intresse och hur man garanterar medlarnas oberoende och medlarnas förtroende hos arbetsmarknadens parter.

Det är enligt Ackum Agell slutligen viktigt att även beakta de sammantagna konsekvenserna av de olika förslag som har framförts. Om t.ex. rätten att skjuta på varslade stridsåtgärder paras med slutbudsmetoden, har man i praktiken berövat de fackliga organisationerna deras konflikträtt.

Jacobs framhåller att studier av den statliga medlingsverksamheten i olika europeiska länder visar att det finns vissa gemensamma drag mellan de olika systemen. Ett är subsidiaritet. Den statliga medlaren brukar komma in först när medling inte ordnas på annat sätt. Medlarna har sällan rätt att använda tvångsåtgärder och försöker i allmänhet att få till stånd ett samarbete med parterna. Ibland förekommer vissa inslag av tvång. Det kan gälla skyldighet att infinna sig hos medlaren, att få medlarbud offentliggjorda eller att hålla medlemsomröstning om medlarbud. På vissa håll är det förbjudet att strejka före medling. Konventionerna på området tillåter en avkylningsperiod under vilken parterna tvingas avvakta med stridsåtgärder.

Holden & Moene framhåller att förslagen även kan analyseras utifrån modern spelteori. Medlarna kan spela en viktig roll när det gäller att

underlätta informationsflödet mellan parterna, dämpa överdrivna förväntningar om utfallet av en konflikt samt att göra det lättare för parterna att backa från tidigare positioner. Förutsättningarna för detta ökar om medlarna kommer in på ett tidigt stadium i förhandlingsprocessen. I de spelteoretiska modellerna är hoten om konflikt viktiga för utfallet av en förhandling. Om såväl arbetstagarna som arbetsgivarna agerar rationellt, och deras möjligheter att göra en realistisk bedömning av det sannolika utfallet av en konflikt är densamma, tenderar de att hitta en lösning utan att hoten verkställs. Båda parter kan på så sätt undgå de höga kostnader som ofta är förknippade med konflikten (Hicks paradox). Genom att bidra till ett sakligt informationsflöde och i möjligaste mån motverka den asymmetri, som kan finnas i tillgången till saklig information, kan medlarna medverka till att överenskommelser träffas på fredlig väg. I situationer där parterna bundit upp sig hårt vid sina respektive positioner kan medlarna dessutom ibland underlätta en lösning av konflikten genom att ta på sig en del av den kritik mot kompromissförslaget, som annars skulle ha riktats mot förhandlingarna.

6.2 Tidsmässig samordning av förhandlingarna

Förslaget innebär i korthet att samtliga nya riksavtal om löner och allmänna anställningsvillkor bör sluta vid ett gemensamt datum. Det bör prövas vilka ytterligare åtgärder som behövs för att åstadkomma en tillräcklig grad av samordning mellan avtalsperiodernas längd.

I de rapporter, som forskarna har överlämnat till utredningen, framhålls att det knappast finns rättsliga möjligheter att förbjuda parterna att träffa avtal för annan tid än de själva önskar. Tidsmässig samordning kan därför bara åstadkommas av parterna själva. Bruun menar att det även kan ställas ifråga huruvida det är realistiskt eller inte att i framtiden upprätthålla den grad av centralisering av förhandlingssystemen, som en tidsmässig samordning förutsätter. Elvander menar att medlarna emellertid bör ha möjlighet att erbjuda parterna en bred frivillig samordning av avtalsperiodernas längd.

En förutsättning för att tidsmässigt samordnade förhandlingar skall ge upphov till några positiva effekter på lönebildningen är enligt Freeman att någon bransch eller sektor tillåts sätta en norm för övriga delar av arbetsmarknaden genom att sluta avtal före övriga i en avtalsrörelse. Parterna på arbetsmarknaden bör därför komma överens om vem som skall gå först. Om det uppkommer oklarheter kring frågan om vilken bransch som sätter

normen, kan det bli svårt att uppnå nya överenskommelser snabbt och fredligt.

Ett gemensamt datum för alla avtal skulle enligt Holden & Moene kunna vara till stor fördel, förutsatt att det är möjligt att koordinera lönesättningen, så att hänsyn kan tas till de negativa effekter som höga löneökningar för en grupp kan ha för övriga gruppers välbefinnande. Det skulle underlätta lönejämförelser mellan grupper av anställda, vilket i sin tur ökar förutsättningarna för en samordning. Det skulle också kunna göra lönebildningen mer flexibel i den bemärkelsen att drastiska förändringar av de ekonomiska förutsättningarna kan slå igenom samtidigt på alla löner.

Holden & Moene framhåller dock samtidigt att om koordineringen misslyckas leder gemensamma avtalsperioder troligen istället till högre löneökningar än om avtalsperioderna är oberoende av varandra. Det sammanhänger med att lönerna ofta antas vara "strategiskt komplementära". Ju högre lönerna blir för en grupp, desto högre tenderar lönerna att bli för andra grupper. Om avtalen ingås vid olika tillfällen, kan därför de som förhandlar först vilja sätta lönen lägre, särskilt om det finns en omförhandlingsklausul i det första avtalet. Sätts lönerna samtidigt kan en fackförening emellertid påverka andra gruppers löner endast via en koordinering av förhandlingarna. Samordningen måste då fungera för att det skall finnas skäl för en enskild facklig organisation att visa återhållsamhet.

Freeman framhåller att en tidssamordning även i andra avseenden kan ge upphov till såväl nya möjligheter som problem. Om alla tecknar avtal ungefär samtidigt, är det mera sannolikt att de kommer fram till samma resultat. I vissa avseenden kan det betraktas som en återgång till centrala förhandlingar. Vidare får de ekonomiska villkoren vid den tid då avtalen tecknas stor inverkan på innehållet i avtalen. Ett system där olika avtal ingås för olika långa avtalsperioder vid olika tidpunkter, ger större förutsättningar för att ändrade samhällsekonomiska förutsättningar successivt kan få genomslag i kollektivavtalen. Ackum Agell framhåller att alternativet med fullständigt osynkroniserade förhandlingar, som är så utspridda i tiden att jämförelse mellan avtalen kan avfärdas som irrelevant, kan vara ett likvärdigt alternativ till den tidsmässiga samordningen. Hon menar dock att forskningen på detta område har svårt att ge något entydigt svar på frågan om vilket av alternativen som är bäst. Alternativet med tidsmässig samordning är dock troligen att föredra, eftersom det även vid fullständigt osynkroniserade avtalsperioder kan finnas en risk att en jämförande diskussion kan uppstå.

Slutligen framför Metcalf synpunkter även på avtalsperiodernas längd. I denna fråga är det möjligt att resonera på två sätt. Korta avtalsperioder kan å ena sidan skapa större möjligheter till anpassning vid drastiska föränd-

ringar på det makroekonomiska planet. Å andra sidan innebär korta avtalsperioder per definition fler förhandlingar, vilket ökar risken för konflikter.

6.3 Sammanläggning

Förslaget innebär att medlingsinstitutet bör ges rätt att begära att parterna fattar gemensamma beslut om att acceptera eller avvisa förslag till avtal inom olika avtalsområden, s.k. sammanläggning. Medlarna bör även ha möjlighet att lägga ett begränsat medlingsbud, som endast innehåller en precisering av hur mycket löner och andra ersättningar skall höjas, om en part har förhindrat medling.

Flera av forskarna har lagt stor vikt vid det problem, som sammanläggningen är tänkt att lösa. Problemet är att små grupper av arbetstagare kan skaffa sig bättre förmåner i en förhandling om de har ett starkt konfliktvapen. Holden & Moene menar att det finns starka samhällsekonomiska skäl att söka motverka att sådana grupper använder hot om stridsåtgärder för att få högre löneökningar än andra arbetstagare. Om man minskar deras möjligheter att pressa upp lönerna bidrar det till att dra ner lönetrycket över hela linjen. Dessutom kan den starka ställning, som dessa grupper har, ofta sammanhänga med underliggande imperfektioner på produktmarknaderna. Dessa imperfektioner kan förvärras av höga löneökningar vilket innebär att de samhällsekonomiska effektivitetsförlusterna blir än större. Högre lön till starka grupper på arbetsmarknaden leder också till en ökad lönespridning.

Enligt Holden & Moene kan sammanläggning även ses som en metod för att uppnå en samordnad återhållsamhet i lönesättningen. Med en sammanläggning minskar risken för att de mindre organisationerna väntar ut förhandlingarna på de stora avtalsområdena för att sedan kräva högre löneökningar för de egna medlemmarna.

Holden & Moene framhåller dock att sammanläggningen inte är någon idealmetod för att komma tillrätta med de ovan beskrivna problemen. Den kan ge upphov till starka protester och kan te sig både orättvis och odemokratisk. Elvander menar att sammanläggningen är oförenligt med den stora förbundsautonomi, som sedan början av 1980-talet växt fram på den svenska arbetsmarknaden. Med en sammanläggning kan Medlingsinstitutets makt bli för stor. Det kan försvaga parternas ansvar och undergräva legitimiteten för uppgörelserna och regelsystemet. I praktiken finns det stora likheter mellan sammanläggning och skiljedom. Elvander menar att en sammanläggning därför endast bör ske efter övertalning och inte genom tvång.

Bruun framhåller att de danska erfarenheterna visar att ett system med sammanläggning inte är lätt att genomföra. Förfarandet har rönt sträng

kritik från ILO. Särskilt problematiskt har det varit att sammanlägga avtalsområden där avtal redan ingåtts, med områden där dödläge uppstått. Konflikter kan dessutom uppkomma mellan olika grupper av anställda. Mot denna bakgrund förefaller det ändamålsenligt att i första hand söka andra lösningar. Ett sätt kunde vara att ge medlaren i uppdrag att medlarbud skall utgå från de centrala parternas gemensamma uppfattningar om tillgängligt löneökningssutrymme. Sammanläggningssystemet kan dock tänkas komma till användning i den formen att vissa centrala avtalsparter på förhand klart definierar vilka avtalsområden som skall samordnas. Det förutsätter emellertid att det finns en facklig eller branschmässig grund för sammanläggningen.

Ackum Agell menar att förslaget om sammanläggning även kan diskuteras utifrån hypotesen att ju mer parterna har att besluta om, desto större är sannolikheten att beslutet sker utifrån ett brett perspektiv. Det anknyter därmed till den forskning som bedrivits om huruvida centraliserade löneförhandlingar kan bidra till lönemoderation. Ju bredare perspektiv förhandlingarna tvingas ha, desto större är sannolikheten för att de internaliserar den arbetslöshet, som skapas av vidlyftiga avtal. Detta samband har dock ofta betraktats som "puckelformigt" så att den sämsta lösningen är okoordinerade förhandlingar på förbunds nivå. Fullständig centralisering eller fullständig decentralisering är enligt denna forskning att föredra. Metcalf framhåller att det finns en väl utvecklad teoretisk grund för detta samband, men ingen stabilitet i de empiriska skattningarna av sambandet.

6.4 Medlemsomröstning

Förslaget innebär att krav bör kunna ställas på medlemsomröstning om lämnade medlingsbud innan parterna äger rätt att utlösa stridsåtgärd.

Enligt de erfarenheter, som flera av forskarna redovisar, är motivet för krav på medlemsomröstning sällan verklighetsförankrat. Freeman pekar t.ex. på att medlemsomröstning före stridsåtgärder är obligatoriskt i USA. Där röstar medlemmarna ytterst sällan nej, när deras fackliga ledning önskar tillgripa stridsåtgärder. Snarare är det fler som röstar ja, även när de egentligen inte vill strejka. Freeman menar att omröstningar ofta leder till att parterna befäster sin inställning i förhandlingsfrågan samtidigt som deras kompromissvilja minskar. Ibland vägrar medlemmarna att anta ett bud i hopp om att få ett nytt, som är bättre. På det hela taget bidrar det enligt Freeman inte till väl avvägda avtalsresultat. Det leder inte heller till någon bra samordning av olika avtal. Om fackföreningar själva vill ordna omröstning kan de göra det, men det är ingenting som lagstiftaren har anledning att påfordra. Även Elvander menar att förslaget om medlems-

omröstning före konflikt bör avvisas. Hur interndemokratien i organisationerna fungerar bör vara organisationens ensak.

Några av forskarna kan dock tänka sig att medlemsomröstning under vissa förutsättningar kan bidra till en viss förbättring av lönebildningen. Bruun anser att medlaren eventuellt skulle kunna ges rätt att beordra organisationer att i vissa situationer genomföra medlemsomröstning. Själva genomförandet bör dock i så fall helt vila på parterna själva. Brott mot skyldigheten kunde förslagsvis leda till en kännbar ekonomisk sanktion och bör inte påverka stridsåtgärdens laglighet. Ackum Agell framhåller att det kan finnas argument för en medlemsomröstning, som grundar sig på "insider-outsider" teorin. Man vet från nationalekonomisk forskning att långtidsarbetslösa riskerar att få litet inflytande över lönebildningen i ekonomin. Genom en medlemsomröstning skulle de eventuellt kunna göra sin röst hörd. Det är dock inte säkert att det i praktiken har någon betydelse.

6.5 Annan konfliktlösningsmetod

Förslaget innebär att medlarna bör ges befogenheter att föranstalta om annan konfliktlösningsmetod, t.ex. slutbudsmetod eller skiljedom.

Holden & Moene har gjort en systematisk genomgång av de effekter som ett skiljeförfarande kan tänkas ha på avtalsförhandlingarna. Enligt Holden & Moene ändras förhandlingsklimatet avsevärt när parterna vet att en tvist kommer att avgöras genom skiljeförfarande. Förhandlingsbuden läggs mot bakgrund av det förväntade utfallet i skiljeförfarandet. Man kan enligt Holden & Moene urskilja flera situationer:

- Om utfallet av skiljeförfarandet kan förutses med säkerhet blir det ingen skillnad mellan ett framförhandlat resultat och ett skiljeavgörande, eftersom parterna kan välja skiljeförfarande genom att vägra att anta motpartens bud.
- Forskning visar att om det råder osäkerhet om den kommande skiljedomens och båda riskerar att förlora, tvekar båda sidor att låta tvisten gå till skiljeavgörande. Ju större osäkerheten är, desto större är chansen att parterna träffar avtal.
- Om skiljeförfarandet vanligen går till så att resultatet är en medelväg mellan det ena budet och det andra, uppstår det lättare dödläge i förhandlingarna, eftersom de slutliga buden tenderar att påverka utfallet. Hur skiljedomarna i praktiken resonerar är mindre viktigt än hur parterna tror att de kommer att resonera. Konfliktlösningsreglerna måste därför utformas så att parterna inte tjänar på att lägga fram extrema krav i förhandlingarna.

- Slutbudsmetoden är ett sätt att göra det mindre frestande att lägga bud, som av strategiska skäl ligger långt från motpartens. I slutbuds-förfarandet har parterna inte något att vinna på ett sådant tillvägagångssätt. Utfallet beror på hur väl förhandlarna kan förutse utfallet av förfarandet. Återigen är det så att om båda sidor kan förutse utfallet kan de också lättare komma överens (jfr punkt 1).

Holden & Moene framhåller vidare att parterna i vissa fall kan föredra skiljeförfarande, t.ex. om en av dem eller båda har offentliggjort högt ställda krav och hamnat i en position där det inte går att frångå yrkandena. Förhandlarna kan då rädda ansiktet genom att skylla misslyckandet på skiljemännen. Det finns alltid en risk att förhandlingssystemet utvecklas så att skiljeförfarande blir nödvändigt av det skälet, vilket ibland brukar omnämnas som "den narkotiska effekten" av förfarandet.

Enligt Holden & Moene är det inte lämpligt att ha ett system där medlaren bestämmer om och när en tvist skall avgöras i ett skiljeförfarande. Om den medlande och dömande rollen blandas samman kan problem uppkomma. Utfallet av ett skiljeförfarande påverkar troligen förtroendet för medlaren i framtida medlingssituationer. Om medlaren har sådana farhågor kan det också i sin tur påverka skiljeavgörandet. Obligatoriskt skiljeförfarande kan också anses ha lägre legitimitet, om det avgörs av en tjänsteman än om det avgörs i parlamentet, eller i praktiken i regeringen som i Norge.

Holden & Moene menar också att det är svårt att dra upp linjerna för ett obligatoriskt skiljeförfarande. Det finns visserligen alltid potentiella vinster att göra eftersom kostnaderna för parterna vid obligatoriskt skiljeförfarande ofta kan vara lägre än kostnaderna vid en konflikt. Forskning inom den offentliga sektorn i Kanada har visat att lönerna blev högre i ett system med obligatorisk medling än i ett med fri konflikträtt. Om skiljemännen i ett slutbuds-förfarande väljer fackföreningens bud blir fackföreningens bud högre nästa gång och vice versa. Det innebär att lönerna på sikt anpassas till skiljenämndens uppfattning om det rimliga.

Holden & Moene framhåller samtidigt att det finns klara nackdelar med skiljeförfaranden, speciellt när förhandlingar innefattar många andra komplicerade frågor än löner. Det kan i dessa situationer vara näst intill omöjligt för skiljemännen att sätta sig in i alla frågor och bedöma vilket värde de har för parterna. Problemet kan möjligen lösas genom att skiljeförfarandet följs av nya förhandlingar, som sker med skiljedomen som utgångspunkt. Det kan dock vara en nackdel att parterna enas om något, som kan leda till problem för andra förhandlingsområden eller för tredje man.

Holden & Moene menar sammanfattningsvis att obligatoriskt skiljeförfarande är en kraftfull och kontroversiell metod. Ändå har det knappast någon större effekt på lönebildningen. Det går inte att använda ofta mot

stora grupper på så sätt att det får väsentligt dämpande effekt på lönerna. Däremot kan det användas med framgång för att koordinera löner och på det sättet uppnå en återhållsamhet. I slutbudsmedling kan skiljemännen inte alltid gå på arbetsgivarens bud. Det skulle inte inge förtroende i längden och det finns också risk för att arbetsgivarsidan skulle försöka utnyttja situationen genom att efter hand lägga allt lägre bud.

Även andra forskare menar att ett slutbudsförfarande kan leda fram till en större återhållsamhet i avtalsrörelsen. Ackum Agell framhåller att ju mer kunskap parterna har om vad medlarna anser vara i hela ekonomins intresse, desto närmare detta bud bör parterna komma. Om man lägger ett bud, som är långt ifrån den nivå som medlaren anser vara samhällsekonomiskt acceptabel, minskar chansen att medlaren väljer det budet. Det ställer dock väldigt stora krav på medlarens kompetens. En viktig roll för ett förstärkt medlingsinstitut kan vara att skapa samsyn mellan arbetsmarknadens parter om vad ekonomin tål. I det sammanhanget bör forskare på området vara involverade. Vid skiljeförfarande finns det dock en risk att parterna lägger orealistiska bud och att detta, då medlaren väger buden, resulterar i avtal, som inte är förenliga med en stabil utveckling på arbetsmarknaden. Metcalf menar att skiljeförfarande kan fungera om parterna är beredda att acceptera resultatet. Det är emellertid troligt att risken för vilda strejker ökar.

Andra forskare anser istället att blotta existensen av tvångsförlikning kan ha negativa konsekvenser. Bruun framhåller att svaga fackliga ledare populistiskt kan hävda höga löne- och andra krav i medvetenhet om att förlikningsmannen är den som slutligen tar ansvaret. Elvander framhåller att slutbudsmetoden kan ge för stor makt till medlare. Inslaget av hasard kan göra det svårt att uppnå bra och väl avvägda avtal.

Bruun påpekar att slutbudsmetod, skiljeförfarande och tvångsförlikning är tillåtna, enligt den europeiska sociala stadgan och ILO:s praxis, inom s.k. *essential services*, t.ex. sjukvård, elförsörjning, vattenförsörjning, teletjänster och flygtrafikkontroll. Det är enligt Bruun endast inom dessa områden som tvångsförlikning på allvar kan diskuteras. Tvångsförlikning skulle också kunna diskuteras för vissa andra samhällssektorer om avtalsystemet hamnar i en djup kris. Det finns dock enligt Bruun än så länge inga tecken på något sådant i Sverige.

Freeman framhåller att skiljedom är ett vanligt sätt att fastställa löner inom den offentliga sektorn i USA. Systemet fungerar tämligen väl. Han menar dock samtidigt att det från lönebildningssynpunkt kan vara riskfyllt att ge medlaren rätt att avgöra löner genom skiljeförfarande. Om ett samhälle inte bestämmer sig för att förbjuda strejker när medlingen inte fungerar, är det förmodligen bättre att låta parterna strida till slut. Det är besvärligt och kostsamt men parterna drar samtidigt lärdomar för framtiden. Om

parterna vill ha skiljeförfarande, kan de själva avtala om den saken. Det bör enligt Freeman inte tvingas fram genom lagstiftning.

6.6 Sympatiåtgärder

Enligt förslaget bör möjligheterna att vidta sympatiåtgärder tas bort. Stridsåtgärder bör sålunda endast få vidtas mot part, som omfattas av de aktuella förhandlingarna.

I flera av forskarnas rapporter framhålls att rätten till sympatiåtgärder kan sägas röra kärnan i den fackliga verksamheten (en för alla - alla för en). Ackum Agell menar att det vore ett stort ingrepp att eliminera den rätten. En sådan åtgärd bör föreslås endast om man klart kan belägga att maktförhållandena på arbetsmarknaden är av den arten att arbetstagar-sidans starka ställning till stor del förklarar de lönebildningsproblem, som man har haft under senare tid. Holden & Moene menar dock att sympatiåtgärder kan vara problematiska genom att de slår mot grupper, som inte har något med konflikten att göra. De får dock enligt deras uppfattning ses som en del i ett slags försäkringssystem, som ligger inbyggt i den fackliga solidariteten. Det kan därför finnas skäl att tänka sig för innan man avskaffar rätten till sympatiåtgärder.

Elvander pekar på tre argument som har framförts mot en begränsning av rätten till sympatiåtgärder. En begränsning

- kränker den grundlagsfästa rätten att vidta stridsåtgärder, vilket i sin tur kan leda till att förhandlings- och konfliktlösningssystemets legitimitet äventyras och skadar möjligheten att upprätthålla en normstyrning,
- slår mot rätten till internationella sympatiåtgärder vilket inte är rimligt sett ur ett EU-perspektiv,
- är i sig onödigt eftersom den stötande formen av fackliga sympatiåtgärder i stället kan hanteras med en regel om proportionalitet.

Bruun framhåller att sympatiåtgärder traditionellt har legat utom ramen för medlingssystemet. Detta eftersom det inte rör sig om någon konflikt som har uppkommit mellan sekundärkonfliktens parter. Bruun menar att det måhända i sig är ett förhållande som talar för att en sådan konflikt rätt bör begränsas. Ett förbud mot sympatiåtgärder kan komma att luckra upp kollektivavtalssystemet. Förbudets effekt som helhet torde dock vara marginell. Däremot kan den kontroll som facket utövar på oseriösa företag minska. Bruun framhåller också att ett medlingsinstitut möjligen kan ha till uppgift att informera om verkningarna av en varslad sympatiåtgärd.

Bruun pekar på att sympatiåtgärder inte skyddas av ILO-konventionerna på samma sätt som stridsåtgärder som vidtas för att tillvarata *egna sociala*

och ekonomiska intressen. Det är ändå inte alldeles lätt att genomföra ett sådant förbud. Om man gör det, ligger det nära till hands att fredsplikten blir absolut och att även politiska stridsåtgärder och demonstrationsåtgärder m.m. måste förbjudas. Bruun framhåller samtidigt att det rätts-tekniskt är lättare att införa en begränsning som riktar sig mot klart och entydigt definierade parter. I fall parterna på arbetsmarknaden inte självmant kan begränsa excessiva åtgärder mot småföretag förefaller det inte omotiverat att i den delen överväga en begränsning av rätten att vidta sympatiåtgärder (jfr det förbud som gällde 1994).

Freeman lyfter i sin rapport fram det förhållandet att olika former av sympatiåtgärder är förbjudna i USA. Det har haft en negativ inverkan på fackföreningarnas möjlighet att få kollektivavtal. Samtidigt har det eliminerat en del orimliga fackliga metoder. Metcalf anser att en begränsning av rätten till sympatiåtgärder och/eller införandet av en proportionalitetsprincip (se vidare avsnitt 6.7) skulle kunna användas som en metod för att förändra eventuella obalanser i maktförhållandet parterna emellan. Ändrade regler för sympatistreck skulle dock troligen behöva kombineras med ett nytt system för erkännande av föreningsrätten antingen genom ett statligt organ, som i USA, eller i form av allmängiltigförklaring av kollektivavtal.

6.7 Proportionalitetsprincipen

Förslaget innebär att det bör införas en bestämmelse om att det i en konfliktsituation skall råda rimliga proportioner mellan en stridsåtgärd och såväl dess syfte som dess skadeverkan.

Elvander anser att det finns starka skäl som talar för att en lagstadgad regel om proportionalitet bör införas. Erfarenheterna av lönebildnings-systemets brister under senare tid – inte minst i samband med 1995 års avtalsrörelse – tyder på att det faktiskt finns en obalans ifråga om konfliktstyrka, som kan vara en del av förklaringen till att löneökningarna i Sverige sedan länge genomgående har legat högre än i våra viktigaste konkurrentländer. Härtill kommer att föreställningen om proportionalitetsprinciper har fått ett starkt fäste i EG-rätten. Elvander menar att en regel om proportionalitet bör avse proportionen mellan såväl stridsåtgärden och dess syfte, som stridsåtgärden och dess följder. Regeln, som i lagtexten helst skall beskrivas med allmänt hållna formuleringar, bör i huvudsak fungera preventivt. Det får ankomma på Arbetsdomstolen att i några prejudikatsfall ange hur den skall tillämpas.

Holden & Moene framhåller att parterna i Sverige har större möjligheter både när det gäller att välja stridsåtgärd och att förlägga åtgärden i tiden än vad parterna har i Danmark och Norge. Det påverkar sannolikt förhand-

lingsresultatet på flera sätt. Holden & Moene har valt att analyserar effekterna av en proportionalitetsprincip utifrån att kostnaderna för en konflikt är en viktig faktor i förhandlingarna. Om en fackförening har möjlighet att välja en metod som kostar lite för organisationen och samtidigt leder till stora kostnader för arbetsgivaren, ger det den fackliga organisationen styrka i förhandlingarna. Det verkar rimligt att anta att en total strejk eller lockout medför större osäkerhet beträffande kostnaderna för den varslande organisationen än begränsade stridsåtgärder gör. En sådan osäkerhet gör den varslande parten mindre stark. Om osäkerheten är stor fordras det inte så stort tillmötesgående från motparten i förhandlingarna för att den varslande parten skall avstå från sin åtgärd. Holden & Moene menar att det därför kan finnas goda skäl för att begränsa rätten till partiella stridsåtgärder liksom rätten att fritt förlägga åtgärderna i tiden. I vissa fall kan det naturligtvis leda till att det blir omfattande stridsåtgärder i stället för små, begränsade sådana. På det hela taget är det ändå troligt att effekten blir positiv, men det kan också leda till nya inflammerade diskussioner, vilket kan försvåra lösningen av konflikterna. När lagen är allmänt hållen till sin utformning kan båda parter tro att de har lagen på sin sida.

Andra forskare menar att en proportionalitetsprincip kan vara svår att tillämpa. Metcalf framhåller att flera frågor måste klaras ut. Det gäller t.ex. vem som skall fatta de avgörande besluten och hur länge en stridsåtgärd skall tillåtas pågå innan den förbjuds. Man måste också hitta ett system för lönesättningen i *essential services* inom offentlig sektor där varje stridsåtgärd kan anses gå för långt. Metcalf menar även att det kan finnas risk för att det blir "carte blanche" till en ineffektiv eller macho-betonad arbetsledning.

Bruun framhåller att införandet av en proportionalitetsprincip skulle vara ett nytt inslag i den svenska arbetsrätten. Via EG-rätten har principen visserligen kommit in i nordisk arbetsrätt, men det finns knappast skäl att införa den som en allmän bestämmelse. Man kan se en viss logik i att använda proportionalitetsprincipen för att bedöma om en sympatiåtgärd bör vara tillåten, om den står i disproportion till de intressen, som står på spel i primärkonflikten. Frågan är dock hur man skall mäta en åtgärds skadeverkningar. Det faktum att en lärarstrejk innebär besparingar för den kommun som upprätthåller en skola innebär väl knappast att skadeverkningarna av en lärarstrejk blir mindre än skadeverkningarna av en strejk i en korvfabrik. Lidande och men, som drabbar resenärer vid t.ex. en flygstrejk kan också vara svåra att värdera. Proportionalitetsprincipen ställer oss enligt Bruun inför en rad svåra avvägningar. Det gör att inskränkningar i rätten till sympatiåtgärder bör förutsätta att sympatiåtgärdens omfattning och verkningar är uppenbart orimliga i förhållande till primärkonfliktens omfattning och betydelse.

Ackum Agell framhåller att det kan synas självklart att det skall råda rimliga proportioner mellan syftet med en stridsåtgärd och åtgärdens skadeverkningar. Problemet är dock hur parterna skall enas om vad som är rimligt. Måhända kan ett medlingsinstitut vara en lämplig instans för att fälla ett sådant avgörande. En möjlig invändning mot proportionalitetsprincipen är att den kan skapa incitament för parterna att ta till "storsläggan". Det är mer motiverat att ta till långtgående stridsåtgärder om man kräver en krona mer per timme än om det rör sig om två öre i månaden.

6.8 Forskarnas övriga förslag till förbättring av lönebildningen

Starkare koordinering av avtalsförhandlingarna

Holden & Moene framhåller att löneökningstakten kan dämpas genom en stärkt samordning av lönebildningen. En hög nominell löneökningstakt riskerar att leda till ökad arbetslöshet och en dålig sysselsättningsutveckling. Det är därför av stor vikt att arbetstagarna, och kanske i än högre grad arbetsgivarna, verkar för en starkare koordinering av löneförhandlingarna. Högre lön för en grupp kan av flera olika skäl ha en negativ inverkan på andra gruppers välfärd. Ett viktigt skäl är att högre löner leder till högre priser och drar ner köpkraften för alla. Om stora arbetstagargrupper förhandlar gemensamt kan de tänkas vilja sätta de nominella lönerna på en lägre nivå för att undvika dessa negativa effekter. Konkurrens mellan olika fackliga organisationer som rekryterar samma yrkeskategorier kan också leda till överdrivna lönekrav. Även där kan samordnade förhandlingar dämpa kraven. Det finns dessutom ett motsvarande destruktivt samband mellan lönesättningen i olika företag, eftersom höga löner i ett företag kan leda till rekryteringssvårigheter för andra företag. Ett större samarbete på arbetsgivarsidan kan därför dämpa tendenser till högt lönetryck i ekonomin.

Freeman ger exempel på en medlingsorganisation i USA, som har fungerat på ett sätt som ofta har lett fram till koordinerade avtal inom den offentliga sektorn. I organisationen finns representanter från fackföreningar i offentlig sektor och offentliga arbetsgivare. Organisationsföreträdarna har spelat en stor roll när det gäller att få tvistande parter att närma sig varandra, genom att arbetsgivarföreträdarna har talat med den lokala arbetsgivaren och de fackliga företrädarna med det lokala facket. Organisationen har en databas med tidigare avtal och med lokala anställningsvillkor, vilket underlättar jämförelser. De avtal, som sluts med

bistånd av medlingsorganisationen, orsakar inte störningar i förhållande till andra avtal i delstaten. Freeman framhåller även att en större grad av koordinering kan åstadkommas, t.ex. genom att låta avtalen inom vissa områden utgöra mönster för andra områden vad gäller ramarna för kommande avtal. Det kan minska risken för en snabb löneglidning.

Metcalf pekar på det danska lönesystemet som ett intressant exempel på att det inte behöver råda någon motsättning mellan centralt koordinerade löneförhandlingar och lokal lönebildning. Även i Sverige skulle det vara möjligt att ge de lokala förhandlingarna en större roll, samtidigt som man fortsätter att förhandla om minimilöner och trygghetsfrågor m.m. på nationell nivå. Det skulle troligen öka förutsättningarna för att få ett nytt förhandlingssystem allmänt accepterat. I Danmark tycks man ha funnit en medelväg som fungerar, även om allvarliga konflikter då och då kan bryta ut.

Resultatbaserade lönesystem

Freeman framhåller att det i USA och Storbritannien har funnits en utveckling mot lönesystem, som innebär att ersättningen till de anställda i större utsträckning tillåts variera beroende på företagets resultat. De anställda får del i det som annars skulle tillkomma ägarna. Arrangemangen för att åstadkomma detta varierar. Det kan röra sig om gemensamma förvärv av aktier och vinstdelningskontrakt av olika slag. Gemensamt är att arbetstagarna får ett ekonomiskt motiv och möjlighet till inflytande inte bara genom sitt eget arbete. Det ändrar i viss utsträckning de anställdas roll i företagen. Inflytandet skiljer sig t.ex. från det som arbetstagare får i företagsråd, genom att det ekonomiska engagemanget från arbetstagarnas sida blir styrande för inflytandet.

Freeman påpekar vidare att ägarinflytandet inte behöver begränsas till det egna företaget. Arbetstagares pensionsfonder kan ha andelar i andra företag än det som arbetstagaren är anställd i. Fackföreningar kan ha en framträdande roll att spela i ett sådant system. I USA har pensionsfonderna vuxit mycket i samband med uppgången på börsen. Det har främst varit unga välutbildade arbetstagare, som har intresserat sig för den formen av ägande, men det har också tillämpats med framgång för lågavlönade. Fackföreningarna har varit positiva och det största arbetstagarägda företaget i USA (United Airlines) har hög facklig organisationsgrad.

Fördelarna med olika former av ägande och vinstdelning är enligt Freeman flera. Erfarenheterna visar att företag med resultatbaserade lönesystem har något högre produktivitet. Eftersom det även finns forskningsresultat, som visar att de resultatbaserade lönesystemen leder till ökad produktivitet endast om arbetstagarna deltar i beslutsfattandet, har krav dessutom ställts på mer demokratiska beslutssystem. Sysselsättningen i företag med resultatbaserade lönesystem tenderar vidare att vara stabilare. Slutligen har det även visat sig att de resultatbaserade lönesystemen gör det lättare för företagen att rekrytera bra arbetskraft.

Det finns emellertid enligt Freeman även nackdelar. En av dessa är att arbetstagarna tar större risker och får räkna med större variationer i inkomsterna. Arbetstagarna kan komma att bli än mer beroende av ett enda företag. Om de anställda försöker att motverka detta genom att investera i flera olika företag kan istället andra intressekonflikter uppkomma. Vidare kan arbetstagarnas och fackföreningarnas ställning i företaget bli mer otydlig när arbetstagarna även får en roll som ägare. Systemen är också svårare att tillämpa inom den offentliga sektorn.

Resultatbaserade lönesystem skulle troligen passa bra i Sverige, där den sociala tryggheten och kollektivavtalen är väl utbyggda, framhåller Freeman. Valfärdssystemen kan balansera riskerna med resultatbaserade lönesystem för de enskilda arbetstagarna. Starka fackföreningar kan övervaka lönesystemen och kan samla andelar i ägarblock av rimlig storlek.

Även Metcalf påpekar att olika former av resultatbaserade lönesystem har blivit allt vanligare i Storbritannien och USA. Trots att det ännu inte finns någon enighet om dessa systems inverkan, varken på den makroekonomiska utvecklingen eller relationerna och effektiviteten på arbetsplatserna, är de ändå värda ett mera allvarligt övervägande än vad som tycks vara fallet i Sverige just nu. Även ett litet bidrag i form av en något snabbare produktivitetstillväxt, som de resultatbaserade lönesystemen i bästa fall kan ge upphov till, kan vara till god hjälp för möjligheterna att sänka den nominella löneökningstakten till en nivå som främjar en god sysselsättningsutveckling.

Även Bruun förespråkar resultatbaserade lönesystem, vilka i första hand borde utvecklas i syfte att uppnå en större grad av löneflexibilitet. Holden & Moene framhåller vidare att företagsvisa överenskommelser skulle kunna träffas även om investeringsplaner för såväl fysiskt kapital som humankapital i utbyte mot en, på kort sikt, återhållsam lönebildning.

Dispositiv lagstiftning baserad på den nya förhandlingsordningen inom industrin

Elvander föreslår att den nya förhandlingsordningen inom industrin används som mönster för en dispositiv lagstiftning om medlarnas befogenheter. Han menar att denna ordning är den mest långtgående och hoppgivande som parterna och medlarna på den svenska arbetsmarknaden åstadkommit under 1990-talet. Eftersom systemet med s.k. opartisk ordförande redan är prövat och befunnet livsdugligt bör den nya lagstiftningen innehålla ett generellt "erbjudande" till arbetsmarknadens parter att genom avtalslösningar liknande Industriavtalets införa detta institut och den därmed sammanhängande möjligheten att fastställa en tidsplanering med sikte på nya avtal innan de gamla löpt ut. De befogenheter, som de opartiska ordförandena har, bör genom en allmänt hållen formulering tillföras det ordinarie statliga medlingsinstitutet. Dessa bestämmelser blir alltså dispositiva i relation till bestämmelser enligt avtal. De måste följaktligen betraktas som de facto tvingande.

Denna förstärkning av medlingsinstitutet torde enligt Elvanders uppfattning kunna få större betydelse för att främja en väl fungerande lönebildning än alla andra förändringsförslag tillsammans. Denna bedömning styrks av såväl 1998 års förhandlingsomgång i industrisektorn, som de statsvetenskapliga teorierna om legitimitet och deliberativ demokrati. I stället för ett taktiskt spel kring medlingen (som parterna ofta bedrev under 1980-talet) kan en förhandlingsprocess under medverkan av opartisk ordförande utveckla ett klimat av ömsesidig tillit och samarbetsvilja. En dispositiv lagstiftning, baserad på Industriavtalet, stämmer också väl överens med det normbildningsmönster som EU de senaste åren har utvecklat inom den sociala dialogen.

Den aktiva arbetsmarknadspolitikens och arbetslöshetsförsäkringens utformning

Ackum Agell har i sin rapport framhållit att förslaget om ett förstärkt medlingsinstitut kan lanseras som en, men inte den enda, åtgärden för att förbättra lönebildningen på den svenska arbetsmarknaden. Bland de andra åtgärder, som bör diskuteras, förordar Ackum Agell framför allt att arbetsmarknadspolitik, inklusive arbetslöshetsförsäkringen, utformas så att den står i bättre samklang med en väl fungerande lönebildning.

För att bidra till en gynnsam lönebildning bör den aktiva arbetsmarknadspolitiken, i ökad utsträckning, utformas utifrån den gamla målsättningen att förhindra att flaskhalsar uppstår på arbetsmarknaden. Sökaktiviteten i ekonomin är viktig för lönebildningen. Ju större det effektiva arbetsutbudet är, dvs. ju fler arbetssökande till de lediga platserna, desto mindre är risken för stora inflationsdrivande löneökningar. Ersättningsnivån bör samtidigt vara enhetlig i alla arbetsmarknadspolitiska åtgärder och sammanfalla med ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen. Valet av åtgärd ska inte primärt avgöras av den enskildes kortsiktiga ekonomiska överväganden, utan baseras på en långsiktig strategi för att personen skall få fotfäste på den reguljära arbetsmarknaden.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken bör dessutom i ökad utsträckning inriktas mot att förhindra de tendenser, som finns, till marginalisering av stora grupper på arbetsmarknaden. Från lönebildningssynpunkt är ett skäl till detta att de långtidsarbetslösa i allmänhet utövar en mindre press nedåt på lönerna än de korttidsarbetslösa. Sökaktiviteten tenderar att avta med arbetslöshetstidens längd. De långtidsarbetslösa kan dessutom från arbetsgivarnas synvinkel vara mindre attraktiva än de korttidsarbetslösa. När "insiders" på arbetsmarknaden förhandlar om sina löner, finns det dessutom en risk att lönerna för dem som har ett arbete prioriteras på bekostnad av de arbetslösas möjligheter att få jobb.

Empiriska lönebildningsstudier tyder i allmänhet också på att en generöst utformad arbetslöshetsförsäkring leder till högre löner i ekonomin. Det är därför av stor vikt att arbetslöshetsförsäkringens roll, som inkomstförsäkring endast under en omställningsperiod, betonas. Den empiriska forskningen ger stöd för uppfattningen att en väl avvägd avgränsning av ersättningsperiodens längd har betydelse för arbetslöshetens nivå. Hur lång ersättningsperioden skall vara, och vad som skall inträda i dess ställe när den gått ut, är samtidigt mycket svåra frågor som måste utredas ordentligt innan ett förslag till en ny försäkring läggs fram.

Från lönebildningssynpunkt finns det slutligen argument, som talar för att man bör öka kopplingen mellan egenavgiften till försäkringen och den arbetslöshet, som kan skapas inom ett avtalsområde vid för höga löneökningar. Detta skulle tydliggöra att för höga löner leder till ökade egenavgifter, som "äter upp" stora delar av löneökningen.

