

Hundra år  
av medling i Sverige  
*Jubileumsskrift*

Historik, analys  
och framtidsvisioner



Stockholm 2006  
Medlingsinstitutet

# Humdura ʿar ʿaw mcedlinoq i Swevriqe

Mcedlinoqsistiteen

## Hundra år av medling i Sverige

Hundra år av medling i Sverige  
Jubileumsskrift

Form och produktion: Forma Viva, Linköping  
Tryckeri: Elanders Berlings, Malmö  
Utgivare: Medlingsinstitutet 2006

ISBN 91-974450-4-5



Hundra år  
av medling i Sverige  
*Jubileumsskrift*

Historik, analys  
och framtidsvisioner



Redaktörer:  
Anne-Marie Egerö och Birgitta Nyström

Stockholm 2006  
Medlingsinstitutet

# INNEHÅLL



## Medlings- och skiljeförfarande i Sverige före 1906

Genom 1906 års lag om medling i arbetsvister inrättades en särskild statlig förlikningsorganisation. **Christer Lundh** skildrar bakgrunden till denna lagstiftning och de olika former av medlings- och skiljeförfarande som kom i bruk från 1860-talet till 1906.

sid 8

## Den svenska strejkbilden under medlingsväsendets framväxt

Den svenska medlingen i arbetsmarknadskonflikter fyller hundra år. Men den svenska arbetsmarknadskonflikten fyller betydligt mer. **Christer Thörnqvist** ger en historisk översikt över de arbetskonflikter, d.v.s. strejker och lockouter, som medling är tänkt att lösa och förebygga.

sid 32

## Medling och lagstiftaren - Mycket skrik för lite ull?

**Birgitta Nyström** granskar hur diskussionerna kring behovet av ett lagfäst medlingsinstitut har avspeglats i lagstiftningen.

sid 50

## Ett systemskifte i medlingsverksamheten

Den förändring av lönebildningen som inleddes av Rehnbergkommissionen var bakgrunden till en successiv förändring av medlingen och beslutet att inrätta Medlingsinstitutet var en kodifiering av den utvecklingen, skriver **Rune Larson**.

sid 66

## Lönebildning i ny ekonomisk-politisk regim

De ekonomisk-politiska förutsättningarna för lönebildningen förändrades i grunden under slutet av 1980-talet. Stora förändringar i antiinflationpolitiken ägde rum, och milstolparna var många när Sverige blev en etablerad låginflationsekonomi på 1990-talet, skriver **Olle Djerf**.

sid 96

## Medling - Den senare utvecklingen

**Nils Elvander** jämför tre institutioner: Industriavtalet, Medlingsinstitutet och avtalen om förhandlingsordning för staten, respektive kommuner och landsting.

sid 112



## Mediarollen

*Sven-Hugo Ryman beskriver hur medlarrollen förändrats sedan 1906, med tonvikt på tiden efter år 2000.*

sid 146

Förlikningsman, medlare, förhandlingsledare, förhandlingsmedlare och opartisk ordförande – olika benämningar med mycket gemensamt

*Claes Stråth ger i sitt bidrag en bild av att vara medlare. Bilden bygger främst på hans egna erfarenheter av olika uppdrag av medlingskaraktär under mer än tio år.*

sid 160

## Ett arbetsgivarperspektiv på medling

*Jan-Peter Duker gör några reflektioner om medlingsverksamheten i samband med riksstafs-förhandlingar och om Medlingsinstitutets verksamhet, mot bakgrund av de erfarenheter man gjort på arbetsgivar sidan under de senaste åren.*

sid 184

## Medling ur ett arbetstagarperspektiv

*Erlend Olsson anser att det krävs förändringar inom tre områden om Medlingsinstitutet ska kunna fortsätta sin hittills lyckosamma verksamhet: Åtgärder för att förmod parterna att ta större ansvar för sina avtal, arbetet med den "norm" som ska skapas inför varje avtalsförhandling och frågan om fördelningen av löneökningarna mellan olika grupper.*

sid 200

## Medling i ett nordiskt perspektiv

*Medlingens utveckling i Sverige är unik i Norden, skriver Torgeir Aarvåg Stokke. Anledningen är inte bara nationella medlingsregler och -traditioner, utan minst lika mycket parternas inställning till medling.*

sid 216

## Hur man medlar ute i Europa

*Svante Nylander beskriver dagens system för medling i Västeuropa, som skiljer sig åt väsentligt. Medling kan på vissa håll ske i råttstämmer eller mellan en arbetsgivare och en enskild anställd eller en strejkkommitté. Ibland är medling ett skiljeförfarande.*

sid 236



## ⇐ Förorð ⇒

Å r 2006 är det hundra år sedan medling i arbetskonflikter reglerades i lag. Detta vill Medlingsinstitutet uppmärksamma med denna jubileumsskrift. Att Medlingsinstitutet samtidigt fyller sex år har varit en förutsättning för skriften.

Vi tror att kunskap om den historiska bakgrunden till de organisationsformer och den lagstiftning som styr arbetsmarknaden är nödvändig för att rätt förstå vad som händer i vår egen tid.

Därför har vi bett historiker, jurister, samhällsvetare och ekonomer belysa medlingens framväxt och senare utveckling. Här finns så väl det nordiska som det europeiska perspektivet representerat. Den ekonomiska politikens betydelse för lönebildningens förutsättningar, och därmed för medlingen, kommenteras. Några av våra mest erfarna medlare beskriver utifrån sina respektive erfarenheter hur medlarrollen har utvecklats och förändrats. Två företrädare för centralorganisationerna, båda med gedigen förhandlarerfarenhet även om de inte längre har direkt mandat att löneförhandla, reflekterar över dagens lönebildning och medlingens roll.

Det är vår förhoppning att denna skrift ska bidra till att fördjupa kunskapen och förståelsen för svensk lönebildning och för medlingens roll.

Stockholm i december 2005

*Anders Lindström*

*Generaldirektör för Medlingsinstitutet 2000–2005*



CHRISTER LUNDH är professor i ekonomisk historia vid Lunds universitet. Hans forskning har främst rört arbetsmarknads- och arbetslivsfrågor och befolkningsekonomi, såväl i det moderna Sverige som under tidigare århundraden. Här kan nämnas ämnen som personalinflytande i arbetslivet, arbetsmiljö och arbetarskydd, arbetskraftsmigration, social rörlighet och lönebildning. Han har också deltagit i flera forskningsprojekt som analyserat olika aspekter av invandranens integration på arbetsmarknaden.  
Foto: Ingela Palmgren

---

## Medlings- och skiljeförfarande i Sverige före 1906

av Christer Lundh

Genom 1906 års lag om medling i arbetstvister inrättades en särskild statlig förlikningsorganisation. Här skildras bakgrunden till denna lagstiftning och de olika former av medlings- och skiljeförfarande som kom i bruk från 1860-talet till 1906.



Lagstiftningen om medling i arbetstvister 1906<sup>1</sup> var en nyordning i regelverket på arbetsmarknaden som innebar att det inrättades en särskild statlig förlikningsorganisation. Sju förlikningsmän skulle inom sina respektive distrikt ingripa i arbetskonflikter av större betydelse och ge de tvistande parterna råd och upplysningar samt medla. Målsättningen skulle vara att få till stånd förhandlingar och medla tills tvisterna var bilagda. Om enighet inte kunde nås, kunde förlikningsmännen försöka få parterna att hänskjuta saken till skiljedom.<sup>2</sup>

Bakgrunden till lagstiftningen var industrialiseringen, liberalismens genombrott och av- och omregleringen på arbetsmarknaden under den andra hälften av 1800-talet.<sup>3</sup> Enligt den nya tidens synsätt ingicks anställningsavtalen mellan två likställda parter, arbetsgivare och arbetstagare, och staten borde inte som tidigare diktera avtalens innehåll (t.ex. genom lönetariffer) eller förbjuda facklig organisering och strejker. Även om parterna var formellt likställda, hade arbetsgivaren i praktiken större maktresurser och kunde diktera anställ-

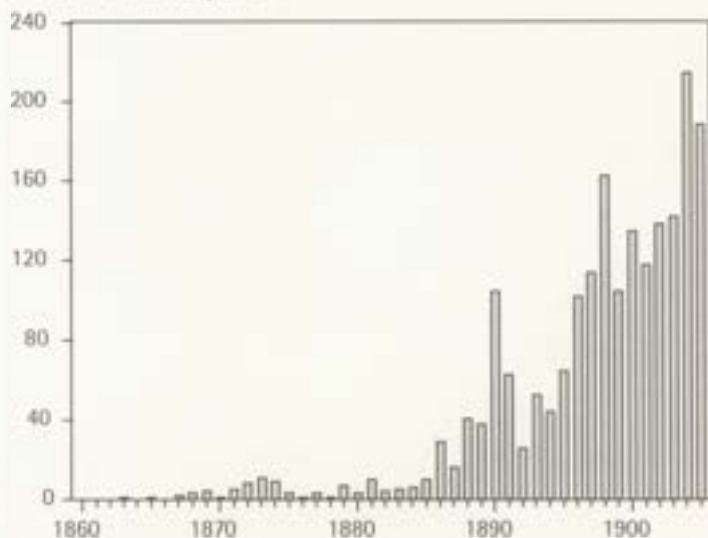
ningsavtalens innehåll. Arbetaren hade att acceptera villkoren eller söka anställning hos någon annan arbetsgivare. Under 1800-talets andra hälft ökade konkurrensen om arbetskraften i städerna och industriella centra och den interna migrationen ökade, delvis som en följd av järnvägsnätets utbyggnad. Att alternativ fanns för arbetaren, utgjorde ett hinder för arbetsgivaren att utnyttja sin starkare förhandlingsställning alltför långt.

» *Stora strejker som t. ex. Sundsvallsstrejken 1879 väckte stor internationell uppmärksamhet.* «

Det ojämlika förhållandet mellan arbetsgivare och arbetare var bakgrunden till att arbetarna slöt sig samman i fackliga organisationer. Dessa uppkom dels ur spontana strejker, dels genom organisatoriskt arbete. Även om antalet strejker var förhållandevis litet fram till 1800-talets sista decennier, stod de för något nytt i relationerna på arbetsmarknaden. (Se diagram.) Stora strejker som t.ex. Sundsvallsstrejken 1879 väckte stor nationell uppmärksamhet. Genom att organisera sig fackligt och sammansluta lokala föreningar till riksomfattande fackförbund med stora strejkkassor, ökade arbetarna sina slagstyrka i kraftmätningen med enskilda företagare. Följden blev att även arbetsgivarna slöt sig samman i branschorganisationer och nationella arbetsgivareföreningar med stora ekonomiska resurser att möta strejker med lockouter. Antalet konflikter ökade nu och tenderade att bli längre och mer omfattande. Kraftmätningen mellan arbetsgivare och fackföreningsrörelse kulminerade kring sekelskiftet 1900 i den s.k. föreningsrättsstriden, som slutade med att arbetsgivarna accepterade arbetarnas rätt till facklig organisering och



### Antal konflikter per år



ANTAL ARBETSMARKNADSKONFLIKTER 1860-1905.

Källa: Mikkelsen 1992, s. 436. Ursprungskällan är Förläkningskommitténs egen förteckning över konflikter, vilken anses underskatta antalet konflikter, i synnerhet smärre konflikter utanför storstäderna och före 1890-talet, och *Arbetsstatistik E1*. Beträffande underskattningen av antalet konflikter, se Lindbom 1938, s. 18-21, Westerståhl 1946, s. 22-23, Karlsson 1979, s. 11, 202, Cederqvist 1981, s. 141 och Johansson 1982, s. 320.

principen att löneförhandlingar skulle ske mellan fackföreningar och arbetsgivarorganisationer och resultera i kollektiva avtal som skulle vara normgivande för de enskilda anställningsavtalen.

