

Till statsrådet Mona Sahlin

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

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

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

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

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

Stockholm i november 1998

Svante Öberg

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

Innehåll

Sammanfattning	7
Författningsförslag	11

1	Inledning	27
1.1	Direktiven	27
1.2	Utredningens delbetänkande	29
1.3	Remissbehandling av utredningens delbetänkande	31
1.4	Problemställningar i det fortsatta utredningsarbetet	33
1.5	Arbetsätt	34
2	Internationella konventioner, lagar och avtal	37
2.1	Internationella konventioner och EG-rätt	37
2.2	Medbestämmandelagen	45
2.3	Avtal på den privata sektorn	53
2.4	Särreglering i lag och avtal på den offentliga sektorn	57
2.5	Tillfälliga tvångsingripanden	61
2.6	Jämställda löner enligt lag och avtal	63
3	Ekonomisk utveckling, arbetsrätt och förhandlingssystem i några länder	73
3.1	Översikt	74
3.2	Danmark	100
3.3	Norge	114
3.4	Finland	123
3.5	Storbritannien	132
3.6	Irland	143
3.7	Nederländerna	152
3.8	Tyskland	161
3.9	Österrike	170
3.10	USA	176
4	Lönebildning och ekonomisk framgång	189
4.1	Inledning	189
4.2	Lönebildningens roll i samhällsekonomin	191
4.3	Ekonomisk framgång	197
4.4	Lönekostnadsutvecklingens betydelse	207
5	Avtalsrörelsen 1998	217
5.1	Sammanfattning	217
5.2	Förutsättningarna inför avtalsrörelsen	218
5.3	Förhandlingarna och utfallet	222
6	Forskarnas synpunkter på parternas förslag till åtgärder	231
6.1	Agera tidigt, skjuta på konflikt och förlängd varselperiod	232
6.2	Tidsmässig samordning av förhandlingarna	235
6.3	Sammanläggning	237
6.4	Medlemsomröstning	238
6.5	Annan konfliktlösningsmetod	239
6.6	Sympatiåtgärder	242
6.7	Proportionalitetsprincipen	243
6.8	Forskarnas övriga förslag till förbättring av lönebildningen	245
7	Utredningens överväganden och förslag	251
7.1	Inledning	251
7.2	Medlingsinstitutets organisation och resurser	257
7.3	Agera tidigt	264
7.4	Samordning av tidsplaner	270
7.5	Rätt att uppskjuta varslade stridsåtgärder	273
7.6	Längre varseltid	277
7.7	Obligatorisk medling	284
7.8	Sammanläggning	287

7.9	Samordning av avtalsförhandlingar	291
7.10	Skiljeförfarande och skiljenämnd	295
7.11	Bättre lönestatistik	301
7.12	Rapporter om löneutveckling m.m. och samhällsekonomi	303
7.13	Sympatiåtgärder	306
7.14	Proportionalitet	311
7.15	Stridsåtgärder mot enmans- och familjeföretag	323
7.16	Medlemsomröstning vid stridsåtgärder	327
7.17	Förslagen om jämställdhet mellan kvinnor och män	330
7.18	Generella direktiv	332
8	Författningskommentar	335
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet	335
8.2	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	346
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister	347
	Summary	349
	Bilaga: Kommittédirektiv 1997:66	353

1 Inledning

1.1 Direktiven

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

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

I direktiven erinras vidare om att regeringen gav parterna i uppdrag att till den 31 mars 1997 gemensamt formulera nödvändiga förändringar av förhandlings- och lönebildningssystemet för att säkerställa en bättre fungerande lönebildning. Bland bidragen, som detta resulterat i nämns särskilt samarbetsavtalet mellan parterna på industrins område och LO:s s.k. LISA-projekt. En viktig utgångspunkt är att arbetsmarknadens parter även fortsättningsvis måste bära huvudansvaret för lönebildningen. Industriavtalet nämns som ett exempel på parternas vilja att ta detta ansvar. En påtaglig och permanent minskning av arbetslösheten förutsätter dock att formerna för lönebildningen förbättras över hela arbetsmarknaden. En förstärkning av förlikningsmannainstitutet kan enligt direktiven bidra till en sådan förbättring. Härigenom kan de övergripande samhällsekonomiska intressena i lönebildningen bättre tas till vara samtidigt som parterna behåller huvudansvaret.