7 Utredningens överväganden och förslag

7.1 Inledning

Utgångspunkter för utredningens förslag

Syftet med de förslag, som utredningen lägger fram, är att de skall bidra till en väl fungerande lönebildning och en god utveckling av den svenska ekonomin, med en stark tillväxt och stigande sysselsättning utan att inflationen drivs upp. Det är en nödvändig förutsättning för att sänka arbetslösheten och det lägger en bra grund för en god lönsamhet i företagen, starka offentliga finanser, stigande reallöner och goda anställningsvillkor i övrigt. Utredningen vill inledningsvis redovisa fyra utgångspunkter för förslagen.

Utredningens första utgångspunkt är att lönebildningen inte fungerar bra. Sedan mitten av 1970-talet har löneökningarna varit väsentligt högre i Sverige än i viktiga konkurrentländer. De löneavtal, som har slutits under 1998, ligger på en lägre nominell nivå än tidigare, men torde ändå innebära att löneökningarna blir högre än i Tyskland och andra länder i EU. Detta trots att arbetslösheten fortfarande är hög i Sverige och väsentligt högre än de mål, som statsmakterna har ställt upp.

Utredningens andra utgångspunkt är att ramarna för lönebildningen har betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Med ramarna avses t.ex. strukturen på arbetsmarknadens organisationer, förhandlingsformer, graden av samordning, medlingsfunktioner och olika regelverk på arbetsmarknaden. Lönebildningen är emellertid inte det enda som inverkar på hur väl samhällsekonomin fungerar. Även andra faktorer har betydelse för den ekonomiska utvecklingen, såsom den ekonomiska politiken, skatter, socialförsäkringar, arbetsmarknadspolitik m.m.

Utredningens tredje utgångspunkt är att avtal allmänt sett är bättre än lagstiftning. Avtalslösningar ger ofta en större stabilitet och legitimitet. De ger också bättre förutsättningar att ta hänsyn till de betingelser, som gäller inom olika delar av ekonomin. Det är mot denna bakgrund positivt att

SAF, LO, TCO och SACO har inlett samtal om möjligheterna till ökat samförstånd. Industriavtalet har varit en tillgång i årets avtalsrörelse och utredningen har noterat att det förs diskussioner om liknande avtal även på andra områden.

Utredningens fjärde utgångspunkt är att det krävs ett brett stöd bland arbetsmarknadens parter och i riksdagen för förändringar av lagstiftningen på detta område. Ett regelverk, som parterna accepterar, stärker legitimiteten och underlättar en väl fungerande lönebildning. Ett brett stöd i riksdagen ökar förutsättningarna för att de ramar för lönebildningen, som statsmakterna beslutar om, inte kommer att ändras med skiftande riksdagsmajoriteter.

Tidpunkten för genomförande av förändringar i ramarna för lönebildningen är särskilt gynnsam den närmaste tiden. Det finns nu treåriga avtal på huvuddelen av arbetsmarknaden, visserligen med möjlighet att säga upp den senare delen av avtalsperioden. De institutioner och den ändrade lagstiftning, som utredningen föreslår, bör finnas på plats innan avtalen löper ut. Det kan bli betydligt svårare att samla ett brett stöd för att genomföra förändringar om ett par tre år när avtalsperioderna går mot sitt slut och nästa riksdagsval närmar sig.

Förslagens inriktning

Utredningen lämnar förslag till förändringar av ramarna för lönebildningen inom fem områden. Förslagen bildar en helhet och skulle kunna lägga grunden för en väl fungerande lönebildning, som skulle kunna bidra till en god tillväxt, ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet. Förslagen är sammansatta med inriktning på att de skulle kunna accepteras av parterna på arbetsmarknaden som en rimlig kompromiss och få ett brett stöd i riksdagen.

(1) Medlingsinstitut. Direktiven har gett utredningen i uppdrag att lämna förslag till ett förstärkt medlingsinstitut, som skall ges ökade möjligheter att främja de övergripande samhällsintressena i avtalsförhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter. Utredningen föreslår att ett nytt och starkare Medlingsinstitut bör bildas senast den 1 januari år 2000. Det bör ha två uppgifter, att medla och att verka för en väl fungerande lönebildning. Medlingsinstitutet bör ledas av en ämbetsmannastyrelse på fem personer. Det bör ha tre anställda medlare varav en är chef med titeln riksmädlare samt ytterligare ca tio anställda, de flesta med kompetens i samhällsekonomi, juridik och lönestatistik. Institutet bör vidare knyta till sig tre expertråd i avtalsfrågor, samhällsekonomi respektive lönestatistik för samverkan med arbetsmarknadens parter. Förslagen är i detta avseende

i stort sett desamma som i utredningens delbetänkande Medlingsinstitut och lönestatistik (SOU 1997:164).

(2) Utökade befogenheter. Direktiven anger att institutet skall ges ökade befogenheter och ha en mer aktiv roll både när det gäller lönebildningen i stort och i de enskilda avtalsförhandlingarna. Utredningen föreslår att Medlingsinstitutet och medlarna bör få utökade befogenheter. Medlingsinstitutet bör kunna agera tidigt i löneförhandlingarna, verka för en samordning av tidsplaner, avtalsperioder och avtalsförhandlingar samt skjuta på konfliktåtgärder. Vidare bör Medlingsinstitutet kunna tillsätta medlare även utan parternas medgivande, kräva att parterna kommer till överläggningar och uppmana parterna att när alla medlingsinsatser är uttömda lösa en tvist genom skiljeförfarande. Även en förlängning av varseltiden föreslås. Genom dessa befogenheter får Medlingsinstitutet en betydligt starkare ställning än den nuvarande förlikningsmannaexpeditionen.

(3) Stärkt normbildning. I direktiven anges att Medlingsinstitutet skall ha tillgång till kvalificerade ekonomiska utredningar och kompetens att sammanställa och tolka statistik som är relevant för lönebildningen, samt att institutet även skall följa utvecklingen på den europeiska arbetsmarknaden. Utredningen föreslår att den årliga och månadsvisa lönestatistiken bör förbättras i enlighet med förslagen i delbetänkandet. Medlingsinstitutet bör vidare utarbeta en årlig rapport om löneutveckling, löneförhandlingar och arbetsmarknadslagstiftning i Sverige och i omvärlden. Institutet bör dessutom svara för att en årlig rapport om de samhällsekonomiska förutsättningarna för avtalsförhandlingarna utarbetas.

(4) Stramare konfliktregler. Direktiven innehåller inga uppdrag i denna del, men utredaren har stor frihet att beakta och vidareutveckla förslag från arbetsmarknadens parter. Utredningen föreslår att en proportionalitetsregel införs, som ger en rimligare balans mellan parterna på arbetsmarknaden genom att begränsa möjligheten till stridsåtgärder, som kostar lite för den egna parten, men som orsakar stora kostnader för motparten eller tredje man. Vidare föreslås att förbudet mot stridsåtgärder mot enmans- och familjeföretag återinförs. Däremot föreslår utredningen inte att medlemsomröstning måste genomföras före strejk och inte heller förbud mot sympatiåtgärder. Några av utredningens övriga förslag kommer emellertid att innebära begränsningar i möjligheterna till sympatiåtgärder.

(5) Jämställdhet. Direktiven anger att utredningen skall redovisa de jämställdhetspolitiska konsekvenserna av sina förslag. Utredningen redovisar fyra förslag, som kan medverka till en förbättring av jämställdheten. Den årliga lönestatistiken bör förbättras, vilket ger ökade möjligheter att följa löneutvecklingen för kvinnor och män. Databasen LINDA bör tillföras löneuppgifter för att förbättra möjligheterna att bedriva forskning om vad

som har betydelse för löneutvecklingen för kvinnor och män. Medlingsinstitutet bör i den årliga rapporten om löneutveckling m.m. ha ett särskilt kapitel om löneutvecklingen ur ett jämställdhetsperspektiv. Slutligen bör Medlingsinstitutet ha juridisk kompetens om jämställdhetsfrågor.

Genom dessa förslag förbättras möjligheterna för parterna att under fredliga former komma fram till avtal, som bidrar till en god utveckling av den svenska ekonomin.

Avtalsfrågor

Utredningen anser att många frågor rörande ramarna för lönebildningen kan regleras genom avtal mellan arbetsmarknadens parter. Ett exempel på ett sådant avtal är det s.k. Industriavtalet. Utredningens förslag är utformade så att Industriavtalet och liknande avtal skyddas. Medlingsinstitutet bör inte få befogenhet att tillsätta medlare och skjuta på konflikt på sådana områden. Medlingsinstitutet bör emellertid vara väl informerat om utvecklingen även på dessa områden och kunna bidra med såväl förhandlingsledare och medlare som annat stöd om parterna så önskar. Det är utredningens bedömning att det, även med de förslag som här läggs fram, kommer att finnas goda skäl för parterna att träffa denna typ av avtal om förhandlingsordningar m.m.

Utredningen vill utöver de ovan redovisade konkreta förslagen till institutioner och ändrad lagstiftning även peka på vissa möjligheter att inom avtalsförhandlingarnas ram förbättra lönebildningen.

För det första gäller det en ökad grad av samordning. Även om forskningen inte är entydig när det gäller konsekvenserna av en ökad samordning, så är det utredningens bedömning att fördelarna överväger, när man jämför med okoordinerade branschvisa förhandlingar. Denna bedömning stöds av den goda ekonomiska utvecklingen under senare år i flera länder i vår närhet – Danmark, Finland, Norge, Irland och Nederländerna – där man har haft en god tillväxt och en påtagligt minskad arbetslöshet.

Utredningen lägger förslag som avses kunna fungera oberoende av om parterna väljer att utveckla förhandlingssystemet mot mer samordnad eller lokal lönebildning, men förordar samtidigt att Medlingsinstitutet verkar för en samordning. En sådan samordning kan emellertid även åstadkommas av parterna själva och förutsätter i och för sig varken medverkan av Medlingsinstitutet eller ändrad lagstiftning. Det avgörande är i stället att parterna anser att fördelarna med en samordning överväger nackdelarna. Exempel på samverkan, som redan sker, är samordningen inom industrins område och samverkan av förbunden inom LO inför årets avtalsförhand-

lingar. Vidare sker samordning genom olika typer av nätverk på löntagarsidan och arbetsgivarsidan.

För det andra vill utredningen peka på möjligheterna att kombinera samverkan på central nivå med ett större utrymme för anpassning av lönesystemen inom de enskilda företagen och myndigheterna. Ett exempel på ett sådant system är det danska, vilket lämnar stort utrymme för lokal lönebildning. Det är lättare att klara en lönebildning, som är förenlig med låg inflation, om förhandlingarna om löneökningar i huvudsak sker på endast en nivå.

För det tredje vill utredningen peka på möjligheterna till olika former av resultatbaserade lönesystem. De kan utformas som exempelvis vinstandelssystem, personaldeläggande, pensionsfonder eller konjunkturutjämningsfonder. Flera av de forskare, som utredningen har anlitat, har framhållit fördelar med denna typ av lönesystem och att de har börjat få en ökad utbredning i exempelvis Storbritannien och USA. Resultatbaserade lönesystem tenderar att höja produktiviteten, stimulera mer demokratiska beslutssystem och göra det lättare att rekrytera bra arbetskraft. De kan också utjämna kostnadsutvecklingen över konjunkturen. Det finska systemet med uppbyggnad av konjunkturfonder inför inträdet i EMU är ett exempel på en åtgärd för att uppnå en sådan större grad av konjunkturrell löneflexibilitet.

Trepartssamverkan

Utredningen menar att det vore en stor fördel om statsmakterna och arbetsmarknadens parter kunde uppnå samförstånd om vad som är bra för landet. Den svenska modellen byggde under lång tid på en nära samverkan mellan staten och intresseorganisationerna, samtidigt som frågor om parternas inbördes förhållanden i relativt liten utsträckning reglerades i lag. Under 1970-talet skedde en förskjutning bl.a. genom att staten lagstiftade i vissa arbetsrättsliga frågor, som arbetsgivarsidan ansåg borde innefattas i arbetsgivarernas rätt att leda arbetet. Under 1980-talet valde de privata arbetsgivarna att satsa mer på opinionsbildning och att avveckla en del engagemang i de partsgemensamma organen. Genom denna utveckling har den form av samverkan, som var en del av en tidigare framgångsmodell, förlorat i betydelse.

Utredningen föreslår att regeringen inrättar ett råd för regelbundna överläggningar med arbetsmarknadens parter för att åter stärka samförstånd och samsyn. Det torde inte krävas någon särskild institutionell underbyggnad för ett sådant råd. Regeringskansliet och parternas kanslier torde kunna ge tillräckligt underlag för de regelbundna överläggningarna. Där emot bör de expertråd med representanter för arbetsmarknadens parter,

vilka utredningen föreslår i detta betänkande, kunna få en roll i detta sammanhang. En lämplig form kunde vara att de regelbundna överläggningarna förbereds av representanter för Regeringskansliet och Expertrådet för avtalsfrågor.

Erfarenheten från flera länder av liknande fora för diskussion är goda. De länder som nämndes ovan - Danmark, Finland, Norge, Irland och Nederländerna - har alla goda erfarenheter av trepartssamverkan. I samband med ekonomiska kriser har man kunnat samla sig omkring effektiva åtgärdspaket. I Danmark intensifierades samverkan i samband med de svåra ekonomiska problemen i mitten av 1980-talet. Ett annat exempel från Norge är det s.k. solidaritetsalternativet. I Nederländerna sker samverkan kontinuerligt i ett brett spektrum av samhällsfrågor, och där har samverkan formaliserats i partssammansatta organ med arbetsgrupper och kansliresurser. I Irland har samarbetet utvecklats kring de inkomstpolitiska uppgörelserna och i Finland sker samverkan inom ramen för inkomstpolitiska överläggningar. Även Österrike har en omfattande trepartssamverkan med kammare, som har till uppgift att tillvarata arbetsgivares och anställdas intressen när det gäller de flesta samhällsfrågor. Alla dessa länder har under senare år haft en god ekonomisk utveckling.

Utredningen vill till sist peka på möjligheterna att förbättra lönebildningen genom åtgärder på andra områden än de utredningen specifikt har arbetat med. För det första skulle det vara värdefullt om ett samförstånd kunde uppnås inom ramen för de föreslagna trepartsöverläggningarna, vilket innefattade en inriktning på låga nominella lönekostnadsökningar och låg inflation. Det skulle bidra till att både företag och offentlig sektor stärks och att möjligheterna till ökade reallöner förbättras. Därigenom stärks också möjligheterna till god tillväxt, ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet.

För det andra finns möjligheter att förbättra lönebildningen genom åtgärder på andra politikområden. Det gäller bl.a. skatte-, utbildnings- och arbetsmarknadspolitik. Utredningen vill här peka på att skatternas nivå, och särskilt marginalsatterna, kan inverka på den strukturella arbetslösheten. Utbildning och kompetensutveckling kan minska problemen med brist på vissa typer av arbetskraft, vilken kan driva upp löneglidningen och hålla igen tillväxten. Utbildningsnivån är för övrigt en av de faktorer som ger kraftigast utslag i studier av tillväxtens förklaringsfaktorer. Arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringen kan såsom en av de forskare, som utredningen har anlitat, har framhållit utformas så att den står i bättre samklang med en väl fungerande lönebildning. En inriktning av arbetsmarknadspolitiken på att förhindra flaskhalsar och marginalisering av stora grupper på arbetsmarknaden samt en hög sökaktivitet och väl avvägda ersättningsnivåer vore ur denna perspektiv värdefullt. Arbetslöshetsförsäkringen borde vidare ur denna synvinkel utformas som en om-

ställningsförsäkring med en avgränsning av ersättningsperiodens längd och en ökad grad av egenfinansiering. Samtidigt har de här nämnda frågorna betydelse för inkomstfördelning m.m., vilket får vägas in vid bedömningen av eventuella förändringar. Även denna typ av frågor bör kunna tas upp i trepartsöverläggningarna.

7.2 Medlingsinstitutets organisation och resurser

Utredningens förslag: Ett nytt medlingsinstitut bör inrättas senast den 1 januari 2000. Det bör organiseras och tilldelas resurser i enlighet med förslaget i delbetänkandet.

Skäl för utredningens förslag

Utredningen föreslog i delbetänkandet i november 1997 att Medlingsinstitutet bör ledas av en ämbetsmannastyrelse med fem ledamöter och med institutets chef som ordförande. Samtliga ledamöter och institutets chef borde enligt förslaget utses av regeringen. Institutets chef borde få titeln riksstämmedlare. Medlingsinstitutet borde enligt förslaget utöver institutets chef ha två medlare anställda och dessutom knyta till sig en grupp externa medlare. Mandatperioden för Medlingsinstitutets chef borde enligt förslaget följa samma principer som tillämpas för övriga myndighetschefer, vilket innebär att chefens första förordnande normalt skulle bli sex år. Även de två andra anställda medlarna föreslogs få tidsbegränsade förordnanden och utses av regeringen efter förslag av Medlingsinstitutets chef.

Därutöver föreslogs institutet dimensioneras för ytterligare tio anställda, varav sju personer med kompetens inom områdena samhällsekonomi, lönebildning, avtalsförhandlingar, arbetsrätt, lönestatistik och avtalstolkning samt tre personer för administrativa uppgifter. Institutet borde ha möjligheter att anlita extern expertis för utrednings-, analys- och forskningsuppdrag. Medlingsinstitutet föreslogs inrätta tre råd med experter från arbetsmarknadens parter inom områdena samhällsekonomi, lönestatistik och avtalsförhandlingar.

Utredningen vidhåller de förslag som presenterades i delbetänkandet. På några punkter har utredningen emellertid funnit anledning att utveckla resonemangen:

Förslaget att anställa tre medlare i Medlingsinstitutet har kritiserats i några av remissyttrandena. Förlikningsmannaexpeditionen menade i sitt yttrande att nuvarande system med sin stora flexibilitet gör det möjligt att

rekrytera de för medlingsuppgifter vid varje tillfälle bäst lämpade personerna med avseende på kunskaper, erfarenheter och personliga egenskaper. En grundförutsättning för att kunna utföra uppdraget är enligt expeditionen att medlaren/medlarna har parternas förtroende. När fråga uppkommer om att förordna medlare inhämtas därför regelmässigt parternas synpunkter. Denna möjlighet för parterna att påverka valet av medlare har alltid ansetts grundläggande i det svenska medlingsförfarandet. Det är därför enligt expeditionen av stort värde att ha stor frihet i valet av medlare och inte vara bunden vid ett fåtal. Erfarenheterna av den nuvarande ordningen, som grundar sig på en 90-årig tidsperiod, är enligt förlikningsmannaexpeditionen mycket goda och utredningen har enligt expeditionen inte redovisat några skäl till varför den skulle frångås.

De fackliga organisationerna ifrågasatte inte förslaget att det skall finnas medlare anställda i Medlingsinstitutet. LO kommenterade däremot de tre anställda medlarnas inbördes ställning och förordade att de borde vara likställda och i vissa fall ha att fatta gemensamma beslut. Kommunalarbetareförbundet och Handelsanställdas förbund framförde likartade synpunkter. De offentliganställdas förhandlingsråd (OFR) framhöll att det är viktigt att myndigheten utrustas med väl utbildade externa medlare, som ges tillgång till myndighetens resurser, och att parterna förutsätts ha förslagsrätt vid val av medlare inom det egna området.

Bland arbetsgivarorganisationerna framhöll endast Tidningsutgivarna att den nuvarande ordningen för att utse medlare borde behållas. Kommunförbundet angav att möjligheten att ta in externa medlare inte bara skulle gälla när det är stor arbetsbelastning på institutet och vidare anfördes att det är viktigt att parterna har ett inflytande över vem eller vilka som skall medla i tvisten. Arbetsgivaralliansen framhöll också att det är viktigt att kunna påverka vem som skall medla i en tvist. Kooperationens Förhandlingsorganisation (KFO) och Arbetsgivarverket ifrågasatte om det kommer att finnas behov av tre anställda medlare.

Utredningen vidhåller förslaget i delbetänkandet att Medlingsinstitutet bör ha tre anställda medlare. Utredningens förslag till uppgifter och befogenheter för Medlingsinstitutet förutsätter anställda medlare. Medlarnas arbetssätt föreslås förändras, vilket innebär att de måste kunna verka lång tid innan avtalen löper ut. Förberedelserna inför en avtalsrörelse, t.ex. för att åstadkomma bättre samordning av förhandlingarna, förutsätter att medlare kan samtala med parterna flera månader innan avtalen löper ut. Med hänsyn till det stora antalet avtalsområden och parter kommer det att krävas större personalresurser än tidigare, även med en relativt måttfull ambition när det gäller att hålla kontakt med parterna. Vidare bör Medlingsinstitutet kunna erbjuda parterna bistånd av medlare eller opartiska ordförande i enskilda förhandlingar i ett tidigt skede.

Dessutom föreslås medlarna få utökade befogenheter vid konflikt, vilket förutsätter en organisatorisk stabilitet, som inte har varit nödvändig tidigare. Förslagen att medlarna bör få mer förebyggande och rådgivande uppgifter förutsätter också att det finns anställda medlare att ta kontakt med. Även övriga uppgifter för Medlingsinstitutet, som att svara för lönestatistik och att följa den samhällsekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden, kräver en fastare form och större kontinuitet i verksamheten.

Det är vidare vanligt med anställda medlare i andra länder med statliga medlingsinstitut. Anställda medlare fungerar bra i de nordiska grannländerna. I Norge och Finland finns det heltidsanställda medlare. I Danmark sker avtalsrörelserna under en väl avgränsad period av året och där kombineras anställningen som medlare med andra arbetsuppgifter. I flera anglosaxiska länder - Storbritannien, Irland och USA - finns stora medlingsinstitut med många anställda medlare. Dessa organisationer har ett annorlunda arbetssätt än de nordiska. De arbetar mer förebyggande och rådgivande i konfliktlösning. Det beror på att dessa länder har andra arbetsrättsliga system, men också på att lönebildningen i dessa länder till stor del sker på lokal nivå.

Utredningen framför emellertid som alternativ till att från början anställa tre medlare att uppbyggnaden av Medlingsinstitutet i denna del sker stegvis. Inledningsvis kan det eventuellt vara tillräckligt med riksmedlaren som anställd medlare. Det finns flera osäkerhetsfaktorer, som Medlingsinstitutet bör beakta, när det gäller behovet av statliga medlare. En fråga gäller om fler parter såsom på industrins område kommer att enas om egna ordningar för konfliktlösning och om dessa kommer att göra att parterna inte behöver anlita medlare från Medlingsinstitutet. En annan fråga är i hur stor utsträckning parterna kommer att vilja att Medlingsinstitutet erbjuder förhandlingsledare. Det är vidare oklart om vi kommer att få fler eller färre svårlösta intressetvister på arbetsmarknaden samt hur många medlare som kommer att behövas till följd av att flera medlingar pågår parallellt. Ytterligare en fråga är om, och i så fall i vilken takt och utsträckning, lönebildningen blir mer lokal, vilket skulle kunna komma att kräva större insatser ifrån Medlingsinstitutet.

Utredningen menar vidare att det är viktigt att parterna på arbetsmarknaden har möjlighet att ge synpunkter på vilka personer som förordnas som fast anställda medlare och medlare för särskilda uppdrag. Dessa procedurer behöver emellertid inte formaliseras. Det är också viktigt att Medlingsinstitutet beaktar att tillgången på kompetenta medlare är begränsad. Om antalet avtalsområden fortsätter att öka och fler parter avtalar om egna system för konfliktlösning, kan efterfrågan på kompetenta medlare komma att överstiga utbudet. Däremot anser utredningen inte att, såsom

föreslagits av LO, de tre medlarna bör ha samma status och vara likställda. Det kan skapa en otydlig ledning av institutet.

Förslaget att inrätta tre expertråd har kritiserats av några remissinstanser. SAF avvisar förslaget att tillsätta tre expertråd och menar att den expertkunskap som råden skulle kunna bidra med redan finns att tillgå genom bl.a. Lönestatistiknämnden (SCB), Konjunkturinstitutet och direktkontakter med parterna. VI anser inte heller att expertråden behöver inrättas. Landstingsförbundet uttalar tveksamhet till värdet av expertråden. Facken inom industrin anser att det vore olämpligt att inrätta ett råd för samhällsekonomi. Ett partsgemensamt arbete i vissa av dessa frågor kan enligt Facken inom industrin ha ett värde, men det förutsätter att det är parterna gemensamt, fristående från statsmakterna, som definierar uppdraget, utför arbetet och står för resultatet.

Kommunförbundet ser dock förtjänster med förslagen och har inget att invända mot att expertråden inrättas. LO framhåller att expertråden bör vara rådgivande och inte ha till uppgift att fatta för myndigheten bindande beslut. Råden bör vara starkt partsanknutna för att ge dem legitimitet i lönebildningen. Uppgiften att tolka och utvärdera viktiga avtal bör enligt LO ligga på rådet för avtalsfrågor och inte som i förslaget på rådet för lönestatistik. Expertrådet för samhällsekonomi kan emellertid enligt LO knytas till Konjunkturinstitutet.

Utredningen vidhåller förslaget att Medlingsinstitutet bör inrätta tre expertråd inom områdena samhällsekonomi, lönestatistik och avtalsförhandlingar. Expertråden har stor betydelse för att Medlingsinstitutet skall bli framgångsrikt. Utredningen utvecklar nedan ytterligare motiven för två av råden.

Syftet med att inrätta ett *expertråd för samhällsekonomi* skulle enligt förslaget vara att institutet skulle kunna tillgodogöra sig parternas expertkompetens. Expertrådet skulle kunna tillfrågas av institutet och av enskilda medlare om frågor inom sitt kompetensområde. Expertrådet för samhällsekonomi föreslogs komma att bestå av ca tio chefsekonomer, som representerar arbetsmarknadens parter, och som hämtas både från centralorganisationer och förbund.

Utredningen bedömer att det finns behov av ett omsorgsfullt kartläggnings- och analysarbete för att främja en väl fungerande lönebildning och underlätta avtalsförhandlingar och medling. Utredningen har konstaterat att samhällsekonomiska frågor har fått större betydelse för medlingsarbetet under 1990-talet. Det har sedan Rehnbergkommissionen 1990-1992 blivit vanligt att medlare, som arbetar på uppdrag av förlikningsmannaexpeditionen, lägger samhällsekonomiska överväganden till grund för sina förslag till avtal. Även de opartiska ordförandena inom industrins område har fört in samhällsekonomiska aspekter i årets avtalsförhandlingar.

Utredningen har vidare funnit att man har positiva erfarenheter i andra länder av att söka skapa samsyn mellan parterna i för lönebildningen centrala samhällsekonomiska frågor. Det gäller exempelvis Danmark, Norge, Irland, Nederländerna och Österrike. Samverkan om analyser av de samhällsekonomiska frågorna tycks ha förbättrat samförståndsandan mellan parterna i dessa länder.

Den principiellt viktigaste invändningen mot att Medlingsinstitutet skall ha samhällsekonomisk kompetens och ett samhällsekonomiskt råd är att man bör skilja på medling och samhällsekonomiska överväganden. Om de senare får stor tyngd i medlingsarbetet så riskerar Medlingsinstitutet att bli en myndighet för statlig inkomstpolitik, menar kritikerna.

Utredningens slutsats är att Medlingsinstitutet och medlarna bör ha god och nära tillgång till samhällsekonomiska analyser samtidigt som det bör finnas en klar rågång mellan medling och samhällsekonomiska bedömningar. Det bör vara möjligt att tillgodose detta inom ramarna för utredningens förslag i delbetänkandet. Men det förutsätter för det första att Medlingsinstitutet inte bara formellt utan också i praktiken är oberoende av regeringens samhällsekonomiska bedömningar. Det förutsätter för det andra att medlarna fungerar som beställare av samhällsekonomiskt material. Det förutsätter för det tredje att det samhällsekonomiska rådet får en självständig ställning i förhållande till Medlingsinstitutet, vilket kan uppnås genom att rådet inte ges befogenheter att fatta för Medlingsinstitutet bindande beslut. En medlare skall vid utformningen av ett förslag till avtal inte vara bunden av expertrådets utlåtanden och bedömningar, men medlaren bör ha tillgång till det samhällsekonomiska underlaget och ha möjlighet att konsultera expertrådet för att få frågor belysta.

Organisatoriskt bör det gå till så att Medlingsinstitutet beställer samhällsekonomiska rapporter av något externt institut. Det kan t.ex. vara Konjunkturinstitutet, Ekonomiska rådet eller Industrins ekonomiska råd. Det bör också vara möjligt för Medlingsinstitutet att vända sig till utländska institut. Ekonomerna vid Medlingsinstitutet bör ha till uppgift att medverka vid utformningen av beställningar efter synpunkter från medlarna och expertrådet för samhällsekonomi. Det bör även vara möjligt för expertrådet för avtalsfrågor att be Medlingsinstitutet att beställa samhällsekonomiska analyser, som kan ha betydelse för avtalsförhandlingarna.

Medlingsinstitutet bör ha till uppgift att regelbundet ge medlarna en översikt av det samhällsekonomiska läget. Utredningen menar att det också är angeläget att medlarna ges information om strukturella frågor kring lönebildningen och lönebildningens roll för sysselsättning, arbetslöshet, tillväxt m.m. Medlingsinstitutet bör i detta sammanhang även söka samarbete med Industrins ekonomiska råd och eventuella kommande motsvarande råd på andra avtalsområden.

Medlingsinstitutets arbete med de samhällsekonomiska frågorna bör emellertid inte enbart rikta sig till de egna medlarna. Det finns också anledning att ge parterna möjlighet att ta del av motsvarande samhällsekoniskt underlag. De analyser som utarbetas bör publiceras och finnas lätt tillgängliga för en intresserad allmänhet. Vidare bör parter, medlare och opartiska ordförande, som är verksamma inom avtalsområden med kollektivavtal om andra former av konfliktlösning, bjudas in att delta i överläggningar om samhällsekonomiska frågor. Det kan t.ex. vara värdefullt att Medlingsinstitutet för samtal om samhällsekonomiska frågor med parter och opartiska ordförande inom industrin.

En invändning mot att ge Medlingsinstitutet uppgifter på det samhällsekonomiska området har varit att dessa uppgifter redan sköts av andra myndigheter, t.ex. Konjunkturinstitutet. Det görs emellertid inte av något statligt organ ingående analyser av lönebildningen i Sverige och omvärlden av det slag som är motiverat i detta sammanhang. Därför behöver Medlingsinstitutet bygga upp en verksamhet av detta slag. Den kompetens som finns utanför Medlingsinstitutet bör tas tillvara genom riktade uppdrag. Om man skulle välja att inte lägga ansvaret för arbetsuppgifterna på Medlingsinstitutet utan på någon annan statlig myndighet, skulle det ändå fordra utökade resurser.

Det är heller inte utan komplikationer att förlägga det samhällsekonomiska rådet till Konjunkturinstitutet. Det skulle visserligen öka närheten mellan parterna och de ekonomer, som torde komma att göra en del av de ekonomiska analyserna. Samtidigt menar emellertid utredningen att analyserna om lönebildningen skulle vinna på om det samhällsekonomiska rådet inte bara är knutet till ett ekonomiskt institut utan att analyser även kan beställas från andra ekonomiska institut i Sverige och utomlands. En risk med att knyta det samhällsekonomiska rådet till Konjunkturinstitutet är vidare att det kan försvåra Konjunkturinstitutets andra arbetsuppgifter, t.ex. att utarbeta de prognoser rörande bl.a. löneutvecklingen, som institutet gör åt regeringen. Enligt utredningens bedömning innebär detta sammantaget att fördelarna med att knyta det samhällsekonomiska rådet till Medlingsinstitutet överväger.

Expertrådet för avtalsfrågor föreslogs fungera som ett forum för löpande dialog mellan Medlingsinstitutet och arbetsmarknadens parter angående utvecklingen på arbetsmarknaden. Enligt förslaget bör rådets sammansättning bestå av ett tjugotal förhandlingsansvariga hos de avtalslutande parterna och medverka till att Medlingsinstitutet har god kännedom om utvecklingstendenser på arbetsmarknaden. Medlingsinstitutet borde enligt förslaget söka bedöma konfliktrisen inom olika delar av arbetsmarknaden för att på ett tidigt stadium kunna erbjuda parterna bistånd i förhandlingar och därmed minska risken för öppna konflikter. Det

föreslogs också att det skulle ingå i uppgifterna att sprida kunskap om goda exempel på former för samverkan mellan arbetsmarknadens parter.

Flertalet remissinstanser har inte kommenterat förslaget om att inrätta ett expertråd för avtalsfrågor. Facken inom industrin anger att det kan vara ändamålsenligt att knyta ett expertråd för avtalsförhandlingar till Medlingsinstitutet. SAF och VI är som framgår ovan negativa till alla tre föreslagna expertråd. LO har föreslagit att Expertrådet för avtalsfrågor även bör ha i uppgift att tolka och utvärdera viktiga avtal med betydelse för den övriga arbetsmarknaden, vilket enligt utredningens förslag i delbetänkandet skulle ligga på expertrådet för lönestatistik. Utredningen menar att båda expertråden bör behandla frågor om att tolka och utvärdera avtal, men utifrån skilda frågeställningar. Arbetssättet kommer att skilja sig åt mellan expertråden, främst beroende på att råden förväntas få olika sammansättning.

Expertrådet för avtalsfrågor bör enligt utredningens mening vara ett forum för Medlingsinstitutet att följa utvecklingen även på de delar av arbetsmarknaden, där parterna har träffat avtal om förhandlingsordningar och konfliktlösning. Med expertrådet för avtalsfrågor bör Medlingsinstitutet kunna diskutera förutsättningarna inför en avtalsrörelse och sondera om parterna kan enas om någon form av samordning av avtalsförhandlingarna.

Förslaget att Medlingsinstitutet skall ha två huvuduppgifter, den ena att medla och den andra att verka för en väl fungerande lönebildning, har kritiserats i flera remissvar. Den andra arbetsuppgiften går utöver de uppgifter, som förlikningsmannaexpeditionen har idag. Utredningen menar att direktiven innebär att Medlingsinstitutet skall ha större uppgifter, resurser och befogenheter än den nuvarande förlikningsmannaexpeditionen och att syftet skall vara att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning.

Utredningen konstaterar i delbetänkandet att institutet inte skall vara ett organ för statlig inkomstpolitik. Trots det har sådana farhågor framförts i remissyttrandena. Det finns därför anledning att söka precisera syftet med Medlingsinstitutets andra uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning. Enligt direktiven skall Medlingsinstitutet främja de övergripande samhällsintressena i förhandlingarna. Det bör enligt utredningen tolkas så att Medlingsinstitutet skall verka för en väl fungerande lönebildning, genom att agera så att det underlättar för parterna att ta samhällsekonomiska hänsyn. Det bör ske särskilt genom att institutet på ett tidigt stadium informerar sig om tidsplaner och yrkanden inför kommande förhandlingar, verkar för samordnade tidsplaner för förhandlingar respektive samordnade avtalsperioder samt överlägger med parterna om de samhällsekonomiska förutsättningarna för förhandlingarna. En paragraf med denna innebörd bör föras in i Medlingsinstitutets instruktion.

I delbetänkandet lämnade utredningen ett förslag till instruktion för Medlingsinstitutet. Eftersom institutets uppgifter och befogenheter utvecklas i föreliggande betänkande behöver det tidigare förslaget till instruktion kompletteras även i andra avseenden än det som rör uppgiften att verka för en väl fungerande lönebildning. Ett nytt förslag till instruktion ingår således bland författningsförslagen. I instruktionen anges att institutet aktivt skall medverka till att lösa arbetstvister och medverka till att parterna avstår från att använda stridsåtgärder. Det skall vara Medlingsinstitutets uppgift att säkerställa tillgången på kompetenta medlare, skiljemän och andra utomstående personer som kan medverka till lösning av intressetvister. Instruktionen anger också att institutet skall ha en god överblick över förhållanden på arbetsmarknaden, sammanställa och tolka statistik, sammanställa och analysera träffade kollektivavtal, följa förhållandena på arbetsmarknaden i Sverige och i omvärlden, särskilt i Europa, och ha erforderlig kompetens i jämställdhetsfrågor. Vidare anges att institutet årligen skall presentera vissa rapporter. Därutöver ingår bestämmelser som rör myndighetens styrelse, ledning, expertråd och skiljenämnd, samt verksförordningens tillämpning. Slutligen anges att beslut i frågor som rör medling mellan arbetsmarknadens parter inte får överklagas.

Medlingsinstitutet bör inrättas senast den 1 januari år 2000. Det är enligt utredningens bedömning lämpligt att inrätta myndigheten i god tid före nästa avtalsrörelse. Huvuddelen av avtalen går ut i början av år 2001, men det finns dock en möjlighet att säga upp vissa avtal redan under år 1999. Samtidigt är det viktigt att tillräckligt med tid avsätts för remissbehandling och behandling i riksdagen, så att beslutet blir väl förankrat och har förutsättningar att bestå under flera mandatperioder.

Utredningen har inte ansett att det ingår i uppdraget att ta ställning till frågor som rör stridsåtgärder och samhällsfarlighet eller som har samband med beredskapsfrågor.

7.3 Agera tidigt

Utredningens förslag: Medlingsinstitutet bör ha:

- befogenhet att på ett tidigt stadium kalla parter till överläggningar bl.a. för att informera sig om tidsplaner och yrkanden inför kommande förhandlingar,
- till uppgift att på ett tidigt stadium överväga körschema för förhandlingar och samordning av avtalsperioder,
- till uppgift att samråda med parterna om de samhällsekonomiska förutsättningarna för förhandlingarna samt
- till uppgift att erbjuda parter som så önskar medlare, förhandlingsledare eller annan expertmedverkan.

Skäl för utredningens förslag

Enligt direktiven bör utredaren lämna förslag om medlarens roll och befogenheter inom de avtalsområden, där parterna inte på egen hand förmår enas om ändrade förhandlingsformer. Vidare anges i direktiven att det är angeläget att parterna genomför förhandlingarna så att nytt avtal kan träffas innan det gamla har löpt ut. För att främja detta bör Medlingsinstitutet enligt direktiven ges befogenhet att, i samråd med parterna, säkerställa att en sådan tidsplanering samt ordning för förhandling och tvistlösning kommer till stånd mellan parterna. En tidsplan kan även ge Medlingsinstitutet större möjligheter att i god tid identifiera principiella tvistefrågor mellan parterna. Av intresse i det sammanhanget är Industriavtalet, där parterna har fastställt sådana tidsplaner.

Parterna på arbetsmarknaden har framfört synpunkter, som berör denna fråga. Exempelvis har LO föreslagit att förlikningsmannen i god tid före en avtalsrörelse i samråd med parterna skall upprätta en tids- och aktivitetsplan för den kommande avtalsrörelsen, och då särskilt kartlägga vilka problem och krav på förändringar i gällande avtal, som parterna redan kan se. SAF har framfört att avtalsförhandlingarna bör koncentreras på ett så begränsat antal frågor som möjligt. Förhandlingsmetoder och rutiner bör därför utformas så att parterna under avtalsperioden gemensamt bestämmer de tvistefrågor, som skall prioriteras i kommande förhandlingar, och att dessa blir väl förberedda.

Enligt nu gällande 46 § i MBL skall förlikningsmannae Expeditionen följa utvecklingen på arbetsmarknaden. Om Expeditionen har fått kännedom om arbetstvist, som hotar eller redan har medfört stridsåtgärd, skall den utse förlikningsman att medla i tvisten, när medverkan av förlikningsman kan anses ägnad att främja en lösning av denna. Däremot finns det inte stöd i MBL för att förlikningsmannae Expeditionen på ett mer aktivt sätt skulle kunna verka på ett tidigt stadium för att underlätta eller medverka i avtalsförhandlingarna på det sätt, som de opartiska ordförandena inom industrins område har gjort i 1998 års avtalsförhandlingar.

Utredningen menar att det finns skäl för Medlingsinstitutet att agera tidigare och på fler sätt än vad som ligger inom förlikningsmannae Expeditionens uppgifter. Det förebyggande arbetet tjänar flera syften. Det kan bidra till att skapa förväntningar och samsyn om utfall i den kommande avtalsrörelsen, som är förenliga med de samhällsekonomiska målen om ökad tillväxt och sysselsättning samt fallande arbetslöshet. Det kan också bidra till att parterna fastställer tidsplaner för förhandlingarna, som gagnar ett rimligt utfall. Slutligen kan Medlingsinstitutet genom att tidigt ta kontakt med parter inom ett avtalsområde bidra till att lösa besvärliga tvistefrågor, t.ex. genom att erbjuda förhandlingsledare, medlare eller annan expertmedverkan.

Möjligheten för Medlingsinstitutet att agera tidigt kan ha en positiv effekt på lönebildningen. Det är bra för arbetsfreden om förhandlingarna förs under fredsplikt. Det kan dock vara svårt för parterna att på egen hand skapa tillräckligt tryck i förhandlingarna, när det är lång tid kvar till dess att det går att sätta kraft bakom yrkandena genom att varsla om stridsåtgärder. Här kan Medlingsinstitutet hjälpa till att få igång förhandlingarna genom att fråga efter tidsplaner och parternas yrkanden. Genom att tidsplaner och yrkanden läggs på bordet minskar osäkerheten i förhandlingarna, vilket också underlättar för parterna att komma fram till avtal. Förslaget har också fått stöd av flera av de forskare som utredningen har anlitat, även om bedömningarna av hur stor effekt det kan ge varierar.