Arbetsmarknadskonflikterna gav upphov till debatt i riksdagen, där olika linjer förespråkades.<sup>4</sup> Bland annat förordades att staten skulle

ta initiativ till ett förliknings- och skiljeförfarande vid arbetsstvister. Saken togs upp i motioner i riksdagen från slutet av 1880-talet och resulterade i att det 1899 tillsattes en offentlig utredningskommitté (fortsättningsvis benämnd Förlikningskommittén). Ett betänkande presenterades 1901, vilket efter diverse omarbetning kom att ligga till grund för lagstiftningen 1906.<sup>5</sup>

» *Arbetsmarknadskonflikterna var ett uttryck för att man ännu inte funnit de nya formerna för hur avtal skulle ingås, vad de borde innehålla och hur tvister skulle lösas.* «

Jag har i andra sammanhang visat att det finns ett samband mellan å ena sidan institutioner och lönebildningssystem på arbetsmarknaden och å andra sidan samhällets ekonomiska struktur (inkl. tekniska och organisatoriska system).<sup>6</sup> Realekonomisk förändring tenderar att göra en del äldre arbetsmarknadsinstitutioner obsoleta eller kontraproduktiva, vilket skapar en process där institutionerna på arbetsmarknaden successivt förnyas. Den institutionella förnyelsen sker med viss eftersläpning och anknyter i allmänhet till tidigare institutionella lösningar. På så vis framstår förändringar i spelreglerna på arbetsmarknaden som mindre omvälvande och uppfattas lättare som legitima.

Under den period som studeras här, från 1860-talet till 1906, kom många äldre institutionella lösningar på arbetsmarknaden och det sociala området att i ökande grad sättas ur spel eller minska i betydelse som en följd av industrialiseringen och urbaniseringen. Den ekonomiska utvecklingen och liberaliseringen hade ökat friheten för de ekonomiska aktörerna och antalet transaktioner via olika

marknader ökade, men samtidigt tog det tid för ett nytt regelsystem som var anpassat för industrisamhället att växa fram.

Arbetsmarknadskonflikterna var ett uttryck för att man ännu inte funnit de nya formerna för hur avtal skulle ingås, vad de borde innehålla och hur tvister skulle lösas. Före sekelskiftet var det inte ens självklart vilka de avtalsslutande parterna skulle vara – många arbetsgivare vägrade erkänna fackföreningarna som förhandlingspart. Det var i denna process, när principerna kring föreningsrätt och kollektivavtal utmejslades, som diskussionerna om medlings- och skiljeförfarande fördes och praktiserades.

Syftet med detta kapitel är att studera några aspekter av bakgrunden till 1906 års lagstiftning om medling i arbetstvister. Dels undersöks vilka olika typer av medlingsinsatser som hade gjorts före 1906, dels diskuteras hur dessa anknöt till olika regelverk om medling i det äldre, agrara samhället. Kategoriseringen av olika medlingstyper, som är kontextuellt orienterad, baseras på de fallbeskrivningar som finns i Förläkningskommitténs betänkande, kompletterat med rätthistoriska studier, organisationskrönikor och tidningsnotiser.

### Tre typer av medlings- och skiljeförfarande

I dagens Sverige används begreppen medling och förlikning synonymt som ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden. Begreppen betecknar de åtgärder som en utomstående vidtar för att få två tvistande parter på arbetsmarknaden att förhandla och enas. Beslutet ligger dock i detta fall helt hos parterna. Ett skiljeförfarande innehåller ofta ett moment av medling, men innebär också att parterna i förväg förbinder sig att följa det skiljeutlåtande som en av parterna utsedd

skiljeman eller skiljenämnd fattar. Under den period som studeras här, 1860–1906, var terminologin osäker och begreppen användes inte med samma stringens som idag.<sup>7</sup>

»*Den första typen av medlingsinsatser kännetecknas av att förlikningsmotivet var starkt förenat med motivet att upprätthålla ordningen i lokalsamhället.*«

Utifrån det sammanhang som de olika fallen uppträdde i, kan vi ur praxis 1860–1906 identifiera tre typer av ingripande i arbetstvister som rymde medlingsinslag: (1) medlingsinsatser där ordningens upprätthållande var en huvudsak, (2) medlingsinsatser som utgjorde ett substitut eller komplement till det rådande systemet för förhandlingar, samt (3) medlingsinsatser som syftade till skiljeförfarande. Låt oss kortfattat beskriva och ge några exempel på var och en av dessa typer av medlingsinsatser.

**Den första typen** av medlingsinsatser kännetecknas alltså av att förlikningsmotivet var starkt förenat med (och förmodligen överskuggat av) motivet att upprätthålla ordningen i lokalsamhället. På så vis anknöt det till de strejk- och föreningsförbud som funnits före näringsfrihetens införande vid 1800-talets mitt och till äldre tiders synsätt på hur förhållandet mellan arbetare och arbetsgivare borde vara. Två äldre strejker som ofta skildras i litteraturen<sup>8</sup> är bra exempel på detta slags tidiga medlingsförsök.

Det första exemplet är strejken i Persbergs gruvor 1869.<sup>9</sup> Strejken omfattade 300–400 arbetare och gällde att bolagsledningen infört en



SUNDSVALLSSTREJKEN 1879 omfattade 23 sågverk och som mest 6 000 arbetare. Landshövding Curry Treffenberg sändes dit för att medla, med hjälp av militär. Från Dagens Nyheter's förstasida den 30 maj 1879: Treffenberg begär att 300 man trupper "beordras att ögonblickligen afgå hit".

ny, mer modern, typ av anställningskontrakt som bland annat innebar en övergång från årsanställning till en ömsesidig uppsägningstid på en månad, vilket arbetarna fruktade skulle medföra lönesänkningar. Sedan de strejkande hotat sätta eld på hus i det intilliggande Filipstad och inne på fabriksområdet, samt hotat disponenten och kastat sten mot dennes hus och ner i gruvhålen mot ännu arbetsvilliga arbetare, begärde bolagsledningen militär handräckning. En mindre militär trupp sändes till Persberg, men den behövde aldrig ingripa. Några dagar senare reste landshövdingen i Värmlands län, Carl Ekström, till Persberg och kallade arbetarna till möte. Ekström framhöll att strejken var lagstridig<sup>10</sup> och argumenterade för att de nya kontraktsvillkoren var bättre än de gamla. Landshövdingen medverkade också



till ett medlingsförslag som innebar en förlängd uppsägningstid på sex månader och en utfästelse från gruvbolaget att inte sänka lönerna på tolv månader. Förslaget accepterades av arbetare och bolagsledning och strejken avblåstes.

Det andra exemplet på medlingsinsatser med ett starkt ordningsmotiv är Sundsvallsstrejken 1879.<sup>11</sup> Bakgrunden till strejken var fallande internationella trävarupriser, ökad arbetslöshet och sänkta arbetarlöner med 15–20 procent. Strejken uppstod spontant men spred sig och kom att omfatta 23 sågverk och 5 000–6 000 arbetare.

*» När strejken pågått en dryg vecka bytte Treffenberg taktik och hävde strejken med hjälp av militären. «*

Redan på strejkens andra dag tillkallade magistraten i Sundsvall landshövdingen i Västernorrlands län, Curry Treffenberg, som var chef för ordningmakten och högsta myndighetsperson. Denne begav sig omedelbart till Sundsvall i sällskap med en militär styrka som efter hand utökades till närmare 800 soldater understödda av ett minfartyg och fem kanonbåtar. Liksom Ekström höll Treffenberg tal till de strejkande där han argumenterade för att sågverksbolagen under rådande konjunkturer inte kunde höja lönerna, samtidigt som han uppmanade arbetarna att återgå till arbetet. Under de följande dagarna sammanträdde Treffenberg med en deputation av arbetarombud och höll ytterligare tal till arbetarna i strejklägret med samma budskap som tidigare, men utan resultat. När strejken pågått en dryg vecka bytte Treffenberg taktik och hävde strejken med hjälp av militären. Några arbetare avskedades och vräktes från sina bostäder av skogsbolagen, men de flesta återgick till sina gamla jobb.

I den historiska diskursen skildras Treffenberg som konservativ och snar till att hota och ta till militär tvångsmakt. Treffenberg själv såg sig dock som medlare. I sin rapport till Civildepartementet framhåller han att han i överläggningen med arbetarombuden förklarar sig villig att "söka åstadkomma bemedling hos sågverksegarerna i syfte att, om och då omständigheterna sådant medgäfv, arbetarnas af-löning måtte förhöjas."<sup>12</sup> Vid en strejk vid Språngvikens sågverk 1875 hade Treffenberg också kallats in tillsammans med en liten militär styrka.<sup>13</sup> Treffenberg hade då agerat på samma sätt som under Sundsvallstrejkens inledningsskede, argumenterat och väddat till arbetarna om återgång. Den gången hade Treffenberg lyckats. Arbetarna hade återgått till arbetet utan att militären behövt ingripa. Även efter Sundsvallstrejken förekom det att militära styrkor kommanderades till strejkorterna för att understödja förhandlande och medlande landshövdingar, t.ex. vid gruvstrejken i Norberg och brädgårdsarbetarstrejken i Gävle 1881.<sup>14</sup>

**Den andra typen** av medlingsinsatser utgjorde ett substitut eller komplement till det rådande systemet för förhandlingar och hade sin grund i att det saknades rutiner för hur arbetsvister mellan arbetsgivare och arbetstagare skulle lösas. I de fall där kollektivavtal saknades, var de enskilda avtalen ofta en muntlig överenskommelse om ett arbetsåtagande till den lön och övriga villkor som arbets-givaren erbjöd. De anställningsvillkor som erbjöds var ofta standardiserade i enlighet med traditionen vid arbetsplatsen. Om tvist uppstod mellan arbetsgivaren och den anställde (eller arbetarkollektivet), fanns ingen formell ordning för att slita tvisten utöver sedvänjan. Det fanns ingen garanti för att arbetsgivaren skulle ta emot och lyssna

på valda arbetarombud. Om arbetsgivaren var negativ inställd till fackföreningar eller embryon till sådana, fanns risken att han vägrade att förhandla av principiella skäl. Under den period när det kollektiva förhandlingsväsendet formerades, kunde alltså behovet uppstå av en förmedlande instans som sammanförde parterna och såg till att förhandlingar kom till stånd.