Utredningens utgångspunkter skall vara en förstärkning av förlikningsmannainstitutet på två plan: institutet skall ges ökade befogenheter och resurser och samtidigt ges ökade möjligheter att

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

kontinuerligt följa utvecklingen av kollektivavtalen på arbetsmarknaden.

Förlikningsmannainstitutet bör ges en mer aktiv roll både när det gäller lönebildningen i stort och i de enskilda avtalsförhandlingarna.

Förslagen skall utformas så att den samlade effekten av förslagen ger ett väsentligt bidrag till en stabilisering av lönebildningen. Inriktningen skall vara att främja tillkomsten av en lönebildning, som möjliggör en rejäl sänkning av arbetslösheten med bevarad låg inflation.

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

Utredaren skall vidare överväga och lämna förslag till stärkta befogenheter för medlarna. Det är enligt direktiven angeläget att parterna genomför förhandlingsarbetet på ett sådant sätt att nytt avtal kan träffas innan det gamla har löpt ut. Förlikningsmannen bör ges i befogenhet att i samråd med parterna säkerställa att en sådan tidsplanering samt ordning för förhandling och tvistelösning kommer till stånd mellan parterna. Utredaren bör även pröva andra möjligheter att förbättra lönebildningen. Utgångspunkten för detta arbete bör bl.a. tas i de olika förslag, som parterna framfört till regeringen. Som exempel på förslag, som bör utredas närmare nämns tidsmässigt sammanhållen avtalsrörelse och förslaget om att förlikningsmannainstitutet bör kunna kräva att parterna fattar samordnade beslut om att acceptera eller avvisa förslag till avtal. Utredaren ges också mandat att beakta och vidareutveckla andra förslag, som kommer fram under tiden utredningen pågår.

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

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

1.2 Utredningens delbetänkande

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

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

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

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

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

Utredningen föreslår även att Medlingsinstitutet bör vara statistikansvarig myndighet för officiell lönestatistik. Direktiven anger bland annat att institutet skall följa och analysera lönebildningen och löneutvecklingen i både Sverige och andra länder och att utredningen skall lämna förslag om vad som krävs för att tillförsäkra en god tillgång till kontinuerlig lönestatistik. Detta uppnås bäst genom att institutet får ansvaret för att beställa den lönestatistik, som även i fortsättningen

förutsätts produceras av främst Statistiska centralbyrån (SCB). Ställningen som statistikansvarig myndighet ger institutet möjlighet att över tiden påverka lönestatistikens utformning. Statistiken bör finansieras genom anslag till Medlingsinstitutet, som i sin tur bör upphandla statistiken efter samråd med Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet samt efter behandling i expertrådet för lönestatistik.

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

Den årliga lönestatistiken bör också förbättras. Utredningen föreslår att den årsvisa lönestatistiken utvidgas så att statistik redovisas för ett 50-tal branscher, med fördelning på kön och i förekommande fall arbetare och tjänstemän. Statistiken bör vidare snabbas upp så att den publiceras så tidigt som möjligt året efter det år, som statistiken avser. En samlad årsvis rapport om löneutvecklingen i Sverige och omvärlden bör publiceras av Medlingsinstitutet med medverkan från berörda expertråd.

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

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

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

Medlingsinstitutet bör tilldelas ett ramanslag på 44 miljoner kr., varav ca 15 miljoner kr. avser själva Medlingsinstitutet och 29 miljoner kr. avser lönestatistik. Ramen för anslagssparande och anslagskredit bör

uppgå till tio procent av anslaget. Institutet bör ha rätt att avgiftsbelägga aktiviteter om så bedöms lämpligt. Kostnaden bör delvis finansieras genom att anslaget till förlikningsmannaexpeditionen avvecklas och att anslaget till SCB minskas med ett belopp motsvarande kostnaderna för nuvarande lönestatistik. De kostnadsökningar därutöver på ca 18 miljoner kr., som föreslås bör rymmas genom omprioriteringar inom budgetramarna för utgiftsområdet arbetsmarknad och arbetsliv.

1.3 Remissbehandling av utredningens delbetänkande

Utredningens delbetänkande har remissbehandlats. Av de 38 remissinstanserna har 36 svarat och därutöver har ytterligare fem skrivelser inkommit med anledning av remissen. En remissammanställning har upprättats i Arbetsmarknadsdepartementet (bilaga 11). Nedan följer en mer kortfattad redovisning av remissvaren.