Statsvetaren Nils Elvander anser att medlarna bör ges befogenhet att i samråd med parterna säkerställa att en sådan tidsplanering samt ordning för förhandlingar och tvistelösning kommer till stånd i samarbete mellan parterna, som främjar att nya avtal träffas innan de gamla har gått ut. Industriavtalets opartiske ordförande är enligt Elvander den viktigaste innovationen bland arbetsmarknadsparternas initiativ till förbättringar. Den opartiske ordföranden kan träda in på ett tidigt stadium och aktivt verka för en fredlig uppgörelse. Industriavtalets parter har, enligt Elvander, vidareutvecklat den informella förstärkning av förlikningsmannainstitutet, som har skett under senare år. Lagen bör genom allmänt hållna formuleringar erbjuda sådana lösningar, som skall vara dispositiva i förhållande till kollektivavtalslösningar.

Utredningen föreslår att Medlingsinstitutet bör ha flera befogenheter och uppgifter att agera tidigt. Medlingsinstitutet bör ha befogenhet att på ett tidigt stadium kalla parter till överläggningar bl.a. för att informera sig om tidsplaner inför kommande förhandlingar och vilka yrkanden som har eller kommer att presenteras, till uppgift att på ett tidigt stadium överväga körschema för förhandlingar och samordning av avtalsperioder, till uppgift att samråda med parterna om de samhällsekonomiska förutsättningarna för förhandlingarna baserade på rapporter om löneutveckling m.m. och samhällsekonomi samt till uppgift att erbjuda parter som så önskar förhandlingsledare, medlare eller annan expertmedverkan.

Det första förslaget syftar bl.a. till att stimulera parterna att komma i gång med sina förhandlingar i så god tid att nya avtal kan träffas innan de gamla har löpt ut. Förslaget gör också att Medlingsinstitutet får god överblick av parternas förberedelser inför avtalsförhandlingarna, vilket underlättar Medlingsinstitutets fortsatta agerande. Genom att Medlingsinstitutet föreslås få befogenhet att kalla parter på hela arbetsmarknaden, även sådana som har kollektivavtal om annan förhandlingsordning, får Medlingsinstitutet en förstärkt ställning.

Befogenheten att kalla parterna till överläggningar bör emellertid tillämpas med urskiljning. Alla avtalsområden behöver inte täckas och ibland

finns det bättre sätt att informera sig. Det är också viktigt att respektera vad parterna anser sig kunna informera om på olika stadier inför och i förhandlingarna.

Det andra förslaget syftar till Medlingsinstitutet skall kunna verka för ett körschema för förhandlingarna och en samordning av avtalsperioderna om så bedöms möjligt och lämpligt. Detta förslag utvecklas närmare i avsnitt 7.4 Samordning av tidsplaner. Genom befogenheten att kalla parterna till överläggningar på ett tidigt stadium öppnas förutsättningar för Medlingsinstitutet att få information för att bedöma behovet av att söka påverka parterna att komma överens om ett körschema respektive att samordna avtalsperioderna. Vidare ges det tillfälle för institutet att höra om parterna är intresserade av att en samordning kommer till stånd.

Det tredje förslaget syftar till att skapa en samsyn om de samhällsekonomiska förutsättningarna för förhandlingarna. Ett underlag för dessa diskussioner är de rapporter om löneutveckling m.m. och samhällsekonomi som utredningen föreslår skall publiceras årligen, vilket utvecklas i avsnitt 7.12 Rapporter om löneutveckling m.m. och samhällsekonomi. Genom att agera tidigt kan Medlingsinstitutet påverka det beslutsunderlag, som kommer att ligga till grund för parternas yrkanden i en kommande avtalsrörelse. Förväntningar om den samhällsekonomiska utvecklingen spelar en väsentlig roll när parterna fastställer sina yrkanden. En samsyn i dessa frågor underlättar förhandlingarna.

Det fjärde förslaget syftar till att Medlingsinstitutet skall få en mer förebyggande och stödjande roll. Genom att erbjuda parter som så önskar medlare, förhandlingsledare eller annan expertmedverkan kan Medlingsinstitutet bistå parterna i förhandlingsarbetet. Därmed kan Medlingsinstitutet också stimulera parterna att intensifiera förhandlingarna i god tid innan avtalen löper ut, vilket minskar risken för konflikter. De personer som Medlingsinstitutet ställer till förfogande bör ha god kunskap om alternativa avtalslösningar och kunna bidra med konstruktiva idéer till att hitta lösningar på parternas problem.

MBL bör ändras så att det framgår att Medlingsinstitutet även skall verka för en väl fungerande lönebildning. De uppgifter i detta syfte, som nämns ovan, bör emellertid föras in i Medlingsinstitutets instruktion, inte i själva lagtexten. Vidare föreslås att 47 § MBL ändras så att det framgår att Medlingsinstitutet kan kalla parter till överläggningar för att informera sig om kommande eller pågående avtalsförhandlingar, och att Medlingsinstitutet efter samtycke från berörda parter kan ställa en förhandlingsledare till parternas förfogande eller utse en eller flera medlare. Medlingsinstitutet bör ha möjlighet att vitesförelägga en part som inte respekterar en kallelse. Parterna bör dock själva kunna välja vilken information de är beredda att lämna.

Behovet av att finna former för att nya avtal sluts innan de gamla går ut har uppmärksamats av tidigare utredningar. Löneförhandlingsutredningen lade i sitt betänkande (SOU 1991:13) fram förslag om ändringar i MBL, vilka bl.a. innebar att en riksmedlare skulle inrättas. Ett av de problem som löneförhandlingsutredningen övervägde var hur man skulle utforma förhandlingsregler för att parterna i större utsträckning skulle kunna träffa nya avtal i anslutning till att de gamla löpte ut. Frågan fick dock inte någon lösning i utredningen.

Förhållandena i andra länder ser väldigt olika ut. I Danmark svarar parterna för samverkan. Det sker t.ex. genom att huvudorganisationerna i den privata sektorn överenskommer om riktlinjer för förhandlingarna, s.k. körplaner. Inom den privata sektorn har förhandlingarna på verkstadsindustrins område stor betydelse för löneutvecklingen. Genom principen om sammanläggning förhindras att mindre organisationer kan använda konfliktvapnet för att på egen hand driva igenom väsentligt bättre villkor än övriga parter.

Vissa länder har stora medlingsinstitut, som ägnar en stor del av sin tid åt förebyggande åtgärder. Exempel på sådana länder är Storbritannien, Irland och USA. En viktig uppgift i dessa länder är att utveckla former för konfliktlösning på de enskilda arbetsplatserna. I Nederländerna och Österrike sker samverkan inför förhandlingarna i samband med treparts-samverkan. I Finland förekommer relativt ofta samverkan inom ramen för inkomstpolitiska uppgörelser.

Närmare om förslagens utformning

I de uppgifter som berör normbildning och samordning av förhandlingarna bör, enligt utredningen, expertråden involveras. Expertrådet för lönestatistik bör ha till uppgift att bedöma utfallet av föregående avtalsrörelse. Expertrådet för samhällsekonomi bör ha till uppgift att diskutera de samhällsekonomiska rapporter, som Medlingsinstitutet beställer av utomstående institut. Expertrådet för avtalsförhandlingar bör ha till uppgift att utvärdera föregående avtalsrörelse och diskutera vilka slutsatser, som bör dras för de kommande förhandlingarna mot bakgrund av bedömningar av utvecklingen av samhällsekonomin, utvecklingen på arbetsmarknaden i Sverige och omvärlden och annat, som kan vara av betydelse för förhandlingarna. Vidare bör expertrådet för avtalsförhandlingar diskutera körplaner för de kommande förhandlingarna. De tidpunkter, som anges i Industriavtalet, kan vara lämpliga riktmärken för Medlingsinstitutet. Enligt Industriavtalet skall förhandlingarna inledas tre månader före utlöpningsdagen genom att parterna framställer sina krav. En månad före utlöpningsdagen skall parterna biträdas av en opartisk ordförande, som på eget

initiativ skall inträda i förhandlingarna och efter egen bedömning inom förhandlingsavtalets ram vidta de åtgärder som behövs för att slutföra förhandlingarna i rätt tid.

Genom att Medlingsinstitutet tidigt inleder samtal med parterna inom ett avtalsområde, främjas att nya avtal träffas innan de gamla har löpt ut. Det kan också höja kvaliteten i förhandlingarna genom att Medlingsinstitutet på ett tidigt stadium kommer att efterhöra parternas yrkanden och resonera med parterna hur man lämpligen går till väga för att behandla yrkandena. I det fall parterna ändå inte lyckas med föresatsen att komma fram till ett nytt avtal utan varsel om stridsåtgärder, kommer medlarna att vara bättre förberedd att lägga ett väl utformat avtalsförslag.

Det kan inte bortses från risken att parterna tar mindre ansvar om Medlingsinstitutet går in på ett tidigt stadium. Det är därför viktigt att parterna har möjlighet att efter ett inledande samtal avstå från medverkan från Medlingsinstitutet och från att delta i aktiviteter som ordnas av institutet. Medlingsinstitutet bör respektera de ordningar, som finns enligt kollektivavtal, och inte agera på ett sätt, som kan störa dessa förhandlingar. Medlingsinstitutet bör inte kunna utse medlare eller förhandlingsledare till parter på avtalsområden, där det finns kollektivavtal om ett motsvarande förfarande. Det inledande samtalet bör dock vara obligatoriskt, eftersom det är viktigt att Medlingsinstitutet har en överblick över förhandlingarna på hela arbetsmarknaden.

De inledande kontakterna med parterna bör tas av riksmedlaren eller någon av de andra anställda medlarna. Efter denna första sonderande kontakt kan parterna be om biträde i förhandlingen eller i någon delförhandling. Biträdet kan ske av en medlare, en förhandlingsledare eller annan expert. Med en förhandlingsledare avses en person, som parterna ger i uppdrag att leda förhandlingarna, för att parterna i samförstånd skall söka lösningar på frågor, som är aktuella i förhandlingarna. Med en medlare avses en person, som främst har till uppgift att söka överbrygga motsättningar mellan parterna för att underlätta att få en överenskommelse till stånd utan stridsåtgärder. De befogenheter som medlare förslås få gentemot parterna enligt förslag om ändring i MBL tillkommer inte förhandlingsledare. Institutet skall vidare ha rätt att neka att ställa medlare eller förhandlingsledare till förfogande, om man inte anser att det är meningsfullt.

Möjligheten att bistå parterna med en förhandlingsledare som opartisk ordförande har funnits tidigare. I den lagstiftning som gällde före MBL fanns en bestämmelse om möjlighet för förlikningsmannarexpeditionen att på framställning av parterna utse lämplig person att såsom opartisk ordförande leda förhandlingar då förlikningsmans medverkan inte kan lämnas eller anses inte böra påkallas. Eftersom den möjligheten inte hade utnyttjats på länge och eftersom behov av opartiska ordförande tillgodosågs

genom att en sådan kallades in och bekostades av parterna, ansåg Arbetsrättskommittén, som utarbetade förslag till MBL, att den bestämmelsen skulle utgå ur lagstiftningen.

Enligt utredningens bedömning innebär Industriavtalet att parterna har pekat på ett behov av opartiska ordföranden. Erfarenheterna under den första avtalsrörelsen visar att de opartiska ordförandena har spelat en viktig roll, vilket motiverar att det även inom det statliga systemet bör finnas förhandlingsledare som alternativ till medlare. En viktig skillnad föreligger dock. Opartisk ordförande inom Industriavtalet har långtgående befogenheter medan befogenheterna i det statliga systemet föreslås förbehållas medlarna och Medlingsinstitutet.

7.4 Samordning av tidsplaner

Utredningens förslag: Medlingsinstitutet bör ha befogenhet att verka för en samordning av tidsplaner för kollektivavtalsförhandlingar samt giltighetsperioder för kollektivavtal.

Skäl för utredningens förslag

Direktiven anger att utredningen skall överväga om avtalsprocessen tidsmässigt kan samordnas bättre och lämna förslag på regeländringar som bör göras för att åstadkomma detta.

Utredningen föreslår att Medlingsinstitutet, när det är lämpligt, skall verka för en tidsmässig samordning av förhandlingarna samt för en samordning av giltighetstider för kollektivavtal. Samordningen behöver dock inte innebära att alla förhandlingar förs parallellt, eller att alla avtalsperioder är lika långa och löper ut på samma datum.

Det finns både fördelar och nackdelar med en tidsmässig samordning av avtalsperioderna. Den främsta fördelen med en tidsmässig samordning är att det underlättar en koordinering av innehållet i avtalen och att det underlättar för organisationerna att komma överens om löneavtal som är förenliga med låg inflation, vilket stärker företagets konkurrenskraft och främjar stigande reallöner, ökande sysselsättning och fallande arbetslöshet. Samordning kan vidare minska risken för konflikter och för att konfliktstarka organisationer får avtal, som inte accepteras av övriga organisationer, och som därmed kommer att ligga till grund för kompensationskrav i lokala förhandlingar eller i nästa avtalsrörelse. Risken för att verksamheten drabbas av sympatiåtgärder minskar också genom samordning.

I flera andra länder är avtalsperioderna koordinerade mellan avtalsområdena. I Danmark är avtalen tvååriga, och på den privata sektorn löper i

regel alla avtal ut samma år den 1 mars eller den 1 april. De flesta avtalen i Norge löper ut under andra kvartalet. Avtalen är i regel tvååriga men med möjlighet till ny central förhandling under det mellanliggande året. I Finland och Irland följer avtalsperioderna de inkomstpolitiska uppgörelserna. I Tyskland sker avtalsförhandlingarna samordnat efter en informell turordning som både innefattar avtalsparter och delstater. I Österrike fastställs ordningen för avtalsförhandlingarna i en särskild underkommitté i samverkanssystemet. Även i Nederländerna sker en samordning och avtalsperioderna är i regel ett- eller tvååriga. Inte i något land är emellertid avtalsperioderna reglerade i lag. Koordineringen bygger i stället på tradition.

Det finns även nackdelar med en tidsmässig samordning. Det kan försvåra för parterna att lösa särskilt besvärliga frågor som kräver en avvikande avtalsperiod. Det kan också leda till inflexibla och sammanpressade lönestrukturer. En annan nackdel kan vara om samordningen är så stel att alla avtal löper ut på samma datum. Då kan det bli svårt att klara ut vem som skall gå ut först i nästa avtalsrörelse. I Danmark, där man i princip har gemensamma utlöpningsdatum för alla avtal på den privata sektorn, har parterna i regel accepterat att verkstadsindustrin skall vara löneledande, i den meningen att förhandlingarna först avslutas inom det området. En konsekvens av de gemensamma utlöpningsdatumen i Danmark är dock att samtliga organisationer varslar om stridsåtgärder från det datum avtalen löper ut, oavsett om förhandlingar har inletts eller inte, på alla avtalsområden.

Det går inte att utifrån tillgänglig forskning dra några säkra slutsatser om huruvida samordning av avtalsperioder är en fördel eller inte för den samhällsekonomiska utvecklingen. Flera av de forskare, som utredningen anlitat, framhåller emellertid att det kan finnas fördelar med en tidsmässig samordning. Några forskare menade att en tidsmässig samordning är bra om det leder till innehållslig samordning, men att det annars riskerar att leda till högre nominella löner. Ett alternativ som också skulle fungera är en mycket stor spridning av avtalsperioderna.

Det är inte möjligt att lagstifta om fasta avtalsperioder. Ett sådant förslag är oförenligt med regeringsformen och med internationella konventioner. Det skulle inskränka avtalsfriheten alltför mycket. En samordning förutsätter därmed att den åstadkoms på frivillig väg. Det är dock inte alla parter på arbetsmarknaden som önskar en tidsmässig samordning. Framförallt kan det vara svårt att fånga in sådana grupper, som har större krav på löneökningar än övriga. Vissa förbund kan vara oroliga för att bli överkörda av andra förbund om förhandlingarna förs parallellt.

Förslagets närmare innebörd

Medlingsinstitutet bör, som nämnts, ha i uppgift att verka för en samordning av tidsplaner för kollektivavtalsförhandlingar och av giltighetsperioder för kollektivavtal. Institutet bör till den änden samråda med parterna inför en avtalsrörelse, för att diskutera förutsättningarna för samordning. Samtalen kan gälla hur samordningen skulle kunna utformas, hur lång den kommande avtalsperioden bör vara, i vilken ordning avtalen bör förhandlas fram och vilka förutsättningar det finns att nå en samsyn mellan parterna om en tidsmässig samordning. Om samtalen med parterna leder fram till en gemensam körplan, bör detta beaktas i medlingsarbetet och i eventuella medlarbud. Om det inte finns någon gemensam syn bör Medlingsinstitutet ändå pröva om det finns anledning för institutet att söka påverka parterna i någon speciell riktning och om eventuella medlingsbud bör konstrueras för att underlätta tidsmässig samordning i nästa avtalsrörelse.

Samordningen bör syfta till att avtalen förhandlas i en ordning som underlättar för parterna att komma överens om avtal, som är förenliga med de samhällsekonomiska målsättningarna. Målet bör inte vara att alla avtalsområden skall förhandlas samtidigt och ha exakt samma avtalsperiod. I stället bör eftersträvas att det första avtalet, som sluts avser något avtalsområde inom den konkurrensutsatta sektorn, och som inte har en betydande arbetskraftsbrist. Den offentliga sektorn bör slutförhandla sina avtal när flertalet områden på den privata sektorn har slutit avtal. Med en samordning kan parterna komma överens om att vissa mer komplicerade förhandlingar bör slutföras först när flertalet övriga avtalsområden redan är klara. Det förekommer att vissa större frågor inom ett avtalsområde kan fordra en annan avtalsperiod än vad som har etablerats på den övriga arbetsmarknaden. Ambitionerna när det gäller samordning bör i dessa fall underordnas behovet av att få en bra lösning på en sakfråga.

En god samordning av en avtalsrörelse underlättar samordning även i nästa avtalsrörelse. Det är en fördel om avtalen får sådana utlöpningsdatum så att framtagandet av en ändamålsenlig körplan underlättas i nästa avtalsrörelse. Även motsatsen gäller, att när parterna en gång har splittrat avtalsperioderna så kan det vara ett hinder för att återgå till mer samordnade avtalsperioder. Det kan också uppstå situationer då det avtalsområde, som är först i tur att sluta avtal, inte bör ligga först i körplanen, vilket motiverar ett extra kort avtal för att andra områden skall hinna före med sina förhandlingar.

7.5 Rätt att uppskjuta varslade stridsåtgärder

Utredningens förslag: Medlingsinstitutet får på medlares begäran meddela beslut, varigenom en part åläggs att skjuta upp en varslad men ännu inte påbörjad stridsåtgärd i högst 14 dagar. En stridsåtgärd som vidtas i strid mot ett sådant beslut är olovlig.

Skäl för utredningens förslag

Enligt utredningens direktiv bör Medlingsinstitutet få en betydligt starkare ställning än vad förlikningsmannaexpeditionen har idag. En möjlighet som nämns är att ge institutet möjlighet att skjuta upp en varslad stridsåtgärd.

Utredningen förslår att Medlingsinstitutet bör få denna befogenhet. Det kan underlätta möjligheterna att nå avtal utan konflikt. Intressetvister mellan arbetsmarknadens parter bör i första hand lösas genom förhandlingar under fredliga förhållanden. Stridsåtgärder ställer till skada både för de direkt inblandade parterna och tredje man. Dagens produktionsteknik gör att skadorna kan bli mycket stora redan vid en kortvarig konflikt. Den utsedde medlaren bör därför verka för att parterna uttömmar alla möjligheter till förhandlingslösning innan en konflikt bryter ut. I det sammanhanget är det en fördel att institutet har möjlighet att under en kortare tid skjuta upp en varslad stridsåtgärd och fortsätta medlingsarbetet. Det finns visserligen erfarna medlare som anser att möjligheten att skjuta på stridsåtgärder inte bör finnas, eftersom parterna inte gör upp förrän sluttidpunkten närmar sig. Men det finns andra erfarna medlare som anser att det i vissa fall är en fördel om möjligheten finns.

Vidare finns det föreslagna systemet etablerat på en väsentlig del av den svenska arbetsmarknaden. Parterna inom industrins område har funnit det lämpligt att ge en opartisk ordförande befogenhet att skjuta upp stridsåtgärder. Den s.k. Industrikommittén har rätt att gå längre än till att skjuta upp icke påbörjade stridsåtgärder. Om en arbetskonflikt har brutit ut kan Industrikommittén t.o.m. föreskriva att en parts stridsåtgärder skall avbrytas om det kan gagna förhandlingsläget. Det skulle enligt utredningens mening emellertid vara alltför långtgående att ge Medlingsinstitutet rätt att avbryta en redan påbörjad stridsåtgärd, som har varslats i laga ordning. Om den typen av befogenheter skall finnas, så bör parterna själva ha träffat avtal om detta. Ett beslut om uppskov med en stridsåtgärd bör

endast kunna avse tiden från varsel fram till det att stridsåtgärden har påbörjats.

Det kan också nämnas att det finns möjligheter att skjuta på stridsåtgärder i andra nordiska länder. Bestämmelser om temporär fredsplikt i samband med förlikningsförhandlingar har sedan länge funnits i lagstiftningen i Danmark, Finland och Norge.

Möjligheten för Medlingsinstitutet att skjuta på en varslad stridsåtgärd bör emellertid inte finnas om det finns avtal om förhandlingsordningar, vilka innefattar bestämmelser om medling eller motsvarande ordningar. Ett exempel på ett sådant avtal är Industrins förhandlingsavtal. Det är viktigt att parter, som ingår sådana avtal, inte drabbas av den negativa effekten att de får senarelägga sina stridsåtgärder först enligt kollektivavtalets och sedan enligt lagens bestämmelser. Genom att Medlingsinstitutet enligt utredningens förslag inte mot parternas vilja har möjlighet att utse medlare på områden med sådana avtal, så finns det heller inte möjlighet för institutet att skjuta på en varslad stridsåtgärd.

Även Löneförhandlingsutredningen ansåg i sitt betänkande (SOU 1991:13) att en möjlighet till uppskov var behövlig. Innan Löneförhandlingsutredningen lade fram sitt förslag hade frågan behandlats av flera tidigare utredningar. Den Nothinska kommittén (SOU 1935:65) menade att det inte behövdes någon formell rätt att uppskjuta varslade stridsåtgärder, eftersom parterna frivilligt brukade gå med på att skjuta upp åtgärderna. Liknande argument lades fram av Konfliktutredningen (SOU 1984:18), som inte heller förordade lagstiftning. Konfliktutredningen framförde även andra skäl som talade mot en rätt att uppskjuta stridsåtgärder. Ett var att parterna skulle vara mindre benägna att anlita medlare. Ett annat var att medlarnas opartiskhet skulle kunna ifrågasättas och ett tredje att uppskov kunde innebära en risk för att parterna skulle stranda förhandlingarna tidigare för att kompensera för uppskovsperioden.

Lång tids erfarenhet av löneökningar överstigande dem i omvärlden, dagens problem med hög arbetslöshet och en allt kraftigare bindande inflationsrestriktion ger emellertid anledning att överväga åtgärder, som kan förbättra lönebildningen, även i fall då sådana åtgärder tidigare inte har ansetts vara motiverade. Konfliktutredningens motiv att det skulle göra parterna mindre benägna att anlita medlare och att medlarnas opartiskhet skulle kunna ifrågasättas motsägs av att parterna i Industriavtalet har valt att avtala om rätt för de opartiska ordförandena att skjuta upp stridsåtgärder. Därtill bör det beaktas att det endast är under en begränsad tidsperiod, som ett beslut om uppskov kan komma att gälla, och att båda parter gynnas av att avtal kan uppnås utan att stridsåtgärder träder i kraft. Det får förutsättas att Medlingsinstitutet kommer att eftersträva att få parternas förtroende och att man därför kommer att tillämpa befogenheten på ett väl avvägt sätt. Det tredje argumentet att parterna skulle kalkylera med att

varslade stridsåtgärder skulle komma att skjutas upp motverkas om Medlingsinstitutet använder befogenheten selektivt. Genom att inte regelmässigt uppskjuta varslade konflikter och genom att variera tidsfristen för uppskov kan Medlingsinstitutet motverka att uppskovsmöjligheten blir ett led i en förhandlingstaktik.

I fråga om uppskovstidens längd kan man se till vad som gäller i Danmark, Norge och Finland. I Danmark kan förlikningsmannen uppskjuta stridsåtgärder i två omgångar om vardera 14 dagar. I Norge sätts det inte ut någon tid i beslutet, men bestämmelserna är sådana att en part kan tvingas till ett uppskov på ca 14 dagar. Även i Finland är den maximala tidsfristen 14 dagar. Även på industrins område har parterna valt att begränsa uppskovstiden till 14 dagar.

Förslaget strider inte mot regeringsformen. Att stridsåtgärder får skjutas upp under en kort tid medan medling pågår torde heller inte vara oförenligt med bestämmelserna i den europeiska sociala stadgan och de olika ILO-konventioner, som reglerar den kollektiva förhandlingsrätten och rätten till fackliga stridsåtgärder. Det är emellertid viktigt att tidsperioden är kort. Ett beslut om fredsplikt under en längre tid skulle kunna betraktas som ett otillåtet ingrepp i parternas rätt till stridsåtgärder. En möjlighet att avbryta stridsåtgärder, som redan har brutit ut, skulle också kunna komma i konflikt med konventionerna.

Närmare om förslagets utformning

Befogenheten att besluta om att ålägga part att uppskjuta en stridsåtgärd bör vara förbehållen Medlingsinstitutet som ett led i dess myndighetsutövning. Det gäller även efter det att en medlare har utsetts. Beslutet bör därför fattas av institutet på begäran av den utsedde medlaren. Normalt bör chefen för Medlingsinstitutet vara den, som formellt fattar beslutet. Beslutsbefogenheten bör också kunna delegeras till någon av de övriga två anställda medlarna. Beslutet skall inte kunna överklagas.

Uppskovsmöjligheten bör utformas så att en stridsåtgärd, som vidtas i strid mot Medlingsinstitutets beslut, blir en olovlig stridsåtgärd. Den föreslagna bestämmelsen bör därför kompletteras med en ändring i 41 § MBL. Om uppskovsmöjligheten i stället utformades som en föreskrift med skadeståndssanktion, skulle den inte bli tillräckligt ingripande för att få verkan.

Medlingsinstitutet bör kunna tillfälligt förbjuda stridsåtgärder på alla avtalsområden och förhandlingsnivåer. Det saknas anledning att begränsa befogenheten till vissa typer av avtalsförhandlingar eller till vissa typer av situationer.

Om möjligt bör beslutet föregås av samråd med parterna. Medlingsinstitutet bör normalt inte meddela beslut utan att först ha samrått med parterna vid ett särskilt sammanträde angående frågan om uppskov. Vid sammanträdet bör den utsedde medlaren vara närvarande. Medlingsinstitutet bör vid samrådet reda ut vad tvisten gäller, vilka förutsättningarna är för en lösning av den samt vilka följder de varslade stridsåtgärderna kommer att få. Endast om det inte är möjligt att få kontakt med en part bör beslut kunna meddelas utan att parterna på något sätt har hörts.

Medlingsinstitutet bör kunna meddela beslut, varigenom en part åläggs att skjuta upp stridsåtgärd under en sammanhängande tid om högst 14 dagar. I den praktiska tillämpningen bör tiden sättas efter vad som är rimligt i det enskilda fallet. Det är viktigt att det på ett tydligt sätt framgår av beslutet vilken dag förbudet upphör. Någon förnyad varselskyldighet efter förbudstiden bör inte finnas.

Befogenheten för Medlingsinstitutet att meddela beslut, varigenom en part åläggs att skjuta på en stridsåtgärd, bör vidare endast användas om institutet bedömer att det är meningsfullt. Vid utredningens besök i Danmark, Norge och Finland har medlarna i dessa länder framhållit att värdet av en bestämmelse om uppskov i stor utsträckning beror på hur den tillämpas. Slentrianmässiga uppskov för sällan förhandlingarna framåt. De kan i stället leda till att det dröjer längre tid innan ett avtal kommer till stånd.

Det bör inte vara en förutsättning för uppskov att en part har begärt det. Även i fall då parterna på båda sidor anser att de har förhandlat färdigt bör Medlingsinstitutet på medlarens begäran ha möjlighet att skjuta på stridsåtgärder.

Vidare bör ett beslut om åläggande att skjuta på en stridsåtgärd bara kunna fattas en gång för varje varslad stridsåtgärd och en gång för varje varslad utvidgning av en stridsåtgärd. För en svarsåtgärd gäller detsamma som för den ursprungliga åtgärden, dvs. att den kan bli föremål för ett uppskovsbeslut så snart ett varsel har lagts fram. Om en stridsåtgärd varslas på så sätt att den skall bryta ut en dag och utvidgas på visst sätt vid senare tidpunkter, kan ett och samma beslut om fredsplikt omfatta både den ursprungliga åtgärden och utvidgningarna. Varje varslad sådan åtgärd kan skjutas upp från den dag den skulle ha brutit ut och uppskovet kan gälla högst 14 dagar från den dagen.

En sympatiåtgärd kan ha varslats så att den skall bryta ut samtidigt med primäråtgärden eller en tid därefter. Den bör då, på samma sätt som primäråtgärden, kunna uppskjutas under en viss tidsperiod. Enligt MBL är en sympatiåtgärd otillåten, om den som den vidtas till förmån för inte själv får vidta en stridsåtgärd. Om den primära åtgärden skjuts upp genom ett beslut om fredsplikt, blir därmed även sympatiåtgärden otillåten utan att det anges i beslutet. Det kan ändå finnas behov av att ett beslut om upp-

skov skall kunna fattas även beträffande sympatiåtgärden. Medlingsinstitutet bör alltid kunna hantera frågan om uppskov med sympatiåtgärder åtskilt från frågan om uppskov med primäråtgärden.

7.6 Längre varseltid

Utredningens förslag: Varseltiden för en organisation eller en enskild arbetsgivare, som har för avsikt att vidta en stridsåtgärd eller att utvidga en pågående stridsåtgärd, förlängs från 7 till 14 dagar. Den som underlåter att varsla Medlingsinstitutet kan bli skyldig att betala varselavgift till staten. Medlingsinstitutet får vidare ålägga en part att avbryta en stridsåtgärd, som har påbörjats utan att Medlingsinstitutet har varslats 14 dagar i förväg. En stridsåtgärd, som vidtas i strid mot ett sådant beslut, är olovlig.

Skäl för utredningens förslag

Varselperiodens längd

Enligt 45 § MBL är en part skyldig att skriftligen varsla motparten minst 7 dagar i förväg om en förestående stridsåtgärd. Det gäller dock inte om giltigt hinder föreligger. Varselskyldigheten omfattar alla typer av stridsåtgärder utom indrivningsblockad. Även sympatiåtgärder måste varslas. Skyldigheten att varsla gäller både när avsikten är att påbörja en ny stridsåtgärd och när den är att utvidga en redan pågående stridsåtgärd. Det möter inget hinder att en part i ett och samma varselbesked varslar både om en inledande stridsåtgärd och om en utvidgning av åtgärden vid en senare tidpunkt.

Enligt direktiven skall utredningen pröva olika möjligheter att förbättra lönebildningen. Utgångspunkten skall tas bl.a. i de förslag, som parterna har framfört till regeringen. Arbetsgivarparterna inom den kommunala sektorn har föreslagit att varseltiden skall förlängas till 14 dagar. Även övriga arbetsgivarparter har framfört önskemål om ändringar i varselreglerna, som gör det svårare att utlösa en stridsåtgärd.

Förlikningsmannaexpeditionen har i sitt yttrande över utredningens delbetänkande pekat på problem med tillämpningen av nuvarande varselregler. Under 1990-talet har medlingsarbetet, enligt expeditionens mening, försvårats. Parterna har i ökande utsträckning motsatt sig medling under varseltiden. Minst 7 dagar behövs för medlingsarbete innan en konflikt tillåts bryta ut. Under lång tid tillämpades medlingsreglerna så att en eller flera berörda parter kontaktade expeditionen och begärde att medlare skulle utses. Med några få undantag ville parterna få igång medling så

snart som möjligt. Parterna respekterade medlarnas behov av att få åtminstone varseltiden till förfogande innan en konflikt bröt ut. Under senare år har det hänt att varseltiden har utnyttjats som en del i förhandlingstaktiken och att parter på olika sätt har försökt hindra att medling kommer igång. Ett sätt har varit att lämna varsel sent på en fredag, vara oanträffbar under helgen och därefter ha svårt att finna tid för överläggningar om medling under de kommande vardagarna.

Utredningen anser att varseltiden bör förlängas från 7 till 14 dagar. Det är viktigt att medlaren ges rimlig tid för sitt arbete. Om medlaren får möjlighet att sätta sig in i problemställningarna och att samtala med parterna innan stridsåtgärder bryter ut ökar förutsättningarna för en fredlig lösning av konflikten. Som framgår av förlikningsmannaexpeditionens uppgifter har medlingsarbetet under senare år försvårats. Förlikningsmannas expeditionens krav är att det skall finnas 7 dagar för själva medlingsarbetet. Genom förlängning av varseltiden till 14 dagar bör Medlingsinstitutet tillförsäkras tillräcklig tid för medling. Ett alternativ till att förlänga varseltiden till 14 dagar kunde vara att bestämma den till 7 dagar från det att medlare har utsetts, men det skulle skapa för stor osäkerhet om den faktiska varseltidens längd, eftersom det kan uppstå oklarhet om när medlare kan utses.

Det är ett samhällsintresse att alla möjligheter att nå fram till ett avtal skall prövas innan stridsåtgärder bryter ut. Genom en förlängning av varseltiden ökar förutsättningarna för att parterna skall kunna komma fram till en avtalslösning utan att stridsåtgärderna vidtas. Det ger mer tid för medlare att stämma av att alla möjligheter till en förhandlingslösning är uttömda. Det är också en fördel att medlare får längre tid för att utarbeta ett förslag till avtal. Därmed ökar förutsättningarna för att parterna antar budet, och risken för att det skall uppstå tolkningsproblem senare vid tillämpningen av avtalet, torde vara mindre om medlare slipper arbeta fram sina förslag under sträng tidspress.

En längre varseltid kan vidare öka förutsättningarna för att parterna gör en realistisk bedömning av det sannolika utfallet i en konflikt. Några av forskarna har påtalat betydelsen av att dämpa eventuella överdrivna förväntningar och att utjämna de skillnader i tillgång på information, som kan finnas mellan parterna. En längre varseltid gör också att det finns mer tid att klarlägga innebörden av ett varsel, och att klara ut vad en varslad stridsåtgärd kan komma att leda till. Det förbättrar även möjligheterna för den som varslet riktas mot att förbereda sig för att minska skadeverkningarna av en stridsåtgärd.

En nackdel med längre varseltid kan vara att det kan ta längre tid innan förhandlingarna kommer igång på allvar. Uppgörelser kan vanligtvis nås först när varseltiden löper mot sitt slut och risken för en öppen konflikt är överhängande. En annan nackdel kan vara att en längre varseltid leder till

fler varsel och till ett minskat ansvarstagande från parternas sida. Av *Löneförhandlingsutredningens* betänkande (SOU 1991:13) framgår att vissa parter i samband med den utredningen hade väckt tanken på förlängning på grund av att varseltiderna i allt för stor utsträckning gått åt till diskussion om varslens innehåll och om dispenser. Enligt *Löneförhandlingsutredningen* verkade det emellertid som om varseltiderna i många fall förlängdes på frivillig väg. Vidare framhölls risken för att en förlängd varseltid skulle kunna leda till att parter i större utsträckning skulle varsla "för säkerhets skull" eller på annat sätt för tidigt. Enligt utredningens uppfattning går det inte att bortse från att det kan finnas en risk för att förlängd varseltid får sådana effekter. Utredningen menar dock att fördelarna med en förlängning av varseltiden överväger de eventuella nackdelarna.

En jämförelse med Danmark, Finland och Norge visar att varseltiden i de länderna i allmänhet är 14 dagar. I Danmark finns inte någon varsel-skyldighet i lag utan endast i kollektivavtal. Varselperiodens längd varierar, men vanligen är den 14 dagar. Enligt finsk lag skall varsel lämnas 14 dagar innan en stridsåtgärd bryter ut. I Norge är varseltiden fyra dagar från det att Riksförlikningsmannen har underrättats om att parterna inte förhandlar. Han har två dagar på sig att besluta om medling. Så länge medling pågår får stridsåtgärder inte vidtas. Efter tio dagar kan en part dock fordra att medlingen avbryts. Det skall ske senast fyra dagar senare, varvid stridsåtgärder får vidtas. Sammantaget innebär det en varseltid på två eller tre veckor i Norge.

Varselreglerna bör liksom i dag vara desamma för primäråtgärder och sympatiåtgärder. Ett argument, som skulle kunna hävdas för att behålla dagens varseltider för sympatiåtgärder, är att den förlängda varseltiden inte skulle behövas till medling, eftersom medling mellan parterna i sekundärkonflikten inte kan lösa den tvist, som har föranlett stridsåtgärderna. Det finns emellertid starka skäl, som talar för att det skall vara samma förlängda varseltid för primäråtgärder och sympatiåtgärder. Ett skäl är att varsel om sympatiåtgärder kan innebära en väsentlig upptrappning av stridsåtgärderna och öka behovet av medlingsinsatser för att lösa primärkonflikten. Ett annat skäl är att lagstiftningen inte bör ge incitament till parterna att vidta sympatiåtgärder i stället för primäråtgärder. Om man skulle behålla en kortare tid för att varsla om sympatiåtgärd, skulle det kunna motivera organisationerna att, vid en utvidgning av en konflikt, välja att varsla om sympatiåtgärder, eller vädja till andra att göra det, i stället för att utvidga primärkonflikten.

Varselreglerna bör vidare gälla även för områden med avtal om förhandlingsordningar liknande Industriavtalets. Det är viktigt att Medlingsinstitutet är informerat om vad som händer även på sådana områden, även om institutet inte är involverat i medling.

Förslaget strider inte mot regeringsformen och är heller inte oförenligt med bestämmelserna i den europeiska sociala stadgan och de ILO-konventioner, som reglerar den kollektiva förhandlingsrätten och rätten till stridsåtgärder.

Sanktion för underlåtenhet att varsla Medlingsinstitutet

Den som är skyldig att varsla om en förestående stridsåtgärd är enligt 47 § MBL också skyldig att lämna varsel till förlikningsmannaexpeditionen. Den som underlåter att varsla en motpart om stridsåtgärder kan bli skyldig att betala skadestånd. För underlåtenhet att varsla förlikningsmannaexpeditionen gäller en annan sanktion, nämligen penningböter. Historiskt har detta följande förklaring.

Före införandet av MBL var både skyldigheten att varsla motpart och skyldigheten att varsla förlikningsmannaexpeditionen förenade med en bötesstraffsanktion. När MBL infördes ändrades sanktionen för underlåtenhet att varsla motparten om stridsåtgärder till skadestånd. Såvitt gällde skyldigheten att varsla förlikningsmannaexpeditionen ansågs det inte lämpligt att övergå från böter till skadestånd, eftersom förlikningsmannaexpeditionen inte borde försättas i den situationen att den skulle behöva uppträda som part i ett tvistemål för att få ut skadeståndet. Därför blev bötesstraffsanktionen i den delen bestående. Fram till 1991 var påföljden böter, högst 300 kr. Därefter har den varit penningböter. Sådana böter kan enligt 25 kap 3 § brottsbalken bestämmas till lägst 100 och högst 2 000 kr.

Enligt utredningens mening bör sanktionen skäppas och göras om så att Medlingsinstitutet kan reagera mot försummelser att lämna varsel till Medlingsinstitutet. Bötespåföljden enligt gällande rätt är så ineffektiv att man med fog kan påstå att det i praktiken inte existerar någon sanktion för förpliktelsen att varsla förlikningsmannaexpeditionen. Om det i enlighet med utredningens förslag inrättas ett nytt Medlingsinstitut och fastare rutiner för medling bör det läggas vikt vid den aktuella varselregeln. De vidgade befogenheterna Medlingsinstitutet och medlarna får med utredningens förslag och den föreslagna bestämmelsen om krav på proportionalitet vid stridsåtgärder gör det än viktigare än tidigare att skyldigheten att varsla institutet efterlevs.

Utredningen föreslår att det i stället för dagens böter införs en varselavgift. Böter är av flera skäl inte någon lämplig sanktion. De som är varsel-skyldiga är arbetsgivarorganisationer eller arbetsgivare och arbetstagarorganisationer. Det är alltså oftast juridiska personer som har skyldighet att varsla och därmed kan bryta mot bestämmelsen. Juridiska personer kan inte ställas till ansvar för brott. Endast fysiska personer kan dömas till en straffrättslig påföljd. När den nu gällande bötesstraffsanktionen skall tillämpas,

måste en allmän åklagare väcka åtal mot en företrädare för den organisation eller arbetsgivare, som hade skyldighet att varsla om stridsåtgärden. Frågan prövas därefter i ett brottmål av allmän domstol. En sanktion för underlåtenhet att varsla bör enligt utredningens mening riktas mot den organisation eller arbetsgivare, som hade skyldighet att varsla, och inte en enskild företrädare.