I en del arbetsvister inkallade den ena eller andra parten utomstående personer att medla. Vi har i exemplen ovan sett hur arbetsgivare och lokala myndigheter under Persbergs- och Sundsvallsstrejkerna tillkallade landshövdingarna Ekström och Treffen-

## STOCKHOLMS- TIDNINGEN

1888-1889 / 1890-1891 / 1892-1893 / 1894-1895 / 1896-1897 / 1898-1899 / 1900-1901 / 1902-1903 / 1904-1905 / 1906-1907 / 1908-1909 / 1910-1911 / 1912-1913 / 1914-1915 / 1916-1917 / 1918-1919 / 1920-1921 / 1922-1923 / 1924-1925 / 1926-1927 / 1928-1929 / 1930-1931 / 1932-1933 / 1934-1935 / 1936-1937 / 1938-1939 / 1940-1941 / 1942-1943 / 1944-1945 / 1946-1947 / 1948-1949 / 1950-1951 / 1952-1953 / 1954-1955 / 1956-1957 / 1958-1959 / 1960-1961 / 1962-1963 / 1964-1965 / 1966-1967 / 1968-1969 / 1970-1971 / 1972-1973 / 1974-1975 / 1976-1977 / 1978-1979 / 1980-1981 / 1982-1983 / 1984-1985 / 1986-1987 / 1988-1989 / 1990-1991 / 1992-1993 / 1994-1995 / 1996-1997 / 1998-1999 / 2000-2001 / 2002-2003 / 2004-2005 / 2006-2007 / 2008-2009 / 2010-2011 / 2012-2013 / 2014-2015 / 2016-2017 / 2018-2019 / 2020-2021 / 2022-2023 / 2024-2025

**Anders Jeurling. †**  
En nya historiska berättelser om Jeurling

**Schismen inom "Pro fide et christianismo."**  
En historisk berättelse om schismen

**Sviter af verkstadskonflikten.**  
En historisk berättelse om konflikten

**Trappa upp, trappa ned.**  
Läsnummer 4 Brs.

**Hvad Nytt i Dag?**  
Läsnummer 2 Brs.

LÖPSEDEL från Stockholmstidningen den 29 mars 1906. En av huvudnyheterna handlade om "Sviter af verkstadskonflikten". Det var Sveriges ditintills största arbetsmarknads-konflikt, 18 000 arbetare vid 97 olika industriella verkstäder lockoutades. Konflikten varade från juni till november 1905.



berg för att medla och i egenskap av chefer för ordningsmakten. Det finns fler exempel på medlande landshövdingar, t.ex. Fredrik Hederstierna vid Norbergsstrejken och Carl Adolf Theodor Björkman vid brädgårdskonflikten i Gävle 1881, Carl Lagerbring i byggnadskonflikten 1901 och Gustaf Tornérhjelm i byggnadskonflikten i Skåne 1902. Det förekom även att andra myndighetspersoner iklädde sig medlarrollen, t.ex. kronofogdar, polismästare och borgmästare.<sup>15</sup>

»Det var inte ovanligt att arbetarsidan i en konflikt försökte få myndighetspersoner som talesmän.«

Det var inte ovanligt att arbetarsidan i en konflikt försökte få myndighetspersoner som talesmän, eftersom detta ökade arbetsgivarnas vilja att förhandla och gav mer tyngd åt kraven. Ett exempel på detta är en väverskestrejk i Norrköping 1890.<sup>16</sup> Ett annat exempel på hur arbetsgivarens ovilja att förhandla direkt med arbetarombuden kunde överbryggas genom medling är Hjalmar Brantings insats vid tillkomsten av det första riksavtalet inom tobaksindustrin 1896. Förhandlingsparterna satt i vart sitt rum på hotell Pelikan i Stockholm, och medlarna ambulerade mellan rummen tills ett avtal slutits.<sup>17</sup>

Det förekom också att utomstående hade egna ekonomiska motiv att ta initiativ till medling i arbetskonflikter. Under 1890-talet spelade t.ex. det socialdemokratiska partiet en viktig medlarroll för att få slut på långvariga konflikter som tärde på arbetarrörelsens ekonomiska resurser.<sup>18</sup> Även företagare som indirekt drabbades av arbetskonflikter tog initiativ till medlings- och skiljeförfarande. I en hamnarbetarstrejk i Göteborg 1885 medlade redarna i en konflikt mellan hamnarbetarna och stuvarna, och i byggnadslockouten

i Stockholm 1900 kom initiativet till medlings- och skiljedomsförfarande från leverantörer av byggnadsmaterial.<sup>19</sup>

Vid särskilt omfattande konflikter, t.ex. verkstadskonflikten 1905, ingrep regeringen eller enskilda regeringsmedlemmar, genom att utse någon till medlare i konflikten. Redan före sekelskiftet förekom det att man lät opartiska ordförande leda avtalsförhandlingar, men bruket blev vanligare efter sekelskiftet. Kommerseråd tillkallades t.ex. för att leda avtalsförhandlingarna i bageriverksamheten i Stockholm 1899 och 1902 och i tryckeribranschen 1901.<sup>20</sup>

En typ av medling var att parterna vid arbetstvister bildade tillfälliga nämnder med representation från båda sidor, med uppgift att föra förhandlingarna vidare. Sådana nämnder bildades t.ex. i samband med en hamnarbetarstrejk i Göteborg 1895, en sadelmakarstrejk i Stockholm 1898 och en bageriarbetarstrejk i Stockholm 1899. I dessa nämnder företrädde parterna av ett lika stort antal medlemmar och det krävdes enighet mellan parterna för att en tvist skulle lösas, vilket man lyckades med i de tre fall som nämndes.<sup>21</sup> Genom avtal mellan fackföreningar och arbetsgivareorganisationer inrättades även tre permanenta medlingsnämnder i Stockholm i målaryrket (1895), barberaryrket (1899) och tapetseraryrket (1900). Nämnderna bestod av tre mästare och tre arbetarombud och beslut fattades genom enkel majoritet. Kunde man inte enas återgick frågan till partsorganisationerna.<sup>22</sup>

**Den tredje typen** av medlingsinsatser var sådana som explicit syftade till skiljeförfarande. Medlingsinsatsen bestod i att förmå parterna att komma överens om ett skiljeavtal, där det slogs fast att en skiljenämnd skulle inrättas med uppgift att avge en skiljedom, och

där de avtalslutande parterna förband sig att följa nämndens beslut. En skiljenämnd bestod av ett udda antal personer, där parterna utsåg lika många ombud var. Den återstående, nämndens ordförande, valdes antingen av de utsedda ombuden tillsammans eller utsågs på annat sätt. Samtliga medlemmar i skiljenämnden hade rösträtt och beslut fattades med enkel majoritet.

»En skiljenämnd bestod av ett udda antal personer,  
där parterna utsåg lika många ombud var.«

Fördelen med skiljeförfarande är att man kan få ett snabbt avgörande av en tvist i en läst förhandlingssituation, t.ex. där parterna är ungefär lika starka. Inom den fackliga rörelsen hade man i början av 1880-talet uttalat sig för medling och skiljedom.<sup>23</sup> Intresset för skiljeförfarande avtog dock i takt med att rörelsen växte i styrka. På liknande sätt förhöll det sig med arbetsgivarna, där det mest var småarbetsgivare och hantverksmästare som visade intresse. I Sveriges handverks- och industriföreningars stadgar från 1898 förespråkades t.ex. inrättande av skiljedomsinstitutioner, och även Centrala arbetsgivareförbundet var positivt de första åren efter bildandet 1903. De stora arbetsgivarorganisationerna, Sveriges verkstadsförbund och Svenska arbetsgivareföreningen, ställde sig däremot kallsinniga till skiljeförfarande.<sup>24</sup>

Det först kända skiljeförfarandet skall ha ägt rum i samband med en strejk vid en metallfabrik i Stockholm 1884, därefter användes skiljedom vid en gruvstrejk i Skåne 1886 och en skomakarstrejk i Halmstad 1890. Skiljeförfarande tillämpades även vid de mer kända lönestrejkerna bland gruvarbetare i Norberg och brädgårdsarbetare

i Gävle 1891. I båda fallen kommenderades militär till platsen och landshövdingarna och andra myndighetspersoner medlade för att föra parterna samman till underhandlingar. Därefter slöts avtal om att en skiljenämnd skulle avgöra tvisten och att utlåtandet skulle vara bindande. Skiljedomarna i dessa båda fall var i arbetarnas favör.<sup>25</sup>

Från slutet av 1890-talet och fram till 1901 tillämpades skiljeförfarande vid ytterligare sex arbetskonflikter i Stockholm, Göteborg och Malmö. Skiljeförfarandet vid byggnadslockouten i Stockholm 1900 skulle komma att få bestående verkan genom att det vid sidan av den skiljedom som gällde den akuta konflikten också skapades en permanent skiljeinstitution. För var och en av de fem yrkesgrupperna i byggnadsverksamheten (murare, byggnadssnickare, byggnadstimmermän, byggnadstegelbärare, murarearbetsmän) skulle det bildas en "förmedlingsnämnd" som skulle avgöra tvister som gällde enskilda arbetares kvalifikationer och löner. Nämnden skulle bestå av två representanter för respektive part i yrkesgrenen. Om nämnden inte kunde enas skulle den utse en femte ledamot, och kunde den inte enas om valet skulle överståhållaren utse någon.<sup>26</sup> Även inom typografyrket fanns en särskild "tariffnämnd" som sedan 1897 tillämpade skiljeförfarande. Formellt var parterna inte skyldiga att följa nämndens utslag, men gjorde så i praktiken.<sup>27</sup>

### Institutionell kontinuitet och förändring

Vi har ovan urskiljt tre olika typer av medlingsinsatser. I detta avslutande avsnitt diskuteras kortfattat till vilka äldre institutioner som man anknöt.

**Den första typen** av medlingsinsatser, där medling förenades med ordningens upprätthållande, var på många sätt bakårblickande. Medlarnas utgångspunkt var inte att de tvistande parterna var likställda, utan de betraktade konflikterna ur överhetens perspektiv. Till detta bidrog de medlande landshövdingarnas sociala bakgrund och ställning som länens högsta myndighetsperson. Dessa medlingsinsatser utgjorde ett försök att lösa den nya tidens problem, arbetstvisterna, med samma metoder som använts under århundraden vid folkliga uppror: straffpredikningar från myndigheternas sida och militär makt.<sup>28</sup> Det medlande momentet i sammanhanget var att landshövdingarna på olika sätt, genom sakskaäl, logiska argument, vädjanden, lirkanden, löften och hot försökte få strejkande arbetare att återgå till arbetet.

*»Dessa medlingsinsatser utgjorde ett försök  
att lösa arbetstvisterna med metoder  
som använts under århundraden.«*

Det rörde sig här om samma sorts "medling" som förekom inom kyrkan i äktenskapsskillnadsfall.<sup>29</sup> Makar som ville skiljas var tvungna att hävda inför kyrkoherden att bitterhet tagit överhanden i deras relation, varvid herden medlade och försökte få de två att åter samsas. Lyckade inte det, varnades de av kyrkoherden, kyrkorådet och dömdes till hemskillnad. Syftet med alltihop var att makarna senare skulle försonas.

Bruket att kommendera ut militär vid större arbetskonflikter och tillkalla myndighetspersoner som medlare användes även efter Sundsvallsstrejken. I en del fall blev det medlande momentet mer påtagligt



och tvisterna kunde avgöras på fredlig väg och till arbetarnas förmån. Vid strejkerna i Norberg och Gävle 1891 kan den militära närvaron ses som en reminiscens av ett äldre system, och medlingsinsatsen som mer modern, av typ två eller tre.