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4 Problemställningar i det fortsatta utredningsarbetet

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

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

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

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

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

1.5 Arbetssätt

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

Utredningen har valt att särskilt studera länder i vår närhet, som under senare år har haft en fallande arbetslöshet. Till denna kategori hänförs Danmark, Finland, Norge, Storbritannien, Irland och Nederländerna. Utredningen har därutöver studerat Österrike där man har lyckats att undvika så omfattande arbetslöshetsproblem, som har drabbat övriga europeiska länder. Eftersom Tyskland är så dominerande i norra Europa har utredningen även studerat det landet,

trots att det inte uppfyller kriteriet beträffande en fallande arbetslöshet. USA har också ingått i kartläggningen eftersom man där, liksom i viss mån i Storbritannien, har en betydligt mindre reglerad arbetsmarknad. Genom detta urval har utredningen täckt länder med olika traditioner på arbetsmarknaden, varierande grad av facklig organisationsgrad och skillnader mellan förhandlingar på central respektive lokal nivå.

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

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

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

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

chefen vid expeditionen Per Dahlén har utarbetat en rapport om 1998 års avtalsrörelse, vilken publiceras, som bilaga till utredningen.

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

2 Internationella konventioner, lagar och avtal

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

2.1 Internationella konventioner och EG-rätt

Statliga ingripanden i kollektivavtalsförhandlingar och i relationer mellan arbetsmarknadens parter kan stå i strid med internationella konventioner. Förenings- och förhandlingsrätten samt rätten att vidta stridsåtgärder är garanterad i ett antal konventioner som Sverige har ratificerat. Ratifikationen innebär att Sverige har gjort ett åtagande att följa konventionerna. Bestämmelserna i dem sätter således en gräns för åtgärder som kan vidtas av regering och riksdag t.ex. genom lagstiftning. Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer kan dock med giltig verkan i kollektivavtal förbinda sig att avstå från att utnyttja rättigheter som de har på grund av konventionsåtaganden om förhandlingsrätt och strejkrätt. Här följer en redovisning av konventioner som har arbetats fram inom Europarådet och ILO och som ratificerats av Sverige. Utöver dessa har Sverige förbundit sig att iaktta kraven på föreningsrätt och rätt till stridsåtgärder i FN:s universella förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 23:4), FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 8) och FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 22).

Europarådet

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

sina förpliktelser. Även medlemsstater kan genom talan vid domstolen påtala brott mot konventionen.

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

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

Enligt domstolen måste de fackliga åtgärderna anses ha inneburit en avsevärd påtryckning på Torgny Gustafsson att gå med på förbundets begäran om att han skulle vara bunden av kollektivavtal. Han hade att välja på två sätt att göra detta. Antingen kunde han gå in i en arbetsgivarorganisation eller också kunde han teckna kollektivavtal. Domstolen ansåg att utövandet av hans föreningsrätt därigenom berördes i viss utsträckning. Enligt domstolen har medlemsstaterna skyldighet att i viss utsträckning ingripa i relationer mellan enskilda i syfte att se till att föreningsrätten respekteras. När det gäller relationerna på arbetsmarknaden får medlemsstaterna dock anses ha stor frihet att avgöra var gränserna skall gå för ingripande och vilka medel som skall komma till användning.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ILO

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

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

Samtliga har ratificerats av Sverige.

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

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

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

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

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

konventionen men kan inte helt uteslutas som metod för att lösa upp en förhandlingsfråga när läget är låst. En uppgörelse skall alltid komma till stånd på frivillig väg.

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

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

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

Europeiska Unionen

Genom anslutningen till Europeiska unionen (EU) har de rättsliga normer som gäller inom de europeiska gemenskaperna (EG-rätten) på olika sätt blivit gällande i Sverige. Man brukar skilja mellan primärrätten och sekundärrätten. Till primärrätten hör de fördrag som har konstituerat gemenskaperna. Viktigast är fördraget om upprättande av den Europeiska gemenskapen från 1957 (EG-fördraget). Ändringar i detta fördrag, som tidigare har benämnts Romfördraget, har gjorts genom Europeiska enhetsakten 1987 samt Maastrichtfördraget 1993 och kommer nu att göras på nytt på grund av Amsterdamfördraget. Till sekundärrätten hör de rättsakter som gemenskapernas institutioner har antagit, främst förordningar och direktiv.

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

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

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

att uppfylla en skyldighet enligt fördraget, kan enligt artikel 170 i EG-fördraget anhängiggöra ärendet vid EG-domstolen.

