

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 riks-dagsmajoriteter.

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 löne-bildning. Medlingsinstitutet bör ledas av en ämbetsmannastyrelse på fem personer. Det bör ha tre anställda medlare varav en är chef med titeln riksmedlare 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 förlikningsmannaxpeditionen.

(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 förslår 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 sympati-åtgärder.

(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 avtalsförhandlingar. 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 arbetsgivarnas 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. Däremot 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 åtgärdsprogram. 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 synvinkel värdefullt. Arbetslöshetsförsäkringen borde vidare ur denna synvinkel utformas som en omställningsförsäkring 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 riksmedlare. 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 avtalsstolkning 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 förlikningsmannae Expeditionen, 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 samhällsekonomiskt 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 inkomspolitik. 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 tvistelösning 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 förlikningsmannaexpeditionen 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

förlikningsmannaexpeditionen 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 förlikningsmannaexpeditionens 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 uppmärksammats 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 trepartssamverkan. I Finland förekommer relativt ofta samverkan inom ramen för inkomstpolitiska uppgörelser.

Närmare om förslaget 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 förlikningsmannaexpeditionen 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 myndig-hetsutövning. 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 uppskov 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. Förlikningsmannaexpeditionens 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 varsels 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 varselskyldighet 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 förlikningsmannarexpeditionen. Den som underlåter att varsla en motpart om stridsåtgärder kan bli skyldig att betala skadestånd. För underlåtenhet att varsla förlikningsmannarexpeditionen 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 bötesstraff. När MBL infördes ändrades straffet 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 bötesstraffen 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 straffen skärpas 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 straff 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 straff. De som är varselkyldiga 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 bötesstraffen 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 straff 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 varslats 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 varslats. 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 viktas 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 varselskyldigheten 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 var-selavgift.

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 olovlig-förklara 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 förlikningsmannaaexpeditionen 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 medling 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. Förlikningsmannae Expeditionen 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 medlars medverkan. Medlingsinstitutet bör ha tvångsmedel till sitt förfogande, för att förmå parter att komma till förhandling, när medlare kallar. Enligt nu gällande lag kan förlikningsmannae Expeditionen 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. Utdömmande 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 om medling 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. Medlings-

institutet 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 betydelse. 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. Därigenom 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. Däremot 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 sådant 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 riksstämman 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 föreslår ger goda möjligheter att åstadkomma en väl fungerande lönebildning, trots att de inte innehåller möjligheten till sammanläggning. Kombinationen 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. Medlemsmöröstning kan underlätta röstproceduren, men det bör också vara möjligt att hitta beslutsordningar för att vika 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.

7.1 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 uppmärksamstudie redovisat resultat, som tyder på att graden av samordning av förhandlingarna har betydelse för avtalens innehåll. Företagsvisa avtal respektive 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 avtalslutande 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 förlikningsmannaexpeditionens 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. Europannormen 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.

7.9 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 parternas 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 arbetsfred 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 kompetens 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 förlikningsmannaexpeditionen medger det.

7.10 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 sta-

tistik 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 tillgodose sådana önskemål. Värden av statistikavtal poängterade utredningen redan i delbetänkandet. Utredningen har vidare noterat att förhandlingar om sådana statistikavtal sedan delbetänkandet presenterades har påbörjats på industrins område.

7.11 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 statistikkällor 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. Särskilt 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 arbetstagersidan. 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 expertråd. 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 framtidsbedömningar. 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 kompetensuppbyggnad 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.

7.12 Sympatiåtgärder

Utredningens förslag: Rätten till sympatiåtgärder bör inte tas bort. Där-
emot innebär utredningens övriga förslag vissa begränsningar i möjlig-
heterna 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 kollektivavtalsystemet. 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 utsättas 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 angriparens och den angripnes inbördes förhållanden. Både arbetsgivar- och arbetstagsidan 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 arbetstagsorganisation, 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 arbetsgivarsidan.

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 arbetsgivarsidan.

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.

7.13 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 avvikelser 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 företagets 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. Risken 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 arbetsgivarsidan har blivit sällsynta. I stället förekommer uttalanden om att produktionen i ett företag kan flyttas till ett annat land. Sett ur ett samhällsekonomiskt 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 rättssystemen 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 *rimligt 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 arbetstagare berövas den rätt att strejka, som garanteras i konventionerna på området.

Arbetsmarknadens parter bör kunna avtala om avvikelse 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 varslet, 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 förslaget 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 kringgås, 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 arbetstagar sidan. 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 varslet 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.

7.14 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 sannolikt 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 (äka enmansföretag).
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 utomstående 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.

7.15 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.

7.16 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. Könsmindedvetenhet 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.

7.17 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 varslats 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. 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.

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 bötes sanktionen 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 förlikningsmännaexpedition 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 tillstålla 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 varslade parten att självant återtars 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 förhållande 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 arbetstagarare 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).