**När det gäller den andra typen** av medlingsinsatser, vilka utgjorde ett substitut för eller komplement till ett befintligt förhandlingssystem, fanns få tidigare institutioner att anknyta till. Under 1700-talet hade det skapats specialdomstolar för manufakturerna (hallrätter) och i bergsnäringen (bergstingsrätter), som kunde avgöra i tvister inom näringen. Dessa specialdomstolar avskaffades vid mitten av 1800-talet och endast det allmänna domstolväsendet återstod.<sup>30</sup> Vid denna tid var, som nämnts, det dominerande synsättet att avtalen slöts mellan två likställda parter, men avtalen var i allmänhet muntliga och diffusa beträffande frågor om oenighet mellan parterna om avtalens innehåll eller inför att nya avtal skulle ingås. I legohjonstadgan 1833 beskrivs husbondens och hjonets rättigheter och förpliktelser, och det finns en lång förteckning över påföljder som skulle drabba ett hjon som bröt mot avtalet. Om inte husbonden själv kunde verkställa påföljderna, fanns möjlighet att vända sig till kronofogden eller länsman för handräckning. Om ett tjänstehjon fann sig felaktigt och orättvist behandlat av sin husbonde kunde han enligt legohjonsstadgan vända sig till civildomstol. Någon särskild medlingsinstitution fanns inte i legostadgorna.<sup>31</sup>

En äldre institution som arbetarna kunde falla tillbaka på var petitionsrätten. Liksom allmogen traditionellt haft rätten att "gå till kungs" och skriftligen framföra sina klagomål, var det t.ex. inom bergsnäringen en patriarkalisk tradition att arbetarna genom valda ombud

förhandlade direkt med bolagsledningen.<sup>32</sup> Oftast framfördes kraven muntligt och muntliga avtal ingicks, men vid en strejk i Falu gruva 1855 hade arbetarna formulerat sina krav i en petition som överlämnats till arbetsgivaren för underskrift.<sup>33</sup> Under fackföreningsrörelsens genombrottskede skedde en övergång till skrivna kollektivavtal, även om det förekom många kombinationer av muntliga och skriftliga krav, svar och avtal.<sup>34</sup>

*» Skiljeförfarandet kan spåras långt tillbaka i tiden  
och har utgjort en föregångare och komplement  
till civilprocessen. «*

**Den tredje typen** av medlingsinsatser som syftade till skiljeförfarande hade däremot en direkt anknytning till det traditionella bruket av skiljedomar i affärstvister. Skiljeförfarandet kan spåras långt tillbaka i tiden och har utgjort en föregångare och komplement till civilprocessen. Det har reglerats i lagstiftning sedan medeltiden, men i affärstvister har skiljeförfarande praktiserats därför att redan ingångna avtal påbjudit skiljedom. Inom affärslivet har fördelarna med skiljeförfarande varit att handläggningen av tvister har kunnat ske på ett informellt och smidigt sätt och tvisten avgjorts på ett snabbt sätt, utan insyn från utomstående.<sup>35</sup> Skiljeförfarandet användes främst inom affärslivet, men tillämpades även vid tvister rörande andra kontraktsförhållanden. Vid de skånska godsens fanns t.ex. mot slutet av 1800-talet i arrendekontrakten införda paragrafer som föreskrev skiljeförfarande om oenighet uppstod om hur kontrakten skulle tolkas.<sup>36</sup>

När det svenska förlikningsmannaväsendet inrättades 1906 var

erfarenheterna av medling och skiljeförfarande vid arbetsvister mycket begränsade. Förläkningskommitténs lista över kända fall uppgick inte till fler än ca 20. Att kombinera medling med militära styrkedemonstrationer framstod som definitivt överspelat när föreningsrätten och kollektivavtalssystemet väl var etablerade kring 1905. Skiljedomstolsalternativet fick inte heller någon framgång, förmodligen därför att partsorganisationerna snabbt vann styrka och etablerade varaktiga förhandlingsrelationer. De kunde hävda sig ändå och ville inte överlåta avgörandet av viktiga frågor till någon utomstående skiljedomare. Uppgiften att förmå tvistande parter att avbryta konfliktåtgärder, sätta sig vid förhandlingsbordet och hitta ett avtal som de kunde enas om löstes delvis genom lagstiftningen om medling i arbetsvister 1906, och fullständigt genom lagarna om kollektivavtal och arbetsdomstol 1928 och Saltsjöbadsavtalet 1938.





## Fotnoter

<sup>1</sup> SFS 1906:113.

<sup>2</sup> Westerståhl 1946, s. 293–300; Adlercreutz 1954, s. 263–265. Att vara skiljedomare var dock inte förlikningsmannens uppgift utan skulle överlätas på någon annan.

<sup>3</sup> Detta och nästa strycke bygger på Lundh 2002, kap. 2–3.

<sup>4</sup> Westerståhl s. 238. Se också Göransson s. 162–169.

<sup>5</sup> Förliknings- och skiljenämndskommitténs betänkande. För en redogörelse för den parlamentariska beredningen, se Westerståhl 1946, s. 293–300; Schmidt 1956, s. 744–752; Nyström 1990, s. 58–65.

<sup>6</sup> Lundh 2002, kap. 1.

<sup>7</sup> Adlercreutz 1954, s. 259–260; Nyström 1990, s. 56–57.

<sup>8</sup> Dessa nämns inte i Förlikningskommitténs förteckning över kända medlingsinsatser.

<sup>9</sup> Skildringen av Persbergstrejken bygger på Casparsson 1935, s. 51–54; Adlercreutz 1954, s. 142, 173–174, samt på landshövdingen Ekströms rapporter till Civildepartementet (publicerade i Dagens Nyheter 25/8 och 1/9 1869).

<sup>10</sup> Förmodligen därför att gruvarbetarna arbetade under legohjonsavtal som löpte från 1 nov till 24 okt. följande år, vilket innebar att en strejk i augusti kunde betraktas som ett brott mot legohjonsstadgan och det ingångna tjänstevalet.

<sup>11</sup> Skildringen av Sundsvallsstrejken bygger på Olsson 1949, s. 97–118; Olsson & Lindström 1953, s. 57–76; Adlercreutz 1954, s. 153–154, 174–175; Björklund 1976, s. 46–48, samt Treffenbergs rapport till Civildepartementet (Treffenberg 1880).

<sup>12</sup> Treffenberg, s. 7.

<sup>13</sup> Skildringen bygger på Björklund 1976, s. 42.

<sup>14</sup> Förliknings- och skiljenämndskommitténs betänkande, s. 30–32.

- <sup>15</sup> Adlercreutz 1954, s. 262; Casparsson 1935, s. 63; Förläknings- och skiljenämndskommitténs betänkande, s. 32; Hansson 1931, s. 54; Uhlén 1932, s. 126.
- <sup>16</sup> Förläknings- och skiljenämndskommitténs betänkande, s. 28.
- <sup>17</sup> Social-Demokraten 8/12 1896; Lindbom 1938, s. 291, 328–329; Lindbom & Kuhm 1940, s. 119.
- <sup>18</sup> Adlercreutz 1954, s. 261.
- <sup>19</sup> Förläknings- och skiljenämndskommitténs betänkande, s. 32–35; Hjern 1935, s. 36–42; Karlbohm 1941, s. 297–98; Adlercreutz 1954, s. 267.
- <sup>20</sup> Adlercreutz 1954, s. 262–263.
- <sup>21</sup> Förläknings- och skiljenämndskommitténs betänkande, s. 28–29.
- <sup>22</sup> Förläknings- och skiljenämndskommitténs betänkande, s. 37–38. Förläkningskommittén betecknar dessa tre förmedlingskommittéer som förläknings- och skiljeinstitutioner, men eftersom nämnderna saknade en sjuende, opartisk person, som kunde avgöra vid låsta förhandlingslägen och eftersom parterna inte förbundit sig att följa nämndernas beslut, är det rimligare att beteckna dem som förhandlings- och medlingsorgan.
- <sup>23</sup> Hansson 1923, s. 18–23; Lindbom 1938, s. 48–50; Adlercreutz 1954, s. 190–191.
- <sup>24</sup> Westerståhl 1946, s. 171–182.
- <sup>25</sup> Förläknings- och skiljenämndskommitténs betänkande, s. 30–32; Casparsson 1935, s. 61–64. Stockholms Dagblad 23/4, 24/4 och 27/5 1891.
- <sup>26</sup> Förläknings- och skiljenämndskommitténs betänkande, s. 33–35.
- <sup>27</sup> Förläknings- och skiljenämndskommitténs betänkande, s. 38–39; Wessel 1937, s. 207; Adlercreutz 1954, s. 267.
- <sup>28</sup> Se t.ex. Karlbohm 1967.
- <sup>29</sup> Wihlborg 1950, s. 22–24. Begreppet ”medling” användes först i 1915 års lag om skilsmässa, i den kungliga förordning som refereras här används ordet ”varning”.
- <sup>30</sup> SOU 1972:22, s. 15–17

<sup>11</sup> SFS 1833:43

<sup>12</sup> Adlercreutz 1954, s. 142, 171–172.

<sup>13</sup> Adlercreutz 1954, s. 252.

<sup>14</sup> Adlercreutz 1954, s. 251–252; Karlbohm 1941, s. 290–291.

<sup>15</sup> Hassler 1966, s. 9–12.

<sup>16</sup> Lundh 2004, s. 340.

## Referenser

Adlercreutz, Axel, *Kollektivavtalet. Studier över dess tillkomstshistoria*. Lund 1954.

Arbetsstatistik E:I. *Arbetsinställelser under åren 1903–1907 jämte översikt af arbetsinställelser under åren 1859–1902*. Stockholm 1909.

Casparsson, Ragnar, *Gruvfolk. Svenska gruvindustriarbetareförbundet under fyra årtionden*. Stockholm 1935.

Cederqvist, Jane, *Arbetare i strejk. Studier rörande arbetarnas politiska mobilisering under industrialismens genombrott*. Stockholm 1850–1909.  
Stockholm: Liber Förlag 1980.

Dagens Nyheter.

*Förliknings- och skiljenämndskommitténs betänkande. Betänkande och förslag afgifna af den för behandling af frågan om inrättande af förliknings- och skiljenämnder i tvister mellan arbetsgivare och arbetare i nåder tillsatta komité 1901. (I bihanget till 1903 års riksdagsprotokoll, 2 saml. 2 avd.)*

Göransson, Håkan, *Kollektivavtalet som fredspläktinstrument. De grundläggande förbudet mot stridsåtgärder i historisk och internationell belysning*.  
Stockholm: Juristförlaget 1988.

Hansson, Sigfrid, *Den svenska fackföreningsrörelsen*.  
Stockholm: Tidens Förlag 1923.

- Hansson, Sigfrid, *Svenska murareförbundet 1890–1930*. Stockholm 1931.
- Haasler, Åke, *Skiljeförfarande*. Institutet för rättsvetenskaplig forskning (XLV). Stockholm: P.A. Norstedt & Söners förlag 1966.
- Hjern, Harald, *Hamnarbetare. Historik över Göteborgs hamnarbetarfackförenings med sektioner 50-åriga tillvaro*. Göteborg 1935.
- Johansson, Ingemar, *Strejken som vapen. Fackföreningar och strejker i Norrköping 1870–1910*. Stockholm: Tidens Förlag 1982.
- Karlbom, Rolf, *Från Kopparbergprivilegierna till Åkarpulagen. Rättshistoriska studier rörande bestraffningen av arbetsvägran och strejker*. Göteborg: Historiska institutionen, Göteborgs universitet 1979.
- Karlbom, Rolf, *Hungerupplöpp och strejker 1793–1867. En studie i den svenska arbetarrörelsens uppkomst*. Lund: Gleerup 1967.
- Karlbom, Torvald, *Svenska gruv- och fabriksarbetareförbundets historia. I. 1891–1909*. Stockholm 1941.
- Lindbom, Tage & Kulm, Evert, *Tobaksarbetarnas förbund i Sverige 1889–1939*. Stockholm 1940.
- Lindbom, Tage, *Den svenska fackföreningsrörelsens uppkomst och tidliga historia 1872–1900*. Stockholm: Tiden 1938.
- Lundh, Christer, "Contractual relations on Vittskövle estate", i Kerstin Sundberg, Tomas Germundsson & Kjell Hansen (red.), *Modernisation and Tradition. European Local and Manorial Societies 1500–1900*. Lund: Nordic Academic Press 2004.
- Lundh, Christer, *Spelets regler. Institutioner och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden 1850–2000*. Stockholm: SNS Förlag 2002.
- Mikkelsen, Fleming, *Arbejdskonflikter i Skandinavien 1848–1980*. Odense: Odense universitet 1992.
- Nyström, Biegitta, *Medling i arbetsvister – en rättslig studie av det svenska systemet i jämförande nordiskt perspektiv*. Stockholm: Nordstedts Förlag 1990.