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

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

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

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

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

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

Enligt avtalet om socialpolitik kan rådet besluta om direktiv på ett stort antal områden. Den kollektiva arbetsrätten har varit svår att integrera på grund av de stora nationella olikheterna. Det har ansetts att den enbart bör regleras på nationell nivå enligt den s.k. subsidiaritetsprincipen. I avtalet om socialpolitik görs därför uttryckligt undantag för löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt och rätt till lockout. Dessa frågor förblir alltså nationella frågor.

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

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

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

2.2 Medbestämmandelagen

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

Föreningsrätt

Föreningsrätten, dvs. rätten för enskilda att sluta sig samman, är en grundlagsskyddad fri- och rättighet (2 kap. 14 § regeringsformen). Som redan framgått är den också inskriven i ett antal internationella konventioner. Bestämmelser om rätt för arbetsgivare och arbetstagare att tillhöra organisationer finns i MBL. Där finns också regler som förbjuder och skadeståndsbelägger kränkning av föreningsrätten och ålägger organisation att hindra sådan kränkning (7-9 §§). Bestämmelserna innefattar inte något skydd för den negativa föreningsrätten, dvs. rätten att stå utanför en organisation.

Förhandlingsrätt

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

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

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

om denne begär det (18 §).

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

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

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

Kollektivavtal

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

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

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

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

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

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

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

Fredsplikt

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

Fredspliktsreglerna i MBL (41 §) innebär inskränkningar i stridsrätten. Enligt dessa bestämmelser är det i vissa fall förbjudet att vidta eller delta i arbetsinställelse (lockout eller strejk), blockad, bojkott eller annan därmed jämförig stridsåtgärd. Förbudet gäller arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av kollektivavtal. Fredsplikten omfattar tre situationer. Stridsåtgärd får inte vidtas:

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

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

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

även i fall då tredje man inte på något sätt har med tvisten att göra eller har givit uttryck för lojalitet med motparten.

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

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

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

Vid tillkomsten av MBL diskuterades lovligheten av politiska strejker och sympatiåtgärder till förmån för utländsk part. Några uttryckliga regler kom inte in i lagen. Rättsläget har i någon mån lagts fast i Arbetsdomstolens praxis. I korthet kan sägas att det finns ett visst utrymme för stridsåtgärder med utländsk politisk bakgrund även när kollektivavtal gäller, om åtgärderna framstår som protest- eller demonstrationsåtgärder. För åtgärder med inriktning på svenska politiska förhållanden är utrymmet betydligt mera begränsat, eftersom det finns andra möjligheter att påverka den allmänna opinionen.

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

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

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

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

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

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

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

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

Medling

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

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

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

Den som är skyldig att varsla om förestående stridsåtgärd är också skyldig att lämna varsel till förlikningsmannaexpeditionen (47 §). Underlåtenhet att göra det kan leda till åtal. Påföljden för brott mot bestämmelsen är penningböter, för närvarande lägst 100 och högst 2 000 kr.

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

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

För den situationen att en part inte vill förhandla ger lagen möjlighet för förlikningsmannen att på motpartens begäran tvinga fram en förhandling genom att anmäla det hos Arbetsdomstolen.

Domstolen kan därefter förelägga parten vid vite att fullgöra förhandlingskyldigheten och kan på anmälan av förlikningsmannen döma ut vitet (49 §).

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

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

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

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

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

2.3 Avtal på den privata sektorn

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

Saltsjöbadsavtalet

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

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

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

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

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

Exempel på andra viktiga kollektivavtal

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

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

Samarbetsavtalet innehåller även ett förhandlingsavtal. Syftet med förhandlingsavtalet är att ge industrins parter förutsättningar att utan stridsåtgärder genomföra konstruktiva avtalsförhandlingar med balanserade resultat. Parterna tar ett gemensamt ansvar för lönebildningen på sin del av arbetsmarknaden. I ingressen till förhandlingsavtalet anges att vid ändrad lagstiftning om medling eller om konfliktregler kan part begära att avtalet blir föremål för nya förhandlingar.

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

förhandlingarna i rätt tid. Om parter önskar förlänga förbundsavtalet efter utlöpningsdagen fordras samtycke från den opartiske ordföranden.

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

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

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

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

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

Vid arbetskonflikt kan Industrikommittén ingripa. Då en arbetskonflikt har brutit ut inom ett visst avtalsområde kan Industrikommittén föreskriva att stridsåtgärderna temporärt skall avbrytas, om detta gagnar förhandlingsläget. Ett sådant beslut kan komma till stånd på kommitténs eget initiativ eller på begäran av den opartiske ordföranden inom det berörda området. Beslutet skall föregås av respektive förbundsparters hörande.