Varselavgiften bör vara lägst 10 000 och högst 100 000 kr. Liknande avgifter förekommer i annan lagstiftning, t.ex. i lagen om anställningsfrämjande åtgärder och arbetstidslagen. För att vara effektiv bör avgiften vara större än böterna är i dag. Det högsta bötesbelopp som kan utdömas med dagens regler är 2 000 kr. En varselavgift kan fastställas till en betydligt högre summa. Beloppets storlek bör bestämmas mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet. Det bör därvid beaktas om det är en stor eller en liten organisation eller enskild arbetsgivare, som har gjort sig skyldig till försummelsen. Hänsyn bör också tas till omfattningen och arten av den stridsåtgärd, som har varslets eller inletts utan att Medlingsinstitutet har underrättats. Om det finns särskilda skäl bör varselavgiften kunna bestämmas till lägre belopp än 10 000 kr. eller bortfalla helt. Avgiften bör tillfalla staten. Frågor om varselavgift bör prövas av Arbetsdomstolen efter ansökan av Medlingsinstitutet. En sådan ansökan bör få göras inom en tid av sex månader från den dag, då varsel skulle ha lämnats.

Rätt för Medlingsinstitutet att avbryta en stridsåtgärd som har påbörjats utan varsel

Det nyss redovisade förslaget om varselavgifter torde normalt räcka som sanktion mot försummelsen att lämna varsel till Medlingsinstitutet. Utredningen har ändå valt att dessutom föreslå att Medlingsinstitutet skall kunna meddela beslut, varigenom en part åläggs att avbryta en stridsåtgärd som har påbörjats utan att Medlingsinstitutet har varslets. Skälen för detta är följande.

Bland utredningens förslag finns två som medför ingripande möjligheter att hindra eller skjuta upp en stridsåtgärd. Det ena finns i avsnitt 7.5 och ger Medlingsinstitutet rätt att tvinga en part att skjuta upp en varslad stridsåtgärd. Det andra är förslaget i avsnitt 7.14 som ger Arbetsdomstolen rätt att förklara en oproportionerlig stridsåtgärd olovlig. För båda dessa förslag har en varseltid på 14 dagar ansetts vara en förutsättning för att beslut skall kunna fattas innan stridsåtgärderna i fråga bryter ut.

Det skulle vara stötande om det blev möjligt för en part att kringgå beslut om uppskov eller olovligförklaring genom att helt enkelt avstå från varsel. Utredningen kan inte utesluta att det kan uppstå situationer när

sanktioner, som består i skadeståndsskyldighet till motparten och skyldighet att betala varselavgift till Medlingsinstitutet, inte är tillräckliga för att en part skall välja att följa varselreglerna, när det finns risk för att stridsåtgärden inte kan genomföras om varselreglerna följs.

Förslaget är tänkt för fall då den angripande parten inte har varslat Medlingsinstitutet alls vid en tidpunkt som ligger 14 dagar före den dag då åtgärden bryter ut och Medlingsinstitutet därmed helt har betagits sin möjlighet att reagera och påbörja medling i god tid. Det är inte avsett för fall då det kan vara diskutabelt om varselmeddelandet svarar mot den vidtagna åtgärden. Om den angripande parten har varslat Medlingsinstitutet om en stridsåtgärd vid en arbetsplats och mera omfattande åtgärder sedan bryter ut vid den arbetsplatsen, bör åtgärderna inte kunna avbrytas med stöd av den föreslagna bestämmelsen.

Utredningen har övervägt en regel som säger att en stridsåtgärd, som inte har varslats skall vara olovlig. Både i Danmark och i Norge leder uteblivet eller bristfälligt genomfört varsel till att en stridsåtgärd blir olovlig. Ett skäl till att ändå inte lägga fram ett sådant förslag är att oenighet om innehållet i varselmeddelanden, då skulle kunna bli föremål för tvist i domstol om huruvida en stridsåtgärd är lovlig eller inte. I Danmark och Norge är det ganska vanligt att parter tvistar om sådant. Utredningen vill undvika förslag, som kan leda till en väsentlig ökning av mål i domstol, vilka handlar om den formella proceduren för stridsåtgärder och har därför avstått från att föreslå att varsel skall vara en förutsättning för att en stridsåtgärd skall vara lovlig.

Det finns skäl att återknyta till de resonemang, som har förts i början av detta avsnitt angående vikten av att varseltiden fullt ut kan utnyttjas för medling. Så snart Medlingsinstitutet har fått kännedom om en förestående eller pågående stridsåtgärd, som inte har varslats 14 dagar i förväg till institutet, bör institutet ta kontakt med den angripande parten och reda ut varför varsel inte har lämnats i tid. Om hinder för varsel har funnits, kan parten ge besked till institutet om detta. I annat fall kan Medlingsinstitutet vädja till parten att avstå från åtgärden och istället lämna varsel enligt varselreglerna för en ny stridsåtgärd, som kan vintas längre fram i tiden. Om det inte går att få kontakt med parten eller om parten inte vill avstå från åtgärden, får Medlingsinstitutet ta ställning till om parten skall åläggas att avbryta åtgärden eller inte. Det möter inget hinder att beslut fattas innan åtgärden bryter ut och börjar gälla vid den tidpunkten.

Utredningen har valt att göra försummelsen att varsla Medlingsinstitutet och inte försummelsen att varsla motparten till en förutsättning för ett beslut enligt förslaget. Eftersom det är viktigare att motparten får varsel om stridsåtgärden än att Medlingsinstitutet får det, kan det synas mer naturligt att knyta rätten att avbryta en stridsåtgärd till försummelsen att varsla motparten. Skälet till att utredningen har valt att utgå från varsel-

skyldigheten till institutet är att institutet inte bör kunna försättas i en situation där beslut inte kan fattas utan utredning i frågan om varsel har överlämnats till motparten eller inte. Det bör räcka med att varsel inte har lämnats till Medlingsinstitutet för att institutet skall ha rätt att ålägga parten att avbryta stridsåtgärden.

Utredningen har således föreslagit två sanktioner för underlåtenhet att varsla Medlingsinstitutet om stridsåtgärder. Enligt utredningens mening bör underlåtenhet att varsla inte leda till både åläggande att avbryta åtgärden och varselavgift. För det fall Medlingsinstitutet ålägger en part att avbryta en stridsåtgärd bör institutet inte ha rätt att kräva ut någon varselavgift.

Förslaget strider inte mot regeringsformen och inte heller mot internationella konventioner. Den part som åläggs att avbryta en stridsåtgärd har frihet att vidta sådana åtgärder efter iakttagande av varseltiden.

Otydliga varselmeddelanden

Utredningen är medveten om att otydliga varselmeddelanden redan i dag ställer till problem vid konflikter. Flera av utredningens förslag kan komma att öka behovet av att varslen är tydligt utformade. Det gäller t.ex. förslagen om rätt att uppskjuta stridsåtgärder och möjligheten att olovligföklara stridsåtgärder som inte uppfyller kraven på proportionalitet. Det är tänkbart att utredningens förslag i förlängningen kan leda till ett ökat antal tvister i domstol om vilka krav som skall kunna ställas på utformningen av varsel. Redan idag anges dock i lagen att varsel skall innehålla uppgift om anledningen till stridsåtgärden och om stridsåtgärdens omfattning. Utredningen anser att denna regel är tillräcklig och menar att det förslag som läggs om varselavgift för försummelse att varsla Medlingsinstitutet bör vara en tillräckligt effektiv sanktion för att bestämmelsen om innehållet i varsel skall efterlevas bättre i framtiden.

7.7 Obligatorisk medling

Utredningens förslag: Om det föreligger risk för stridsåtgärder bör Medlingsinstitutet ha befogenhet att utse medlare och vid vite kalla parterna till förhandling, även utan samtycke av parterna. Medlare bör emellertid inte kunna utses vid tvist mellan parter, som är bundna av ett kollektivavtal som innefattar en samsyn om utvecklingen på området och innehåller regler om tidsramar för förhandlingar och medling. Medlingsinstitutet bör ha till uppgift att ge förhandsbesked i frågan om en viss förhandlingsordning uppfyller de därmed avsedda villkoren. Den bestämmelse i MBL, enligt vilken regeringen har möjlighet att utse förlikningskommission eller särskild förlikningsman bör tas bort.

Skäl för utredningens förslag

Utredningen föreslår att det klargörs att Medlingsinstitutet har rätt att utse en eller flera medlare även utan parternas samtycke. Det har varit oklart huruvida förlikningsmannarexpeditionen kan utse medlare mot parts eller parternas vilja och nuvarande bestämmelser har både tolkats och tillämpats olika över åren. De bör därför förtydligas. Skyldigheten att komma till förhandling bör byggas under med skärpta sanktioner. Utredningen utvecklar dessa resonemang nedan.

Det är inte första gången som förslag om obligatorisk medling läggs fram. Med obligatorisk medlings avses i detta sammanhang att Medlingsinstitutet har rätt att utse medlare även utan parternas samtycke och att parterna är tvungna att fullgöra sin förhandlingsskyldighet när Medlingsinstitutet kallar parterna till förhandling. Löneförhandlingsutredningen ansåg i sitt betänkande (SOU 1991:13) att det borde bli möjligt att i större utsträckning medla mot båda parternas vilja. Förslaget tog sikte på situationer då varsel hade lämnats.

SAF har vidare föreslagit att det skall hållas en överläggning hos förlikningsmannainstitutet, så snart en part varslar om en stridsåtgärd. Vid denna överläggning skall det klarläggas vilka frågor som är de huvudsakliga tvistefrågorna, vilka förutsättningar som finns för en uppgörelse samt om medling kan bidra till en lösning av tvisten. Enligt SAF:s mening bör det kunna fattas beslut om medling även om någon part skulle motsätta sig det. En part bör i så fall ha skyldighet att medverka i medlingsförhandlingar. Enligt SAF:s förslag skulle sådan medling kunna bli aktuell, då

förhandlingarna har låst sig eller då stridsåtgärder skulle kunna medföra stora skador. Även en av de forskare, som utredningen har anlitat, har uttalat att möjligheten till obligatorisk medling bör lagfästas i förtydligad form.

När en part har varslat om stridsåtgärder finns det ett allmänt intresse av att parterna respekterar Medlingsinstitutets beslut om medling. Förlikningsmannaexpeditionen har under 1990-talet börjat tillämpa de nu gällande bestämmelserna om medling i MBL så att medlare utses så snart ett varsel blir känt. Det har förekommit att medlare har utsetts mot en parts vilja.

Utredningen anser att medlare även i framtiden bör kunna utses även om endera eller båda parterna är negativt inställda till medling och att det bör klargöras i lagen. En stridsåtgärd berör i regel inte bara de inblandade parterna utan får även konsekvenser för tredje man. Samhället har därför en uppgift när det gäller att bevaka följderna av sådana åtgärder. En part som har lämnat varsel har ett ansvar för att tvisten löses och bör inte ha möjlighet att välja om medlingsverksamhet skall bedrivas eller inte.

Det har förekommit att parter inte har velat medverka till medling. De nu gällande reglerna om hur en part vid vite kan förmås att fullgöra sin förhandlingsskyldighet är både omständliga och tidsödande att tillämpa. I praktiken är de så ineffektiva att de nästan aldrig har använts, trots att det ibland har funnits behov av att utnyttja dem. Regler, som ger Medlingsinstitutet makt att vid behov kalla en eller båda parterna vid vite till förhandling, kan underlätta för en part att återgå till förhandlingsbordet även om förhandlingarna har kommit in i låsta lägen.

När det föreligger hot om stridsåtgärder, bör medling därför kunna initieras även om inte någon av parterna är intresserad av medlares medverkan. Medlingsinstitutet bör ha tvångsmedel till sitt förfogande, för att förmå parter att komma till förhandling, när medlare kallar. Enligt nu gällande lag kan förlikningsmannaexpeditionen inte självständigt initiera ett vitesföreläggande. Det kan bara åstadkommas mot en part på den andra partens begäran. Expeditionen har inte heller rätt att utfärda föreläggande, utan kan bara göra en anmälan till Arbetsdomstolen. Det är Arbetsdomstolen, som har rätt att förelägga parten vid vite att fullgöra sin förhandlingsskyldighet.

Enligt utredningen bör Medlingsinstitutet självständigt ha rätt att på eget initiativ utfärda vitesföreläggande till en part att komma till förhandling för medling. Utdömande av vitet bör på samma sätt som i dag ske i Arbetsdomstolen.

I våra nordiska grannländer anses det att medling skall kunna vara obligatorisk. I Danmark är parterna skyldiga att komma när förlikningsmannen kallar dem till förhandling. Det finns dock inte någon sanktion mot en part som inte kommer. Det finns det i Norge, men sanktionen utnyttjas inte. Att

sanktionerna inte behövs kan ha samband med att medlarna i Danmark och Norge har andra medel för sitt agerande. I båda dessa länder ingriper medlarna i förhandlingarna på eget initiativ. Deras främsta maktmedel är att de kan uppskjuta stridsåtgärder och tvinga parterna till medling under tiden. I Finland får förlikningsmannen ingripa när det har uppstått en arbetstvist, som hotar arbetsfreden. Det är inte tänkt att ske mot båda parternas vilja om varsel inte har lagts. När det har skett skall förlikningsmannen dock omedelbart vidta åtgärder, som är ändamålsenliga, och då är parterna skyldiga att delta i förhandlingarna.

Syftet med de förtydligade och skärpta bestämmelserna är att befogenheterna skall få en preventiv betydelse genom att alla berörda känner till att Medlingsinstitutet har en stark position och i ett allvarligt läge kan åstadkomma medling även då parterna inte visar vilja att samarbeta. Medlingsinstitutet bör emellertid i sin vanliga verksamhet så långt möjligt undvika att utnyttja tvångsmedel. Det finns en lång och värdefull tradition av ansvarstagande hos parterna på den svenska arbetsmarknaden, och den bör vidmakthållas även i framtiden.

Ett viktigt undantag i de föreslagna reglerna föreslås för det fall medling redan pågår enligt en förhandlingsordning i kollektivavtal. Det är enligt utredningens uppfattning allmänt sett bättre med avtalslösningar än med lagstiftning. De parter som har ingått kollektivavtal, som innefattar en samsyn om utvecklingen på området, klara tidsramar för förhandlingarna och någon form av medlingsverksamhet, bör därför vara undantagna från den obligatoriska medling som Medlingsinstitutet föreslås få befogenhet att besluta om. Om en part, som har varslat om stridsåtgärder, redan är föremål för medling, som sker enligt ett sådant kollektivavtal, bör Medlingsinstitutet inte ha befogenhet att utse medlare och därmed inte heller ha rätt att vid vite kalla parterna till förhandling. Därmed undviks att det kan bli dubbla förhandlingsprocesser på sådana områden, först inom ramen för avtalen och sedan i enlighet med lagen.

Det bör vara möjligt för parter att få prövat om ett avtal om förhandlingsordning uppfyller de krav som gör att Medlingsinstitutet inte har befogenhet att utan medgivande från parterna utse medlare. Medlingsinstitutet bör ha befogenhet att göra den prövningen. En sådan prövning skall kunna ske i god tid före en avtalsrörelse. Om avtalet uppfyller kraven bör det registreras hos Medlingsinstitutet.

Utredningen anser slutligen att den bestämmelse i MBL, enligt vilka regeringen i en arbetstvist av större betydelse kan utse en förlikningskommission eller en särskild förlikningsman bör tas bort. Löneförhandlingsutredningen föreslog i betänkandet (SOU 1991:13) att bestämmelserna om förlikningskommission och särskild förlikningsman skulle upphävas. Utredningen delar den uppfattningen. Bestämmelsen har tidigare givit upphov till problem, genom att det har rått osäkerhet i frågan

om huruvida det bör vara regeringen eller förlikningsmannaexpeditionen, som utser förlikningsman i tvister av stor betydelse. Den har därför inte tillämpats under lång tid. Det nya Medlingsinstitutet bör ha tillräcklig kapacitet att hantera även arbetstvister av större betydenhet. Det är mot denna bakgrund inte meningsfullt att behålla den bestämmelsen i MBL. För övrigt kan regeringen tillsätta kommissioner även utan stöd i MBL. Så skedde exempelvis med den s.k. Förhandlingsgruppen under Bertil Rehnbergs ledning.

7.8 Sammanläggning

Utredningens förslag: Medlingsinstitutet bör inte ges befogenhet att kräva att parterna på arbetsmarknaden skall fatta samordnade beslut om att acceptera eller förkasta en medlares sammanlagda förslag till avtal.

Skäl för utredningens förslag

Utredningen skall enligt direktiven överväga om medlingsinstitutet bör kunna kräva att parterna fattar samordnade beslut om att acceptera eller avvisa förslag till avtal. Ett sådant förfarande skisseras något i direktiven. Där anges att sådana krav i så fall skall framföras i nära samråd med parterna och att en förutsättning bör vara att förlikningsmannen i dessa fall ges rätt att skjuta på varslade konflikter under en begränsad tid. Direktiven anger också vissa begränsningar för hur eventuella regler kan utformas. Utredningen bör t.ex. inte lägga förslag, som ger förlikningsmannen rätt att gripa in i redan träffade kollektivavtal. Vidare bör regeländringar i detta sammanhang endast avse förhandlingar mellan en arbetsgivarorganisation och en central arbetstagarorganisation om nya riksavtal om löner och allmänna anställningsvillkor.

Enligt utredningens bedömning är det inte meningsfullt att lägga fram ett förslag om att ge Medlingsinstitutet befogenhet att kräva att parterna på arbetsmarknaden skall fatta samordnade beslut om att acceptera eller förkasta en medlares förslag till avtal, s.k. sammanläggning. Utredningen anser visserligen att sammanläggning skulle kunna vara verksamt för att förbättra lönebildningen. Sammanläggning tjänar främst det syftet att det gör det svårt för organisationer att driva krav om att få väsentligt bättre avtal än övriga grupper. Genom att beslut fattas gemensamt för flera avtalsområden hindras sådana organisationer från att använda stridsåtgärder för att driva sina krav. I regel tvingas de att acceptera avtal, som ligger i nivå med vad som accepteras av de övriga organisationerna. Däri-

genom underlättas för övriga organisationer att komma fram till avtal, som är förenliga med låg inflation och som gynnar tillväxt och sysselsättning.

Det möter dock avsevärda svårigheter att införa ett sådant regelsystem. Det första skälet för utredningens ställningstagande är att ett införande av sammanläggning förutsätter att en stor majoritet av organisationerna på arbetsmarknaden kan acceptera ett sådant system, och så är inte fallet.

Det andra skälet är att sammanläggning är förenat med stora praktiska problem. Sammanläggning förutsätter ett komplicerat och i detalj fastlagt regelsystem, som ingriper i organisationernas rätt att reglera beslutsfattande och medlemsinflytande i den egna organisationen och där medlemsomröstning på något sätt bör ingå som ett led. En särskild komplikation är att medlemsomröstning i Sverige - till skillnad från i Danmark och Norge - normalt inte tillämpas i fråga om att anta eller förkasta en medlares bud. Ett annat problem är hur man på ett hanterbart och rättvist sätt skall kunna vikta samman omröstningsresultat mellan organisationerna.

Det tredje skälet är att sammanläggning skulle innebära en begränsning i avtals- och konflikträtten, som kan komma att strida mot de internationella konventionerna på området. Det danska systemet med sammanläggning har exempelvis utsatts för kritik från ILO och har modifierats som svar på kritiken.

Det uppdrag, som har givits i direktiven, har sitt ursprung i LISA-projektet (Lönebildning, Inflation, Sysselsättning och Arbetsmarknad), som är ett gemensamt projekt mellan LO och LO-förbunden för att utreda och föreslå förändringar på arbetsmarknaden och inom lönebildningen. LO har föreslagit att en statlig utredning skall överväga om förlikningsmannen kan ges rätt att begära att parterna fattar gemensamma beslut om att acceptera eller förkasta förslag till avtal. En slutlig uppgörelse mellan två parter bör dock inte kunna läggas samman med andra avtalsförslag. Där emot bör parterna enligt LO ha möjlighet att enas om ett temporärt avtal och då delta i en eventuell sammanläggning. Om en part har förhindrat medling bör förlikningsmannen enligt LO vid en sammanläggning lägga ett begränsat förlikningsbud. Ett sådan begränsat förlikningsbud bör endast få innehålla en höjning av löner och andra ersättningar och inte förändringar av löneprinciper eller allmänna villkor.

Eftersom förslaget om gemensamma beslut om avtal innebär betydande förändringar i det svenska förhandlingssystemet anser LO att utredningen bör genomföra en grundlig konsekvensanalys av ett sådant förslag. Det juridiska regelverket måste analyseras noga. En övergång måste ske successivt eftersom de nuvarande avtalen har olika längd och slutdatum. Slutligen måste det finnas tid för att systemet skall bli accepterat och ge legitima avtal som resultat. Utredningen bör enligt LO även pröva om det finns alternativa metoder för sammanläggning som ger samma möjligheter

att nå full sysselsättning och som samtidigt ger än större möjligheter till legitima avtal inom alla områden.

De danska erfarenheterna av sammanläggning är i stor utsträckning positiva. Sammanläggning är där reglerat i lag och har fungerat under lång tid. Sammanläggning accepteras som metod av alla de stora organisationerna och har varit ett verksamt medel att nå fram till avtal på en rimlig nivå. Sett över många år bakåt i tiden har legitimiteten i det danska konfliktlösningssystemet endast tillfälligtvis ifrågasatts när den danska förlikningsmannen inte har lyckats få parterna att acceptera medlarbud och lagstiftning har tillgripits för att få avtal till stånd, vilket exempelvis inträffade våren 1998.

De danska erfarenheterna tyder också på att sammanläggning kan medverka till en väl fungerande lönebildning och en god ekonomisk utveckling. Danmark har under 1990-talet i genomsnitt haft 4 procents löneökningar, 2 procents inflation och 2 procents reallöneökningar per år. De senaste 5 åren har sysselsättningen stigit påtagligt och arbetslösheten fallit kraftigt. Storkonflikten på den danska arbetsmarknaden våren 1998 inträffade när arbetslösheten hade kommit ner till en nivå, som är nästan hälften av vad den är i Sverige (om man mäter på ett internationellt standardiserat sätt).

Att sammanläggning emellertid ensam inte kan ge en gynnsam utveckling demonstreras av att detta system fanns i Danmark även när landet tidigare hade en ogynnsam utveckling. Det som har tillkommit sedan mitten av 1980-talet och som också har medverkat till den goda utvecklingen är dels vissa arbetsmarknadspolitiska reformer, dels en samsyn mellan parterna på arbetsmarknaden om fördelarna med en lönebildning som är förenlig med låg inflation. Danmark har också sedan början av 1980-talet fört en valutapolitik med en fastare koppling till D-marken än vad exempelvis Sverige har haft.

En nackdel med sammanläggning kan vara att det kan ge stelheter i lönebildningen. I Danmark har dock utrymmet för lokala anpassningar tillgodosetts genom det alltmer utbredda lägstlönesystemet. De centrala avtalen avser sociala frågor, arbetstider, semester, lägstlöner m.m., medan lönerna bestäms på lokal nivå. Det innebär att ett kollektivavtal innehåller en lägstlönesats, som utgör den undre gränsen i timlönen. För den som har en timlön, som överstiger det beloppet, får höjningar i kollektivavtal inget omedelbart genomslag.

Ett skäl till att Danmark har sammanläggning kan vara den annorlunda organisationsstrukturen på löntagarsidan. Danmark har fler yrkesförbund jämfört med Sverige. Skulle Sverige gå mot en högre grad av organisationssplittring – sådana tendenser finns bl.a. på det statliga området – kommer motiven för sammanläggning att stärkas. Små organisationer med stor konfliktstyrka kan nämligen ha särskilt lätt att uppnå fördelar på andra

organisationers bekostnad. Löneökningar för små grupper kostar arbetsgivarna relativt lite och bördan får bäras av andra organisationer genom minskat löneutrymme eller ökade priser.

I Norge och i Finland tillämpar man andra metoder än sammanläggning för att uppnå en samordning. Den norska riksmedlaren fyller en viktig roll vid kollektivavtalens tillkomst. Den medlingsverksamhet, som han bedriver, får också indirekt ett stöd av det traditionella tvångsskiljeförfarande, som kan vänta längre fram för parter, som kräver betydligt mer än andra. I Finland har man breda inkomstpolitiska uppgörelser som tjänar samma syfte.

Utredningen anser att de övriga förändringar, som utredningen förslår ger goda möjligheter att åstadkomma en väl fungerande lönebildning, rots att de inte innehåller möjligheten till sammanläggning. Kombinationer av ett nytt och starkare medlingsinstitut, utökade befogenheter för institutet och medlarna, en stärkt normbildning och stramare konfliktregler bör underlätta den samordning i lönesättningen, som sammanläggningen syftar till, och därmed medverka till en högre tillväxt, stigande reallöner och sysselsättning och fallande arbetslöshet. Parternas egna ansträngningar i samma syfte är naturligtvis också väsentliga.

Om möjligheterna i ett senare skede skulle bli större att införa någon form av sammanläggning av medlingsbud skulle följande skiss kunna tjäna som utgångspunkt. Det bör emellertid samtidigt påpekas att sammanläggning som metod är förknippad med stora principiella och praktiska problem.

Det skulle kunna anges i MBL att Medlingsinstitutet har befogenhet att lägga fram medlingsbud för flera avtalsområden samtidigt, och att begära att parterna skall fatta ett gemensamt beslut. Befogenheten bör avgränsas till att gälla sammanläggning inom ett huvudavtalsområde om inte centralorganisationerna avtalar om annat. Parterna bör ha befogenhet att avtala både om mindre och större områden för sammanläggning, men samtliga som ingår i sammanläggningsområdet bör vara parter i ett sådant avtal.

Gemensamt beslut om att godkänna eller förkasta det sammanlagda medlingsbudet skulle fattas av förbundsparterna på de aktuella avtalsområdena. Om en majoritet av löntagarna eller arbetsgivarna säger nej till det sammanlagda budet så är det förkastat. Beslutsregler måste preciseras innan systemet med sammanläggning kan genomföras. Medlemsomöstning kan underlätta röstproceduren, men det bör också vara möjlig att hitta beslutsordningar för att vikta samman beslut, som har fattats av organisationernas styrelser, förhandlingsdelegationer eller motsvarande.

Sammanläggning skulle inte möta några hinder när det rör organisationer som är medlemmar i huvudorganisationer, som har tillstyrkt att sammanläggning får ske. En ordning som ger Medlingsinstitutet rätt att även sammanlägga organisationer, som inte på något sätt har gett sitt samtycke,

står i strid med grundlag och internationella konventioner. Det gäller t.ex. om Medlingsinstitutet genom sammanläggning skulle vilja förhindra att en liten organisation, som inte är medlem i någon huvudorganisation, vidtar stridsåtgärder. Sammanläggning mellan huvudavtalsområden kan inte heller ske utan samtycke från berörda områden.

En fördel med sammanläggning är att parterna behåller beslutanderätten över kollektivavtalen. Om en tillräckligt stor andel av arbetsgivarna eller arbetstagarna ogillar ett sammanlagt medlarbud finns möjlighet att avvisa budet och vidta stridsåtgärder. Däremot har inte varje enskild organisation möjlighet att på egen hand avvisa ett avtalsförslag. En konsekvens av sammanläggningen kan således bli att det stimulerar samverkan bland dem som ingår i ett sammanläggningsområde. Det riskerar emellertid samtidigt att leda till att organisationer bryter sig loss ur huvudorganisationerna eller att det sker en splittring av förbunden och att de nya förbunden inte kommer att tillhöra någon huvudorganisation.

7.9 Samordning av avtalsförhandlingar

Utredningens förslag: Medlingsinstitutet bör ha befogenhet att när det är lämpligt verka för en samordning av förhandlingar om löner och allmänna anställningsvillkor.

Skäl för utredningens förslag

Enligt direktiven skall förlikningsmannainstitutet ges en mer aktiv roll i de enskilda avtalsförhandlingarna. Vidare nämns att förslag har framförts som rör olika former av samordning av avtalsprocessen.

Utredningen anser att övervägande skäl talar för en högre grad av samordning av avtalsinnehållet i förhandlingar om löner och allmänna avtalsvillkor och att Medlingsinstitutet bör ha i uppgift att verka för en sådan samordning. Det är emellertid ingen självklar slutsats, eftersom det finns både fördelar och nackdelar med en ökad grad av samordning. I alla händelser bör samordningen bygga på en bred uppslutning från parterna på arbetsmarknaden och inte på tvång. Utredningen utvecklar i det följande resonemangen på denna punkt.

Det finns vissa samhällsekonomiska studier som tyder på att det är en fördel att antingen gå mot mer samordnade avtalsförhandlingar eller mot mer lokal lönebildning. Calmfors och Driffill har i en uppmärksam studieredovisat resultat, som tyder på att graden av samordning av förhandlingarna har betydelse för avtalens innehåll. Företagsvisa avtal res-

pektive samordnade centrala avtal ger det bästa resultatet i bemärkelsen att arbetslöshet har kunnat kombineras med låg inflation. Motsatt gäller att okoordinerade branschvisa förhandlingar tenderar att ge högre arbetslöshet. Senare skattningar har inte visat stabila resultat, men det finns också teoretiska skäl för att det finns ett samband mellan förhandlingssystem och lönebildning, som är välgrundade. I samordnade förhandlingar finns det bättre förutsättningar att utforma avtalen så att de tar hänsyn till sysselsättningen på arbetsmarknaden i stort. Flera av de forskare som utredningen har anlitat har tagit upp fördelarna med att samordna avtalsinnehållet. En samordning ger större förutsättningar för parterna att komma överens om löneökningar som är förenliga med fallande arbetslöshet och stigande sysselsättning.

Även om både företagsvisa förhandlingar och samordnade förhandlingar i slutändan kan förväntas medverka till en god sysselsättningsutveckling, så skiljer sig de sannolika effekterna på lönestrukturen. Medan samordnade förhandlingar tenderar att leda till relativt lika löneutveckling på olika områden tenderar förhandlingar på företagsnivå att leda till en större lönespridning.

Samordning av avtalsinnehåll förekommer i flera länder, som under senare år har haft en god ekonomisk utveckling med fallande arbetslöshet. I Finland och Irland tillämpas t.ex. system med nationella inkomstpolitiska uppgörelser. I Danmark och Norge sker en samordning genom medlingen. Det är dock inte så att medlarna har i uppdrag att se till att avtalen anpassas till de samhällsekonomiska förutsättningarna. Samordningen bygger i stället på att medlarna söker få parterna att acceptera att alla har att vinna på att nivåerna i avtalen sätts med utgångspunkt i exportsektorns konkurrenskraft och att förändringar av lönerelationer genomförs stegvis. Både Nederländerna och Österrike har en valutapolitik med en stark knytning av valutan till den tyska D-marken, vilket ställer stora krav på lönebildningen. Samordningen åstadkoms därmed genom att alla parter har att utgå från samma norm.

Det finns emellertid också länder som har gått mot mer lokal lönebildning och har haft en god ekonomisk utveckling med fallande arbetslöshet under senare år. I Europa gäller det främst Storbritannien. Utanför Europa gäller det bland annat Australien och Nya Zeeland. Man kan också peka på att USA, som har en i huvudsak oreglerad arbetsmarknad, i hög grad har klarat av att kombinera en god tillväxt, stigande sysselsättning, fallande arbetslöshet och låg inflation under senare år.

Det är möjligt att åstadkomma en samordning av avtalen inom ramen för olika förhandlingssystem. I Österrike bestäms anställningsvillkoren för arbetare i huvudsak på central nivå. Även i Norge och Finland innehåller de centrala avtalen bestämmelser om löneökningar. Samordningen på central nivå kan ske även om löneökningarna för de anställda bestäms på

de enskilda företagen. I Danmark gäller samordningen endast minimilöner och allmänna anställningsvillkor. Löneökningarna för huvuddelen av de anställda bestäms på företagsnivå. I Nederländerna har vissa storföretag lämnat branschförhandlingarna men ingår i organisationer, som deltar i den övergripande samordningen. I Irland sluts de inkomstpolitiska uppgörelserna på central nivå, men eventuella kollektivavtal sluts på respektive företag. Många av de internationella företagen i Irland är inte parter i kollektivavtal.

Utredningens samlade bedömning är att det finns både samhällsekonomiska skäl och erfarenheter från andra länder, som talar för att en högre grad av samordning kan ge ett bättre resultat än okoordinerade branschvisa löneförhandlingar. Alternativet att övergå till en lokal lönebildning skulle troligen också ge ett bättre resultat, men torde inte vara möjligt att genomföra med den höga organisationsgraden och den internationellt sett starka inriktningen på relativt små inkomstskillnader i det svenska samhället. I det perspektivet förefaller i och för sig det danska systemet attraktivt med sin kombination av samordning vad gäller sociala frågor, arbetstider, semester, minimilöner m.m. och lokal bestämning av själva löneökningarna.

Utredningen konstaterar vidare att samhällsekonomiska hänsyn har fått en större roll i medlingen under 1990-talet än tidigare. Det nya arbetssättet utvecklades först i den s.k. Rehnberg-gruppen. I riktlinjerna till gruppen anfördes att den ekonomiska utvecklingen med snabba kostnadsstegringar innebär ett allvarligt hot mot den fulla sysselsättningen i landet och därmed också mot välfärdspolitiken. Vidare nämndes att statsministern efter kontakter med företrädare för arbetsmarknadens parter hade konstaterat att det fanns förutsättningar för att pröva särskilda insatser för att växla ned löneökningarna. Den särskilde förhandlaren fick i uppdrag att medverka till uppgörelser mellan de avtalsslutande parterna och till att avtalen skulle vara av den karaktären att de ledde till en radikal dämpning av de totala löneökningarna inklusive löneglidningen under 1991. I ett tilläggsuppdrag i september 1990 fick Rehnberg-gruppen i uppdrag att undersöka förutsättningarna att träffa stabiliseringsavtal för i första hand 1991.

Rehnberggruppen lämnade ett förslag till stabiliseringsavtal i december 1990. Alla arbetsgivare svarade ja. På den fackliga sidan var bilden mer splittrad. Från LO kom positiva svar från förbund motsvarande 83 procent av medlemmarna, från TCO 41 procent och från SACO 78 procent. Samtliga parter som svarat ja förutsatte att hela arbetsmarknaden skulle svara ja. Förhandlingar inleddes och till slut hade praktiskt taget hela arbetsmarknaden träffat avtal med samma innehåll och för samma tidsperiod.

I senare avtalsrörelser under 1990-talet har de medlare, som har utsetts av förlikningsmannaexpeditionen normalt strävat efter att få parterna att ta samhällsekonomiska hänsyn. Det framgår bl.a. av förlikningsmannaexpe-

ditionens remissyttrande över utredningens delbetänkande. I medlarnas förslag till avtal har ofta infogats texter om det samhällsekonomiska läget. Att medlarna har infört ett sådant arbetssätt, där man själva fört in texter, som inte bygger på yrkanden från dem som är parter i förhandlingen, har accepterats.

I årets avtalsförhandlingar har riktningen gått mot högre grad av samordning, främst genom de avtal som har träffats på industrins område. Industrins samarbetsavtal syftar till att främja industriell utveckling, lönsamhet och konkurrenskraft för att därigenom lägga en grund för god löneutveckling och goda villkor i övrigt för de anställda. I avtalet anges även att Industrikommittén skall utse ett ekonomiskt råd. Detta råd skall kunna lämna utlåtanden och rekommendationer i ekonomiska frågor på uppdrag av förbundsparter gemensamt eller av en opartisk ordförande eller av Industrikommittén.

Inför årets avtalsförhandlingar samordnades vidare utgångspunkterna för LO-förbunden genom medverkan från LO centralt. Det förekommer även informell samverkan i nätverk, både på arbetsgivarsidan och på den fackliga sidan.

Medlingsinstitutet bör mot denna bakgrund ha i uppgift att medverka till en samordning av avtalsförhandlingarna. Denna samordning bör dock bygga på frivillighet. En tvångssamordning skulle riskera att strida mot internationella konventioner.

Medlingsinstitutet kan verka för samordning på flera sätt. Ett sätt är genom normbildning. Medlingsinstitutet kan t.ex. verka för att parterna på arbetsmarknaden får en gemensam syn på de samhällsekonomiska förutsättningarna. Den s.k. Europaanormen var ett sätt att skapa en samsyn. Det har diskuterats om utformningen hade kunnat göras på något annat sätt för att förhindra att den blev ett golv i förhandlingarna. Industrins ekonomiska råd har istället för att ange en viss siffra gjort vissa känslighetsberäkningar av konsekvenserna för sysselsättning m.m. vid olika löneantaganden.

Medlarna kan vidare medverka till samordning genom utformningen av förslag till avtalslösning. Medlaren bör ha rätt att söka påverka innehållet i ett avtal. Det kan t.ex. handla om att försöka få parter att ta hänsyn till redan träffade avtal eller att försöka få till stånd avtal som inte i onödan försvårar uppgörelser för de parter som ännu inte har slutit avtal. I vilken utsträckning det är lämpligt att medlaren söker påverka avtalsinnehållet bör avgöras i varje medlingssituation. Medlaren får försöka hitta en balanspunkt mellan intresset av att åstadkomma samordning och vad ett medlingsbud måste innehålla för att den aktuella tvisten skall få en lösning.

En särskild teknik för att få medlare att söka påverka avtalsinnehållet skulle kunna vara att Medlingsinstitutet ger medlaren en instruktion om inriktningen på ett avtalsbud och att den instruktionen offentliggörs.

Tekniken med instruktion kan tillämpas på olika sätt. En möjlighet är att använda instruktionen för att undvika att parter inte agerar ansvarsfullt i förhandlingarna. Möjligheten av en instruktion skulle kunna ge parterna incitament att sköta förhandlingarna på ett seriöst sätt. Ett annat skäl skulle vara att påverka förväntningarna bland organisationens medlemmar om vilket resultatet kan bli av en medlingsförhandling.

Problem kan emellertid uppstå om en part som ogillar en instruktion väljer att vidta stridsåtgärder för att undanröja instruktionen. Då riskerar förhandlingsläget att bli låst, eftersom stridsåtgärderna riktar sig lika mycket mot institutet som mot motparten. Väljer Medlingsinstitutet att ändra instruktionen kan det uppfattas som att det lönar sig att obstruera mot institutet. Skulle Medlingsinstitutet istället välja att ligga kvar med den ursprungliga instruktionen, kan motparten tvingas att lämna medlingen för att få en lösning av konflikten. Utredningen ser därför inte detta som någon teknik, som bör få en mer allmän tillämpning, men vill inte heller utesluta att det kan vara ändamålsenligt med en välformulerad instruktion i vissa situationer.

7.10 Skiljeförfarande och skiljenämnd

Utredningens förslag: Det bör inte införas en allmän möjlighet för Medlingsinstitutet att förordna om tvångsskiljeförfarande. Däremot bör det finnas en skiljenämnd knuten till Medlingsinstitutet, vilken kan avgöra en tvist när alla möjligheter till medling är uttömda, om nödvändigt efter ett särskilt beslut av riksdagen. Vidare bör Medlingsinstitutet ha en rådgivande och stödjande roll vid konfliktlösning bland annat genom att erbjuda hjälp med olika former av skiljeförfarande. Medlingsinstitutet bör kunna uppmana parter att avgöra en tvist genom skiljeförfarande. Om uppmaningen inte följs bör Medlingsinstitutet ha till uppgift att informera regeringen och eventuellt avge en rekommendation om tvångsskiljeförfarande.

Skäl för utredningens förslag

Dessa frågor berörs inte i direktiven utan behandlas av utredningen dels mot bakgrund av ett förslag från SAF, enligt vilket en medlare bör kunna använda tvångsskiljedom, när det föreligger särskilda skäl, dels på initiativ av utredningen som en metod att lösa konflikter på arbetsmarknaden.

Tvångsskiljenämnd

Enligt förslaget från SAF skulle tvångsskiljeförfarande kunna äga rum, då förhandlingarna är blockerade. Förfarandet skulle kunna avse samtliga förhandlingsfrågor eller enbart vissa. Det skulle därmed vara möjligt att avskilja särskilt svårlösta tvistefrågor för skiljedom. Skiljemän skulle enligt SAF kunna utses med stöd av bestämmelserna i skiljemannalagen eller av medlarna, om en part inte vill medverka. Under skiljeförfarandet skulle fredsplikt gälla. Innan skiljeförfarande tillgrips skulle parterna få tillfälle att yttra sig. Om ingendera parten skulle vilja ha frågan avgjord genom skiljedom, skulle detta respekteras. I undantagsfall skulle medlarna dock kunna förordna om skiljedom mot båda parter vilja, till exempel i fall då stridsåtgärder medför stora skador för tredje man.

Ett alternativ till det nyss beskrivna förfarandet skulle enligt SAF kunna vara att införa tvingande slutbudsmedling. Medlaren skulle då kunna välja det av parternas slutbud, som medlaren anser lämpligast. En svårighet med slutbudsmedling, som SAF har berört, är att avtalsförhandlingar är komplexa och rör många frågor, som är svåra att värdera inbördes. Det kan därför vara besvärligt för parterna att formulera ett slutbud och vanskligt för medlaren att värdera och jämföra slutbuden. Dock bör det enligt SAF beaktas att tvingande slutbudsmedling endast skulle komma i fråga vid synnerliga skäl.