- Olsson, Reinhold & Lindström, Rickard, *En krönika om sågverksarbetare. Svenska Sågverksindustriarbetareförbundets minneskrift*. Sundsvall 1953.
- Olsson, Reinhold, *Norrländskt sågverkliv under ett sekel*. Stockholm: Nordiska Museet 1949.
- Schmidt, Carl Chr., "Förlikningsinstitutionen. Tillblivelse och utveckling", *Sociala Meddelanden*, 1956, nr. 12.
- SFS 1833:43. *Kongl. Majests Förnyade Nädiga Lego-Stadga för Husbönder och Tjänstehjon* (23/11 1833)
- SFS 1906:113.
- Social-Demokraten.
- SOU 1972:22. *Domstolsväsendet IV: Skiljedomstol. Slutbetänkande av Domstolskommittén*, Justitiedepartementet. Stockholm 1972.
- Stockholms Dagblad.
- Treffenberg, Curry, *Arbetarestrejken vid sågverken i trakten af Sundsvall år 1879. Officiell berättelse afgifven till chefen för Kongl. Civildepartementet*. Härnösand 1880.
- Uhlén, Axel, *Malmö murarfackförening 1882-1932*. Malmö 1932.
- Weissel, Nils, *Svenska typografiförbundet 1887-1936. Ett svenskt fackförbunds historia*. Stockholm 1937.
- Westerstahl, Jörgen, *Svensk fackföreningsrörelse*. Stockholm: Tidens Förlag 1946.
- Wihlborg, Alfred, "Giftermålsbalkens föreskrifter om medling", i Anderberg, Algot, Bohlin, Torsten & Edlund, Conny (red.), *Medling i äktenskap. Erfarenheter och synpunkter av svenska präster*. Stockholm: Svenska kyrkans diakonistyrelsens förlag 1950.



CHRISTER THÖRNQVIST, docent i arbetsvetenskap, är verksam vid institutionen för arbetsvetenskap vid Göteborgs universitet. Han har främst forskat kring arbetsmarknadskonflikter, förhandlings-systemens förändringar och former för löntagarinflytande i multinationella företag (EWC).

Foto: Monica Andersson

---

# Den svenska strejkbilden under medlingsväsendets framväxt

av Christer Thörnqvist

Den svenska medlingen i arbetsmarknadskonflikter fyller hundra år 2006. Den svenska arbetsmarknadskonflikten fyller betydligt mer. Det här kapitlet ska i första hand ge en översikt över de arbetskongflikter som medling är tänkt att lösa och förebygga.

Tonvikten ligger på generella konfliktmönster, eftersom den totala konflikttbilden utgör den verklighet i vilken medlaren ska fungera.



En poäng med att sätta fokus på strejker som en självständig företeelse, är att många troligen har en ganska diffus bild av hur konflikttbilden i stort sett och ser ut, vad som är en "normal" strejk, vad strejker beror på, vad en medlare kan göra etc. Bland annat finns, framför allt bland jurister och politiker, en övertro på det juridiska ramverkets betydelse för strejkbilden, vilket jag återkommer till. Efter som andra bidrag i den här boken behandlar dagsaktuella frågor och de senaste decenniernas utveckling, har jag vidare valt att främst behandla den äldsta tiden, när systemet fann sin form. Låt oss därför börja med att helt kort se på uppkomsten av den organiserade medlingen.

**Behovet av organiserad medling.** Att det var i början av förra seklet som behovet av mer formella regler kring medling uppstod är inte så



konstigt; det var då som parterna på arbetsmarknaden blivit tillräckligt väl organiserade för att det skulle finnas något egentligt behov av institutioner. Liksom i de flesta europeiska länder i mitten av 1800-talet var de första strejkvägorna spontana utbrott med svag organisation och följaktligen kläna resultat ur de strejkandes synvinkel. I början av 1880-talet blev strejkerna bättre organiserade och därmed mer kraftfulla, speciellt bland yrkesarbetare och hantverkare. Arbetsgivarna hade svårare att skapa en organisation som kunde bemöta organiserade arbetarkollektiv, eller ens finna "arbetsvilliga", d.v.s. strejkbrytare som kunde användas istället för de strejkande arbetarna. Följaktligen kunde den gryende fackföreningsrörelsen omsätta de organisatoriska framgångarna i förhandlingsstyrka – om arbetarna inte strejkade, skulle arbetsgivarna acceptera fackföreningarna som förhandlingspart och inte anlita strejkbrytare, löd den tysta överenskommelsen.<sup>1</sup>

Att det dröjde till 1906 (med preciseringar i lag 1916 och 1920) innan medling vid strejker och andra arbetstvister institutionaliserades beror till stor del på att denna typ av "tysta överenskommelser" fungerade ganska bra – och allt bättre ju starkare organiseringen bland arbetare och arbetsgivare blev. Frågan om medling och skiljedom hade diskuterats i riksdagens andra kammare redan 1887, d.v.s. samtidigt med de första mer organiserade strejkvägorna. Riksdagen ansåg dock att rättsordningen mellan arbetsgivare och arbetare skulle bygga på frivilliga överenskommelser med så lite statlig inblandning som möjligt. Lagstiftning gjorde bara arbetsmarknaden krångligare. Frågan återkom i början på 1890-talet och diskuterades från och till vid i stort sett varje riksdag fram till dess den slutligen formulerades som en lag. Ofta var det mindre oklarheter som gjorde att frågan föll i endera kammaren, men en viktig anledning till att ett förslag slutligen



kunde accepteras av alla, var en tydlig markering att medling skulle bygga på frivillighet och gälla intresservister, inte rättstvister.<sup>2</sup>

I sanningens namn ska framhållas att organiserade arbetsgivare och fackföreningar inte var jämställda parter, arbetsgivarna hade ett stort övertag. Den "frivillighet" som systemet byggde på ägde rum inom ett juridiskt ramverk som tillkommit helt på arbetsgivarnas villkor. Mest markant var Åkarpslagen från 1899, som inte bara skyddade strejkbrytare, utan också förbjöd fackföreningarna att försöka tvinga ut någon, organiserad såväl som oorganiserad, i strejk.<sup>3</sup> Ändå fanns som sagt en stark samsyn mellan parterna på hur man bäst undvek uppslitande konflikter genom att gå varandra "lagom långt" tillmötes. Saltsjöbadsandan var inget som uppstod genom ett trolslag 1938; ursprunget går att finna redan före decemberkompromissen 1906.

»Den "frivillighet" som systemet byggde på  
ägde rum inom ett juridiskt ramverk  
som tillkommit helt på arbetsgivarnas villkor.«

Härtill kommer att medling som fenomen inte heller uppstod genom ett trolslag 1906; strejker hade lösts med hjälp av utanförstående medlare många gånger innan medling blev formaliserat i lag. Om vi utgår ifrån den allmänt vedertagna definitionen av "strejk" såsom FN-organet ILO formulerar den, d.v.s. som "ett tillfälligt arbetsstopp av en eller flera grupper arbetare i syfte att driva igenom eller stå emot krav eller uttrycka missnöje, eller stödja andra arbetares krav eller missnöjesaktioner", så löstes redan den första kända svenska strejken någonsin med hjälp av medling från absolut högsta ort. År 1491 strejkade stuveriarbetare i Åbo – som ju hörde till Sverige då – i pro-

test mot att köpmän inom Hansan försökte sänka lossningsavgiften för sina skepp, med andra ord hamnarbetarnas löner. Konflikten ansågs så allvarlig att riksföreståndaren Sten Sture den äldre, som av andra anledningar befann sig i Åbo samtidigt, gick in som medlare i konflikten. Tydligt hade han inflytande på Hansan, för resultatet blev att hansaköpmännen fortsatte betala enligt den gamla taxan.<sup>4</sup>

### Från sekelskiftet till Saltsjöbaden

Naturligtvis fanns den rådande strejksituationen med i debatten när regler för medling och förlikning diskuterades i riksdagen. Ett problem var dock att ingen egentligen visste helt säkert hur den rådande situationen såg ut. Ingen som var insatt i arbetsmarknadsfrågor hade kunnat missa att det kommit kraftiga strejktoppar i slutet av 1860-talet, under 1880-talet och av allt att döma återigen i början av 1900-talet, men vad var en "normal" situation egentligen? Vad skulle förlikningsmännens insatser anpassas efter?

»*Strejker hade lösts med hjälp av utanförstående medlare många gånger innan medling blev formaliserat i lag.*«

Ett försök att komma tillrätta med detta var skapandet av en avdelning för arbetsstatistik inom Kommerskollegium 1903. Denna började systematiskt spåra upp konflikter genom tidningssökning (enligt en uppgift från 1909 gick man igenom fem dagstidningar och ca 40 fackliga tidskrifter) vilket i viss utsträckning kompletterades med uppgifter ur Statens förlikningsmäns och Kommerskollegijii ortsombuda



STREJKANDE ARBETARE METAR på Blasieholmskajen i Stockholm. Storstrejken 1909 var den första stora konflikten mellan SAF (bildat 1902) och LO (bildat 1898). En lågkonjunktur hade lett till lönesänkningar. Efter SAF:s allmänna lockout svarade LO medorstrejck i början av augusti. Strejkkassorna var små och strejken avbröts efter en månad. För fackföreningsrörelsen var detta ett stort nederlag och som ledde till att man miste hälften av sina medlemmar. Bilden kommer från Arbetarrörelsens arkiv.

kvartalsrapporter. Vidare skickades frågeformulär ut till såväl arbetsgivare som arbetarorganisationer för att få utförligare uppgifter. Från och med 1913 övertogs jobbet av socialstyrelsen, vilket av någon anledning som inte går att utröna i efterhand gjorde uppgifterna utförligare och av allt att döma säkrare.<sup>5</sup> Den "officiella" statistik som finns

för tiden 1859–1902 existerar tack vare sekreteraren i förliknings- och skiljenämndskommittén, dr. Axel Raphael, som samlade in uppgifterna i efterhand åren kring förra sekelskiftet.<sup>6</sup>

Socialstyrelsen gav redan från start ut årsvisa, tryckta verksamhetsberättelser över såväl strejkdata som förlikningsmännens verksamhet, vilket fortsatte till 1938. Efter detta år minskar redovisningen och tillgängligheten dramatiskt. Perioden före och efter 1938 är därför inte statistiskt jämförbara. I och med Saltsjöbadsavtalet detta år har 1938 blivit ett av de starkast symbolladdade åren i svensk arbetsmarknadshistoria, men att det blev ett brott i statistiken just då beror mest på att Statens Förlikningsmannae Expedition – som var den enhet som samlade uppgifterna – då blev fristående från socialstyrelsen i övrigt. Den period som täcks på ett både tillförlitligt och jämförbart sätt, d.v.s. 1913–1938, är å andra sidan det kanske mest formativa kvartssekel som svensk arbetsmarknad upplevt, med "revolutionsårer" 1917, arbetsmarknadslagarna 1928, Ådalen 1931 och det socialdemokratiska maktövertagandet 1932 som några märkesår. Det kan därför vara värt att stanna upp ett tag och fråga hur framträdande förlikningsmännen var under denna, den mest konfliktfyllda perioden någonsin.