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

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

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

I avtalet anges en tidsplan och ordning för förhandlingar. Vid omförhandling av kollektivavtal är inriktningen att nytt avtal skall kunna träffas innan föregående avtal löper ut. Parterna har därför enats om följande. Förhandlingarna skall inledas senast tre månader före utlöpningsdatum för gällande

avtal. Samtidigt skall parterna redovisa sina krav samt utse en förlikningsnämnd med uppgifter att vara medlare och rådgivare i förhandlingar. Förlikningsnämnden skall bestå av en av vardera part utsedd medlem. Dessa två utser sedan gemensamt en tredje medlem att vara opartisk ordförande. Nämnden skall fortlöpande informeras om hur förhandlingarna utvecklas, om parternas krav samt om andra relevanta fakta. Parterna har vidare enats om att förhandla som längst i åtta veckor. Om avtal inte har träffats inom denna period inkallas förlikningsnämnd på parts begäran. Förhandlingar under medverkan av förlikningsnämnden skall bedrivas skyndsamt och kan pågå längst fram till sju dagar före avtalets utlöpningsdatum. Om avtal då inte träffas kan endera parten begära att förlikningsnämnden lägger ett slutbud inom tre dagar. Parterna har att anta eller förkasta slutbudet inom två dagar. Kan inte båda acceptera slutbudet skall medling snarast begäras hos Statens förlikningsmannaexpedition. Det skall ske senast den dag avtalet löper ut. Om enbart en arbetstagarpart har sagt nej till slutbud från av Statens förlikningsmannaexpedition utsedda medlare och den parten senare varslar om konfliktåtgärd som träder i kraft, upphör rätten till retroaktiva löneökningar för denna part.

2.4 Särreglering i lag och avtal på den offentliga sektorn

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

Lagen om offentlig anställning

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

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

För arbeten som avser myndighetsutövning finns ytterligare begränsningar av konfliktåtgärderna (23 § andra stycket). Stridsåtgärder får inte genomföras på grund av något annat än förhållandet mellan arbetsgivare och de arbetstagare som omfattas av LOA. Det innebär att sympatiåtgärder inte får vidtas till stöd för parter på den privata arbetsmarknaden. Det är vidare otillåtet med stridsåtgärder som syftar till att påverka inhemska politiska förhållanden (23 § tredje stycket). Det gäller både myndighetsutövning och annan offentlig verksamhet. Åtgärder som tar sikte på politiska förhållanden i utlandet kan på grund av det nyss nämnda förbudet (23 § andra stycket) inte förekomma i arbete som avser myndighetsutövning. Detsamma gäller sympatiåtgärder med bakgrund i utländska förhållanden. Inom annan offentlig verksamhet gäller samma regler för stridsåtgärder med sådant syfte som på den privata delen av arbetsmarknaden.

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

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

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

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

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

Det särskilda huvudavtalet

Inför ikraftträdandet av 1976 års arbetsrättsliga lagstiftning förhandlade parterna på de statliga och kommunala områdena fram det särskilda huvudavtalet (SHA). Enligt SHA skall parterna sträva efter fredliga förhandlingar och undvika stridsåtgärder när det gäller frågor som de inte anses kunna avtala om utan att kränka den politiska demokratin. Dit hör frågor om den offentliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

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

Statliga huvudavtal

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

I båda de statliga huvudavtalen föreskrivs att stridsåtgärd inte får vidtas utan att åtgärden har beslutats av vederbörande centrala arbetstagarorganisation, dvs SACO-S, SEKO respektive OFR/S,P,O sammantagna. Vidare förklarar parterna att de har enats om att sträva efter fredliga

förhandlingar och att inte tillgripa stridsåtgärder, vilka med hänsyn till sina verkningar för samhället eller enskilda inte bör få förekomma (samhällsfarliga konflikter). De har inte funnit det möjligt att precisera vilka konflikter som inte bör få förekomma, men ger i avtalen exempel på sådana områden och funktioner inom vilka rätten till stridsåtgärder bör användas med största försiktighet. Dessa exempel kan läggas till grund för tolkningen av begreppet "samhällsfarlig konflikt" och andra motsvarande uttryck, som används i avtalen.