Risk för tvångsskiljedom eller tvingande slutbudsmedling skulle enligt SAF sannolikt öka konstruktiviteten i förhandlingarna. Parterna skulle alltid ha möjlighet att träffa uppgörelse och därmed undvika tvångsmodellerna. De skulle få ett starkt incitament att av egen kraft sluta avtal utan att vidta stridsåtgärder.

Enligt nu gällande regler kan en förlikningsman föreslå parter, som inte kan enas om ett avtal, att låta tvisten avgöras av skiljemän. Förlikningsmannen kan också medverka till utseende av skiljemän. Hur själva skiljeförfarandet skall gå till är inte lagreglerat. I skiljemannalagen från 1929 finns det regler om skiljeförfarande, men de kan inte utan vidare tillämpas på intressetvister utan är skrivna för rättstvister, dvs. tvister som kan lösas på rättslig väg, i sista hand genom en rättegång. Enligt MBL kan en förlikningsman inte utan vidare åta sig skiljemannauppdrag i en arbetstvist. Det får bara ske om förlikningsmannae expeditionen i särskilt fall medger det. Det har aldrig funnits bestämmelser om tvångsskiljeförfarande i den svenska kollektivavtalsrätten.

Utredningen anser att det inte är möjligt att införa ett tvångsskiljeförfarande på det sätt som SAF har föreslagit. Skiljeförfarande som konfliktlösningsmetod i avtalstvister har varit föremål för utredning i Sverige, men

det var länge sedan dessa utredningar gjordes. Förslag om att göra en förlikningsmans medlingsförslag till bindande kollektivavtal var uppe till diskussion under 1920- och 1930-talet, men har därefter i princip inte återkommit.

Ett skäl som starkt talar emot införande av lagstiftning om tvångsskiljeförfarande är att det – med en generell tillämpning – inte kan anses förenligt med grundlagsskyddet för fackliga stridsåtgärder i regeringsformen. Det kan också komma i konflikt med de internationella konventionerna på området. Enligt den europeiska sociala stadgan och ILO:s praxis är slutbudsmetod, skiljeförfarande och tvångsförlikning endast tillåtna inom s.k. *essential services*, t.ex. sjukhusvård, elförsörjning, vattenförsörjning, teletjänster och flygtrafikkontroll. Norge har flera gånger anmälts av de fackliga organisationerna för påstådda konventionsbrott och har också upprepade gånger fått kritik av konventionsorganen. Endast för kortvariga ingrepp eller ingrepp inom området för vad som benämns "essential services" anses det godtagbart att kollektivavtal kommer till på annat sätt än genom fria förhandlingar, som förs under strejkrätt.

Ett tvångsskiljeförfarande kan också ha nackdelar för lönebildningens legitimitet. Genom att ansvaret för utfallet av förhandlingarna flyttas från parterna till skiljedomaren finns det, som flera av de forskare som utredningen har anlitat har påpekat, en risk för orealistiska lönebud. I förlängningen kan det leda till avtal som inte är förenliga med en stabil utveckling på arbetsmarknaden.

Norge är det enda av de länder, som utredningen har undersökt, där skiljeförfarande tillämpas mot parternas vilja. Det sker genom att statsmakterna lagstiftar om obligatorisk skiljedom efter ett skiljeförfarande, som äger rum i den fast inrättade *Rikslønnsnemnda*. Det finns dock inte någon lag som på förhand medger skiljeförfarande mot parternas vilja, utan en särskild lag måste utfärdas varje gång. I Norge har erfarenheterna av tvångsskiljeförfarande för lönebildningen varit övervägande positiva, även om det har varit många konflikter och periodvis en frekvent användning av förfarandet. Förhållandena i Norge visar att om tvångsskiljeförfarande finns att tillgå som en lösning i nödfall, kan det ha en dämpande verkan både på förhandlingskraven och på konfliktviljan.

Skiljenämnd

Utredningen föreslår däremot att det bör finnas en skiljenämnd knuten till Medlingsinstitutet, vilken kan avgöra en tvist när alla möjligheter till medling är uttömda. Det förslaget skall ses i ljuset av att utredningen inte finner det möjligt att få gehör för förslaget om sammanläggning (se avsnitt 7.8). Sammanläggning fungerar i Danmark som ett sätt att främja arbets-

fred på hela huvudavtalsområdet. I Norge uppnås en motsvarande effekt genom användning av obligatoriskt skiljeförfarande. Utredningens förslag innebär att man bör utveckla en ordning, som gör att det sätts stark press på parterna att själva nå fram till ett avtal och som samtidigt bygger på att ansvaret både för stridsåtgärder och avtal skall ligga kvar på parterna själva.

Den fasta skiljenämnden vid Medlingsinstitutet bör bestå av sju ledamöter, varav två utses på förslag av löntagarorganisationer och två på förslag av arbetsgivarorganisationer. En av ledamöterna från arbetstagarorganisationerna bör representera arbetare och en tjänstemän. På arbetsgivarsidan bör en representera privat sektor och en offentlig sektor. Tre ledamöter bör vara oberoende. Varje ledamot bör ha en personlig suppleant.

Det finns flera motiv till att den fasta skiljenämnden bör ha en sammansättning, som speglar hela arbetsmarknaden. Ett skäl är att när en konflikt har fått sådana konsekvenser att Medlingsinstitutet finner det motiverat att uppmana parterna att låta tvistefrågan avgöras i skiljenämnd, så är konflikten inte enbart en fråga för de berörda parterna. Hur lösningen av en sådan konflikt utformas kan få konsekvenser även för den övriga arbetsmarknaden och samhället i stort. Ett annat skäl är att när Medlingsinstitutet inte längre finner det meningsfullt att medla mellan parterna, kan det vara så att parterna skulle ha stora svårigheter att enas om en skiljenämnd. När stridsåtgärder har pågått en tid är det inte bra om man får en ytterligare tidsfördröjning till följd av att parterna inte kan enas om vilken skiljenämnd, som bör kopplas in i det aktuella fallet. Det bör höra till undantagen att Medlingsinstitutet tvingas att uppmana parterna att lösa frågor i skiljenämnd, varför det inte bör finnas mer än en nämnd.

Den av utredningen föreslagna nämnden har lånat drag från *Rikslønnsnemnda* i Norge. Denna nämnd träder i funktion när den norska staten har utfärdat en särskild lag om att den skall avgöra en tvist. Nämnden består av sju ledamöter, varav tre är opartiska och två kommer från vardera arbetstagar- respektive arbetsgivarsidan. I Norge är det vanligt att arbetsmarknadskonflikter leder till beslut om att tvisten skall avgöras i *Rikslønnsnemnda*.

När möjligheten till frivilliga lösningar har uttömts och samhället inte kan acceptera konsekvenserna av stridsåtgärderna finns det alltid möjlighet för riksdagen att besluta om hur en tvist skall lösas. Den möjligheten har sällan utnyttjats i Sverige. Senast gjordes det 1971 i samband med en konflikt med SACO på statens område. Däremot sker det ibland i Danmark och relativt ofta i Norge.

Medlingsinstitutet föreslås kunna uppmana parterna att låta en tvist avgöras av skiljenämnden i fall då stridsåtgärder har börjat vidtas och institutet bedömer att alla möjligheter till medling är uttömda. En sådan

möjlighet finns, som redan har nämnts, även i dag, men den förstärks nu genom den skiljenämnd, som knyts till Medlingsinstitutet. Om en part vägrar att följa en sådan uppmaning, bör Medlingsinstitutet informera regeringen. Institutet bör samtidigt kunna rekommendera regeringen att den skall föreslå riksdagen att besluta om tvångsskiljeförfarande. Riksdagen kan då på motsvarande sätt som i Norge besluta att den skiljenämnd, som är knuten till Medlingsinstitutet får avgöra tvisten och att stridsåtgärder därefter är olovliga.

Förslaget ansluter delvis till den lagstiftning som fanns före tillkomsten av MBL. Enligt den kunde en förlikningsman uppmana de tvistande parterna att utnyttja skiljeförfarande eller skiljedomare i arbetstvister. Det fanns också möjlighet för regeringen att förordna personer som kunde tjänstgöra som skiljedomare eller ordförande i skiljenämnder. När MBL skrevs hade de berörda bestämmelserna inte nämnvärd betydelse, eftersom det sällan fanns behov av skiljeförfarande. Därför upphävdes både bestämmelsen om en uppmaning till parterna att utnyttja skiljeförfarande och bestämmelserna om skiljedomare.

Utredningens förslag går emellertid längre än de lagregler som fanns före MBL. Det reglerar även det fallet att en part inte följer en uppmaning från Medlingsinstitutet att avgöra en tvist i skiljeförfarande. Om det inte anses meningsfullt att återuppta medlingen bör Medlingsinstitutet enligt förslaget informera regeringen. Medlingsinstitutet bör därvid kunna rekommendera regeringen att föreslå riksdagen att frågan skall avgöras genom skiljeförfarande. En rekommendation av sådant slag från Medlingsinstitutets sida kan sätta ytterligare press på parterna att komma till ett avgörande. Det bör tilläggas att ett tvångsskiljeförfarande hittills aldrig har förekommit i Sverige och det förutsätter att riksdagen stiftar en särskild lag varje gång, då det skall användas. Det bör även i fortsättningen höra till undantagsfallen att Medlingsinstitutet avstår från att fullfölja sitt arbete med en pågående tvist.

Möjligheten att uppmana parterna att låta en tvist avgöras av skiljenämnden bör också finnas som yttersta skyddsnät för det fall avtalsförhandlingar inte kan slutföras inom ett område, som täcks av förhandlingsavtal liknande Industriavtalet. För att det inte skall finnas två nivåer av förhandlingar ges Medlingsinstitutet inte befogenhet att utse medlare inom sådana områden. Om parterna emellertid trots intentioner och egna ansträngningar inte kan uppnå en överenskommelse, måste samhället ha en möjlighet att ingripa genom att Medlingsinstitutet uppmanar parterna att frågan avgörs av skiljenämnd. Skulle parterna inte rätta sig efter Medlingsinstitutets uppmaning återstår bara för Medlingsinstitutet att överlämna frågan till regeringen för eventuellt riksdagsbeslut.

Rådgivning

Utredningen föreslår vidare att Medlingsinstitutet bör ha en rådgivande och stödjande roll vid konfliktlösning. Institutet bör bl.a. kunna bistå parterna med att utveckla egna förhandlingsordningar. Sådana avtal kan innehålla bestämmelser om att intressetvister löses genom skiljeförfarande. Utredningen menar att det är en fördel om parterna själva i kollektivavtal utformar regler för när omförhandling av avtal skall ske och hur det skall gå till. Utredningen anser också att skiljeförfarande kan vara en effektiv metod för att komma fram till avtal. Om Medlingsinstitutet finner det lämpligt, bör institutet också kunna verka för skiljeförfarande i pågående tvister. Institutet bör kunna föreslå parter att låta en tvist avgöras på det sättet. Om parterna samtycker, bör institutet också kunna ställa skiljemän till parternas förfogande.

Medlingsinstitutet bör ha relativt fria möjligheter att i samråd med parterna organisera skiljeförfarande i pågående tvister, när parterna har samtyckt till en sådan lösning. På samma sätt som institutet ser till att ha ett antal medlare tillgängliga, bör Medlingsinstitutet kunna erbjuda parterna en skiljenämnd som en service för att underlätta konfliktlösningen. Medlingsinstitutets service till parterna bör innebära att det går snabbt att få ett avgörande i en tvist genom att institutet har förberett en skiljenämnd, som kan sammankallas med kort varsel. Vidare bör Medlingsinstitutets medverkan minska risken för att parterna kommer att vara oeniga om nämndens sammansättning, vilket annars skulle kunna göra att utnämmandet av skiljenämnden drar ut på tiden.

Det bör inte vara en och samma skiljenämnd för alla tvister. Det är rimligt att Medlingsinstitutet efter samråd med parterna anpassar nämndens storlek och sammansättning till vilken fråga som behandlas och till vilka parter som berörs. En flexibel sammansättning gör det också enklare att sammankalla nämnden med kort varsel. Medlingsinstitutet bör ha en lista på personer som är vidtalade att ingå i skiljenämnd. Parterna bör kunna föreslå personer som de önskar skall ingå i nämnden. Det bör vara upp till parterna att själva besluta om de vill vara företrädare i skiljenämnden eller om den enbart bör bestå av opartiska ledamöter.

Medlarna i Storbritannien och USA, där lönebildningen sker lokalt, uppmuntrar skiljeförfarande och underlättar tillämpningen av sådan konfliktlösning på många olika sätt, bl.a. genom att tillhandahålla listor med namn på lämpliga skiljedomare och genom att ordna utbildning för sådana personer. Det är den verksamhet som bedrivs i dessa länder som har inspirerat utredningen till förslaget om att Medlingsinstitutet bör ha en rådgivande och stödjande roll vid konfliktlösning med hjälp av slutbudsmetoden eller andra former av skiljeförfarande. För att denna roll skall kunna utövas är det nödvändigt att Medlingsinstitutet skaffar sig särskild kom-

petens på området. Kompetensen bör även användas för utbildning om hur skiljeförfarande kan gå till.

För medlare som utses av Medlingsinstitutet bör frågan om skiljeuppdrag vara något som - på samma sätt som enligt dagens regler - förutsätter institutets medgivande. Enligt den medlingslag, som gällde före MBL, fick en förlikningsman inte själv åta sig skiljemannauppdrag i arbetstvister. På förslag av Arbetsrättskommittén gjordes det i MBL en uppmjukning av det förbudet så att förlikningsman får vara skiljeman om förlikningsmannaxpeditionen medger det.

7.11 Bättre lönestatistik

Utredningens förslag: De förslag som lämnades i delbetänkandet angående förbättringar av lönestatistiken bör genomföras.

Skäl för utredningens förslag

Utredningen föreslog i delbetänkandet förändringar av lönestatistiken när det gäller produktionsansvar och finansiering, utformningen av den statistik som publiceras månadsvis respektive den statistik som publiceras årsvis samt att forskningsdatabasen LINDA bör kompletteras med individuella lönestatistiska data.

Beträffande produktionsansvar och finansiering föreslogs att Medlingsinstitutet bör bli statistikansvarig myndighet för officiell lönestatistik. Statistiken bör finansieras genom anslag till Medlingsinstitutet, som i sin tur bör upphandla statistiken efter samråd med Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet och efter behandling i expertrådet för lönestatistik. Utredningen bedömde att huvuddelen av den officiella lönestatistiken liksom idag kommer att produceras av Statistiska centralbyrån.

Utredningen föreslog att den månadsvisa lönestatistiken bör förbättras i tre avseenden: månadsvis statistik även för staten, full täckning av kommun- och landstingssektorerna samt bättre redovisning av retroaktiva löneutbetalningar. Den årsvisa lönestatistiken, strukturstatistiken, föreslogs utvidgas så att statistik redovisas för ett 50-tal branscher, med fördelning på kön och i förekommande fall arbetare och tjänstemän. Statistiken bör vidare snabbas upp så att den publiceras så tidigt som möjligt året efter det år som statistiken avser. Forskningsdatabasen LINDA bör kompletteras med individuella lönestatistiska data.

Förslagen om förbättring av lönestatistiken har remissbehandlats. Arbetslivsinstitutet, LO, Handelsanställdas förbund, Kommunalarbetareförbundet och Kooperationens arbetsgivarorganisation har inga invändningar

mot att Medlingsinstitutet blir ansvarig myndighet för all statlig lönestatistik. Facken inom industrin och RRV anser att det finns skäl att göra Medlingsinstitutet till statistikansvarig myndighet. Flera remissinstanser anser dock att Medlingsinstitutet inte bör vara statistikansvarig myndighet. Det gäller t.ex. Statens förlikningsmannaexpedition, Arbetsgivaralliansen, Näringslivets nämnd för regelgranskning, SAF, VI, SACO, TCO, SCB och AgV. Invändningar kommer också från Socialvetenskapliga forskningsrådet och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

SCB tillstyrker däremot utredningens förslag om utökad statistikproduktion. Beträffande den månadsvisa statistiken redovisas inga invändningar mot förslagen. Utbyggnaden av årsstatistiken till fler branscher kritiserar av Näringslivets nämnd för regelgranskning och av SAF. Enligt kommunförbundet är målet att ha årsstatistiken klar i januari/februari en omöjlighet om inte mättidpunkten ändras. Förslaget om utbyggnaden av databasen LINDA möter inga invändningar.

Utredningen vidhåller sina tidigare förslag. Det finns få saker, som är så viktiga för utvecklingen i Sverige, som en väl fungerande lönebildning. En förbättring av lönestatistiken är en väsentlig del i de åtgärder, som utredningen föreslår för att förbättra lönebildningen. Parterna måste ha förtroende för lönestatistiken. De måste också ha goda möjligheter att påverka utformningen och utvecklingen av statistiken. Det kan de få genom att Medlingsinstitutet blir statistikansvarig myndighet och genom att ett expertråd för lönestatistik knyts till institutet.

Utredningen menar att den nuvarande årliga lönestatistiken har ett begränsat värde eftersom parterna ifrågasätter kvaliteten och användbarheten i statistiken. Det är enligt utredningen inte möjligt att ge parterna tillräckligt inflytande på SCB:s statistikproduktion med den nuvarande ordningen. Genom att flytta statistikansvaret till någon annan myndighet där parterna har ett starkt inflytande finns förutsättningar för en statistik som parterna kommer att ha större förtroende för. Något alternativ till att ge Medlingsinstitutet den uppgiften kan utredningen inte se.

Det har vidare framförts synpunkter om att utredningen i enlighet med direktiven borde ha presenterat förslag om en avtalsområdesindelad statistik. Det gäller t.ex. LO och flera LO-förbund. Det har också från flera håll framhållits att det är bättre med statistikavtal mellan parterna. Utredningen redovisade i delbetänkandet motiven för att inte föreslå en avtalsområdesindelad statistik och ser fortfarande inga möjligheter att tillgoda sådana önskemål. Värdet av statistikavtal poängterade utredningen redan i delbetänkandet. Utredningen har vidare noterat att förhandlingar om sådana statistikavtal sedan delbetänkandet presenterades har påbörjats på industrins område.

7.12 Rapporter om löneutveckling m.m. och samhällsekonomi

Utredningens förslag: Medlingsinstitutet bör svara för att det årligen publiceras två rapporter om löneutveckling m.m. och samhällsekonomiska förutsättningar för löneförhandlingar.

Skäl för utredningens förslag

Av direktiven framgår att medlingsinstitutet bör ges tillräckliga resurser för att kunna följa och analysera utvecklingen inom lönebildningen. Institutet skall ha en god överblick över regelverket på arbetsmarknaden och de olika kollektivavtalen. Det skall ha tillgång till kvalificerade ekonomiska utredningar och kompetens att sammanställa och tolka statistik, som är relevant för lönebildningen. En uppgift i det sammanhanget skall vara att följa utvecklingen på den europeiska arbetsmarknaden när det gäller utveckling av lönekostnad, avtalskonstruktioner och förhandlingsformer. I medlingsinstitutets uppgifter bör även ligga att sammanställa redan träffade avtal och hur dessa omsätts lokalt.

Utredningen föreslår att Medlingsinstitutet bör svara för att det årligen publiceras en rapport om löneutveckling m.m. Rapporten bör beskriva och analysera förändringen av löner, förhandlingssystem och arbetsmarknadslagstiftning i Sverige och omvärlden. Avsikten är att rapporten skall innehålla en fyllig redovisning av den senaste utvecklingen i våra viktigaste konkurrentländer. Genom den ökade integrationen mellan länderna finns behov av bättre kunskap om avtalssystem och arbetsrätt för att bättre bedöma förändringen av konkurrenskraften för olika branscher och yrkesgrupper. Lönestatistiken behöver också redovisas för branscher, yrkesgrupper, etc och gärna med spridningsmått. För att göra en rättvisande beskrivning fordras dock ingående kännedom om statistikällor och tolkningsproblem.

Utredningen föreslår också att Medlingsinstitutet bör svara för att det årligen publiceras en rapport om de samhällsekonomiska förutsättningarna för löneförhandlingarna. Denna rapport skall vara framtidsinriktad och innehålla bedömningar av hur den ekonomiska utvecklingen kan förväntas se ut under den kommande avtalsperioden i Sverige och omvärlden. Sär-

skilt viktigt är det att beskriva den omvärld, som Sverige har att verka i och konkurrera med. Beskrivningarna bör vara mångfacetterade snarare än att försöka lägga fast en norm för löneökningstakten i form av ett enda procenttal.

Det finns flera skäl för dessa förslag. För det första finns det principiella skäl som talar för att en gemensam verklighetsbild underlättar för parterna att komma fram till uppgörelser utan konflikt. Flera av de forskare, som utredningen har anlitat, lyfter fram samordning, som ett sätt att göra parterna mer benägna att i avtalsförhandlingarna ta hänsyn till övergripande värden, såsom t.ex. konsekvenser för sysselsättning och arbetslöshet. I rapporten av Holden och Moene diskuteras tänkbara förklaringar till varför parterna ibland tar till stridsåtgärder och ibland gör upp i godo. Studier visar att tillgången på information är en förklaringsfaktor. Om båda parter har samma faktaunderlag, så minskar risken för att parterna inte kan komma överens utan konflikt. På motsvarande sätt gäller att om båda parter vet vilket faktaunderlag medlaren har, så ger det incitament för parterna att träffa avtal på egen hand.

Det är även viktigt att parterna på lokal nivå får tillgång till de fakta och analyser, som har utgjort ett underlag för förhandlingarna på central nivå. Lönebildningen sker i dag i betydande utsträckning på de enskilda arbetsplatserna i samband med de lokala förhandlingarna. Genom att publicera rapporter kan en intresserad allmänhet ta del av fakta och analyser. Det är enligt utredningen värdefullt att få till stånd en bred debatt om förutsättningarna för lönebildningen, eftersom det annars finns risk för att resultatet av löneförhandlingarna inte uppfattas som legitimt.

För det andra har andra länder goda erfarenheter av att parterna samverkar kring rapporter om samhällsekonomiska frågor m.m. Utredningen har funnit att man har positiva erfarenheter i t.ex. Norge, Nederländerna, Österrike och Irland av att söka skapa samsyn mellan parterna i för lönebildningen centrala samhällsekonomiska frågor. Samverkan om analyser av de samhällsekonomiska frågorna tycks ha förbättrat samförståndsandan mellan parterna i dessa länder.

I Norge sker samverkan inom ramen för *Det tekniske beregningsutvalg*. I detta organ ingår arbetsmarknadens parter, intresseorganisationer för lantbruk och fiske samt företrädare för regeringskansliet. Syftet är att utveckla en gemensam uppfattning om hur den ekonomiska utvecklingen har varit och göra en gemensam bedömning av den kommande prisutvecklingen. Arbetet har alltid resulterat i en gemensam rapport, som samtliga ledamöter har varit eniga om. Genom *beregningsutvalget* fokuseras bl.a. på lönebildningens roll för konkurrenskraften och sysselsättningen. Det ger också parterna en gemensam rapport att utgå från vid informationen till de egna medlemmarna.

Förhandlingssystemet i Nederländerna har starkt korporativa drag. *Labour Foundation* är ett forum för regelbundna möten mellan arbetsgivar- och arbetstagsarsidan. Två gånger varje år sammanträder stiftelsens styrelse med regeringsrepresentanter. Ett annat organ är *Social-Economic Council (SER)*, som består av elva ledamöter, vilka företräder arbetsmarknadens parter och lika många som utses av regeringen. De sistnämnda är vanligen ordföranden i centralbanken, chefen för *Netherlands Bureau for Economic Policy Analyses (CPB)*, några professorer i nationalekonomi och ett par politiker. Inom SER diskuteras regelbundet samhällsekonomiska frågor. Vidare fungerar SER som remissorgan för regeringen och parterna lämnar ofta gemensamma yttranden.

I Irland spelar samhällsekonomiska bedömningar stor roll i de inkomstpolitiska uppgörelserna. De ekonomiska utgångspunkterna för förhandlingarna utarbetas inom ett vetenskapligt råd under ledning av staten, parterna och *National Economic and Social Council (NESC)*. Rådet publicerar en ekonomisk rapport, som parterna har ställt sig bakom. Rapporten innehåller bedömningar om bl.a. finanspolitik och skatter, lönebildning, arbetsmarknadspolitik och utbildning samt om behovet av strukturomvandling i näringsliv och offentlig sektor.

Österrike kännetecknas också av en samförståndsanda. Man har valt att inrätta samverkansorgan, som har gett stabilitet och fasta former för att hantera motsättningar mellan olika intressen. Ekonomiska bedömningar spelar stor roll i löneförhandlingarna. *WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung)* tar fram underlag för båda parter inför förhandlingarna. Workshops ordnas för att parterna skall få realistiska förväntningar om ett rimligt förhandlingsresultat.

För det tredje finns det även i Sverige positiva erfarenheter från Rehnberg-kommissionen och framåt av rapporter om samhällsekonomiska förutsättningar för avtalsförhandlingar. Det gäller även i den senaste avtalsrörelsen, i vilken Industrins ekonomiska råd hade denna funktion. De opartiska ordförandena tillmäter Industrins ekonomiska råd en utomordentlig vikt, i sin utvärdering av 1998 års förhandlingar. Genom rådet har det varit möjligt att på ett effektivare sätt än tidigare få utlåtanden och rekommendationer i ekonomiska frågor och det blev möjligt att integrera de ekonomiska bedömningarna direkt i avtalsrörelsens beslutsprocesser. Tre rapporter lämnades under förhandlingarna: *Nya förutsättningar för lönebildningen*, *Lönekostnadsutvecklingens betydelse för sysselsättningen* och *Asienkrisens effekter på den svenska ekonomin*.

Rapporten om löneutveckling m.m. bör utarbetas av Medlingsinstitutet. Den lämpar sig väl för personalen vid Medlingsinstitutet att utarbeta efter samråd med berörda experter. Ett skäl är att den rapporten kommer att innehålla beskrivningar av den historiska utvecklingen och av aktuella förhållanden i Sverige och andra länder, men däremot inga framtidsbe-

dömningar. Därmed bör det vara möjligt att utforma den på ett neutralt sätt, som inte äventyrar Medlingsinstitutets ställning i förhållande till parterna. Det har även ett värde för institutets kompetensupbyggnad om denna rapport utarbetas av institutets egen personal.

Den samhällsekonomiska rapporten bör däremot inte skrivas av Medlingsinstitutets personal utan beställas av Medlingsinstitutet efter samråd med expertrådet för avtalsfrågor och expertrådet för samhällsekonomi. Den kommer att innehålla bedömningar av de samhällsekonomiska förutsättningarna för avtalsförhandlingarna. Om Medlingsinstitutet skulle svara för sådana bedömningar skulle det kunna bli alltför styrande för medlarnas arbete. Det är viktigt att det skapas en organisatorisk balans, som gör att medlarna har nära till samhällsekonomisk kompetens, men samtidigt inte blir bundna av de samhällsekonomiska bedömningarna. Av samma skäl bör expertrådet för samhällsekonomi vara självständigt och inte ha några befogenheter att fatta beslut, som är tvingande för Medlingsinstitutet.

Medlingsinstitutet bör kunna upphandla samhällsekonomiska rapporter från olika institut. En möjlighet är att beställa analyser av Konjunkturinstitutet eller av Industrins ekonomiska råd. Medlingsinstitutet kan också vända sig till Ekonomiska rådet, som är ett råd bestående av akademiska forskare, som tillsätts av regeringen och som för närvarande leds av professor Lars Calmfors. Medlingsinstitutet bör också ha rätt att anlita något annat svenskt eller utländskt institut.

Medlingsinstitutet bör därutöver ha möjlighet att beställa rapporter, som specialbelyser någon frågeställning. Initiativet till en sådan specialanalys skulle kunna tas av medlare, på motsvarande sätt som opartiska ordförande inom Industriavtalet kan beställa underlag från Industrins ekonomiska råd. Expertrådet för samhällsekonomi bör också ha rätt att föreslå Medlingsinstitutet att beställa någon specialrapport. Vidare bör Expertrådet för avtalsfrågor kunna aktualisera att en fråga bör ges en samhällsekonomisk belysning.

7.13 Sympatiåtgärder

Utredningens förslag: Rätten till sympatiåtgärder bör inte tas bort. Däremot innebär utredningens övriga förslag vissa begränsningar i möjligheterna till sympatiåtgärder.

Skäl för utredningens förslag

Utredningen behandlar frågan om rätt till sympatiåtgärder mot bakgrund av förslag från SAF om att möjligheten till sympatiåtgärder bör tas bort. Frågan finns inte nämnd i direktiven.

Utredningen föreslår att rätten till sympatiåtgärder inte bör tas bort. Ett borttagande av rätten till sympatiåtgärder skulle visserligen kunna leda till en mer dämpad löneutveckling och en ökad lönespridning, vilket skulle vara gynnsamt ur en snävt samhällsekonomisk synvinkel. Samtidigt är rätten till sympatiåtgärder en del i en nordisk tradition och en väsentlig grundval för kollektivavtalssystemet. Utredningen bedömer det därför som omöjligt att få en bred uppbackning för ett paket med åtgärder, som inkluderar ett borttagande av rätten till sympatiåtgärder. Däremot kommer några andra av utredningens förslag att indirekt innebära vissa begränsningar i möjligheterna till sympatiåtgärder. Nedan utvecklar utredningen detta resonemang.

Enligt den grundläggande bestämmelsen om sympatiåtgärder i MBL får den som är bunden av ett kollektivavtal vidta en sympatiåtgärd när den primära stridsåtgärden är lovlig. Det är däremot inte tillåtet att vidta en sympatiåtgärd till stöd för en olovlig stridsåtgärd. Sympatiåtgärder kan avse alla typer av tillåtna stridsåtgärder och kan ha betydligt större omfattning än den primära stridsåtgärden. De får inte innefatta krav på den egna arbetsgivaren utan får enbart vidtas till stöd för den primära åtgärden.

Beträffande internationella sympatiåtgärder är rättsläget i korthet sådant att sympatiåtgärder för utländsk part är tillåtna, om den primära stridsåtgärden är lovlig enligt lagen i det land där den vidtas. Rättsläget är mer oklart när den utländska primärkonflikten är olovlig. Är den utländska rättsordningen lik den svenska torde sympatiåtgärden vara olovlig men bedömningen kan bli den motsatta om primäråtgärden vidtas i ett land med en för oss främmande rättsordning.

Inom den offentliga sektorn finns det vissa begränsningar i rätten till sympatiåtgärder. De är inte tillåtna när det gäller myndighetsutövning. Enligt en bestämmelse i LOA får stridsåtgärder för arbete, som består i myndighetsutövning eller som är oundgängligen nödvändigt för att genomföra myndighetsutövning, inte genomföras på grund av annat än förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, som omfattas av LOA. Den som har sådant arbete kan alltså inte vidta sympatiåtgärder till stöd för arbetstagare utanför den offentliga sektorn.

Enligt förslaget från SAF bör stridsåtgärder endast få vidtas mellan de parter som direkt är involverade i förhandlingarna. Det är enligt SAF inte rimligt att företag, som redan har tecknat kollektivavtal, skall kunna ut-

sättas för stridsåtgärder till stöd för någon annan part eller för att den fackliga motparten vill utöva påtryckning på ett annat avtalsområde där förhandlingar ännu pågår. De nuvarande möjligheterna till stridsåtgärder bör därför enligt SAF:s mening tas bort. Detta skulle gälla även arbetsgivarens möjlighet att vidta sympatilockout och därmed befria sig från lönekostnader.

Sympatiåtgärder har varit ett påtryckningsmedel i förhandlingar under hela 1900-talet. I utredningsarbete på 1920- och 1930-talen sökte man dra upp lämpliga gränser för tillåtligheten av sympatiåtgärder i Sverige. Inför kollektivavtalslagens tillkomst 1928 ifrågasattes det, om inte ett allmänt förbud mot stridsåtgärder borde gälla, när syftet låg utanför angräparens och den angräpnas inbördes förhållanden. Både arbetsgivar- och arbetstagar sidan motsatte sig ett förbud mot sympatiåtgärder. På 1930-talet gjordes försök att ställa upp grundregler om förbud mot stridsåtgärder i vissa syften och mot vissa angreppsmål. Försöken fullföljdes inte.

Sympatiåtgärder kan bl.a. användas för att få till stånd ett kollektivavtalsförhållande med en enskild arbetsgivare, som inte är medlem i någon arbetsgivarorganisation. Det är också i viss utsträckning möjligt att använda sympatiåtgärder för att förmå en arbetsgivare att sluta kollektivavtal med den egna organisationen för den egna organisationens medlemmar, även om arbetsgivaren redan har ett avtal med en annan arbetstagarorganisation, vilket företaget vill tillämpa även för den stridande organisationens medlemmar. Sympatiåtgärder kan även användas vid branschförhandlingar om förnyelse av kollektivavtal om löner. Organisationer med mer effektiva konfliktvapen kan på så sätt stödja organisationen i primärkonflikten.

Sympatiåtgärder tillämpas vidare över de nationella gränserna. Det har varit aktuellt med sådana åtgärder både till stöd för fackliga organisationer i grannländerna och i andra länder. Ett motiv för att tillåta sympatiåtgärder med parter från andra länder kan vara att undvika social dumpning. Ett annat kan vara möjligheten att delta i internationella solidaritetsaktioner, t.ex. genom stridsåtgärder mot fartyg under bekvämlighetsflagg. Dessa frågor har varit föremål för omfattande utredningsarbete.

Tidigare användes sympatiåtgärder ofta av arbetsgivarparten för att svara på de fackliga organisationernas varsel om stridsåtgärder. Sympatiåtgärder kunde vara ett sätt för en arbetsgivarorganisation att öka de fackliga organisationernas konfliktkostnader. Numera anser företagen i regel att en lockout kostar för mycket. Det är därmed inte längre något verksamt konfliktmedel för arbetsgivar sidan.

Det finns två skäl som talar för att förekomsten av sympatiåtgärder kan komma att öka. Det ena är att den ökande internationaliseringen och medlemskapet i EU gör att intresset för att engagera sig i utländska konflikter kan komma att öka. Det kan även bli vanligare att fackliga organisationer i utlandet ber om stöd från svenska fackliga organisationer. Det

andra skälet är att antalet avtalsområden ökar, vilket gör att det kan bli fler tillfällen att vidta sympatiåtgärder. Det gäller särskilt om det inte sker någon tidsmässig samordning av förhandlingarna. Med många avtalsområden och stor spridning i avtalsperioder ökar risken för att en part använder sympatiåtgärder inte i första hand för att stödja den organisation, som är inblandad i primärkonflikten, utan som en påtryckning mot den egna arbetsgivaren i en förhandlingsfråga. En sådan åtgärd är inte tillåten, men kan ändå förekomma, eftersom det kan vara svårt att bevisa att åtgärden vidtas i otillåtet syfte.

Sympatiåtgärder kan sägas vara en del i en nordisk tradition. I Norge och Finland är rätten till sympatiåtgärder i stort sett densamma som i Sverige. I Danmark är den något mer inskränkt, då det i praxis finns vissa krav på någon form av intressegemenskap mellan den part, som vidtar sympatiåtgärden, och den part i primärkonflikten, som sympatiåtgärden syftar till att stödja. När dessa båda parter är med i samma huvudorganisation finns det dock ett stort utrymme för sympatiåtgärder. I praktiken har rätten till sympatiåtgärder en mycket större betydelse i de danska avtalsförhandlingarna än i de svenska. Det beror bl.a. på att rätten att tillgripa sympatiåtgärder utnyttjas även på arbetsgiversidan.

Utanför Norden är rätten till sympatiåtgärder i allmänhet mera inskränkt. Sympatiåtgärder är tillåtna i Irland, men kan inte förekomma i Storbritannien. I Tyskland finns det knappast något utrymme alls för sympatiåtgärder. I den mån de får förekomma måste det finnas någon form av samhörighet mellan den stödjande parten och den part som får stöd. I Nederländerna och Österrike är det oklart vad som gäller. Lagstiftning saknas och det finns inte heller någon vägledande rättspraxis. I USA tillåts sympatiåtgärder endast under vissa förutsättningar. En sådan är att de strejkande i sitt arbete har förbindelse med de arbetstagare, som deltar i primäråtgärden. Sympatiåtgärder till förmån för en helt utomstående part är otillåtna.

En begränsning av rätten till sympatiåtgärder i lag skulle inte strida mot regeringsformen. Den skulle däremot kunna komma i konflikt med Europarådets sociala stadga. Europarådet har nyligen riktat en rekommendation till Tyskland med uppmaning att tillåta sympatiåtgärder.

Den nationalekonomiska forskningen har inte givit något entydigt svar på hur rätten till sympatiåtgärder påverkar löneutveckling och sysselsättning. Å ena sidan torde kollektivavtalens höga täckningsgrad, som säkerställs via rätten till sympatiåtgärder, vara den mest avgörande förklaringen till att lönerna ligger över den marknadsklarerade nivån inom branscher och på orter med hög arbetslöshet. Rätten till sympatiåtgärder stärker dessutom löntagarnas förhandlingspositioner i en avtalsförhandling, vilket tenderar att pressa upp löneökningstakten. Det är därför rimligt att förvänta sig att en begränsning av rätten till sympatiåtgärder skulle innebära

att löneökningstakten blir lägre och därmed sysselsättningen högre inom branscher och på orter med hög arbetslöshet.

Å andra sidan finns det forskning som tyder på att ett helt marknadsbaserat lönesystem inte behöver leda till en bättre sysselsättningsutveckling. Arbetsgivare kan i vissa situationer tjäna på att betala löner, som ligger under den marknadsklarerade nivån, även om detta innebär vissa svårigheter i nyrekryteringen av arbetskraft. En förstärkning av löntagarnas förhandlingsposition kan i ett sådant läge leda till såväl högre löner som högre sysselsättning. Den ökade löneskillnaden mellan olika branscher, som en begränsning av rätten till sympatiåtgärder troligen skulle kunna leda till, skulle även kunna medföra samhällsekonomiska effektivitetsförluster. För att uppnå optimal allokering av den unga arbetskraften bör enligt ekonomisk teori ingångslönerna vara desamma i olika branscher för personer med samma kvalifikationer. En mer enhetlig lönesättning kan på sikt leda till en snabbare tillväxt inom nya och expansiva branscher.

Utredningen anser, som redan har nämnts, att rätten till sympatiåtgärder bör vara kvar, men samtidigt att möjligheterna att använda sympatiåtgärder bör begränsas något. Det finns en relativt bred kritik mot hur sympatiåtgärder har använts i vissa fall. Några av de förslag, som utredningen lägger fram, kommer att få indirekt effekt för användningen av sympatiåtgärder. Utredningen menar att det även finns anledning för parterna att beakta den kritik, som har riktats mot användningen av sympatiåtgärder.

För det första har utredningen föreslagit återinförande av det förbud mot stridsåtgärder mot enmans- och familjeföretag, vilket gällde 1994, se avsnitt 7.15. Förbudet innefattar även sympatiåtgärder, som vidtas i sådant syfte.

För det andra har utredningens förslag om förlängd varseltid en inverkan på möjligheten till sympatiåtgärder. Efter tillkomsten av MBL skall sympatiåtgärder föregås av varsel på samma sätt som andra stridsåtgärder. Den föreslagna förlängningen av varseltiden från 7 till 14 dagar innebär att även sympatiåtgärder senareläggs.

För det tredje bör Medlingsinstitutet, enligt utredningens förslag, ges möjlighet att skjuta upp en varslad stridsåtgärd i högst 14 dagar. Även en sympatiåtgärd skall kunna bli föremål för ett sådant beslut. Det möter enligt förslaget inget hinder att Medlingsinstitutet beslutar att uppskjuta endast sympatiåtgärden och inte den primära stridsåtgärden. Om sympatiåtgärden skall träda i kraft senare än den primära stridsåtgärden, kan Medlingsinstitutet först besluta att uppskjuta den primära stridsåtgärden under högst 14 dagar och därefter sympatiåtgärden 14 dagar från den tidpunkt när den skulle träda i kraft.

För det fjärde har utredningen lagt förslag till en regel, som innehåller krav på proportionalitet för vissa typer av stridsåtgärder, bl.a. blockader och andra typer av sympatiåtgärder. Genom det förslaget tillgodoses

behovet av att komma till rätta med situationer där en varslad sympatiåtgärd står i ett uppenbart missförhållande till omfattningen av den primäråtgärd, som den är avsedd att vidtas till stöd för.

7.14 Proportionalitet

Utredningens förslag: Ett proportionalitetskrav bör införas för stridsåtgärder, som vidtas vid förhandlingar mellan parter som är eller brukar vara bundna av kollektivavtal i förhållande till varandra. En stridsåtgärd bör på yrkande av den part, mot vilken åtgärden riktas, kunna förklaras olovlig av Arbetsdomstolen i följande situationer:

- När en stridsåtgärd, som är partiell eller på annat sätt begränsad, kan förväntas leda till skada eller annan olägenhet, som står i uppenbart missförhållande till åtgärdens omfattning.
- När en stridsåtgärd, som har varslats som svar på en annan stridsåtgärd, är väsentligt mer omfattande än vad som är rimligt med hänsyn till den åtgärd, som har orsakat svarsåtgärden.
- När en sympatiåtgärd, som har varslats till stöd för en part i dennes tvist om förnyande av kollektivavtal, kan förväntas leda till skada eller annan olägenhet som står i ett uppenbart missförhållande till åtgärdens eller primäråtgärdens omfattning.