» 1913–1938 är det kanske mest formativa  
kvartssekel som svensk arbetsmarknad upplevt. «

Tabell 1 visar dels hur många arbetsinställelser som förekom varje år, dels hur många av dessa som enligt förlikningsmännen "föregicks av förhandlingar", d.v.s. vad vi idag skulle kalla legala konflikter till skillnad från de oannonserade, vilda strejkerna. Någon strikt defini-

**Tabell 1. Arbetsinställelser och Statens förlikningsmäns  
involvering 1913–1938**

År	Antal strejker (S) och lockoutar (L)	Antal S och L som föregåtts av förhandling	S och L som föregåtts av förhandling procent	S och L där St. förlikn. medv. till lösning antal	S och L där St. förlikn. medv. till lösning procent
1913	118	54	45,8	20	16,9
1914	115	52	45,2	20	17,4
1915	80	34	42,5	21	26,2
1916	227	91	40,1	40	17,6
1917	475	171	36,0	77	16,2
1918	708	219	30,9	108	15,2
1919	440	180	40,9	75	17,0
1920	486	185	38,1	85	17,5
1921	347	232	66,8	81	23,3
1922	382	274	69,9	108	27,6
1923	206	113	54,8	65	31,6
1924	261	163	62,4	104	39,8
1925	229	170	71,1	69	28,9
1926	206	122	59,2	73	35,4
1927	189	110	58,2	66	34,9
1928	201	131	65,2	62	30,8
1929	180	99	55,0	49	27,2
1930	261	134	51,3	59	22,6
1931	193	86	44,6	44	22,8
1932	182	107	58,8	53	29,1
1933	140	77	55,0	38	27,1
1934	103	49	47,6	29	28,2
1935	98	42	42,8	35	35,7
1936	60	32	53,3	21	35,0
1937	67	54	80,6	36	53,7
1938	85	70	82,4	40	47,0
<b>Summa</b>					
1913–1938	6 059	3 051	–	1 478	–
Medeltal	233,0	117,3	50,4	56,8	24,4

Källa: Statens förlikningsmäns årliga verksamhetsberättelser, 1913–1940.

tion fanns inte före 1928.<sup>7</sup> Slutligen ser vi hur många arbetsinställelser som löstes med hjälp av förlikningsman. Antalet gånger som förlikningsmännen tillkallades är naturligt nog avsevärt fler, men mindre intressant i sammanhanget eftersom det inte säger så mycket om deras aktivitet eller konfliktens karaktär, bara att konflikten aldrig ledde till öppen strejk eller lockout. Något strikt samband mellan förlikningsmännens arbetsinsatser och förekomsten av öppna konflikter finns över huvud taget inte, främst av den enkla anledning att förlikningsmännen inte kan påverka utgångsläget. Ett talande exempel är den enorma arbetsinsats som förlikningskommissionen lade ned inför pappersmassestrejken 1932, med bland annat fem olika förslag till parterna, men utan att kunna hindra en riksomfattande strejk som täckte hela pappersmasseindustrin.<sup>8</sup>

» *När arbetarnas krav kunde kanaliseras politiskt,  
minskade strejkerna snabbt.* «

Med tanke på att de flesta strejker var korta aktioner med få deltagare<sup>9</sup> och kunde förväntas "självläka" utan yttre inblandning måste man säga att förlikningsmännens roll varit betydande. Ganska exakt hälften av alla konflikter hade föregåtts av förhandlingar, d.v.s. med dagens språkbruk var 50 procent legala och 50 procent vilda. Av det totala antalet kända arbetsinställelser löstes så många som en fjärdedel med hjälp av förlikningsman. Skillnaden över tid är också slående: ju "fredligare" arbetsmarknaden blev, desto större andel av konflikterna löstes med hjälp av medlare.<sup>10</sup>





FÖR ATT UNDVIKA lagstiftning som reglerade förhållandena på arbetsmarknaden tog LO och SAF upp förhandlingar för att träffa ett avtal om hur tvister på arbetsmarknaden skulle lösas. Huvudavtalet, allmänt kallat Saltsjöbadsavtalet, undertecknades i december 1938. Bilden togs den 14 eller 15 december 1938 vid kommitténs slutsammanträde i Saltsjöbaden.

SAFs delegation till vänster: Nils Holmström, sekreterare, Ivar O Larsson, Carl Johan Malmros, Wiking Johnsson, Axel Bergengren, Gustaf Söderlund [SAFs VD].

I mitten: J Sigfrid Edström, SAF:s och kommitténs ordförande.

Till höger LO:s delegation: August Lindberg (LO:s ordförande), Gunnar Andersson (LO:s andre ordförande), Oscar Karlén, Hilding Molander, Arnold Sölvén, sekreterare.

Foto: Victor Malmström

## Några kommentarer om "harmonins" rötter i 1930-talet, samt utvecklingen efter Saltsjöbaden

Varför arbetsmarknaden blev lugnare är inte helt lätt att svara på. Den orsak som oftast lyfts fram, framför allt av Walter Korpi, är att strejkerna blev färre när den ökande fackliga styrkan kunde kompletteras med politisk makt efter det socialdemokratiska regerings-



övertagandet 1932. När arbetarnas krav kunde kanaliseras politiskt, minskade strejkerna snabbt – undantaget åren i slutet av och efter kriget, som var oroliga över hela Europa. Härtill avtog arbetsgivarnas militans när de inte längre kunde räkna med statsmaktens "passiva stöd" vid konflikter. Resultatet blev den beryktade Saltsjöbadsandan, som borgade för arbetsfred under 1950- och 1960-talet.<sup>11</sup>

Att arbetsfreden bröts på 1970-talet hade enligt Korpi ekonomiska orsaker. Han avviker därmed från ett huvudspår i den offentliga debatten som istället betonat den politiska radikaliseringen i slutet av 1960-talet, ett spår som främst drivits av politiker, jurister och samhällsdebattörer utanför forskarkretsar.<sup>12</sup> Enligt Korpi åt den snabba inflationen upp löneökningarna för många arbetare. Både den första strejkvågen 1970 och den andra, ännu större, 1974–75 kom i samband med kraftiga inflationstoppar, vilket gjorde vilda strejker attraktiva som ett medel att utnyttja löneglidning.<sup>13</sup>

### »Strejkvågen 1970 och 1974–75 kom i samband med kraftiga inflationstoppar.«

Om vi ändå håller oss kvar i 1930-talet ett ögonblick och går tillbaka till tabell 1 ovan, så finns några saker som inte uppmärksamats så mycket. Till att börja med är det svårt att göra gällande att just året 1932, d.v.s. den socialdemokratiska valsegern, skulle utgöra någon skarp vändpunkt varken vad gäller antalet strejker, omsorgen om att förhandla först eller förlikningsmännens inblandning. Som nämndes i det första kapitlet har idén om att arbetsmarknadens parter bäst löser konflikter utan inblandning traditioner som är mycket äldre än Saltsjöbaden eller den svenska modellen. En internationell

jämförelse som publicerades redan 1948, d.v.s. innan begreppet den svenska modellen ens fanns, visade att ett svenskt särdrag var att så många konflikter löstes genom kompromisser, ett särdrag som fanns redan vid sekelskiftet och sedan förstärktes kontinuerligt fram till andra världskriget.<sup>14</sup> Det är därför aningen förledande att leta efter särskilda märkesår, som 1906, 1928, 1932 eller 1938. Utvecklingen var mer kontinuerlig och "lugnet" växte fram successivt, inte genom enskilda händelser.

»En internationell jämförelse visade att ett svenskt särdrag var att så många konflikter löstes genom kompromisser.«

Detta får inte tolkas som en total rätlinjighet; visst fanns långt in på 1930-talet brutala klasskonflikter på arbetsmarknaden som var oerhört omvälvande för de berörda. Ådalen 1931 var den enda strejk som ledde till dödsskjutningar, men den var inte den enda som löstes eller försökte lösas med fysiskt våld. Ofta var strejkbrytare inblandade och ännu på 1930-talet accepterade inte alla arbetsgivare föreningsrätten. Den i praktisk mening längsta strejken någonsin i Sverige, vid Skyllbergs järnbruk i Närke 1925–1930, blev i mångt och mycket en strid mellan arbetarnas föreningsrätt och arbetsgivarens rätt att ta in strejkbrytare.<sup>15</sup> Den sista stora föreningsrättsstriden stod så sent som 1935–1936 inom handelsträdgårdsnäringen i Malmöområdet.<sup>16</sup>

Trots flera exempel på liknande större konflikter under framför allt 1930-talet kvarstår ändå faktum: strejkerna blev generellt sett allt färre och mindre omfångsrika. Om vi inte får haka upp oss på enskilda årtal som brytpunkter, hur ska detta då förklaras? Kanske

finns en del av förklaringen till det lugn som spreds från 1930-talet och framåt i det internationella perspektivet? Lyfter man blicken bara lite från det svenska perspektivet märker man att strejker är i högsta grad internationella fenomen. Historiskt sett har strejker följt samma mönster i en rad jämförbara länder. Under revolutionsåren i slutet av och strax efter första världskriget var strejker och uppror legio i hela Europa. När depressionen kom på 1920-talet, med deflationskris och massarbetslöshet, sjönk militansen successivt för att åter öka i slutet av andra världskriget när motsättningar och missnöje som hållits tillbaka under kriget upp till ytan igen. Då krigsekonomin småningom följdes av efterkrigsboomen under 1950- och 1960-talen var det dock möjligt för alla att förbättra sin levnadsstandard och strejknivån sjönk, eftersom man fick vad man förväntade sig ändå. Under den långa perioden av full sysselsättning och ökad levnadsstandard växte å andra sidan även förväntningarna på fortsatta förbättringar. När efterkrigsboomen bröts försvann inte dessa förväntningar. Många människor accepterade inte att levnadsstandarden stagnerade eller till och med sjönk, utan protesterade, och ett av uttrycksätten blev omfattande strejkvågor. Sverige passar som hand i handske in i denna utveckling och att förklara den svenska utvecklingen med enskilda politiska händelser eller beslut är därför ganska ytligt.<sup>17</sup>

Att strejkerna nästan försvann i början av 1990-talet följer också en internationell trend, som kan kopplas till lågkonjunktur och förskjutningen av arbetskraft från tillverkning till service.<sup>18</sup> Ibland görs försök – kanske främst från arbetsgivarhåll – att förklara den sjunkande konfliktnivån med de höjda strejkskadestånden från 1992, då det klassiska, men också symboliska, 200-kronorstaket för personligt skadestånd för deltagande i vilda strejker ersattes med ett s.k. normal-

belopp på 2 000 kronor. Med vad som sagts ovan i åtanke är detta en mycket ytlig förklaring – snarare är juridiska åtgärder helt ovidkommande för strejknivån i ett samhälle som det svenska.<sup>19</sup> Nedgången i strejker började egentligen redan vid halvårsskiftet 1990, d.v.s. när de sista lokala förhandlingarna inom ramen för 1989 års avtal ägt rum, och när den nya lagen trädde i kraft var redan strejknivån den lägsta sedan 1960-talet. Försök med höjda strejkböter gjordes redan när MBL infördes 1977 utan den minsta effekt på strejkkvoten. Den som strejkar vilt är redan beredd på att i värsta fall få ta ett inkomstbortfall långt större än strejkskadeståndet. Å andra sidan finns exempel i Arbetsdomstolens domar när enskilda strejkande sett själva rättsprocessen, d.v.s. risken att hamna i juridiska register, som avskräckande, men då är skadeståndsbeloppet likgiltigt.<sup>20</sup>