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

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

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

Det anges uttryckligen att arbetstagare inte är skyldig att utföra arbete som är föremål för lockout eller för tillåten strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd eller för lovlig blockad. Den som står utanför arbetskonflikten skall dock utföra sina vanliga tjänsteåligganden och är även skyldig att utföra skyddsarbete. Enligt HA-93 gäller skyldigheten att utföra skyddsarbete alla arbetstagare, även den som deltar i en stridsåtgärd. Begreppet skyddsarbete definieras också i bestämmelsen.

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

Kommunala huvudavtal

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

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

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

2.5 Tillfälliga tvångsingripanden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.6 Jämställda löner enligt lag och avtal

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

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

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

Internationella konventioner

FN

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

ILO

Inom ILO har Sverige ratificerat följande konventioner på jämställdhetsområdet:

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

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

Europarådets sociala stadga

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

EG-rätt

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

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

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

År 1997 antog rådet direktivet 97/80/EG om bevisbörda vid mål om könsdiskriminering. Direktivet innebär en kodifiering av EG-domstolens praxis i fråga om bevisbördans placering. När det i könsdiskrimineringsmål läggs fram fakta som ger anledning att anta att det har förekommit direkt eller indirekt diskriminering, skall det enligt direktivet åligga svaranden att bevisa att det inte har förekommit något brott mot principen om likabehandling.

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

Genom förhandsavgörande har EG-domstolen slagit fast att artikel 119 omfattar inte bara direkt utan även indirekt diskriminering. Indirekt diskriminering föreligger när en skenbart könsneutral bestämmelse, eller ett skenbart könsneutralt kriterium eller förfaringsätt, i praktiken

missgynnar personer av ett kön i förhållande till personer av ett annat kön. Begreppet lön har givits en förhållandevis vid definition. Kravet på lika lön kan enligt domstolen bara uppfyllas genom en höjning av den lägre lönen. Artikel 119 är bara tillämplig vid jämförelse mellan arbetstagare hos samma arbetsgivare. Den har ansetts gälla även när de som jämförs har varit anställda under olika tidsperioder, men en jämförelse med en helt hypotetisk arbetstagare har inte godtagits av domstolen.

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

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

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

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

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

En närmare uttolkning och precisering av artikel 119 görs i direktivet 75/117/EG om tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män. Enligt det direktivet skall medlemsstaterna bl.a. vidta åtgärder för att säkerställa att bestämmelser i kollektivavtal, individuella anställningsavtal m.m. skall kunna ogiltigförklaras eller ändras. I direktivet betonas att arbetsvärderingssystem som används för att

bestämma lön, måste vara baserade på samma kriterier för både kvinnor och män och utformade så, att de utesluter all diskriminering på grund av kön.

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

- att det är förbjuden särbehandling på grund av kön om man, vid bestämmande av om ett arbete är särskilt ansträngande eller särskilt tungt, håller sig till värden som svarar mot vad den genomsnittliga arbetstagaren av ett visst kön förmår samt
- att arbetsvärderingssystem, för att inte vara könsdiskriminerande, i princip skall innehålla faktorer som arbetstagare av båda könen är särskilt ägnade att uppfylla.

Jämställdhetslagen

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

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

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

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

Om jämförelsen visar att arbetstagarna utför arbete, som är att betrakta som lika eller likvärdigt och att arbetsgivaren tillämpar sämre villkor för den eller de arbetstagare, som har väckt talan i målet än för arbetstagare av det andra könet (jämförelsepersonerna), föreligger presumtion för otillåten könsdiskriminering. Bevisbördan övergår då på arbetsgivaren. För att vinna målet måste arbetsgivaren bevisa antingen att skillnaden i lön eller anställningsvillkor beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att den i vart fall inte, vare sig direkt eller indirekt, har samband med arbetstagarens könstillhörighet.

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

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

Två rättsfall

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

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

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

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

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

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

vårdpersonal och att ett stort antal lokala kollektivavtal skulle komma att förklaras ogiltiga.

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

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

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

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

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

Utredningar

Pågående utredning

I juli 1998 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av vissa delar av jämställdhetslagen och lämna förslag till lagändringar som översynen ger anledning till (dir. 1998:60). Utredaren skall på olika sätt analysera jämställdhetslagens regler och överväga om det, bl.a. mot bakgrund av EG-rätten och dess utveckling, behöver göras lagändringar. Uppdraget skall redovisas senast den 1 september 1999.

Kvinnomaktsutredningen

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

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

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

I Kvinnomaktsutredningens betänkande föreslås vidare att det av den här utredningen föreslagna Medlingsinstitutet får som särskild uppgift att be-vaka 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.