Arbetsmarknadens parter bör kunna avtala om avvikelse från de föreslagna kraven på proportionalitet.

Skäl för utredningens förslag

Frågan om proportionalitet nämns inte i direktiven. Enligt direktiven skall utredningen dock pröva olika förslag att förbättra lönebildningen och därvid utgå bl.a. från de förslag, som parterna har framfört till regeringen.

SAF menar att rätten till stridsåtgärder bör begränsas med utgångspunkt från två olika principer om proportionalitet. Den ena principen skulle innebära krav på rimlig proportion mellan en stridsåtgärd och dess syfte, det vill säga vad man önskar uppnå med stridsåtgärden. Med en sådan princip skulle det t.ex. inte vara tillåtet att vidta ingripande stridsåtgärder mot egenföretagare och rena familjeföretag. Detsamma skulle gälla för stridsåtgärder mot företag, där den fackliga organisationen inte har några medlemmar. Det skulle inte heller vara tillåtet med sympatiåtgärder.

Enligt den andra principen, som SAF vill införa, skulle det finnas ett rimligt förhållande mellan omfattningen av den stridsåtgärd, som vidtas, och de störningar och skador, som uppkommer för motparten. Med en sådan princip skulle det inte vara tillåtet för de fackliga organisationerna

att genom små begränsade stridsåtgärder (nålsticksåtgärder) åstadkomma, att företagens verksamhet mer eller mindre slås ut med stora ekonomiska skador som följd. I sin yttersta form skulle den principen innebära att de enda stridsåtgärder, som skulle vara tillåtna, skulle vara total strejk och total lockout. Det kan enligt SAF i och för sig finnas risk för att en sådan princip tvingar fram en total strejk mot ett företag i stället för begränsade stridsåtgärder. Mot detta har SAF anfört dels att begränsade stridsåtgärder slår hårt mot företagen, dels att man torde kunna utgå från att man i en del fall avstår från att tillgripa total strejk, när begränsade stridsåtgärder inte längre står till buds.

Utredningen föreslår att ett krav på proportionalitet införs i lagstiftningen. Det skulle ge en rimligare balans mellan parterna på arbetsmarknaden begränsa möjligheten till åtgärder som kostar lite för den egna organisationen, men orsakar stora kostnader för motparten eller tredje man. Bestämmelsen skall gälla stridsåtgärder som vidtas vid en tvist mellan parter som är eller brukar vara bundna av kollektivavtal. Flera forskare, som utredningen har anlitat, stöder förslaget om att införa ett lagstadgat krav på proportionalitet. Sådana krav finns i rättstraditionen i flera länder i Kontinentaleuropa. Förslaget om ett lagstadgat krav på proportionalitet är enligt utredningens uppfattning även väsentligt för att få ett brett stöd för ett paket av åtgärder, som skulle kunna förbättra lönebildningen. Utredningen utvecklar i det följande förslaget och motiven för det.

Utredningen anser att en varslad stridsåtgärd bör kunna förklaras olovlig i tre situationer. Den första är när en stridsåtgärd, som är partiell eller på annat sätt begränsad, kan förväntas leda till skada som står i uppenbart missförhållande till åtgärdens omfattning. Den andra är när en stridsåtgärd, som har varslats som svar på en annan stridsåtgärd, är väsentligt mer omfattande än vad som är rimligt med hänsyn till den åtgärd, som orsakat svarsåtgärden. Den tredje gäller sympatiåtgärder, som har varslats till stöd för en part i dennes tvist med en motpart, som han brukar vara bunden av kollektivavtal med och när en sådan åtgärd kan förväntas leda till skada, som står i ett uppenbart missförhållande till åtgärdens eller primäråtgärdens omfattning.

Det finns flera skäl att införa en bestämmelse av den nyss beskrivna innebörden. För det första skulle det, som redan har nämnts, ge en rimligare balans mellan parterna på arbetsmarknaden. Den relativt svaga utvecklingen av den svenska ekonomin de senaste decennierna och den nuvarande höga arbetslösheten gör det mer angeläget än tidigare att överväga åtgärder, som skulle kunna förbättra lönebildningen och resultera i en bättre utveckling av sysselsättningen och en nedgång i arbetslösheten. Det gäller även sådana åtgärder, som påverkar balansen mellan arbetsmarknadens parter.

De förändringar, som har inträffat de senaste decennierna, har stärkt de fackliga organisationerna relativt arbetsgivarna. Det är fler aktörer än tidigare, som fattar beslut om stridsåtgärder. Det sker mindre samordning inom huvudorganisationerna. Huvudorganisationernas roll i löneförhandlingarna har över huvud taget minskat. Antalet avtalsområden har ökat och samarbetet mellan förbund, som är medlemmar i olika centralorganisationer, har utvecklats. Uppdelningen av arbetsmarknaden i allt fler avtalsområden, har lett till att förhandlingarna inom ett avtalsområde lättare får följdverkningar inom andra områden. Genom omstruktureringen av näringslivet utgör tjänstemännen en allt större andel av arbetstagarna. Organisationsgraden bland dem har växt. Anställda inom offentlig sektor har förhandlings- och konflikträtt.

Den tekniska utvecklingen och internationaliseringen har gjort företagen mer sårbara. Produktionsteknik med "just-in-time-leveranser" och små lager gör företagen känsliga för produktionsstopp. Risker har ökat för att ett företag, som inte klarar att leverera enligt avtal, får problem att få nya order. Produktionstekniken har samtidigt inneburit att fler arbetstagare har nyckelpositioner i den meningen att de är så viktiga för verksamheten att hela produktionen avbryts om de tas ut i strejk. Beroendet mellan olika led i produktionen har ökat.

De fackliga förbunden har olika förhandlingsstyrka. En del förbund kan argumentera för högre löner med stöd i marknadskrafterna. Om det råder brist på arbetskraft, som har de organiserade medlemmarnas kompetens, ger det organisationen starka argument i förhandlingarna. Om det är stor efterfrågan på branschens produkter, ger det också en stark förhandlingsposition. Förhandlingsstyrkan kan emellertid även bero på att förbundet förfogar över effektiva stridsåtgärder. Det gäller särskilt förbund, som organiserar nyckelpersoner, som om de tas ut i strejk, kan orsaka ett mycket stort produktionsbortfall till en liten kostnad för den egna konfliktfonden.

När förhandlingarna var mer samordnade, kunde konsekvenserna av att förbunden hade olika förhandlingsstyrka vägas av mellan huvudorganisationerna. Yrkandena kunde fastställas ur ett helhetsperspektiv och förbunden kunde tillsammans bestämma vilka medlemmar, som skulle tas ut för att stödja avtalskrav, som gällde hela huvudavtalsområdet eller kartellen. Samtidigt innebar samordningen att lockouter kunde användas mer effektivt som svar på partiella stridsåtgärder.

Med förhandlingar branschvis och utan samordning finns det större möjligheter att plocka ut nyckelpersoner i en strejk utan att motparten kan svara med en effektiv lockout. Den internationella konkurrensen gör också att enskilda företag ogärna deltar i en lockout. Stridsåtgärder från arbetsgiversidan har blivit sällsynta. I stället förekommer uttalanden om att produktionen i ett företag kan flyttas till ett annat land. Sett ur ett sam-

hällsekoniskt perspektiv och med målet att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten i Sverige, är det en svarsåtgärd, som inte gagnar utvecklingen i landet.

För det andra har utredningen funnit stöd i forskningen för att införa ett krav på proportionalitet. Flera forskare har framhållit att förhandlingstaktiken att använda stridsåtgärder, som inte kostar särskilt mycket för den egna konfliktfonden, men som ställer till väldigt stora ekonomiska skador för motparten, leder till negativa effekter på samhällsekonomin. De har varit positiva till förslaget att införa krav på att stridsåtgärder skall ha rimliga proportioner. Några forskare har ansett att det finns starka skäl för ett sådant krav.

Forskare från Norge har påpekat att parterna i Sverige har större möjligheter både när det gäller att välja stridsåtgärd och att förlägga åtgärden i tiden, än vad parterna har i Danmark och Norge. De har funnit det sannolikt att detta påverkar förhandlingsresultatet på flera sätt. Kostnaderna för en konflikt är en viktig faktor i förhandlingarna. Om en fackförening har möjlighet att välja en metod, som kostar lite för arbetstagarna och samtidigt leder till stor kostnad för arbetsgivaren, är det en stor fördel i förhandlingarna. Det verkar enligt dessa forskare rimligt att anta att en total strejk eller lockout medför större osäkerhet beträffande följderna än vad begränsade stridsåtgärder gör. En sådan osäkerhet försvagar den varslande parten. Om osäkerheten är stor fordras det inte så stort tillmötesgående från motparten i förhandlingarna för att den varslande parten skall avstå från sin åtgärd.

Ett par forskare har emellertid förutsett problem med en proportionalitetsregel, då den är främmande för svensk tradition och kan vara svår att tillämpa. En forskare har skrivit att en sådan bestämmelse leder till en rad svåravvägda bedömningar och att den exempelvis vid tillämpning på sympatiåtgärder bör förutsätta att åtgärdens omfattning och verkningar är uppenbart och ostridigt orimliga i förhållande till primärkonfliktens omfattning och betydelse. Ett alternativ till krav på proportionalitet skulle kunna vara en rad preciserade förbud mot vissa typer av stridsåtgärder. Det finns två skäl till att sådana bestämmelser inte föreslås i stället. Det ena är att det är svårt att med riktade förbud hindra parter från att vidta stridsåtgärder, som uppfattas som orimliga, utan att samtidigt förbjuda sådana åtgärder, som anses rimliga. Det andra är att det är svårt att förutse alla de stridsåtgärder som det kan komma att varslas om i framtiden.

För det tredje finns krav på att stridsåtgärder skall vara rimliga i rättsystemen i flera andra europeiska länder. Som nyss nämnts har man i Danmark en något mer restriktiv inställning till stridsåtgärder än i Sverige. Den har uppkommit genom att det i dansk rättspraxis har ställts upp ett krav på att fackliga stridsåtgärder måste ha ett *rimeligt fagligt formål*. Det har också uttryckts så att det skall finnas ett rimligt förhållande mellan mål

och medel. Om detta krav inte är uppfyllt kan den, som har vidtagit stridsåtgärden bli skadeståndsskyldig. Det bör framhållas att kravet i fråga tillämpas med försiktighet. Ett exempel, som brukar användas för att belysa när en stridsåtgärd inte uppfyller rimlighetskravet, är när en stridsåtgärd mot en arbetsgivare leder till att denne inte kan fortsätta att driva rörelse. I norsk rätt har man en liknande bestämmelse i en allmänt tillämplig lag rörande *boikott*. Det skall föreligga ett rimligt förhållande mellan det intresse, som skall främjas, och den skada, som åtgärden kan medföra.

I några länder på kontinenten förekommer krav på proportionalitet när det gäller stridsåtgärder. I Tyskland, där det helt saknas lagregler om rätten att vidta stridsåtgärder, tillämpas det i rättspraxis en proportionalitetsprincip, som går ut på att vissa förutsättningar skall vara uppfyllda, för att stridsåtgärden inte skall anses gå för långt i förhållande till vad den syftar till att åstadkomma. En sådan förutsättning är att åtgärden har föregåtts av en medlemsomröstning. En annan är att förhandlingsmöjligheterna har uttömts och att åtgärden är en sista utväg för att få igenom ställda krav. Om kraven inte är uppfyllda kan åtgärden leda till skadestånd. Det finns också möjlighet att förbjuda den. Även i Nederländerna kan domstolar göra en proportionalitetsbedömning av en stridsåtgärd. De kan också förbjuda en åtgärd helt eller delvis.

En bestämmelse om proportionalitet, i enlighet med utredningens förslag, är förenlig med grundlagen. Den svenska rätten till fackliga stridsåtgärder är grundlagsskyddad. Inskränkningar i rätten till stridsåtgärder får dock enligt 2 kap 17 § regeringsformen göras i lag och måste alltså föregås av beslut i riksdagen. Regeringsformen hindrar att det utvecklas domstolspraxis, som begränsar stridsrätten, utan att det finns stöd i lag eller avtal. Den föreslagna bestämmelsen skulle genomföras i lag och skulle därför uppfylla det krav som ställs i regeringsformen.

Utredningen anser sig kunna utgå från att de föreslagna kraven på proportionalitet även är förenliga med de internationella konventionerna på området. De tyska rättssystemet har inte ansetts ge tillräckligt utrymme för strejker och har därför fått kritik av både ILO och Europarådet. Kritiken har dock inte uttryckts så att proportionalitetskrav inte skulle få förekomma. De proportionalitetskrav som ställs i Tyskland förefaller vidare att vara betydligt mera långtgående än det krav på proportionalitet, som utredningen föreslår. Det nu framlagda förslaget har inte samma innebörd som den praxis, som har utvecklats i Tyskland. Den skälighetsprövning av stridsåtgärder som föreslås är främst tänkt att ha förebyggande och balanserande effekt, genom att parterna blir mer angelägna om att inte varsla om stridsåtgärder, som kan uppfattas som orimliga i sitt sammanhang. Det är inte utredningens avsikt att proportionalitetskraven skall leda till att ar-

betstagare berövas den rätt att strejka, som garanteras i konventionerna på området.

Arbetsmarknadens parter bör kunna avtala om avvikelser från de föreslagna kraven på proportionalitet. Lagstiftningen bör på denna punkt således vara dispositiv. Allmänt sett är det bättre om parterna i avtal kommer överens om vilka regler, som skall gälla. Det ger normalt en större stabilitet och legitimitet. Detta är ett område där utredningen menar att det bör vara möjligt att utforma egna överenskommelser om vilka regler, som skall gälla. Sådana regler kan gå i både förstärkande och försvagande riktning. Det bör exempelvis vara möjligt att avtala om att nuvarande regler skall gälla även fortsättningsvis.

Ett alternativ till utredningens förslag skulle kunna vara att inrätta en särskild nämnd, dit frågor om en stridsåtgärds proportionalitet kunde hänskjutas. En sådan nämnd skulle t.ex. kunna vara placerad vid Medlingsinstitutet. Den kan emellertid bara ha en rådgivande roll i förhållande till parterna. Mot bakgrund av bestämmelserna i Europakonventionen om rätt till domstolsprövning är det inte möjligt att låta en sådan nämnd vara behörig att avgöra frågor om stridsåtgärders tillåtlighet. Nämndens beslut skulle även få betydelse för hur stridsåtgärder uppfattas av allmänheten. Den skulle få en opinionsbildande roll.

Löneförhandlingsutredningen lade i sitt betänkande (SOU 1991:13 s 115) fram förslag om en nämnd som på begäran av part skulle kunna pröva om en konflikt var samhällsfarlig. Den av Löneförhandlingsutredningen föreslagna nämnden skulle täcka hela arbetsmarknaden. Den skulle bestå av sju ledamöter, varav sex skulle utses av regeringen efter förslag av organisationer med rätt till representation. Regeringen skulle utse ordförande i nämnden för tre år i taget och ordföranden skulle, på samma sätt som i fråga om Arbetsdomstolens ordförande, vara en person som hade parternas förtroende. Behöriga att göra anmälan till nämnden skulle i första hand vara parterna i konflikten. Vidare föreslogs att även andra organisationer, inom vars område konflikten kunde få betydelse, skulle få behörighet att göra en anmälan. För det fall nämndens flertal skulle finna att stridsåtgärden var samhällsfarlig, skulle nämnden uppmana den part, som varslat, att återkalla varslet eller att upphöra med stridsåtgärden.

Det kan finnas intresse bland parterna att inrätta egna nämnder för att bedöma vilka stridsåtgärder som bör förekomma. En sådan nämnd kan parterna i ett kollektivavtal ge i uppdrag att fatta tvingande beslut. Det finns därmed möjlighet att anpassa prövningen till de förutsättningar och traditioner som gäller för den egna branschen. Ett kollektivavtal kan också innehålla andra kriterier och bedömningsgrunder för den avtalade nämnden, än de som föreslås gälla för prövningen enligt MBL.

Utredningen förordar vidare att parterna på arbetsmarknaden sluter kollektivavtal om vilka stridsåtgärder, som bör få vidtas inom det egna

avtalsområdet. Sådana avtal finns i viss utsträckning redan i dag. I Saltsjöbadsavtalet åtar sig parterna exempelvis att avstå från stridsåtgärder som (1) innebär förföljelse på religiös, politisk eller liknande grund, (2) vidtas för att hindra någon att föra talan inför domstol eller annan myndighet, vittna, eller utöva vedergällning mot den som gjort något sådant, (3) riktas mot rena familjeföretag eller som (4) riktas mot neutral tredje man (gäller dock inte sympatiåtgärder för att få kollektivavtal).

Vissa ytterligare begränsningar i konflikträtten finns på det offentliga området. Enligt en bestämmelse i LOA får stridsåtgärder endast genomföras i form av lockout, strejk, övertidsvägran eller nyanställningsblockad. En motsvarande begränsning i MBL med tillämplighet över hela arbetsmarknaden har inte aktualiserats, men skulle sannolikt vara förenlig med de internationella konventioner på området, som Sverige ratificerat. Det skulle dock inte medföra något effektivt skydd mot sådana stridsåtgärder, som utredningen vill komma till rätta med genom förslaget.

I de statliga huvudavtalen, som Arbetsgivarverket har med SACO-S och TCO-OF, har parterna enats om att avstå från andra stridsåtgärder än lockout, strejk, vägran att arbeta på övertid eller mertid, vägran att utföra tjänsteresa utanför ordinarie arbetstid samt nyanställningsblockad. Enligt avtalet får stridsåtgärder inte omfatta chefer och vissa andra personer enligt särskild förteckning. En bakgrund till inskränkningarna är den nyss redovisade bestämmelsen i LOA. Avtalet omfattar inte SEKO.

Även i de kommunala huvudavtalen har parterna enats om att begränsa stridsåtgärderna. Som påtryckningsmedel i egna konflikter och vid sympatiåtgärder till stöd för stridsåtgärd inom huvudavtalens tillämpningsområde är inga andra stridsåtgärder tillåtna än lockout, strejk, vägran att arbeta övertid eller mertid, vägran att utföra tjänsteresa utanför ordinarie arbetstid och nyanställningsblockad. Vid sympatiåtgärd till stöd för stridsåtgärd utanför avtalens tillämpningsområde är även andra typer av stridsåtgärder tillåtna. Det finns dock inget gällande huvudavtal med SACO-förbunden i kommuner och landsting.

Krav på att en stridsåtgärd skall ha rimliga proportioner är något nytt i den svenska arbetsrätten. Något sådant förslag har inte tidigare utretts. Den bestämmelse, som utredningen föreslår, skulle komma att leda till en helt ny typ av invändningar i mål om stridsåtgärders lovlighet. Med undantag för vissa rättsfall, som har rört lovligheten av internationella sympatiåtgärder, har Arbetsdomstolen inte haft till uppgift att göra grundläggande bedömningar i fråga om vad som bör vara en tillåten stridsåtgärd på den svenska arbetsmarknaden.

Närmare om förslagets utformning

Proportionalitetsprincipen bör endast gälla i tvister mellan parter som är eller brukar vara bundna av kollektivavtal med varandra. Denna avgränsning är viktig för att inte grundvalarna för kollektivavtalssystemet skall hotas. Det är således rimligt att parterna skall ha rätt att vidta kraftfullare stridsåtgärder för att få ett första kollektivavtal till stånd än vad som bör accepteras mellan parter, som är eller brukar vara bundna av kollektivavtal.

En invändning är att det förekommer situationer när arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal med en eller flera organisationer och därför inte önskar kollektivavtal med ytterligare organisationer. Det kan t.ex. gälla om ett avtal med ytterligare en organisation skulle stå i strid med industriförbundsprincipen eller om det skulle leda till störningar i samverkan med de övriga organisationer, som arbetsgivaren har slutit kollektivavtal med. Det har mot den bakgrunden framställts önskemål om att proportionalitetsprincipen även bör tillämpas vid bedömning av stridsåtgärder, som syftar till att etablera ett kollektivavtalsförhållande.

Enligt utredningens bedömning är en proportionalitetsprincip ett olämpligt instrument för att reglera vilka partsförhållanden, som bör etableras på arbetsmarknaden. Skulle ett kriterium vara att stridsåtgärder inte får användas för att tvinga fram kollektivavtal om det redan finns ett etablerat kollektivavtalsförhållande skulle det kunna få oönskade effekter. Det skulle i praktiken innebära att en facklig organisations konflikträtt blir beroende av om det redan finns kollektivavtal med en annan organisation. I förlängningen skulle det kunna leda till en konkurrens mellan organisationer om att arbetsgivaren skall acceptera dem som kollektivavtalspart och där den organisation som erbjuder sig att teckna avtal med de sämsta löne- och anställningsvillkoren har störst chans att bli kollektivavtalspart.

I grundlagen och i de internationella konventioner, som Sverige har undertecknat, görs ingen skillnad i förhandlings- och konflikträtten mellan om det redan finns kollektivavtal eller inte. Någon hänsyn tas inte heller till om det gäller stora eller små fackliga organisationer. För den offentliga sektorn gjordes vissa överväganden om organisationsstrukturen i samband med att förhandlings- och konflikträtten infördes i mitten av 1960-talet, men det resulterade inte i några lagbestämmelser. Om regeringen bedömer att särskilda lagregler skulle behövas på den offentliga sektorn, bör en samlad översyn ske av förhandlings- och konflikträtten på den offentliga sektorn.

Det är framför allt vissa stridsåtgärder, som har varslats eller vidtagits under senare år som utredningen anser bör begränsas. Dessa stridsåtgärder kan hänföras till någon av följande kategorier:

- Stridsåtgärder, där en i sig mycket begränsad åtgärd, får omfattande konsekvenser för motparten.
- Stridsåtgärder som får mycket stora effekter för tredje man, t.ex. i form av stoppade transporter, elförsörjning m.m. och därmed åstadkommer en orimlig press på motparten.

De förhållanden, som utredningen vill ge en möjlighet att reagera mot, kan variera starkt. Utredningen förespråkar därför relativt allmänt hållna bestämmelser för de situationer, som enligt utredningens uppfattning bör omfattas av proportionalitetskrav. Genom att kravet på proportionalitet inte föreslås gälla annat än för ett fåtal situationer anser utredningen att det nya rättsläge, som förslaget är tänkt att leda till, kan bli tillräckligt avgränsat och förutsebart, för att bestämmelserna skall kunna tillämpas. Längre fram förklaras innebörden av den föreslagna regeln och ges exempel på stridsåtgärder, som inte bör vara tillåtna.

Talan bör kunna väckas i domstol om olovligförklaring av åtgärden. Arbetsdomstolen är enligt 2 kap 1 § lagen om rättegången i arbetstvister alltid behörig att avgöra tvist om stridsåtgärd som avses i 41 § MBL. Det bör även gälla stridsåtgärder, som prövas på grund av den nu föreslagna bestämmelsen. En väsentlig förutsättning, för att en proportionalitetsregel skall kunna fylla en funktion, är att prövningen av åtgärdens tillåtlighet kan ske innan åtgärden verkställs. Vid tiden när en stridsåtgärd bryter ut, bör det stå klart om den är lovlig eller inte. Att parterna involveras i en svårbedömd skadeståndstvist, som avgörs väsentligt längre fram i tiden, skulle enligt utredningens bedömning inte vara till gagn för förhandlingsklimatet.

Det kan enligt utredningens uppfattning inte komma i fråga att andra än den part mot vilken stridsåtgärden riktas får väcka talan om olovligförklaring. Endast den arbetsgivare eller organisation, som åtgärden riktas mot, bör kunna väcka en sådan talan för att freda sig mot orimliga stridsåtgärder.

En talan om olovligförklaring bör kunna väckas från det att åtgärden har varslats och bör, på samma sätt som är fallet med s.k. fredspliktsinvändningar, kunna prövas interimistiskt. Varseltiden är enligt gällande lag 7 dagar, men har av utredningen föreslagits förlängd till 14 dagar. För att varselreglerna inte skall kunna kringgå, har utredningen vidare föreslagit att Medlingsinstitutet skall kunna ålägga en part att avbryta en stridsåtgärd, som inte föregåtts av varsel 14 dagar i förväg till institutet. Om dessa förslag läggs till grund för en lagändring, ökar möjligheten att få ett slutligt ställningstagande från domstol i fråga om stridsåtgärdens lovlighet innan stridsåtgärden bryter ut.

Att en stridsåtgärd förklaras olovlig bör få samma effekt, som det har, när fredsplikt gäller för en part enligt nu gällande lag. Skulle en stridsåtgärd, som har förklarats olovlig, ändå vidtas, bör det vidare kunna sanktioneras på samma sätt som gäller för stridsåtgärder, som är olovliga enligt 41 § MBL.

Enligt den föreslagna bestämmelsen bör en varslad stridsåtgärd kunna förklaras olovlig i tre fall. Det första fallet tar sikte på olika typer av begränsade stridsåtgärder. En typ av stridsåtgärder, som kan ha en effekt, som bör förhindras med den bestämmelsen, är s.k. nålsticksåtgärder. Med det menas att ett fåtal personer tas ut i strejk och att den angripande parten därmed uppnår att viktiga verksamheter stängs av. Man kan tänka sig stridsåtgärder, där en varslande facklig organisation kan ställa till mycket stor skada och där kostnaden för organisationen samtidigt är så låg att åtgärden skulle kunna pågå under mycket lång tid. I sådana situationer har arbetsgivaren inte mycket att sätta emot utan tvingas att acceptera de villkor, som den fackliga organisationen har begärt.

Även partiella stridsåtgärder kan utformas så att de innebär en mycket liten kostnad för den som vidtar åtgärden, men så att de åsamkar motparten så stora kostnader att de blir oacceptabelt oproportionerliga. Partiella stridsåtgärder är åtgärder, som innebär att ett visst eller vissa arbetsmoment inte utförs. Sådana fall kan vara när arbetstagare vägrar att använda telefonen för ingående eller utgående samtal, att läsa inkommande post, att göra resor i tjänsten, att köra bil i tjänsten, att arbeta på vissa tider etc.

Vid bedömningen av om det föreligger ett uppenbart missförhållande mellan åtgärden och den förväntade skadan, måste det stå klart vilken skada som bör vägas in och vad som bör ligga i begreppet förväntad skada. Utredningen menar att det inte bara är sådan skada, som kan drabba motparten, som bör vägas in vid bedömningen. Även sådan skada, som kan förväntas uppstå hos tredje man, bör kunna leda till att stridsåtgärden anses olovlig. Förväntad skada för tredje man kan sätta en mycket stark press på en part att gå med på motpartens krav i förhandlingarna. Det behöver heller inte enbart vara fråga om ekonomisk skada. Såväl ekonomisk skada som ideell skada i form av obehag och lidande bör kunna beaktas vid bedömningen. Med annan olägenhet avses sådana följder av störningar eller avbrott i verksamheten, som normalt inte brukar inbegripas i begreppet skada. Det kan t.ex. vara aktuellt inom den offentliga sektorn.

Bestämmelsen bör inte tolkas som ett generellt förbud mot att ta ut en viss begränsad grupp i strejk eller att vidta partiella stridsåtgärder. En sådan åtgärd kan ju också vara ett sätt att säkerställa att en strejk inte leder till samhällsfara eller till orimliga effekter för tredje man. Vid bedömning kan hänsyn också behöva tas till om åtgärden är varslad av ett yrkesförbund eller av ett s.k. vertikalförbund. Tillämpningen av bestämmelsen

måste ske på ett sätt så att alla organisationer oavsett organisationsprincip i praktiken har konflikträtt.

Det andra fallet gäller svarsåtgärder. Om en strejk av mindre omfattning leder till en lockout, som utesluter väldigt många fler arbetstagare från arbetet, än vad som är rimligt vid en jämförelse med den ursprungliga åtgärden, bör åtgärden kunna förklaras olovlig. Jämförelsen bör inte bara göras med utgångspunkt från strejkens omfattning utan även med hänsyn till den skada, som åtgärden kan leda till både för arbetsgivaren och för tredje man. Ett motiv för arbetsgivare att varsla om en omfattande lockout kan vara att täcka upp för ett varsel från den fackliga organisationen, som innebär att ett fåtal strejkande gör att det inte finns arbetsuppgifter för ett väsentligt större antal av de anställda. Det är emellertid sådana situationer som det första fallet av förbud mot begränsade stridsåtgärder tar sikte på och i de fallen bortfaller behovet för arbetsgivaren att använda lockout som en svarsåtgärd.

För att utredningens förslag om en proportionalitetsprincip skall få brett stöd bland parter och politiska partier bör den utformas så att den slår rättvist mot alla oproportionerliga åtgärder vare sig de beslutas av arbetsgivar- eller arbetstagsidan. Mot den bakgrunden menar utredningen att det är angeläget att även inskränka oproportionerliga lockouter och andra svarsåtgärder.

Det tredje fallet avser sympatiåtgärder. En sympatiåtgärd kan organiseras så att den leder till en orimlig påtryckning på en part i en löneförhandling. Det har förekommit varslade sympatiåtgärder där ett fåtal personer i strejk skulle ha stängt av verksamheten vid ett kärnkraftverk. En sådan åtgärd får i allmänhet anses leda till en oproportionerlig skada. En sådan åtgärd bör vara otillåten oavsett om den genomförs som primäråtgärd eller som sympatiåtgärd. Annars finns risk att man kringgår förbudet mot oproportionerliga stridsåtgärder genom att be något närstående förbund vidta en begränsad åtgärd i sympati med parterna i primärkonflikten. Den skadliga effekten på lönebildningen är densamma, vare sig åtgärden vidtas som primäråtgärd eller sympatiåtgärd.

Det bör också vara så att en sympatiåtgärd inte skall leda till en skada, som står i ett uppenbart missförhållande till primäråtgärdens omfattning. Den vägledande principen vid bedömningen bör vara, att den organisation som ställer yrkandena i förhandlingen som motiverar primäråtgärden, också skall bära en väsentlig del av konfliktkostnaden. Det bör dock fortfarande finnas ett betydande utrymme för organisationer att stödja parter som är i konflikt.

Allmänt bör möjligheten att olovligförklara en stridsåtgärd användas restriktivt. Det bör ske efter en samlad avvägning av om den stridsåtgärd som varslat gäller är rimlig mot bakgrund av de föreslagna bestämmelserna.

Ett avgörande, varigenom en stridsåtgärd förklaras olovlig, bör kunna avse alla typer av varslade stridsåtgärder. Ett beslut om olovligförklaring bör alltså kunna fattas såväl för en ursprunglig primär stridsåtgärd som för en utvidgning av en stridsåtgärd eller en sympatiåtgärd. Om ett och samma varselmeddelande innefattar både en ursprunglig primäråtgärd, en utvidgning och sympatiåtgärder, bör de varslade åtgärderna ändå kunna prövas var och en för sig. Det bör alltså bli möjligt att tillåta den ursprungliga åtgärden samtidigt som utvidgning och sympatiåtgärder förklaras olovliga, därför att de anses utformade på ett sätt, som inte uppfyller kraven på proportionalitet.

En särskild fråga är om en olovligförklaring alltid måste ta sikte på hela den åtgärd, som varslet omfattar, eller om en stridsåtgärd även till viss del bör kunna förklaras olovlig. Enligt utredningens uppfattning talar övervägande skäl för att en varslad stridsåtgärd inte bör kunna förklaras delvis olovlig. Domstolens avgörande bör ta sikte på stridsåtgärden i dess helhet. Även om endast vissa moment i åtgärden gör att den får anses orimlig bör åtgärden förklaras olovlig i sin helhet. Det är inte lämpligt att domstolen gör något annat än en helhetsprövning. Det är också med en sådan utformning, som bestämmelsen kan få den preventiva effekt som eftersträvas.

Det är en stor fördel om prövningen kan göras innan stridsåtgärden bryter ut. Eftersom det kan vara svårt att hinna med en slutlig prövning under den tid, som står till buds innan åtgärden verkställs, är möjligheten till interimistiskt beslut av central betydelse för tillämpningen. Sådana möjligheter finns vid prövning av fredspliktsinvändningar enligt Arbetsdomstolens praxis. Eftersom olovligförklaring inte förekommer i dag, föreslår utredningen en särskild bestämmelse, som klargör att interimistiska beslut skall kunna fattas även i en sådan fråga.

Det skulle vara olyckligt om ett yrkande om olovligförklaring inges vid en tidpunkt då varseltiden närmar sig sitt slut, eftersom Arbetsdomstolen då inte skulle kunna få tillräckligt underlag för sitt beslut. För att prövningen av ett interimistiskt yrkande skall hinnas med, innan stridsåtgärden verkställs, bör den part som åtgärden riktas mot så snart som möjligt ta ställning till om det finns skäl att väcka talan och yrka att åtgärden förklaras olovlig. För att talan inte skall väckas för sent, föreslår utredningen en preskriptionsbestämmelse, enligt vilken yrkande om olovligförklaring och interimistiskt beslut skall framställas inom en vecka från mottagandet av varselmeddelandet. Om talan inte väcks respektive interimistiskt yrkande inte framställs inom den tiden, bör rätten att väcka talan respektive framställa interimistiskt yrkande gå förlorade. Det bör tilläggas att detta förutsätter att varseltiden förlängs från 7 till 14 dagar enligt utredningens förslag i avsnitt 7.6.

Om en stridsåtgärd vidtas i strid mot ett domstolsavgörande, varigenom åtgärden har förklarats olovlig, bör skadeståndsbestämmelserna i MBL bli tillämpliga på samma sätt, som om det skett ett brott mot bestämmelserna om fredsplikt.

7.15 Stridsåtgärder mot enmans- och familjeföretag

Utredningens förslag: Utredningen föreslår ett förbud mot stridsåtgärder mot enmans- eller familjeföretag som gällde 1994 återinförs.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen har inriktat sig på att föreslå arbetsrättsliga regler, som kan komma att accepteras som en kompromiss av arbetsmarknadens organisationer och antas av en bred majoritet i riksdagen. Sådana regler kan ge en stabilitet i ramarna för lönebildningen. Det är en nackdel för lönebildningen när det förekommer utdragna politiska strider om lagstiftningen rörande förhandlings- och konflikträtten. Det gäller i synnerhet när lagstiftningen ändras fram och tillbaka som en följd av riksdagsvalen. Det här är en sådan fråga där meningarna tidigare har varit starkt delade. För att nå ett bredare stöd kommer det från olika parter att krävas omprövning av tidigare ståndpunkter.

Frågan om stridsåtgärder mot enmans- och familjeföretag har varit föremål för riksdagsbehandling vid ett flertal tillfällen under 1990-talet. Ett förslag om förbud mot sådana åtgärder lämnades av 1992 års arbetsrättskommitté. Regeringen föreslog riksdagen att införa ett förbud i enlighet med kommitténs förslag. Ett sådant förbud infördes i en ny bestämmelse i MBL och kom att gälla under år 1994. Därefter upphävdes förbudet med motiveringen att det inte hade påvisats några allvarliga olägenheter och att konflikträtten därför inte borde inskränkas på detta område. Efter upphävandet har frågan på nytt varit föremål för motioner till riksdagen.

Förbudet gällde 1994 och omfattade stridsåtgärder med syfte att tvinga fram kollektivavtal med enmans- och familjeföretag. Med familjeföretag menades i detta sammanhang företag i vilka endast medlemmar i en och samma familj är ägare och arbetstagare. Även sympatiåtgärder för stridsåtgärder mot enmans- och familjeföretag var förbjudna. Undantag gjordes för i behörig ordning beslutade anställningsblockader.

Det viktigaste motivet för förbudet var att det inte ansågs rimligt att det skulle få förekomma stridsåtgärder mot ett enmans- eller familjeföretag med de omfattande skadeverkningar, som sådana åtgärder i förening med sympatiåtgärder kunde medföra för företaget och tredje man. En stridsåtgärd för att uppnå ett kollektivavtal, som i praktiken inte direkt kommer att reglera arbetsvillkoren för någon utanför företagarens egna familj, ansågs inte fylla något rimligt fackligt syfte. Företaget borde ha rätt att utan inblandning från arbetstagarorganisationerna få bestämma vilka inbördes relationer, som skall råda mellan de familjemedlemmar, som arbetar i företaget.

Argumentet att det skulle finnas skäl att ha ett gällande kollektivavtal för det fall någon skulle anställas tillbakavisades. Intresset av att ett företag har kollektivavtal den dag det önskar anställa någon utomstående ansågs inte kunna uppväga den skada och det intrång, som stridsåtgärden utgör för ett företag, som inte har några utomstående arbetstagare när åtgärden faktiskt vidtas. Ytterligare skäl för förbudet var att det, enligt uppgift från Konkurrensverket, förekom kollektivavtal, som begränsade möjligheten för företag utan anställda att åta sig vissa arbeten. Ett förbud mot stridsåtgärder kunde medföra att företag inte skulle behöva teckna avtal med sådan innebörd.

Inom LO-SAF-området ger avtal, som har sin grund i Saltsjöbadsavtalet skydd mot stridsåtgärder riktade mot familjeföretag. Dessa bestämmelser täcker dock inte hela LO-SAF området. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Målareförbundet, Svenska Transportarbetareförbundet och Grafiska fackförbundet är exempel på organisationer som inte omfattas av dessa bestämmelser. Utredningen har inte funnit exempel på att tjänstemannaorganisationerna tillgriper stridsåtgärder mot enmans- eller familjeföretag.

Begränsningar av konflikträtten, vilka försvårar eller omöjliggör åtgärder av det nu aktuella slaget, finns i andra nordiska länder. Dansk rättspraxis ställer krav på att fackliga stridsåtgärder skall ha ett rimligt fackligt ändamål och ett rimligt förhållande mellan mål och medel. I dansk juridisk litteratur har det med stöd i vissa rättsfall ansetts att krav på kollektivavtal med företag, som inte sysselsätter utomstående arbetstagare, inte har ett rimligt ändamål och därför inte får stödjas med stridsåtgärder. Även stridsåtgärder, som gör det helt omöjligt för ett företag att utöva verksamhet, kan vara otillåtna. I Norge gäller en särskild lag om *boikott*, som inte bara gäller i samband med arbetstvister utan även har en allmän tillämpning. Vid varje *boikott* skall det råda ett rimligt förhållande mellan det intresse, som skall främjas, och den skada, som kan uppstå.

Sedan förbudet upphävdes har det på nytt vidtagits stridsåtgärder mot enmansföretagare. Sättet att använda stridsåtgärder har väckt kritik och riskerar att skada förhandlingssystemets legitimitet. Ett återinförande av

förbudet förefaller mot den bakgrunden vara väl motiverat. Samtidigt gör utredningen bedömningen att förslaget i denna del endast kan ha en marginell effekt på lönebildningen. Förslaget skall i första hand ses som en del i ett paket, som skulle kunna få bred uppslutning, och om det genomfördes skulle kunna förbättra lönebildningen.

Det återkommande argumentet för att behålla stridsrätten mot enmans- och familjeföretag är att sådana företag kan komma att anställa någon och att arbetstagaren då inte omfattas av ett kollektivavtal och av det grundläggande sociala skydd för arbetstagare, som följer därav. Mot detta kan anföras att de fackliga organisationerna inom större delen av SAF-LO-området och hela tjänstesektorn avstår från sådana stridsåtgärder och att det inte har framkommit att det leder till missförhållanden för nyanställda. Så snart någon anställs finns det möjlighet för fackliga organisationer att vidta stridsåtgärder för att driva krav på kollektivavtal. Lagen har vidare varit tillämplig under ett år utan att det till utredningens kännedom har framkommit problem med dess tillämpning. Skulle sådana problem ändå ha uppstått bör det framkomma under remissbehandlingen av utredningens förslag. Vidare får dessa problem i förekommande fall vägas mot de problem av annat slag, som uppstår vid denna typ av stridsåtgärder.

Med hänsyn till att det har väckts motionskrav i riksdagen om en utvidgning av det förbud som gällde 1994, finns det skäl att diskutera om förbudet bör få en vidare tillämpning än vad som då gällde. Förbudet skulle exempelvis kunna omfatta småföretag med ett fåtal anställda, som inte hör till familjen samt företag, som inte har arbetstagare, som är medlemmar i den organisation, som står bakom stridsåtgärden.

Mot en utvidgning av förbudet till att gälla företag med ett fåtal anställda talar framför allt att en sådan regel skulle innebära en allvarlig inskränkning i de fackliga rättigheterna för de arbetstagare, som skulle komma att beröras av bestämmelsen. Det finns i detta avseende en avgörande skillnad mellan en sådan regel och en regel om förbud mot stridsåtgärder mot företag utan andra anställda än de egna familjemedlemmarna. På sikt skulle en bestämmelse om att stridsåtgärder inte får vidtas mot småföretag kunna leda till en urholkning av kollektivavtalssystemet och av det därmed sammanhängande grundläggande sociala skyddet. Det skulle vidare bli svårt att tillämpa en sådan bestämmelse, eftersom antalet anställda kan variera. Ett förbud med sådan utformning skulle också kunna få den effekten att en företagsledning skulle tveka att nyanställa, när gränsen för antal anställda är nådd, vilket skulle motverka tillväxt och ökad sysselsättning.