*» Strejker är i högsta grad internationella fenomen.  
Historiskt sett har strejker följt samma mönster  
i en rad jämförbara länder. «*

Det finns åtskilligt mer att säga om såväl strejkbild som medlingens roll under de senaste decennierna, men snarare som två olika fenomen än som delar av ett gemensamt. Medlingens utveckling är väl beskriven i Torgeir Aa. Stokkes kapitel i den här boken. Det faktum att de flesta strejker efter kriget varit vilda har också gjort att medlarrollen blir mer förutsägbar än den var under 1900-talets första decennier. Den starka åtskillnad som växte fram mellan vilda och legala strejker från 1928, men framför allt efter 1938 och med ytterligare emfas när de vilda strejkerna "återkom" på 1970-talet, har lett till att förlikningsmän mer eller mindre undantagslöst tillkallats redan på

varselstadiet vid legala konflikter, medan de över huvud taget inte kunnat gripa in vid ickesanktionerade strejker. Hur som helst kan vi konstatera att i ett historiskt perspektiv har det alltid förekommit toppar och dalar i strejknivå och detta gäller inte bara Sverige. Vidare existerar en grundläggande fråga i förhållandet mellan arbetsgivare och anställda om hur vinster ska delas och förluster ska bäras och kan man inte enas på annat sätt, kommer stridsåtgärder alltid att vara en sista utväg. Även om utomstående medlare aldrig kan vara en garant för bra lösningar, är de alltid en tacksam, på svensk arbetsmarknad förmodligen nödvändig, resurs att ha till hands. Det borgar för ett nytt, uppdaterat kapitel om medling och strejker i jubileumsskriften till medlingsinstitutionens tvåhundraårsfirande så småningom.



## Fotnoter

- <sup>1</sup> Tage Lindbom, *Den svenska fackföreningens uppkomst och tidigare historia 1872–1900*, Stockholm: Landsorganisationen i Sverige, LO:s skriftserie 49, 1938, s. 70–74; Ingvar Flink, *Strejkbryteriet och arbetets frihet: En studie av svensk arbetsmarknad fram till 1938*, Stockholm & Uppsala: Almqvist & Wiksell International, 1978.
- <sup>2</sup> SOU 1927:4 *Utredningar till betysande av arbetsfredsfrågan*, Stockholm: P.A. Nordstedt & söner.
- <sup>3</sup> Berndt Schiller, *Storstrejken 1909: Förhistoria och orsaker*, Göteborg: Akademiförlaget, 1967, s. 16–21.
- <sup>4</sup> Pauli Kettunen, "Preface", i Pauli Kettunen (red.) *Strike and Social Change*, Turku: Turun maakuntamuseo, 1993, s. 7.
- <sup>5</sup> *Arbetsstatistik E:1, Arbetsinställelser under åren 1903–1907 jämte öfversikt af arbetsinställelser under åren 1859–1902 samt den s.k. politiskaorstrejken år 1902*, Stockholm: Kommercekollegium 1909; SOS, *Socialstatistik: Arbetsinställelser i Sverige under år 1911*, Stockholm: Socialstyrelsen 1913. Eftersom utgivningen av statistiken "släpar" med två år, är all statistik redan från 1911 utgiven i socialstyrelsens namn.
- <sup>6</sup> *Förliknings- och skiljenämndskommitténs betänkande: Betänkande och förslag afgifna af den för behandling af frågan om inrättande af förliknings- och skiljenämnder i tvister mellan arbetsgivare och arbetare i såväl tillueta komité*, Stockholm: Kommercekollegium 1901.
- <sup>7</sup> Efter 1928 kan man göra åtskillnad mellan tre typer av strejker: legala (av facket sanktionerade under avtalslöst tillstånd) vilda (av facket ej organiserade) och olagliga (mot fredsplikten brytande). Enligt denna definition kan en strejk teoretiskt sett vara vild, men ändå inte olaglig. Se Folke Schmidt, "Rättsläget vid vilda strejker", *Svensk Juristtidning* 1970 (vol. 55:10) s. 703–704.



<sup>8</sup> Tom Olsson, *Pappersmassestrejken 1932: En studie av facklig ledning och opposition*, Lund: Arkiv, 1980.

<sup>9</sup> Flemming Mikkelsen, *Arbetskonflikter i Skandinavien 1848–1980*, Odense Universitetsforlag 1992, s. 80–84.

<sup>10</sup> De sker dock en annan märklig förändring i mitten av 1930-talet som jag tyvärr är oförmögen att förklara. Samtidigt som antalet strejker sjunker markant, så ökar de "arbetstvister som blev föremål för någon åtgärd" med förlikningsmännens språkbruk, d.v.s. alla tvister, oavsett om de lett till öppen konflikt eller lösts innan. Under åren 1915–1935 redovisades i snitt 201 sådana tvister per år. 1936 ökade de plötsligt till 260, året därpå var de 301 och 1938 hade antalet stigit ytterligare till 370 tvister. Orsakerna går som sagt inte att säga, men är väl värda att söka vidare efter.

<sup>11</sup> Se t.ex. Walter Korpi, "Workplace Bargaining, the Law and Unofficial Strikes: The Case of Sweden", *British Journal of Industrial Relations* 1978 (vol. 16:3) s. 365–366 eller av samme författare "Sverige – arbetsfredens land?", i Anders Broström (red.), *Storkonflikten 1980*, Stockholm: Arbetslivsinstitutet, 1981, s. 233–34.

<sup>12</sup> Christer Thörnqvist, *Arbetarna lämnar fabriken: Strejkrörelser i Sverige under efterkrigstiden, deras bakgrund, förlopp och följder*, Göteborg: Avhandlingar från Historiska institutionen i Göteborg 9, 1994 s. 103–08, 199–204.

<sup>13</sup> Walter Korpi, "Unofficial Strikes in Sweden", *British Journal of Industrial Relations* 1981 (vol. 19:1) s. 81–85.

<sup>14</sup> K. Forchheimer, "Some International Aspects of the Strike Movement", *Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics*, 1948 (vol. 10).

<sup>15</sup> Annette Thörnqvist, *Gammal företagskultur och nya partsrelationer: Arbetskonflikterna vid Skyllbergs bruk under 1920-talet*, Örebro universitet: Örebro Studies 9, 1994.



- <sup>16</sup> Åke Sundell, *Patriarkalism och föreningsrätt: Om produktion och facklig kamp inom handelsträdgårdsmäringen i Malmö med omnejd fram till 1936*, Lund: Lund University Press, 1997.
- <sup>17</sup> Christer Thörnqvist, "Strejker på 2000-talet – ett historiskt och internationellt perspektiv", i Stig Tegle (red.), *Har den svenska modellen överlevt krisen? Utvecklingstendenser i arbetslivet inför 2000-talet*, Stockholm: Arbetslivsinstitutet, 2000. Det bör dock tilläggas att det svenska uppsvinget av vilda strejker under 1970-talet inte är fullt så drastiskt som offentlig statistik ger intryck av. Tiden före och efter 1974 är inte jämförbar, eftersom resurserna för strejkbekämpning blev mycket bättre det året. Se vidare Thörnqvist, 1994, s. 85–96.
- <sup>18</sup> Lorenzo Bordogna & Gian Primo Cella, "Decline or Transformation? Change in Industrial Conflict and its Challenges", *Transfer*, 2002 (vol. 8:4).
- <sup>19</sup> Rekordet i ytlighet finns annars i den utredning om förstärkt förlikningsmannainstitut – SOU 1997:164 – som föregick inrättandet av det nya medlingsinstitutet. "En förklaring till det relativt stora antalet strejker som redovisas åren 1988 till 1990, då det inträffade över 100 olovliga konflikter, är att även om det sker en samlad aktion vid ett tillfälle räknas varje företag eller förvaltning där det förekommer en olovlig strejk som ett fall", kan vi läsa i denna utredning (s. 68). Därför skulle nedgången efter 1990 med andra ord delvis vara en skenbild. Hade utredaren haft tid att åtminstone ögna igenom det bakgrundsmaterial till statistiken som fanns hos Förlikningsmannainstitutet hade nog aldrig den hypotesen formulerats.
- <sup>20</sup> Christer Thörnqvist, "Har trivialiteter blir ideologi: Vilda strejker i arbetsdomstolen under 20 år", *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, nr. 72, 1998.



BIRGITTA NYSTRÖM är professor i civilrätt vid Lunds universitet. Hon är ledamot av Medlingsinstitutets styrelse och var tidigare ledamot av Statens förlikningsmannarexpeditions styrelse. Hon var expert till utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut.  
Foto: Johan Tibbelin

---

## Medling och lagstiftaren - mycket skrik för lite ull?

Birgitta Nyström

I denna uppsats granskas hur diskussionerna kring behovet av ett lagfäst medlingsinstitut har avspeglats i lagstiftningen.



En rad omständigheter brukar anges som utmärkande för det svenska arbetsmarknadssystemet vid jämförelser med andra länder. Här ingår bl.a.:

- Förhandlingar och kollektivavtal blev tidigt ett sätt att reglera arbetsmarknaden.
- Organisationsgraden är mycket hög på båda partssidor och organisationssplittringen är liten.
- Staten har i stor utsträckning respekterat parternas självbestämmanderätt och trots en mycket kraftigt ökad lagstiftningsaktivitet fr.o.m. 1970-talet, är kollektivavtalet fortfarande en mycket viktig – kanske t.o.m. den viktigaste – regleringskällan.
- Trots en tydlig tendens till decentralisering under senare år, är förhandlings- och avtalssystemet centraliserat.
- Det finns en strävan att samma grundläggande regelverk skall omfatta alla arbetstagare, oavsett om de är privat eller offentligt anställda, arbetare eller tjänstemän, och det finns få särregler för offentliganställda.<sup>1</sup>

En viktig del av det svenska arbetsmarknadssystemet, som dock förhållandevis sällan får någon större uppmärksamhet, är förlikningsväsendet. Detta har varit lagreglerat sedan 1906 och är därmed en av de allra första i lag reglerade frågorna på arbetslivets område.

Betraktar man det svenska medlingsinstitutet utifrån det lagstiftningsbehov som har diskuterats och den lagstiftning som så småningom kommit till stånd är det slående hur få lagregler som blivit resultatet av de omfattande diskussioner som förts. I denna uppsats skall närmare granskas hur diskussionerna kring behovet av ett lagfäst medlingsinstitut har avspeglats i lagstiftningen.

### Ett första förslag 1887

Frågan om tvistelösning i arbetstvister mellan arbetstagare och arbetsgivare började diskuteras i Sverige för mer än 120 år sedan.<sup>2</sup> Tankar om någon form av reglerat konfliktlösningsinstrument efter mönster från bl.a. USA och Storbritannien väcktes i riksdagen, trots statsmakternas vid denna tid generellt non-interventionistiska politik när det gällde arbetsmarknaden. Det första förslaget om lagstadgade skiljedomstolar<sup>3</sup> i tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare framfördes vid 1887 års riksdag i en motion som inte innehöll några närmare tankar om hur institutet skulle utformas.<sup>4</sup> Förslaget avlogs av kammaren, men tankarna om lagstiftning beträffande förliknings- och skiljenämnder återkom vid flera tillfällen under riksdagarna mot slutet av 1800-talet. Vid 1899 års riksdag beslöts om en utredning i frågan och 1901 avgav en tillsatt kommitté ett betänkande som förordade ett frivilligt förliknings- och skiljeförfarande i arbetstvister.<sup>5</sup> Enligt kommittén var det lämpligast att parterna själva hade i förväg upprättade

# STOCKHOLMS- TIDNINGEN

1 1/2 kr 2 1/2 kr i dag. Fredag 2 kr 1 maj 1906

## Medling i arbetstvister.

Partiställingsfrågan inför riksdagen.