Även en utvidgning av förbudet så att stridsåtgärder inte får vidtas av en organisation som saknar medlemmar hos arbetsgivaren är betänkelig ur skyddssynpunkt, eftersom en del arbetsgivare skulle ifrågasätta fackligt medlemskap på ett sätt, som inte sker i dag. Fler arbetstagare skulle san-

nolikt komma att stå utan det skydd, som ett kollektivavtal ger. Förbudet skulle vidare bli komplicerat att tillämpa, eftersom det kan vara svårt att utreda om en arbetstagare vid en viss tidpunkt var medlem i en facklig organisation eller inte.

Den närmare utformningen av förbudet

Den bestämmelse som gällde 1994 byggde på ett omsorgsfullt utredningsarbete. Den hade befunnits förenlig med regeringsformen och de internationella konventioner på området, som Sverige har ratificerat. Det har inte kommit fram att det uppstod några tolkningsproblem under den tid, som bestämmelsen gällde. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen med obetydliga redaktionella ändringar får samma ordalydelse och innebörd, som den hade 1994. En hänvisning görs därför till de förarbetsuttalanden om utformningen, vilka gjordes i propositionen 1993/94:67 och betänkandet 1993/94:AU4. Bestämmelsen innebar i korthet följande.

Förbudet omfattade stridsåtgärder med syfte att ingå kollektivavtal med företag, som inte har några arbetstagare, eller med företag, som ägs av en och samma familj och i vilket bara familjemedlemmar är arbetstagare. Arbetstagare fick inte vidta eller delta i en stridsåtgärd med sådant ändamål. Bestämmelsen omfattade alla arbetstagare - såväl organiserade som oorganiserade - och gällde oavsett arbetstagarens bundenhet av kollektivavtal. Den gällde också för arbetstagarorganisationer. Även sympatiåtgärder för åtgärder av det nyss beskrivna slaget omfattades. Undantag gjordes för i behörig ordning beslutade anställningsblockader.

Vilka företag, som skulle omfattas av förbudsregeln, förklarades utförligt i propositionen (s 58). I huvudsak var det företag i följande kategorier:

1. Alla typer av företag som inte har några anställda.
2. Företag i vilka företagets enda ägare är ensam arbetstagare (äktamansföretag).
3. Företag med en ägare eller med flera delägare som är medlemmar i samma familj och i vilket endast medlemmar i ägarfamiljen är arbetstagare.

Till familjemedlemmar skulle räknas såväl make som släktingar i rätt upp- och nedstigande led och avlägsnare släktingar - inklusive fosterbarn, myndlingar och styvbarn - som lever i gemensamt bo eller i samma hushåll. Kravet på gemensamt bo eller samma hushåll gällde inte för make och släktingar i rätt upp- och nedstigande led men däremot för t.ex. syskon. En man och en kvinna som utan att vara gifta bor tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden skulle, liksom homosexuella sambor, jämföras med makar.

Det angavs uttryckligen i bestämmelsen att stridsåtgärder, som hade vidtagits i strid mot bestämmelsen, var olovliga. Anställnings- eller ägarförhållanden kan ändras sedan en stridsåtgärd har varslats eller inletts. Sådana förändringar skulle inte beaktas vid bedömningen av om en stridsåtgärd var lovlig eller olovlig. Hade en lovlig stridsåtgärd väl en gång varslats eller inletts, skulle den få fullföljas och utvidgas med sympatiåtgärder utan hinder av att det angripna företaget t.ex. väljer att låta en utomståendes anställning upphöra eller förändrar sina interna angelägenheter.

Ett företag, som har drabbats, skulle vara berättigat till skadestånd på samma sätt, som gäller i övrigt vid olovliga stridsåtgärder. Mål om förbudsregeln skulle handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister. Vid s.k. fredspliktsinvändning från ett företag, som utsatts för en stridsåtgärd, skulle domstol, på företagets begäran, i enlighet med gällande praxis, kunna meddela interimistiskt beslut rörande stridsåtgärdens lovlighet.

7.16 Medlemsomröstning vid stridsåtgärder

Utredningens förslag: Det bör inte införas krav på att stridsåtgärder skall föregås av medlemsomröstning.

Skäl för utredningens förslag

Enligt direktiven skall utredningen pröva olika sätt att förbättra lönebildningen. Frågan om medlemsomröstning nämns inte i direktiven utan har lagts fram som ett förslag från SAF till regeringen och hör till de frågor som utredningen har analyserat.

Enligt SAF bör de som närmast berörs av en stridsåtgärd genom medlemsomröstning också få ett reellt inflytande över beslut om åtgärden. SAF finner det naturligt att ett sådant krav gäller både för organisationerna på arbetstagar- och arbetsgivarsidan. Genom att ställningstagande inhämtas innan beslut fattas om att varsla om stridsåtgärder, får medlemmarna möjlighet att bedöma förhandlingskraven i relation till stridsåtgärdernas effekter på den egna arbetsplatsen.

Utredningen menar att det inte bör införas ett krav på att beslut om stridsåtgärd skall föregås av medlemsomröstning. Det finns flera skäl emot att införa ett sådant krav. Det första och viktigaste är att ett krav på medlemsomröstning enligt utredningens bedömning inte skulle bidra till en bättre lönebildning. Utredningen har inte funnit belägg för att en sådan bestämmelse skulle leda till färre varsel om stridsåtgärder. Ingenting har framkommit som tyder på att de fackliga ledarna skulle vara mer villiga

till strejk eller andra stridsåtgärder för att ge tyngd åt förhandlingskraven än vad medlemmarna är.

Krav på medlemsomröstning är dessutom främmande för svensk lagstiftning och tradition. I svensk rätt har det aldrig ställts krav på att en stridsåtgärd skall föregås av en omröstning bland medlemmarna i den organisation som vidtar åtgärden. En sådan regel skulle inte heller bekräfta en vedertagen praxis. Under de senaste 50 åren har det tvärtom varit sällsynt med medlemsomröstningar i arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna. Frågan om i vilken ordning beslut skall fattas i ideella föreningar har betraktats som en intern angelägenhet, som regleras i föreningarnas stadgar. Det finns inte någon lagstiftning för hur det skall gå till i ideella föreningar, så som det finns för ekonomiska föreningar och bostadsrättsföreningar. Lagstiftning om hur beslut skall fattas inför en konflikt kan därför inte utformas genom hänvisning till bestämmelser i en redan befintlig lag. Frågan om krav på medlemsomröstning har heller inte utretts tidigare.

Vidare skulle krav på medlemsomröstning i lag vara praktiskt komplicerat. Det skulle fordra ingående regler om själva omröstningsförfarandet för att garantera de demokratiska formerna vid omröstningen. Först och främst måste det stå klart vilka som skall vara röstberättigade. Redan frågan om vilka som skall räknas som medlemmar och hur medlemsförteckningar skall föras och kontrolleras innehåller komplicerade spörsmål. Vidare måste det anges i lagen hur de röstberättigade skall få information om stridsåtgärden och omröstningen. Därtill kommer frågorna om hur resultatet av omröstningen skall bedömas och hur många, som måste ha deltagit i omröstningen, för att den skall ha betydelse som beslutsunderlag.

Vill man införa en större tröghet när det gäller att vidta stridsåtgärder finns det dessutom enklare sätt att gå till väga än att införa krav på medlemsomröstning. Ett krav på att medlemsomröstning skall hållas, innan en stridsåtgärd får vidtas, skulle medföra en viss fördröjning av åtgärden jämfört med vad som gäller i dag. En medlemsomröstning är en omständlig procedur och omröstning måste rimligen ske på ett stadium när den planerade åtgärden har blivit någorlunda preciserad. Utredningen lägger emellertid fram andra förslag som kan leda till en fördröjning av planerade stridsåtgärder, bl.a. ett förslag om förlängning av varseltiden till 14 dagar. Med en sådan varselperiod skulle fördröjningseffekten av det förfarande, som krävs för medlemsomröstning, inte bli särskilt stor.

Det skulle dock inte vara oförenligt med regeringsformen eller med de internationella konventionerna på området att införa krav på medlemsomröstning före stridsåtgärder. Sådana bestämmelser förekommer i andra länder. I Storbritannien och Tyskland är det en förutsättning för att stridsåtgärd på arbetstagsidan skall vara lovlig, att den föregås av en omröstning bland medlemmarna i den fackliga organisation, som vidtar

åtgärden. I Storbritannien, där frågan regleras i lag, gäller en rad detaljerade bestämmelser om hur omröstning skall gå till. Medlemmarna måste vara positiva till en stridsåtgärd för att den skall få vidtas. Deras ställningstagande är dock inte bindande i den meningen att den därför också måste vidtas. De fackliga förtroendemännen får inte berövas friheten att avstå från stridsåtgärderna. Hänsyn måste emellertid tas till att den fackliga historien och organisationsstrukturen i Storbritannien är annorlunda än i Sverige, med ett större inslag där av militanta fackliga ledare. I Tyskland finns inga lagregler om stridsåtgärder. Kravet på medlemsomröstning är ett led i det krav på proportionalitet, som har ställts upp i domstolspraxis.

I Danmark, Norge och Finland har det av tradition varit vanligt att de fackliga organisationernas medlemmarna i omröstning tar ställning till om ett avtal skall antas eller om det skall bli konflikt. Några krav i lagstiftningen på att medlemsomröstning skall hållas har dock inte funnits.

En av de forskare, som har uttalat sig om förslaget, har framfört tanken att medlaren skulle kunna få en rätt att beordra organisationer att föranstalta om medlemsomröstning. Själva föranstaltandet skulle därefter vila helt på parterna själva. Brott mot skyldigheten kunde förslagsvis leda till en kännbar ekonomisk sanktion och borde inte påverka stridsåtgärdens laglighet. Ett omröstningsförfarande, som inte uppfyller vedertagna demokratiska krav, skulle enligt forskaren i fråga kunna likställas med underlåtenhet att föranstalta om omröstning.

Enligt utredningens uppfattning skulle också ett krav på medlemsomröstning på de nyss nämnda premisserna kunna leda till oenighet i frågan om tillvägagångssättet för beslutet, på ett sätt som inte skulle vara till nytta för förhandlingsarbetet. Tvister i frågan om omröstning har hållits eller inte skulle dessutom kunna bli mer komplicerade att bedöma om lagstiftning för förfarandet saknas. Utredningen vill därför inte föreslå någon regel om omröstning över huvud taget.

7.17 Förslagen om jämställdhet mellan kvinnor och män

Utredningens förslag:

- De förbättringar av den årsvisa lönestatistiken som utredningen föreslår, kommer att förbättra möjligheten att följa och analysera löneutvecklingen för kvinnor och män.
- Den komplettering av forskningsdatabasen LINDA, som utredningen föreslår ger förutsättningar för en ny typ av forskning om löneutvecklingen för kvinnor och män.
- De årliga rapporter om löneutveckling m.m. i Sverige och omvärlden, vilka utredningen föreslår, bör innehålla ett särskilt kapitel som analyserar löneutvecklingen ur ett jämställdhetsperspektiv.
- Medlingsinstitutet bör säkerställa att det har erforderlig kompetens på jämställdhetsområdet.

Skäl för utredningens förslag

Frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män nämns inte i direktiven på annat sätt än att utredningen, vid utformningen av förslagen, skall beakta innehållet i regeringens kommittédirektiv till samtliga utredningar om redovisning av de jämställdhetspolitiska konsekvenserna av förslagen (dir 1994:124). Enligt direktiven skall utredningen dock beakta de förslag som parterna har fört fram i sina svar till regeringen. Utredningen har vidare stor frihet att beakta och vidareutveckla förslag, som kommer fram under utredningens gång.

Utredningen har eftersträvat att utforma förslagen om lönebildning och medling så att de kan främja en positiv utveckling av jämställdheten mellan könen. Utredningen har noterat att jämställda löner är en central del av jämställdhetspolitiken. Lönefrågor har getts särskild uppmärksamhet i jämställdhetslagen och i Jämställdhetsombudsmannens arbete. Medlingsinstitutet bör inte ges sådana uppgifter på jämställdhetsområdet, som kan försvaga institutets förmåga att lösa konflikter mellan parterna. Det finns emellertid vissa möjligheter för Medlingsinstitutet att bidra till en ökad jämställdhet, utan att det leder till några rollkonflikter.

Utredningen föreslår att beskrivningen av löneutvecklingen ur ett jämställdhetsperspektiv förbättras. En uppgift är att bevaka att lönestatistiken ges en sådan utformning att det förbättrar möjligheten att följa och analysera löneutvecklingen för kvinnor och män. Genom att utvidga

branschindelningen skapas bättre analysmöjligheter. Ett annat förslag från delbetänkandet, med koppling till lönestatistik, är att förse databasen LINDA med löneuppgifter. Därmed öppnas möjligheter att genomföra individbaserade analyser av utvecklingen av löneskillnader mellan kvinnor och män. Utredningen föreslår också att den särskilda rapporten om löneutveckling m.m. skall innehålla ett särskilt kapitel, som analyserar löneutvecklingen ur ett jämställdhetsperspektiv.

Utredningen föreslår vidare att Medlingsinstitutet bör säkerställa att det har erforderlig kompetens på jämställdhetsområdet. Det gäller inte minst kompetens på det juridiska området, inkluderande den på detta område allt mer betydelsefulla EG-rätten. Det bör däremot vara arbetsmarknadens parter uppgift att värdera lönerna för olika yrkesgrupper och branscher mot varandra. Det är emellertid samtidigt angeläget att både parter och medlare är medvetna om den lagstiftning, som gäller och vilka komplikationer, som kan uppträda om det uppstår en motsättning mellan lagstiftning och kollektivavtal.

Arbetsgivarorganisationerna inom den kommunala sektorn har i sitt svar till regeringen uppmärksammat en fråga, som gäller tillämpning av lagstiftningen om jämställdhet på anställningsvillkor, som har reglerats i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. De kommunala arbetsgivarna har framhållit att jämställdhetslagen ställer krav på arbetsgivarna, men inte på arbetstagarorganisationerna trots att dessa har full konflikträtt för att driva igenom sina krav. En del arbetstagarorganisationer har mycket stark kvinnodominans, medan andra nästan enbart har manliga medlemmar. Det kan leda till löneglidning, om önskvärda relationsförändringar mellan medlemmarna i organisationerna måste finansieras av arbetsgivarna utöver avtalen. En omfördelning mellan kvinnor och män inom sektorn leder enbart till marginella förändringar till följd av att andelen kvinnor är så stor. Om en allmän uppvärdering av lönerna för kvinnligt dominerade yrkesgrupper inom samhället i stort skall åstadkommas, krävs en omfördelning av löneutrymmet mellan olika arbetsmarknadssektorer.

Den år 1994 tillsatta Kvinnomaktsutredningen har vidare lagt fram förslag, som har med lönebildning att göra. I betänkandet SOU 1998:6, *Ty makten är din Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige* har Kvinnomaktsutredningen föreslagit att det av den här utredningen föreslagna Medlingsinstitutet får som särskild uppgift att bevaka löneutvecklingen för kvinnor och män, lämna regelbundna rapporter och diskutera metoder för att komma åt omotiverade löneskillnader mellan kvinnor och män. Med tanke på de stora förändringar som pågår på lönebildningens område – från kollektivt till individuellt, från centralt till lokalt – är det enligt Kvinnomaktsutredningen speciellt angeläget att studera utfallen för kvinnor och män just nu.

Utredningen delar Kvinnomaktsutredningens bedömning att Medlingsinstitutet bör ha i uppdrag att bevaka löneutvecklingen för kvinnor och män och regelbundet rapportera om utvecklingen och redovisa analyser om löneutvecklingen ur ett jämställdhetsperspektiv. Kvinnomaktsutredningens förslag i den delen har inarbetats i utredningens förslag.

Företrädare för det s.k. LÖV-programmet, vid Arbetslivsinstitutet, har kommit in med skriftliga synpunkter till utredningen enligt följande: Viljan och förmågan till löneutjämning mellan kvinnor och män kan minska hos parterna om löneutrymmet blir mindre. Könsmedvetenhet är en förutsättning för att kunna styra i en icke könsdiskriminerande riktning. Då Medlingsinstitutet får en viktig roll på arbetsmarknaden i lönebildningsfrågor blir det en av de instanser som kan bidra till en utjämning av kvinnors och mäns löneandel. Medlingsinstitutets ansvar för en könsneutral lönesättning och en utjämning av kvinnors och mäns löneandelar bör tydligt framgå av Medlingsinstitutets instruktion.

Utredningen delar LÖV-programmets uppfattning att det är angeläget att Medlingsinstitutet har kompetens i jämställdhetsfrågor. Däremot menar utredningen att det är att gå för långt att göra Medlingsinstitutet till ansvarig för en könsneutral lönesättning och en utjämning av kvinnors och mäns löneandelar. Ansvaret för avtalens innehåll bör även fortsättningsvis vila på parterna.

7.18 Generella direktiv

Utredningens bedömning: Utredningens förslag bedöms få vissa positiva konsekvenser för jämställdheten, men i övrigt inga nämnvärda konsekvenser vad avser regeringens direktiv till samtliga kommittéer.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har behandlat regeringens direktiv till samtliga kommittéer. Utredningsförslagen bedöms inte få några nämnvärda effekter på regionalpolitiken och det brottsförebyggande arbetet. De positiva konsekvenserna för jämställdheten redovisas närmare i avsnitt 7.17.

I delbetänkandet behandlade utredningen kostnaderna och finansieringen av sina förslag och i det sammanhanget beaktades direktiven om att pröva offentliga åtaganden. De förslag som läggs i slutbetänkandet innebär inga merkostnader, utöver vad som har redovisats i delbetänkandet. RRV gav i sitt remissvar på utredningens delbetänkande följande kommentar till de merkostnader på 18 miljoner kr., som utredningen har föreslagit: "Utgiftsutfallet för konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder

under utgiftsområdet arbetsmarknad och arbetsliv uppgick till ca 20 miljarder kr 1997 och i genomsnitt 191 000 personer var då i konjunkturberoende åtgärder. Mot denna bakgrund förefaller det RRV som att även en blygsam förbättring av lönebildningen kan leda till en minskning av statens kostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder med 18 miljoner kr.”

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

4 § Ett avtal är ogiltigt i den mån det innebär att rättighet eller skyldighet enligt denna lag upphävs eller inskränks.

Genom ett kollektivavtal får det dock göras avvikelser från 11, 12, 14, 19--22 och 28 §§, 29 § tredje meningen, 33--40 §§, 41 c §, 43 § andra stycket samt 64 och 65 §§. Kollektivavtalet får inte innebära att mindre förmånliga regler skall tillämpas för arbetstagersidan än som följer av EG-rådets direktiv 75/129/EEG av den 17 februari 1975, 77/187/EEG av den 14 februari 1977 och 92/56/EEG av den 24 juni 1992.

I ett kollektivavtal får det också föreskrivas längre gående fredsplikt än som anges i 41, 41 a, 41 b och 44 §§ eller ett längre gående skadeståndsansvar än som följer av denna lag.

I *andra stycket* görs ett tillägg som medför att den föreslagna bestämmelsen 41 c § om krav på proportionalitet vid stridsåtgärder blir dispositiv. Innebörden är den att kollektivavtalsparter står helt fria att göra avvikelser från bestämmelsen (se avsnitt 7.14).

I *tredje stycket* görs ett tillägg som medför att kollektivavtalsparter får ingå avtal om längre gående fredsplikt än vad som anges i den föreslagna bestämmelsen i 41 b §. Den föreslagna bestämmelsen i 41 b § har samma lydelse som den paragraf med samma beteckning, som gällde år 1994 (se avsnitt 7.15. Rätten att göra avvikelse har också utformats på samma sätt som då.

41 § Arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av kollektivavtal får inte vidta eller delta i arbetsinställelse (lockout eller strejk), blockad, bojkott eller annan därmed jämförlig stridsåtgärd, om avtalet har ingåtts av en organisation och denna organisation inte i behörig ordning har beslutat åtgärden, om åtgärden strider mot en bestämmelse om fredsplikt i kollektivavtal eller om åtgärden har till ändamål

1. att utöva påtryckning i en tvist om ett kollektivavtals giltighet, bestånd eller rätta innebörd eller i en tvist huruvida ett visst förfarande strider mot avtalet eller mot denna lag,

2. att åstadkomma ändring i avtalet,

3. att genomföra bestämmelse, som är avsedd att tillämpas sedan avtalet har upphört att gälla, eller

4. att stödja någon annan, när denne inte själv får vidta stridsåtgärd.

Stridsåtgärder som har vidtagits i strid mot första stycket är olovliga. Även stridsåtgärder som har vidtagits i strid mot beslut som Medlingsinstitutet har meddelat med stöd av 45 § tredje stycket och 48 § är olovliga.

Första stycket hindrar inte arbetstagare att delta i en blockad som har beslutats av en arbetstagarorganisation i behörig ordning och som har till ändamål att utverka betalning av klar och förfallen fordran på lön eller på någon annan ersättning för utfört arbete (indrivningsblockad). En sådan stridsåtgärd är inte olovlig.

I *andra stycket* klargörs att stridsåtgärder, som har vidtagits i strid mot beslut, varigenom Medlingsinstitutet med stöd av 45 § tredje stycket eller 48 § har ålagt en part att avbryta eller skjuta upp en stridsåtgärd, är olovliga (se avsnitten 7.6 resp. 7.5).

41 b *En arbetstagare får inte vidta eller delta i en stridsåtgärd som har till ändamål att kollektivavtal skall träffas med ett företag som inte har några arbetstagare eller där bara företagaren eller företagarens familjemedlemmar är arbetstagare och ensamma ägare. Detsamma gäller när en stridsåtgärd har till ändamål att stödja någon som vill träffa kollektivavtal med ett sådant företag. Vad som nu sagts hindrar inte en arbetstagare från att delta i en anställningsblockad som riktar sig mot ett sådant företag och som har beslutats i behörig ordning av en arbetstagarorganisation.*

Stridsåtgärder som har vidtagits i strid mot första stycket är att anse som olovliga. Förändringar i anställnings- eller ägarförhållanden som har inträffat sedan en stridsåtgärd har varsplats eller inletts skall inte beaktas vid bedömningen av om en stridsåtgärd är att anse som olovlig enligt första stycket.

Ändringen innebär att paragrafen med obetydliga redaktionella ändringar får den lydelse den hade under tiden den 1 januari till och med den 31

december 1994. I fråga om den närmare innebörden av paragrafen hänvisas till tidigare förarbeten (prop.1993/94:67 och bet.1993/94:AU4).

För att det inte skall råda tvivel om att tvister om bestämmelsen skall prövas i Arbetsdomstolen görs en följdändring i 2 kap 1 § lagen om rättegången i arbetstvister.

41 c § *För stridsåtgärder som vidtas i samband med avtalsförhandlingar mellan parter som är eller brukar vara bundna av kollektivavtal i förhållande till varandra skall följande gälla.*

Om en part har varslat om en stridsåtgärd som är partiell eller på annat sätt begränsad och åtgärden kan förväntas leda till skada eller annan olägenhet som står i uppenbart missförhållande till åtgärdens omfattning, kan åtgärden förklaras olovlig.

En stridsåtgärd som har varslats som svar på en annan stridsåtgärd kan också förklaras olovlig, om den är väsentligt mer omfattande än vad som är rimligt med hänsyn till den åtgärd som orsakat svarsåtgärden.

Även en sympatiåtgärd som har varslats till stöd för en part i en tvist mellan parter, som är eller brukar vara bundna av kollektivavtal i förhållande till varandra kan förklaras olovlig. Det kan ske om den varslade sympatiåtgärden kan förväntas leda till skada eller annan olägenhet som står i ett uppenbart missförhållande till åtgärdens eller primäråtgärdens omfattning.

Talan om olovligförklaring enligt andra, tredje och fjärde styckena kan endast föras av den arbetsgivare eller organisation mot vilken åtgärden riktas.

Med stöd av bestämmelserna i andra, tredje eller fjärde stycket kan en stridsåtgärd interimistiskt förklaras olovlig för tiden fram till dess ett slutligt avgörande föreligger.

Yrkande om olovligförklaring enligt andra, tredje eller fjärde stycket och yrkande om interimistisk prövning enligt femte stycket skall framställas inom sju dagar från den dag då varsel lämnades till motparten enligt 45 § första stycket. Försummas det får sådana yrkanden inte framställas.

Paragrafen innehåller de föreslagna reglerna om krav på proportionalitet vid stridsåtgärder (se avsnitt 7.14). Av *första stycket* framgår att paragrafen riktar sig till parter, som är eller brukar vara bundna av kollektivavtal i förhållande till varandra. Uttryckssättet anknyter till en rad arbetsrättsliga bestämmelser som kan tillämpas både då kollektivavtal gäller och då det råder tillfälligt kollektivavtalslöst tillstånd. Krav på proportionalitet vid stridsåtgärder föreligger i tre situationer som beskrivs i andra, tredje och fjärde styckena. Bestämmelserna har konstruerats så att

den part, som en varslad stridsåtgärd riktas mot, kan reagera mot stridsåtgärden genom att väcka talan i Arbetsdomstolen och yrka att åtgärden förklaras olovlig. Arbetsdomstolen skall då interimistiskt eller slutligt kunna pröva om åtgärden skall vara lovlig eller olovlig. Prövningen skall ske innan stridsåtgärden bryter ut. Utredningen har i 45 § föreslagit en utvidgning av varseltiden till 14 dagar. Den som stridsåtgärden riktas mot har enligt förslaget sju dagar på sig för att väcka talan och framställa interimistiskt yrkande. Om en åtgärd som förklarats olovlig ändå vidtas, kan den arbetsgivare eller organisation, som har vidtagit åtgärden, bli skadeståndsskyldig enligt 54 §. Av 59 § framgår att en enskild arbetsgivare eller arbetstagare som har deltagit i åtgärden inte kan bli skadeståndsskyldig för detta.

I *andra stycket* beskrivs det första av de tre fallen då krav på proportionalitet skall föreligga. Om en part har varslat om en stridsåtgärd, som är partiell eller på annat sätt begränsad och åtgärden kan förväntas leda till skada som står i uppenbart missförhållande till åtgärdens omfattning, kan åtgärden förklaras olovlig.

Bestämmelsen tar sikte på stridsåtgärder som är partiella eller på annat sätt begränsade. Därmed avses t.ex. sådana stridsåtgärder där arbetstagare vägrar att utföra vissa arbetsmoment eller där den fackliga organisationen blockerar nyanställningar. På annat sätt begränsade stridsåtgärder kan vara åtgärder där ett begränsat antal medlemmar inom ett avtalsområde är uttagna i en strejk.

I begreppet skada innefattas inte bara skada som kan drabba motparten utan även skada som kan uppstå hos tredje man. Såväl ekonomisk skada som ideell skada i form av obehag och lidande som uppstår genom stridsåtgärden skall kunna beaktas. Med annan olägenhet avses sådana följder av störningar eller avbrott i verksamheten, som normalt inte brukar inbegripas i begreppet skada. Det kan t.ex. vara aktuellt inom den offentliga verksamheten.

Med orden uppenbart missförhållande avses en situation då det råder väldigt stor obalans mellan stridsåtgärden och dess skadeverkningar. En typ av stridsåtgärder som särskilt nämns i avsnitt 7.14 är s.k. nålsticksåtgärder. Med detta menas att ett fåtal personer tas ut i strejk och att den fackliga organisationen därmed uppnår att viktiga verksamheter stängs av. Stor skada kan åstadkommas samtidigt som den fackliga organisationens kostnad för åtgärden blir låg med följd att åtgärden kan pågå under lång tid.

I *tredje stycket* beskrivs det andra av de tre fallen. Det gäller orimligt omfattande svarsåtgärder. En stridsåtgärd som har varslats som svar på en annan stridsåtgärd kan förklaras olovlig, om den är väsentligt mer omfattande än vad som är rimligt med hänsyn till den åtgärd som orsakat svarsåtgärden.

Den situation som avses i bestämmelsen är i regel en lockout som vidtas av en arbetsgivarorganisation som svar på en stridsåtgärd från en facklig organisation. Om en strejk av liten omfattning leder till en lockout som utestänger väsentligt fler än vad som är rimligt med hänsyn till strejken skall lockouten kunna förklaras olovlig.

I *fjärde stycket* beskrivs det tredje fallet. Det gäller sympatiåtgärder som har varslats till stöd för en part i en tvist mellan parter, som är eller brukar vara bundna av kollektivavtal med varandra. Olovligförklaring kan följa om den varslade sympatiåtgärden kan förväntas leda till skada som står i ett uppenbart missförhållande till åtgärdens eller primäråtgärdens omfattning.

Begreppen skada och uppenbart missförhållande har samma innebörd i detta fall som de har enligt andra stycket. Vid bedömningen skall den förväntade skadan jämföras både med omfattningen av den varslade sympatiåtgärden och omfattningen av den primäråtgärd som har utlöst sympatiåtgärden.

För alla tre fallen gäller att det skall göras en samlad avvägning av om den stridsåtgärd, som varslet gäller, är rimlig mot bakgrund av de omständigheter, som anges i paragrafen, och att bestämmelserna, särskilt mot bakgrund av att rätten till fackliga stridsåtgärder är grundlagsskyddad, skall användas restriktivt.

Enligt *femte stycket* kan en talan om olovligförklaring enligt andra, tredje och fjärde styckena endast föras av den arbetsgivare eller organisation mot vilken åtgärden riktas. Talan skall alltså inte kunna föras av andra som lider skada eller drabbas av olägenheter på grund av åtgärden.

Den prövning som är tänkt att ske med stöd av paragrafen bör ske mycket snabbt. Det kan uppstå situationer då en slutlig prövning inte kan göras innan stridsåtgärden bryter ut. Det kan då bli nödvändigt med interimistisk prövning. Trots att uttryckligt lagstöd saknas för interimistisk prövning av s.k. fredspliktsinvändningar har Arbetsdomstolen i sin praxis ansett sig kunna ta ställning interimistiskt till frågor om stridsåtgärder strider mot fredsplikt i lag eller kollektivavtal. Eftersom olovligförklaring inte finns i gällande rätt och det därför skulle kunna ifrågasättas om Arbetsdomstolen kan fatta interimistiska beslut om en sådan förklaring har utredningen valt att skriva in i paragrafens *sjätte stycke* att en stridsåtgärd interimistiskt kan förklaras olovlig för tiden fram till dess ett slutligt avgörande föreligger.

För att det skall vara möjligt för Arbetsdomstolen att göra ställningstagandet snabbt föreslås i *sjunde stycket* en preskriptionsregel enligt vilken yrkande om olovligförklaring enligt andra, tredje eller fjärde stycket och yrkande om interimistisk prövning enligt femte stycket skall framställas inom sju dagar från den dag då varsel lämnades till motparten

enligt 45 § första stycket. Försummar den part, mot vilken stridsåtgärden riktas, att föra talan och framställa interimistiskt yrkande inom sjudagarsfristen, får sådana yrkanden inte framställas.

För att det inte skall kunna råda tvivel om att tvister om bestämmelsen alltid skall kunna tas upp direkt i Arbetsdomstolen görs en följdändring i 2 kap 1 § lagen om rättegången i arbetstvister.

45 § Arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation är sinsemellan skyldiga att, om giltigt hinder ej möter, skriftligen varsla motparten och Medlingsinstitutet minst 14 dagar i förväg, när de avser att vidtaga stridsåtgärd eller att utvidga pågående stridsåtgärd. Omfattar stridsåtgärd från arbetsgivarsidan även arbetstagare som ej är medlemmar i berörd arbetstagarorganisation, bör de varslas genom allmänt synliga anslag på arbetsplatsen eller på annat lämpligt sätt. *Skyldighet att varsla finns inte i fråga om stridsåtgärd som avses i 41 § tredje stycket.*

Varsel enligt första stycket skall innehålla uppgift om anledningen till stridsåtgärden och om stridsåtgärdens omfattning.

Medlingsinstitutet får meddela beslut, varigenom en part åläggs att avbryta en stridsåtgärd som har påbörjats utan att varsel har lämnats 14 dagar i förväg till Medlingsinstitutet. Ett sådant beslut skall inte meddelas om det enligt 45 § första stycket har funnits giltigt hinder mot varsel.

Ett beslut enligt föregående stycke får inte överklagas.

Den som uppsåtligen eller av grov vårdslöshet underlåter att varsla Medlingsinstitutet skall åläggas att betala en särskild varselavgift till staten. Varselavgiften skall bestämmas till lägst 10 000 kr och högst 100 000 kr. Om det finns särskilda skäl kan varselavgiften bestämmas till lägre belopp eller bortfalla helt. Varselavgift åläggs av Arbetsdomstolen på ansökan av Medlingsinstitutet. Sådant ansökan kan göras inom ett år från den dag varsel skulle ha lämnats. Försummas det får ansökan inte göras. En part som enligt tredje stycket har ålagts att avbryta en stridsåtgärd får inte åläggas varselavgift för sin försummelse.

Genom en ändring i *första stycket* förlängs varseltiden från sju till fjorton dagar. Bestämmelsen om att en part skall varsla Medlingsinstitutet förs in i samma stycke. Till detta stycke förs vidare bestämmelsen i det nuvarande tredje stycket, enligt vilket skyldighet att varsla inte finns i fråga om stridsåtgärd som avses i 41 § tredje stycket, dvs. indrivningsblockad.

Enligt nu gällande rätt kan den som underlåter att varsla förlikningsmannaexpeditionen dömas till penningböter. Som närmare framgår av avsnitt 7.6 föreslås att bötesstraffet avskaffas. Försummelse att varsla Medlingsinstitutet föreslås i stället kunna leda antingen till att

stridsåtgärder måste avbrytas eller till att den som vidtar stridsåtgärden blir skyldig att betala en varselavgift till staten.

I *tredje stycket* föreslås en rätt för Medlingsinstitutet att ålägga en part att avbryta en stridsåtgärd, som har påbörjats utan varsel 14 dagar i förväg till institutet. Ett sådant beslut skall inte meddelas om det enligt 45 § första stycket har funnits giltigt hinder mot varsel. I övrigt föreslås att Medlingsinstitutet får avgöra hur bestämmelsen skall användas. Bestämmelsen är tänkt för situationer då stridsåtgärder inte har varslats alls eller situationer då stridsåtgärder har varslats på ett uppenbart felaktigt sätt. Den är inte avsedd för fall då det kan vara diskutabelt om varselmeddelandet svarar mot den vidtagna åtgärden. I möjligaste mån bör beslut föregås av kontakt med de parter som tvistar. Eftersom det kan vara fråga om mycket brådskande situationer har något krav på samråd med part dock inte skrivits in i lagförslaget. Ett beslut, varigenom en part åläggs att avbryta en stridsåtgärd med stöd av bestämmelsen, bör rimligen leda till att parten omgående varslar om åtgärden. Den kan då bryta ut 14 dagar efter det att den varslats. Av ett tillägg i 41 § andra stycket framgår att en stridsåtgärd som vidtas i strid mot Medlingsinstitutets beslut är olovlig.

Enligt *fjärde stycket* skall beslut enligt tredje stycket inte kunna överklagas.

Även *femte stycket* innehåller en möjlig reaktion mot uteblivet varsel till Medlingsinstitutet. Den som uppsåtligen eller av grov vårdslöshet underlåter att varsla Medlingsinstitutet skall åläggas att betala en särskild varselavgift till staten. Liknande regler finns i lagen om anställningsfrämjande åtgärder och i arbetstidslagen. Varselavgiften skall bestämmas till lägst 10 000 kr och högst 100 000 kr. Avgiftens storlek bör bero på omfattningen och arten av den stridsåtgärd som varslats eller inletts utan att Medlingsinstitutet har underrättats. Om det finns särskilda skäl kan varselavgiften bestämmas till lägre belopp eller bortfalla helt.

Medlingsinstitutet skall inte självständigt ha befogenhet att bestämma varselavgiften utan det skall göras av Arbetsdomstolen på ansökan av Medlingsinstitutet. En ansökan skall kunna göras inom ett år från den dag varsel skulle ha lämnats. Försummas det skall ansökan inte få göras. Av sista meningen i femte stycket framgår vidare att de båda sanktionerna mot bristande varsel till Medlingsinstitutet inte skall användas parallellt. En part som enligt tredje stycket har ålagts att avbryta en stridsåtgärd får inte åläggas varselavgift för sin försummelse att varsla Medlingsinstitutet.

46 § För medling i arbetstvister mellan å ena sidan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation och å andra sidan arbetstagare eller arbetstagarorganisation finns *Medlingsinstitutet*. Institutet skall verka för en väl fungerande lönebildning.

Medlingsinstitutet skall, när det är lämpligt, verka för samordning av förhandlingar om löner och allmänna anställningsvillkor samt för en samordning av giltighetsperioder för kollektivavtal.

På samma sätt som i det lagförslag som finns i delbetänkandet har Statens förlikningsmannaexpedition i *första stycket* ersatts av Medlingsinstitutet. Även uppgiften att verka för en väl fungerande lönebildning fanns med i det förslag som lades fram i delbetänkandet. Innebörden utvecklas närmare i avsnitten 7.1, 7.2 och 7.3.

I *andra stycket* beskrivs Medlingsinstitutets uppgift att verka för samordning av förhandlingar om löner och allmänna anställningsvillkor samt för en samordning av giltighetsperioder för kollektivavtal. Förslaget utvecklas i avsnitten 7.4 och 7.9.

46 a § *Parterna på arbetsmarknaden skall på begäran tillställa Medlingsinstitutet kopior av träffade kollektivavtal och tillgänglig lönestatistik avseende det egna avtalsområdet.*

Bestämmelsen lades fram i utredningens delbetänkande – se författningskommentaren s. 156 i delbetänkandet.

47 § *Medlingsinstitutet kan kalla parter till överläggningar och på annat sätt informera sig om kommande eller pågående avtalsförhandlingar.*

Efter samtycke från parter som för kollektivavtalsförhandlingar kan Medlingsinstitutet ställa en förhandlingsledare till parternas förfogande eller utse medlare. Institutet kan också ge råd och upplysningar till parter på arbetsmarknaden rörande förhandlingar och kollektivavtal.

Om det enligt Medlingsinstitutets bedömning föreligger risk för stridsåtgärder, kan institutet utan samtycke från parterna utse medlare för att medla i tvisten. Ett sådant beslut får inte överklagas.

Medlare kan kalla parterna till förhandling eller vidta annan lämplig åtgärd och skall försöka få till stånd en överenskommelse mellan parterna. Om medlingen inte leder till att parterna når en överenskommelse får medlare, efter samråd med parterna, lägga fram förslag till lösning av tvisten.

Medlare kan inte utses utan samtycke från parterna i en tvist, om de är bundna av ett kollektivavtal med en förhandlingsordning, som innefattar en samsyn om utvecklingen på området och innehåller regler om tidsramar för förhandlingar och medling

Enligt utredningens förslag kan Medlingsinstitutets uppgifter indelas i preventivt och egentligt medlingsarbete. För det egentliga medlingsarbetet

gäller olika regler beroende på om förhandlingarna sker i en inledande fas eller om tvist uppstått och det föreligger risk för stridsåtgärder.

Som framgår av avsnitt 7.3 har utredningen lagt stor vikt vid Medlingsinstitutets möjligheter att i framtiden agera tidigt. Enligt *första stycket* kan Medlingsinstitutet kalla parter till överläggningar och på annat sätt informera sig om kommande eller pågående avtalsförhandlingar. En närmare redogörelse för syftet med sådana överläggningar återfinns i det nämnda avsnittet.

Efter samtycke från parter som för kollektivavtalsförhandlingar skall Medlingsinstitutet enligt *andra stycket* kunna ställa en förhandlingsledare till parternas förfogande. Det är tänkt att kunna ske redan vid en tidpunkt när parterna ännu inte har klarlagt sina ståndpunkter. Även när så har skett skall en förhandlingsledare kunna utses för att underlätta kontakterna mellan parterna. Om parterna har börjat tvista i förhandlingsfrågor kan det i stället vara dags att utse medlare. Institutet kan också ge råd och upplysningar till parter på arbetsmarknaden rörande förhandlingar och kollektivavtal samt erbjuda någon form av expertmedverkan i förhandlingarna (se avsnitt 7.3).

Om det enligt Medlingsinstitutets bedömning föreligger risk för stridsåtgärder, kan institutet enligt *tredje stycket* utan samtycke från parterna utse medlare för att medla i tvisten (se avsnitt 7.7). Ett sådant beslut får inte överklagas.

Av *fjärde stycket* framgår hur medlare skall gå till väga vid medlingsarbetet. Jämfört med gällande lag är medlaren friare att lägga fram förslag till lösning. I praktiken innebär den föreslagna bestämmelsen dock inte någon förändring i förhållande till hur förlikningsmännen arbetar i dag.

Av *femte stycket* framgår att medlare inte kan utses utan samtycke från parterna i en tvist, om de är bundna av ett kollektivavtal med en förhandlingsordning, som innefattar en samsyn om utvecklingen på området och innehåller regler om tidsramar för förhandlingar och medling (se avsnitt 7.7).

48 § Medlingsinstitutet får på medlares begäran meddela beslut, varigenom parterna åläggs att skjuta upp en varslad men ännu inte påbörjad stridsåtgärd, en utvidgning av en sådan åtgärd eller en åtgärd till stöd för annan parts stridsåtgärd. Ett sådant beslut får meddelas en gång för varje varslad sådan åtgärd och får avse en viss sammanhängande tid om högst 14 dagar. Tidsfristen skall räknas från den dag då åtgärden enligt varselmeddelandet skall påbörjas eller utvidgas. Beslutet skall om möjligt föregås av samråd med parterna.

Ett beslut från Medlingsinstitutet enligt föregående stycke kan inte överklagas.

Enligt *första stycket* får Medlingsinstitutet på medlares begäran meddela beslut, varigenom parterna åläggs att skjuta upp en varslad men ännu inte påbörjad stridsåtgärd, en utvidgning av en sådan åtgärd eller en åtgärd till stöd för annan parts stridsåtgärd. Förslaget utvecklas närmare i avsnitt 7.5. Normalt bör det vara chefen för Medlingsinstitutet som fattar beslutet men beslutsbefogenheten kan också delegeras till någon av de övriga fast anställda medlarna.

Ett beslut, varigenom en part åläggs att uppskjuta en stridsåtgärd, får bara meddelas en gång för varje varslad stridsåtgärd. Beslutet får inte omfatta flera tidsperioder utan skall avse en viss sammanhängande tid om högst 14 dagar. Tidsfristen skall räknas från den dag då åtgärden enligt varselmeddelandet skall påbörjas eller utvidgas. Om möjligt skall beslutet föregås av samråd med parterna. Det kan finnas situationer då det inte går att nå en part inom rimlig tid och i sådana fall kan möter det inget hinder att beslut fattas utan föregående samråd.

Enligt gällande lag skall en förlikningsman verka för att part uppskjuter eller inställer en stridsåtgärd. Någon sådan bestämmelse föreslås inte i lagen men däremot i Medlingsinstitutets instruktion. Det ligger i sakens natur att Medlingsinstitutet vid det samråd som skall ske, vädjar till den varslande parten att självmant återta varslet.

Av *andra stycket* framgår att ett beslut från Medlingsinstitutet enligt första stycket inte kan överklagas.

Enligt ett tillägg i 41 § *andra stycket* är en stridsåtgärd som vidtas i strid mot Medlingsinstitutets beslut olovlig.

49 § Har en part som enligt 10 § är förhandlingsskyldig kallats till förhandling inför medlare och försummar parten att *komma* eller underlåter *parten på annat sätt* att fullgöra *sina skyldigheter* enligt 15 § *första stycket*, kan Medlingsinstitutet på begäran av medlare förelägga parten vid vite att fullgöra sin förhandlingsskyldighet. Medlingsinstitutet kan även vid vite förelägga en part att *komma till en överläggning* enligt 47 § *första stycket*. Arbetsdomstolen kan på anmälan av Medlingsinstitutet döma ut vitet.

När det föreligger risk för stridsåtgärder, skall en part vara skyldig att respektera Medlingsinstitutets beslut om medling (se avsnitt 7.7). Av paragrafen framgår att en part, som vägrar att delta i medling, kan tvingas att göra det genom vitesföreläggande. Medlingsinstitutet föreslås under i vissa förutsättningar få rätt att vitesförelägga en part. Ett vitesföreläggande kan göras utan föregående samråd eller samtycke från den andra parten i tvisten. Det möter heller inget formellt hinder att båda parterna i en tvist kallas till medling genom vitesföreläggande.

En förutsättning för vitesföreläggande är att en part är förhandlingsskyldig enligt 10 § samt att parten har kallats till förhandling

inför en medlare och försummat att komma eller på annat sätt har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt 15 §. Den paragrafen har den 1 januari 1995 tillförts två nya stycken som inte har betydelse i sammanhanget. Hänvisning görs därför till 15 § första stycket. En annan förutsättning för vitesföreläggande är att en utsedd medlare har begärt att Medlingsinstitutet skall förelägga parten vid vite att fullgöra sin förhandlingsskyldighet. Det förhållandet att ett vitesföreläggande förutsätter initiativ från en utsedd medlare, medför att parter på avtalsområden, för vilka medlare inte kan utses, inte kan bli föremål för obligatorisk medling (se avsnitt 7.7).

Medlingsinstitutet kan även vid vite förelägga en part att komma till en överläggning enligt 47 § första stycket (se avsnitt 7.3). Här föreslås vitesföreläggande kunna ske på institutets eget initiativ. Även parter på avtalsområden, för vilka medlare inte kan utses, skall genom vitesföreläggande kunna kallas till en sådan överläggning.

Arbetsdomstolen kan på anmälan av Medlingsinstitutet döma ut ett förelagt vite.

50 § *En parts skyldighet enligt 18 § att vid förhandling hålla skriftlig handling tillgänglig för motparten gäller även i förhållande till medlare som medverkar vid förhandlingen.*

Ändringen är redaktionell och innebär att ordet förlikningsman ersätts av ordet medlare.

51 § *Medlingsinstitutet kan föreslå parter att låta en tvist avgöras genom skiljeförfarande. Institutet kan också ställa skiljemän till parternas förfogande.*

Om stridsåtgärder har påbörjats, kan Medlingsinstitutet uppmana parterna i en tvist att låta tvisten avgöras genom skiljeförfarande.

En medlare får inte åta sig skiljemannauppdrag i arbetstvist, om inte Medlingsinstitutet i särskilt fall medger det.

Bestämmelsen reglerar Medlingsinstitutets förhållningssätt till skiljeförfarande (se avsnitt 7.10). Enligt *första stycket* första meningen kan Medlingsinstitutet föreslå parter att låta en tvist avgöras genom skiljeförfarande. Det innebär inte någon ändring i förhållande till gällande rätt. Enligt andra meningen kan institutet också ställa skiljemän till parternas förfogande. Det innebär en ändring i förhållande till vad som hittills har gällt på så sätt att Medlingsinstitutet skall ha friare möjligheter att i samråd med parterna organisera skiljeförfarande i pågående tvister.

Enligt *andra stycket* kan Medlingsinstitutet, om stridsåtgärder har påbörjats, uppmana parterna i en tvist att låta tvisten avgöras genom skiljeförfarande. Förfarandet beskrivs närmare i avsnitt 7.10.

Innehållet i *tredje stycket* innebär i sak inte någon förändring i förhållande till gällande rätt.

52 §

Paragrafen reglerar regeringens rätt att utse förlikningskommission eller särskild förlikningsman samt vilka föreskrifter i lagen som skall gälla för dessa. Utredningen föreslår att bestämmelsen upphävs (se avsnitt 7.7).

63 § I mål, vari denna lag skall tillämpas, gäller lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Förändringen innebär att andra meningen i paragrafen tas bort. I andra meningen regleras två fall, då lagen om rättegången i arbetstvister inte skall gälla. Det ena är då någon enligt 47 § skall dömas till penningböter, vilket inte längre skall kunna förekomma enligt utredningens förslag (se avsnitt 7.6). Det andra är vid tillämpning av 53 § som tidigare har upphävts.

Ikraftträdande m.m.

Utredningen föreslår inte ett bestämt datum för ikraftträdande. Enligt avsnitt 7.2 bör Medlingsinstitutet dock inrättas senast den 1 januari 2000. Behov av särskilda övergångsbestämmelser har inte ansetts föreligga.

8.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

8 kap.

15 § Sekretess gäller för uppgift som *part på arbetsmarknaden* har lämnat till Medlingsinstitutet enligt 46 a § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller som part i arbetstvist har lämnat till *medlare*, om uppgiftslämnaren har gjort förbehåll därom.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

De föreslagna ändringarna görs i *första stycket* och är i huvudsak detsamma som de, som fördes fram i utredningens delbetänkande (se författningskommentaren i delbetänkandet på s 158). Eftersom utredningen har föreslagit att bestämmelsen i 52 § MBL om förlikningskommission och särskild förlikningsman upphävs nämns sådana personer inte längre i paragrafen.

Regleringen i 16 kap 1 § sekretesslagen innebär att friheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter för vilka tystnadsplikt gäller enligt 8 kap 1 § är begränsad. Detsamma bör gälla även efter de tillägg som utredningen föreslår i 8 kap 1 §.

Ikraftträdande m.m.

Utredningen föreslår inte ett bestämt datum för ikraftträdande. Bestämmelsen bör införas samtidigt som Medlingsinstitutet inrättas (se 8.1).

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

2 kap

1 § Arbetsdomstolen skall som första domstol uppta och avgöra tvist som väcks av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation eller av arbetsgivare som själv slutit kollektivavtal, om målet gäller

1. tvist om kollektivavtal eller annan arbetstvist som avses i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,
2. arbetstvist i övrigt under förutsättning att kollektivavtal gäller mellan parterna eller att enskild arbetstagare som berörs av tvisten sysselsätts i arbete som avses med kollektivavtal vilket arbetsgivaren är bunden av.

Arbetsdomstolen är behörig domstol enligt första stycket även när kollektivavtal tillfälligt inte gäller.

Gemensamt med arbetstvist enligt första eller andra stycket får handläggas även annan arbetstvist mellan samma eller olika parter, om domstolen med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter finner sådan handläggning lämplig. När det föreligger skäl, kan domstolen åter särskilja målen.

Arbetsdomstolen är alltid behörig att som första domstol *ta upp* och avgöra *en* tvist om stridsåtgärd som avses i 41, 41 b och 41 c §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Enligt *sista stycket* i dess nuvarande lydelse är Arbetsdomstolen alltid behörig att som första domstol *ta upp* och avgöra tvist om stridsåtgärd som avses i 41 § MBL. Ett tillägg görs så att även de föreslagna bestämmelserna i 41 b och 41 c §§ skall omfattas av denna bestämmelse.

Ikraftträdande m.m.

Utredningen föreslår inte ett bestämt datum för ikraftträdande.

Bestämmelsen bör införas samtidigt som Medlingsinstitutet inrättas (se 8.1).

Summary

The aim of the proposals presented by the Committee is to contribute to an efficient wage formation and to a good development of the Swedish economy, with strong growth and rising employment without upward pressure on inflation. This is an essential condition for reducing unemployment, and it provides a solid foundation for a profitable business sector, strong public finances, rising real wages, and good employment conditions in general.

The Committee's report begins by establishing four starting points for the proposals. The first is that wage formation, at present, is not functioning well. The second is that the framework for wage formation is important for the progress of the economy. The third is that, in general, collective agreements are better than legislation. The fourth is that broad support among the labour market parties and in the Swedish Parliament would be required for legislative changes in this area.

The Committee makes proposals for action in five areas, which, taken together, should contribute to improving the efficiency of wage formation. These proposals will make it easier for the parties to reach agreements peacefully, and this will be beneficial to the Swedish economy. The proposals should be implemented before the majority of the current agreements expire, and in good time before the next general election.

(1) A new and stronger Mediation Authority should be established at the latest on 1 January 2000. In this respect, the proposals are largely the same as those in the Committee's interim report (Mediation Authority and Wage Statistics) SOU 1997:164. The Committee proposes:

- that a new and stronger Mediation Authority be established at the latest on 1 January 2000, with the task of mediating and promoting an efficient system of wage formation. The Mediation Authority should have a governing body of five independent members, and three employed mediators, one of whom - the National Mediator - shall be the head of the Institute. The Mediation Authority should additionally have approximately ten employees, whose areas of expertise should include economics, wage statistics and law. The Mediation Authority should in its dealings with the labour market parties also involve three

expert advisory committees in the fields of wage contracts, economics and wage statistics.

(2) Enhanced authority. The Mediation Authority should be given a position which is significantly stronger than that of the present National Conciliators' Office through enhanced authority. The Committee proposes:

- that the Mediation Authority should have the authority to act in good time, and to invite the parties for discussions, to ascertain, among other things, the timetables and demands which will form the basis for upcoming negotiations,
- that the Mediation Authority should encourage the co-ordination of timetables for negotiations and agreement periods,
- that the Mediation Authority should encourage the co-ordination of the negotiations,
- that the period of notice for industrial action be extended from 7 to 14 days,
- that the Mediation Authority should be able to delay notified industrial action by a maximum of 14 days,
- that the Mediation Authority should be able to request that the parties settle conflicts of interest through arbitration, and that a permanent arbitration board be appointed,
- that the parties should be obliged to attend meetings called by the Mediation Authority, but
- that, on the other hand, it should not be possible, like in Denmark, to decide on the consolidation of different mediation offers.

(3) Setting of standards. A common view of the situation makes it easier for the parties to reach agreement without conflict. It also makes it easier for the parties to reach an agreement, which contributes to a sound development of the Swedish economy. The Committee proposes:

- that wage statistics should be improved in accordance with the proposals in the interim report, and that the Mediation Authority should be the party which commissions the government wage statistics, and
- that reports on wage trends etc. in Sweden and in other countries, and on economic preconditions for wage negotiations, should be drawn up each year.

(4) Tighter rules on conflict. A better balance between the labour market parties should make it easier for the parties to reach agreements, which promote the sound development of the Swedish economy. The Committee proposes:

- that the right to take sympathetic industrial action should not be removed, but should be limited,
- that a requirement for proportionality should be introduced in order to limit the possibility for an organisation to take industrial action - re-

sulting in substantial costs for the opposite party and third parties - without itself incurring substantial costs,

- that a prohibition on industrial action against sole traders or family companies should be introduced, but
- that a requirement for a vote of members before industrial action should not be introduced.

(5) Equality. The ability of the Mediation Authority to contribute to increased equality should be made use of. The Committee proposes:

- that wage statistics should be improved, that the research data on male and female wages be improved through the addition of wage information to the LINDA database, that the annual reports on wage trends etc. should contain a special chapter on wage trends from an equality perspective, and that the Mediation Authority be provided with the necessary expertise in the equality area.

It is, in general, better if relations between the labour market parties are regulated through collective agreements, rather than in law. In this respect, it is encouraging that SAF, LO, TCO and SACO¹ have entered into discussions on the possibilities to improve mutual understanding. The Industry Agreement has been an asset in this year's wage negotiations, and the Committee's proposals are formulated to avoid interfering with negotiations in areas with this kind of agreements. The Committee further points out, that there are possibilities to improve wage formation through co-ordination, through the combination of central co-ordination with greater local freedom to adapt agreements within individual companies and public authorities, and through result-based salary structures.

Finally, the Committee proposes that the Government appoints a council for regular discussions with the labour market parties to restore understanding and harmony. Other countries, such as Denmark, Finland, Ireland, the Netherlands and Austria, have benefited from this kind of approach. The Committee believes that it would be a great advantage if the Government and the labour market parties could achieve a common understanding of what is good for the country. Such a common understanding should include a preference for low nominal wage cost increases and low inflation. The Committee further points out that wage formation could be improved through measures in other areas, than the ones the Committee has dealt with. Such areas are the level of taxes and especially marginal taxes, education and training to reduce the lack of labour with particular skills, labour market policies in line with an efficient wage formation, and the design of the unemployment insurance. These kinds of issues could also

¹ The Swedish Employers' Confederation, The Swedish Trade Union Confederation, The Swedish Confederation of Professional Employees, and The Swedish Confederation of Professional Associations, respectively.

be part of the discussions between the Government and the labour market parties.

A common understanding on such issues should strengthen both the corporate and public sectors, and provide an opportunity to improve real wages. Furthermore, it should improve the possibilities to increase employment and reduce unemployment.

Ett förstärkt förlikningsmannainstitut

Dir.1997:66

Beslut vid regeringssammanträde den 24 april 1997.

Sammanfattning av uppdraget

I syfte att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning skall en särskild utredare lämna förslag till ett förstärkt förlikningsmannainstitut. Detta skall ges ökade möjligheter att främja de övergripande samhällsintressena i avtalsförhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter.

Förutsättningarna för lönebildningen

Som regeringen vid flera tillfällen, senast i 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150), framhållit är en väl fungerande lönebildning en förutsättning för att arbetslösheten skall kunna halveras. Under de senaste 20 åren har lönebildningen inte fungerat tillfredsställande. Lönerna i Sverige har ökat för snabbt i förhållande till lönerna i våra konkurrentländer.

Konsekvenserna av brister i lönebildningen är annorlunda nu mot förr. Om lönekostnaderna steg mer i Sverige än i omvärlden under 1970- och 1980-talen medförde det på kort sikt ökad inflation och först på längre sikt försvagad konkurrenskraft och risk för arbetslöshet och devalvering. Utvecklingen har visat att en beredvillighet att acceptera inflation inte ger en hållbart låg arbetslöshet. Inflationsvägen är således stängd. Om lönekostnaderna stiger mer i Sverige än i omvärlden i dagens situation med stabilt låga pris- och löneökningar i vår omvärld, internationellt integrerade kapital- och valutamarknader och en stängd inflationsväg medför det stigande räntor och därmed även på kort sikt ekonomisk åtstramning och stigande arbetslöshet. Förr var det under en övergångstid möjligt att misslyckas och leva med konsekvenserna av brister i lönebildningen. Det är det inte längre. Nu leder högre löneökningar än i omvärlden till att massarbetslösheten biter sig fast.

Viktiga förutsättningar för lönebildningen bestäms av regeringens och riksdagens beslut om den samlade ekonomiska politiken, dvs. skatte- och transfereringssystemen, arbetsmarknads- och utbildningspolitiken samt arbetsrätten inklusive lagstiftning om konflikter och medling. Men det helt

avgörande direkta inflytandet över lönebildningen ligger hos arbetsmarknadens parter, som bestämmer de regler som styr avtalsförhandlingar och avtalsinnehåll.

Regeringen gav i maj 1996 i uppdrag åt parterna på arbetsmarknaden att fram till den 31 mars 1997 gemensamt formulera nödvändiga förändringar av förhandlings- och lönebildningssystemet för att säkerställa en bättre fungerande lönebildning. Detta uppdrag har resulterat i flera bidrag. Av särskilt intresse är det samarbetsavtal som har ingåtts mellan parterna inom industrin och det förslag som har arbetats fram inom LO:s s.k. LISA-projekt. Regeringen välkomnade i vårpropositionen alla bidrag som inkommit och aviserade att en utredning skall tillsättas för att arbeta vidare med de konstruktiva förslag som framkommit.

En viktig utgångspunkt är att arbetsmarknadens parter också i fortsättningen måste bära huvudansvaret för lönebildningen. Det nyligen träffade samarbetsavtalet om industriell utveckling och lönebildning mellan parterna inom industrin är ett konkret exempel på parternas vilja att ta detta ansvar. Även inom andra avtalsområden har liknande initiativ tagits som emellertid ännu inte lett till några konkreta resultat. En påtaglig och permanent minskning av arbetslösheten förutsätter dock att formerna för lönebildningen förbättras över hela arbetsmarknaden.

En förstärkning av förlikningsmannainstitutet kan bidra till en sådan förbättring. Flertalet av arbetsmarknadsparterna har också framhållit att medlingsfunktionen kan behöva förstärkas. Härigenom kan de övergripande samhällsekonomiska intressena i lönebildningen bättre tas till vara samtidigt som parterna behåller huvudansvaret. En särskild utredare bör därför tillkallas med uppgift att i första hand lämna förslag till en sådan förstärkning.

Uppdraget

Utredningens utgångspunkt skall vara en förstärkning av förlikningsmannainstitutet på två plan: institutet skall ges ökade befogenheter och resurser och samtidigt ges ökade möjligheter att kontinuerligt följa utvecklingen av kollektivavtalen på arbetsmarknaden. Syftet med förstärkningen av förlikningsmannainstitutet skall vara att främja en lönebildning som förbättrar förutsättningarna för ökad sysselsättning och prisstabilitet och därmed även ökningar av löntagarkollektivets reala disponibla inkomster. Förlikningsmannainstitutet bör därför ges en mer aktiv roll både när det gäller lönebildningen i stort och i de enskilda avtalsförhandlingarna.

Utredaren skall beakta de förslag till förstärkt förlikningsman som parterna har fört fram i sina svar till regeringen. De lösningar som

återfinns i samarbetsavtalet mellan industrins parter, i huvudavtal inom andra branscher eller i eventuellt kommande avtal mellan parterna, bör särskilt uppmärksammas. Utredaren skall aktivt följa diskussionerna på andra områden. Utvecklingen av liknande avtalslösningar är önskvärd. Utredaren bör lämna förslag om medlarnas roll och befogenheter inom de avtalsområden där parterna på egen hand inte förmår enas om förändrade förhandlingsformer.

Förslagen skall utformas så att den samlade effekten av förslagen ger ett väsentligt bidrag till en stabilisering av lönebildningen. Inriktningen skall vara att främja tillkomsten av en lönebildning som möjliggör en rejäl sänkning av arbetslösheten med bevarad låg inflation.

Det ligger i sakens natur att arbetet i det förstärkta förlikningsmannainstitutet kommer att behöva bedrivas i nära samverkan med arbetsmarknadens parter. Verksamheten kommer att bli mer omfattande än den som dagens förlikningsmannaaexpedition bedriver. Utredaren skall därför även lämna förslag på hur det förstärkta förlikningsmannainstitutet skall organiseras och ledas samt hur dess verksamhet skall finansieras.

Uppiften att följa utvecklingen på arbetsmarknaden i stort

Det förstärkta förlikningsmannainstitutet bör ges tillräckliga resurser för att kunna följa och analysera utvecklingen inom lönebildningen. Institutet skall ha en god överblick över regelverket på arbetsmarknaden och de olika kollektivavtalen. Det skall ha tillgång till kvalificerade ekonomiska utredningar och kompetens att sammanställa och tolka statistik som är relevant för lönebildningen. En uppgift i det sammanhanget skall vara att följa utvecklingen på den europeiska arbetsmarknaden när det gäller utvecklingen av lönekostnad, avtalskonstruktioner och förhandlingsformer. I förlikningsmannainstitutets uppgifter bör även ligga att sammanställa redan träffade avtal och hur dessa omsätts lokalt.

Utredaren skall ange hur dessa uppgifter skall kunna lösas av ett förstärkt förlikningsmannainstitut. En möjlighet som bör prövas är att inrätta fristående partssammansatta råd.

Utredaren skall även ange vilka åtgärder som krävs för att tillförsäkra en god tillgång till kontinuerlig löne- och annan statistik som är relevant för avtalsförhandlingarna och som är uppdelad på bland annat avtalsområden och kön. I det sammanhanget skall utredaren ange hur förlikningsmannainstitutet kan samverka med myndigheter, såsom Statistiska centralbyrån, och med parterna.

*Uppgifter och befogenheter för det förstärkta
förlikningsmannainstitutet*

Det är angeläget att parterna genomför förhandlingsarbetet på ett sådant sätt att nytt avtal kan träffas innan det gamla har löpt ut. För att främja detta bör förlikningsmannen ges befogenheter att, i samråd med parterna, säkerställa att en sådan tidsplanering samt ordning för förhandling och tvistelösning kommer till stånd mellan parterna. En tidsplan kan även ge förlikningsmannen större möjligheter att i god tid identifiera principiella tvistefrågor mellan parterna. Av intresse i det sammanhanget är det nyligen träffade samarbetsavtalet inom industrin, där parterna har fastställt sådana tidsplaner.

Det är av stor vikt att en löneutveckling på god europeisk nivå vidmakthålls även efter det att målet att halvera arbetslösheten har uppnåtts. Utredaren bör därför även pröva andra möjligheter att förbättra lönebildningen. Utgångspunkten för detta arbete bör bl.a. tas i de olika förslag som parterna framfört till regeringen.

Ett av de förslag som framförts avser olika former av ökad samordning av avtalsprocessen. Sannolikt skulle redan en tidsmässigt mer sammanhållen avtalsrörelse ge positiva effekter. Utredaren kan därför t.ex. överväga om avtalsprocessen tidsmässigt kan samordnas bättre. Utredaren skall i så fall lämna förslag på vilka regeländringar som bör göras för att åstadkomma detta.

Utredaren kan dessutom, för att ta ett annat exempel, överväga om förlikningsmannainstitutet bör kunna kräva att parterna fattar samordnade beslut om att acceptera eller avvisa förslag till avtal. Ett sådant krav skall i så fall framföras i nära samråd med parterna. En förutsättning bör vara att förlikningsmannen i dessa fall ges vissa möjligheter att skjuta på varslade konflikter under en begränsad tid. Det skall naturligtvis inte innebära någon rätt för förlikningsmannen att gripa in i redan träffade kollektivavtal. Om regeländringar föreslås i detta sammanhang bör de endast avse förhandlingar mellan en arbetsgivarorganisation och en central arbetstagarorganisation om nya riksavtal om löner och allmänna anställningsvillkor.

Arbetsmarknadsparternas eget arbete med lönebildningsfrågorna fortgår. Det är sannolikt att det under utredningens gång kommer fram nya konstruktiva idéer och lösningar som kan vara värda att pröva. Utredaren skall därför ha stor frihet att beakta och vidareutveckla dessa förslag.

Samråd med mera

Utredaren skall vid utformningen av förslagen ta hänsyn till parternas eget arbete, till exempel det redan träffade samarbetsavtalet mellan industrins parter. Utredaren skall beakta innehållet i regeringens kommittédirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir 1994:23), om att redovisa de jämställdhetspolitiska konsekvenserna av sina förslag (dir 1994:124), och om att redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir 1996:49). Utredningen skall bedrivas i nära samråd med arbetsmarknadens parter.

Redovisning av uppdraget

Utredningens arbete skall redovisas senast den 30 november 1998. När det gäller frågorna om det nya förlikningsmannainstitutets organisation, resurser och arbetsformer, samt när det gäller eventuellt andra frågor som utredningen funnit lämpliga, t.ex. förslag om förbättrad lönestatistik, skall förslagen redovisas snarast möjligt.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

STOCKHOLM

1. The first part of the report deals with the general situation of the country and the position of the various branches of industry and commerce. It also contains a description of the principal cities and towns, and a list of the principal exports and imports. The second part of the report deals with the financial situation of the country, and the third part with the social and political situation.

STOCKHOLM

The first part of the report deals with the general situation of the country and the position of the various branches of industry and commerce. It also contains a description of the principal cities and towns, and a list of the principal exports and imports. The second part of the report deals with the financial situation of the country, and the third part with the social and political situation.

STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
 2. Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. S.
 3. Välfärdens genusansikte. A.
 4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
 5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
 6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
 7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
 8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
 9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
 10. Campus för konst. U.
 11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
 12. Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. Fi.
 13. Särskilda kemikaliehantering. Fö
 14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
 15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
 16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
 17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
 18. En gräns – en myndighet? Fi.
 19. IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. K.
 20. IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
 21. Problem med inbyggda system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
 22. Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
 23. Staten och exportfinansieringen. N.
 24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.
Översyn av fiskeriadministrationen m.m. Jo.
 25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.
+ 4 st bilagor. S.
 26. Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartsprit. S.
 27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
 28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
 29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.
 30. Utlandsstyrkan. Fö.
 31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. S.
 32. Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. S.
 33. Historia, ekonomi och forskning.
Fem rapporter om idrott. In.
 34. Företagare med restarbetsförmåga. S.
 35. Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. M.
 36. Identifiering och identitet i digitala miljöer
– Referat från en hearing den 12 november 1997.
IT-kommissionens rapport 4/98. K.
 37. Den framtida arbetsskadeförsäkringen. S.
 38. Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. S.
 39. Det finsk-svenska gränsöversamarbetet. M.
 40. BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? Ju.
 41. Läkemedelsinformation för alla. S.
 42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Fö.
 43. Hur skall Sverige må bättre?
– första steget mot nationella folkhälsomål. S.
 44. En samlad vapenlagstiftning. Ju.
 45. Sotning i framtiden. Fö.
 46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. Ju.
 47. Bulvaner och annat. Ju.
 48. Kontrollrad och ifrågasätt?
– intervjuer med personer med funktionshinder. S.
 49. Konsekvenser av att taxiförsäljningen avvecklas inom EU. K.
 50. De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. S.
 51. Vuxenutbildning och livslångt lärande.
Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. U.
 52. Utstationering av arbetstagare. A.
 53. Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. N.
 54. Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet.
Rotundan, Rosenbad 1997-11-18.K.
 55. Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
-

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

56. Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. Fi
 57. DUKOM Distansutbildningskommittén.
Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. U.
 58. IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier.
IT-kommissionens rapport 6/98. K.
 59. Räddningstjänsten i Sverige
– Rädda och Skydda. Fö.
 60. Kring Hallandsåsen. M.
 61. Livsmedelstillsyn i Sverige. Jo.
 62. Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. M.
 63. En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
 64. Bättre och mer tillgänglig information.
Småföretagsdelegationens rapport 2. N.
 65. Nya tider, nya förutsättningar...
IT-kommissionens rapport 8/98. K.
 66. FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. U.
 67. Socialavgiftslagen. S.
 68. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. M.
 69. Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. U.
 70. Skolan, IT och det livslånga lärandet.
Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommissionens rapport 7/98. K.
 71. Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. In.
 72. Kommunala finansförbund. Fi.
 73. Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandranas riksorganisationer m.fl. In.
 74. Styrningen av polisen. Ju.
 75. Djurförsök. Jo.
 76. Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. In.
 77. Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 3. N.
 78. Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. N.
 79. IT och regional utveckling.
erfarenheter från tre hearingar under mars 1998. IT-kommissionens rapport 9/98. K.
 80. Bostadsrättsregister. Ju.
 81. Användningen av vissa statsflygplan, m.m. SB.
 82. Försäkringsföreningar – ett reformerat regelsystem Fi.
 83. DUKOM Distansutbildningskommittén.
På distans utbildning, undervisning och lärande. Kostnadseffektiv distansutbildning. U.
 84. DUKOM Distansutbildningskommittén.
Flexibel utbildning på distans. U.
 85. Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB.
 86. Utvecklingssamarbete på rättsområdet.
Östeuropa. Ju.
 87. Premiepensionsmyndigheten. Fi.
 88. Domaren och Beredningsorganisationen
- utbildning och arbetsfördelning. Ju.
 89. Greppet – att vända en regions utveckling.
Rapport från Söderhamnskommittén. N.
 90. Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. Ju.
 91. Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. In.
 92. Goda idéer om småföretag och samverkan.
Småföretagsdelegationens rapport 5. N.
 93. Kapitalförsörjning till småföretag.
Småföretagsdelegationens rapport 6. N.
 94. Förslagskatalog.
Småföretagsdelegationens rapport 7. N.
 95. Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. M.
 96. Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. UD.
 97. Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. SB.
 98. Konkurrenslagens regler om företagskoncentration. + Bilaga. N.
 99. acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
 100. Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
 101. Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. SB.
 102. Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. SB.
 103. Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. SB.
 104. Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. S.
 105. Minska regleringen av kommuner och landsting. In.
 106. Unga i ohälsöförsäkringen.
Tid för aktivitet och utveckling. S.
 107. Främjandelagen – en översyn. A.
 108. Analysera mera. Jo.
-

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

109. Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. K.
 110. Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. Ju.
 111. E-plikt. Att säkra det elektroniska kulturarvet. U.
 112. Resurser på lika villkor? U.
 113. I God Tro. Samhället och nyandligheten. S.
 114. Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. SB.
 115. Distansarbete. A.
 116. Stoppreglerna. Fi.
 117. *Utgått*
 118. "Sustainable Sweden" – a SUCCESS story. Möjligheter och hinder för en internationalisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. N.
 119. Kommunal uppdragsverksamhet 1998. In.
 120. Efterlevandepension. En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. S.
 121. Arbetsförhållanden och attityder. – professionellas möten med personer med funktions-hinder. S.
 122. E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. Fi.
 123. Folkrättslig status m.m. Fö.
 124. Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. SB.
 125. Statens museer för världskultur. Ku.
 126. Beskattning utan taxfree. Fi.
 127. Tullagens överklaganderegler m. m. vid en omorganisation av Tullverket. Fi.
 128. Forskningspolitik. U.
 129. Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. K.
 130. Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaringen av använt kärnbränsle. M.
 131. CSN – En myndighet i ständig förändring. U.
 132. En granskning av Estoniakatastrofen och dess földer. K.
 133. God etik på nätet. IT-kommissionens rapport 11/98 K.
 134. Läsarna och demokratin – ett brev till det läsande Sverige. SB.
 135. Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté. Ju.
 136. Redovisning och aktiekapital i euro. Ju.
 137. Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen. M.
 138. Kvinnor, män och funktionshinder. S.
 139. En särskild utsatthet. Om personer med funktionshinder från andra länder. S.
 140. Effektivitet och kvalitet i tvångsvården. Fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS) + Bilagadel. S.
 141. Medling och lönebildning. + Bilagor. A.
-

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Demokratis räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [55]
En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. [63]
Användningen av vissa statsflygplan, m.m. [81]
Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB. [85]
Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. [97]
Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. [101]
Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. [102]
Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. [103]
Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. [114]
Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. [124]
Läsarna och demokratin – ett brev till det läsande Sverige. [134]

Justitiedepartementet

BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? [40]
En samlad vapenlagstiftning. [44]
Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. [46]
Bulvaner och annat. [47]
Styrningen av polisen. [74]
Bostadsrättsregister. [80]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet.
Östeuropa. [86]
DOMAREN OCH BEREDNINGSGRUPPENS ORGANISATIONEN
– utbildning och arbetsfördelning. [88]
Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. [90]
Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. [110]
Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté. [135]
Redovisning och aktiekapital i euro. [136]

Utrikesdepartementet

1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. [29]
Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. [96]

Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]
Utlandsstyrkan. [30]
Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. [42]
Sotning i framtiden. [45]
Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. [59]
Folkrättslig status m.m. [123]

Socialdepartementet

Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. [25]
Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartspit. [26]
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]
Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. [31]
Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. [32]
Företagare med restarbetsförmåga. [34]
Den framtida arbetsskadehälsöversikten. [37]
Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. [38]
Läkemedelsinformation för alla. [41]
Hur skall Sverige må bättre?
– första steget mot nationella folkhälsomål. [43]
Kontrollerad och ifrågasatt?
– intervjuer med personer med funktionshinder. [48]
De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. [50]
Socialavgiftslagen. [67]
Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. [104]
Unga i ohälsöförsäkringen.
Tid för aktivitet och utveckling. [106]
I God Tro. Samhället och nyandligheten. [113]
Efterlevandepension. En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. [120]
Arbetsförhållanden och attityder.
– professionellas möten med personer med funktionshinder. [121]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Kvinnor, män och funktionshinder. [138]
En särskild utsatthet. Om personer med funktionshinder från andra länder. [139]
Effektivitet och kvalitet i tvångsvården. Fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS) + Bilagadel. [140]

Kommunikationsdepartementet

IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. [19]
IT-kommissionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]
Problem med inbyggda system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]
Identifiering och identitet i digitala miljöer. – Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommissionens rapport 4/98. [36]
Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. [49]
Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet. Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. [54]
IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarioer. IT-kommissionens rapport 6/98. [58]
Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. [65]
Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommissionens rapport 7/98. K. [70]
IT och regional utveckling. erfarenheter från tre hearingar under mars 1998. IT-kommissionens rapport 9/98. [80]
Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. [109]
Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. [129]
En granskning av Estoniakatasrofen och dess följder. [129]
God etik på nätet. IT-kommissionens rapport 11/98. [133]

Finansdepartementet

Omstrukturerings- och beskattning. [1]
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]

Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]
Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. [12]
E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]
En gräns – en myndighet? [18]
Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättning. [22]
Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. [27]
Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. [56]
Kommunala finansförbund. [72]
Försäkringsföreningar – ett reformerat regelsystem [82]
Premiepensionsmyndigheten. [87]
Stoppreglerna. [116]
E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. [122]
Beskattning utan taxfree. [126]
Tullagens överklaganderegler m. m. vid en omorganisation av Tullverket. [127]

Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]
Vuxenutbildning och livslångt lärande. Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. [51]
DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. [57]
FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. [66]
Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. [69]
DUKOM Distansutbildningskommittén. På distans utbildning, undervisning och lärande. Kostnadseffektiv distansutbildning. [83]
DUKOM Distansutbildningskommittén. Flexibel utbildning på distans. [84]
E-plikt. Att säkra det elektroniska kuturarvet. [111]
Resurser på lika villkor? [112]
Forskningspolitik. [128]
CSN – En myndighet i ständig förändring. [131]

Jordbruksdepartementet

Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]
Livsmedelstillsyn i Sverige. [61]
Djurförsök. [75]
Analysera mera. [108]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]
Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. [4]
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]
Utstationering av arbetstagare. [52]
Främjandelagen – en översyn. [107]
Distansarbete. [115]
Medling och lönebildning. + Bilagor. [141]

Kulturdepartementet

Samordning av digital marksänd TV. [17]
Statens museer för världskultur. [125]

Närings- och handelsdepartementet

Staten och exportfinansieringen. [23]
Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. [53]
Bättre och mer tillgänglig information.
Småföretagsdelegationens rapport 2. [64]
Kompetens i småföretag.
Småföretagsdelegationens rapport 3. [77]
Regelförenkling för framtiden.
Småföretagsdelegationens rapport 4. [78]
Greppet – att vända en regions utveckling.
Rapport från Söderhamnskommittén. [89]
Goda idéer om småföretag och samverkan.
Småföretagsdelegationens rapport 5. [92]
Kapitalförsörjning till småföretag.
Småföretagsdelegationens rapport 6. [93]
Förslagskatalog.
Småföretagsdelegationens rapport 7. [94]
Konkurrenslagens regler om företagskoncentration.
+ Bilaga. [98]
"Sustainable Sweden" – a SUCCESS story.
Möjligheter och hinder för en internationalisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. [118]

Inrikesdepartementet

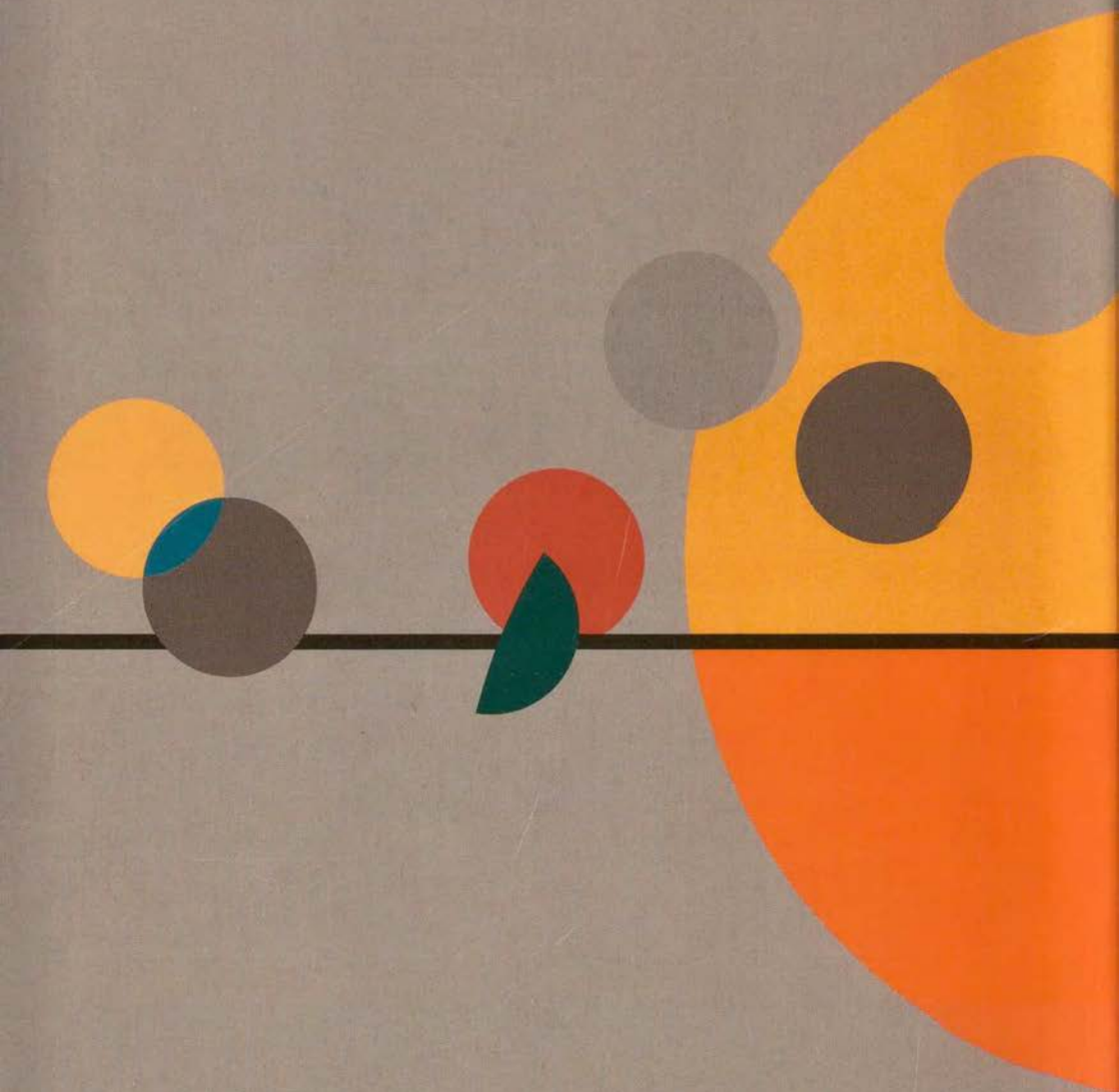
Historia, ekonomi och forskning.
Fem rapporter om idrott. [33]
Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. [71]
Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. [73]
Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrotts-

rörelsen och friluftslivets organisationer. [76]
Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. [91]
acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [99]
Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [100]
Minska regleringen av kommuner och landsting. [105]
Kommunal uppdragsverksamhet 1998. [119]

Miljödepartementet

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]
Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. [35]
Det finsk-svenska gränsälvsamarbetet. [39]
Kring Hallandsåsen. [60]
Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. [62]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. [68]
Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. [95]
Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaring av använt kärnbränsle. [130]
Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen. [137]





FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX: 08-690 91 91, TELEFON: 08-690 91 90

Omslag av Anders Körling