## Fruktansvärd explosion vid Vinterviken.

Fyra arbetare öschockligt dödade.  
Tre tillagade tillräddade.

Interpellation om trafikskärshets bevarad.

## Södra spårvägsbolagets stämna.

By stämde upp.

Margareta.

Läsnummer 4 års.

Stockholms-Tidningen  
*Hvad Nytt i Dag?*

LÖPSEDEL MODELL 1906, från Stockholmstidningen den 3 maj 1906. Den översta rubriken lyder "Medling i arbetstvister", som riksdagen lagstiftade om detta år.

förliknings- och skiljenämnder för olika näringsgrenar, men om parterna inte kommit överens om någon särskild nämnd borde det finnas en statlig förlikningsinstitution som inte skulle ha mer vidsträckt befogenheter än vad som kunde förenas med parternas självbestämmanderätt. Kommitténs förslag lades efter viss omarbetning fram inför 1903 års riksdag, men godkändes inte av första kammaren.

## Lagstiftningen 1906

Redan 1905 uppdrogs det åt särskilda sakkunniga att granska 1903 års förslag samt utarbeta ett nytt förslag i ämnet. De sakkunnigas arbete ledde till framläggandet av en proposition om medling i arbetsstvister inför 1906 års riksdag.<sup>6</sup> Förslaget innehöll inte några stora förändringar i förhållande till 1903 års förslag, men frivilligheten i systemet framhölls nu ännu starkare. Förslaget hade karaktären av en instruktion till förlikningsmännen och innebar inga förpliktelser för parterna. Efter några mindre ändringar godtogts förslaget och den första lagen om medling i arbetstvister trädde i kraft den 1 januari 1907.<sup>7</sup> I den kungliga instruktionen till förlikningsmännen tillhölls dessa att gå till väga med varsamhet och under strängt iakttagande att det var parternas avgörande om de behövde förlikningsmans medverkan.<sup>8</sup> Den nya lagen kritiserades emellertid genast, dels från utgångspunkten att lagstiftning var ett onödigt ingrepp i partsautonomin, dels från utgångspunkten att lagen borde innehålla vissa förpliktelser för parterna och att en mer omfattande reglering fordrades. Förlikningsmännen föreslog redan 1907 tillsättande av en nämnd som skulle stå till parternas förfogande för skiljeförfarande.<sup>9</sup>

*»Förlikningsmännen tillhölls att gå till väga  
med varsamhet och under strängt iakttagande  
att det var parternas avgörande om de behövde  
förlikningsmans medverkan.«*

1910 förelades riksdagen en proposition med förslag till lagar om kollektivavtal och arbetsdomstol.<sup>10</sup> Vid utskottsbehandlingen tillstyrktes en motion som föreslog att parterna skulle vara skyldiga att

hörsamma förlikningsmans kallelse och att en särskild förlikningskommission skulle tillsättas för tvister som inte kunnat lösas inför förlikningsmännen. Förslaget föll dock i sin helhet eftersom propositionens huvudfrågor mötte starkt motstånd. Till 1911 års riksdag utarbetades en proposition om en helt ny lagstiftning om vissa arbetstvister, som skulle innehålla reglerna från 1906 års lag samt förslagen från föregående riksdag om ökade befogenheter för förlikningsmännen. Härtill lades förslag om att förbjuda stridsåtgärders verkställande eller utvidgning under tid som medling pågick samt att motpart skulle varslas före stridsåtgärd. Inte heller denna gång vann förslaget bifall i riksdagen.<sup>11</sup>

Socialstyrelsen erhöll 1915 i uppdrag att utreda arbetsfredsfrågan och presenterade 1916 ett förslag där tyngdpunkten bl.a. låg på stärkande av medlingsförfarandet genom tillsättande av en förlikningskommission, varselplikt, skyldighet inställa sig till förhandling och visst förbud mot stridsåtgärder i samband med medling. Förslaget blev mycket kritiserat.<sup>12</sup>

## Moderniserad lag 1920

Socialstyrelsens förslag från 1916 omarbetades emellertid i vissa delar och kom att leda till en ny lag om medling 1920. Denna innebar endast en mindre modernisering av 1906 års lag. Det infördes möjlighet att förordna särskild förlikningsman för speciella tvister och att förordna medlingskommission för svåra tvister. Dessutom infördes att förlikningsmannen skulle utfärda kallelse till förhandling, vilken parterna var skyldig att efterkomma. Någon påföljd för underlåtenhet fanns dock inte.<sup>13</sup>



Under 1920- och 30-talen ägde omfattande diskussioner och utredningsverksamhet rum i fråga om utökade lagstiftningsåtgärder till tryggnad av arbetsfreden. Initiativen till detta kom i stort sett från borge-rligt håll. Ett betydelsefullt tillägg till 1920 års medlingslag gjordes 1935 då en regel om varsel till motpart och förlikningsman sist sjunde dagen före stridsåtgärd infördes.<sup>14</sup> Införandet av lagen om förenings- och förhandlingsrätt 1936 och den därmed lagstadgade förhandlingsskyldigheten medförde den ändringen av medlingsreglerna att förhandlingskyldig part vid vite ålades hörsamma förlikningsmans kallelse till förhandling och fullgöra sin förhandlingsskyldighet.<sup>15</sup>

### Medbestämmandelagen 1976

Under perioden från Saltsjöbadsavtalet 1938 fram till medbestämmandelagen (MBL) 1976, var medlingsväsendet inte under någon mera omfattande debatt. År 1948 presenterades dock ett betänkande med förslag som syftade till att minska belastningen på förlikningsväsendet samt göra förlikningsväsendet mer självständigt i administrativt hänseende. Här avvisades tanken på en riksförlikningsman och heltidsanställda medlare, bl.a. därför att parternas valfrihet därmed skulle begränsas. Förlikningsmannae Expeditionen blev självständig 1967.<sup>16</sup> Arbetsrättskommittén, som presenterade sitt betänkande "Demokrati på arbetsplatsen" 1974, konstaterade att det arbetsrättsliga systemet och parternas praxis väsentligt förändrats sedan 1920 års medlingslag tillkom. Beträffande själva medlingsförfarandet fann man dock att inga grundläggande skillnader ägt rum och att det inte fanns något behov av att förse förlikningsmännen med några maktmedel gentemot parterna. Arbetsrättskommittén ansåg att det offentliga medlingsför-

farandet borde behålla sin nuvarande karaktär och i princip bygga på parternas frivilliga medverkan.<sup>17</sup> Endast några mindre förändringar av administrativ art genomfördes i samband med att bestämmelserna i 1920 års lag om medling infördes i MBL.<sup>18</sup>

En tilltagande oro på arbetsmarknaden och ökande konfliktbenägenhet under 1980-talet medförde att medlingsreglerna åter kom under debatt.<sup>19</sup> Den s.k. konfliktutredningen tillsattes efter den stora arbetsmarknadskonflikten 1980 och presenterade sitt betänkande 1984.<sup>20</sup> Vissa frågor kring medlingen diskuterades i betänkandet, bl.a. medlingsväsendets organisation, tvångsmedel för medlarna samt varseltidens längd och varslets utformning, men något förslag till lagändringar lades inte.

### »Den s.k. konfliktutredningen tillsattes efter den stora arbetsmarknadskonflikten 1980.«

År 1987 tillsattes en utredning som tog sikte på att förbättra förutsättningarna för avtalsförhandlingar och konflikter på den offentliga arbetsmarknaden. I utredningens året därpå redovisade arbete<sup>21</sup> avvisades åter ökade befogenheter för medlarna, men förordades att förlikningsmannaexpeditionens ställning gentemot regeringen skulle stärkas, vilket också skedde. Ytterligare en snabbutredning tillsattes 1990 för att se över spelreglerna på arbetsmarknaden, bl.a. varselreglerna och förlikningsväsendets organisation. I sitt betänkande 1991 framförde utredningen förslag om en riksmedlare, som skulle ha rätt att skjuta på varslade stridsåtgärder samt att alltid kalla till förhandling när varsel lagts.<sup>22</sup> Denna utredning ledde inte till några lagändringar vad gäller medlingsväsendet.

Första halvan av 1990-talet präglades av en strävan att med olika metoder komma till rätta med krisen i lönebildningssystemet. Arbetsmarknadens parter fick efter 1995 års avtalsrörelse i uppdrag att komma med förslag till regeringen om hur lönebildningen i Sverige skulle reformeras. LO:s svar var i första hand inriktat på att förstärka medlingsinstitutet och 1997 tillsatte regeringen en ny utredning som skulle lämna förslag till ett förstärkt förlikningsmannainstitut där direktiven var starkt präglade av LO:s förslag. Ett förslag till en omfattande reformering av förlikningsväsendet lades fram. Den tidigare minimala organisationen utan fast anställda medlare föreslogs ersättas av en myndighet med bortåt femton heltidsanställda medlare och experter under ledning av en riksmedlare. Institutet skulle inte bara medla utan också få till uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning samt ha ansvar för den offentliga lönestatistiken. Vidare föreslogs att institutet skulle få en betydligt starkare ställning i förhållande till parterna och nya befogenheter, bl.a. möjlighet att skjuta på varslade stridsåtgärder. Medlingsinstitutet skulle också enligt förslaget inrätta en fast skiljenämnd för att avgöra tvister som inte lösts vid medling.<sup>23</sup>

## Reformen 2000

Utredningsförslaget genomfördes i vissa delar genom ändringar i MBL och anslutande författningar 2000.<sup>24</sup> Detta var den mest genomgripande förändringen av det svenska förlikningsväsendet sedan dess tillkomst 1906. Statens förlikningsmannaaexpedition ersattes av Medlingsinstitutet, som är en myndighet under ledning av en generaldirektör med personal och resurser av en helt annan omfattning än

den tidigare statliga förlikningsorganisationen. Några fast anställda medlare finns dock inte på Medlingsinstitutet. Tidigare system med ett antal fasta medlare för lokala tvister, som har uppdraget som bisyssla, och att det i större tvister förordnas medlare i varje särskilt fall har behållits.<sup>25</sup> Medlingsinstitutets huvuduppgifter är att medla i arbetstvister och att verka för en väl fungerade lönebildning. Institutet skall också ansvara för den officiella lönestatistiken.

*»Detta var den mest genomgripande förändringen av det svenska förlikningsväsendet sedan dess tillkomst 1906.«*

Medlingsinstitutet skall genom överläggningar eller på annat sätt informera sig om kommande eller pågående avtalsförhandlingar och parterna är skyldiga att på begäran ge in en kopia av slutna kollektivavtal till Medlingsinstitutet. Institutet har fått uttrycklig möjlighet i MBL att förordna mer än en medlare i en tvist.<sup>26</sup> Det har också kommit till tydligt uttryck i lagtexten att institutet har möjlighet att förordna medlare även om part motsätter sig medling.<sup>27</sup> Medlingsinstitutet har vidare fått befogenhet att skjuta på varslade stridsåtgärder under högst 14 dagar. Institutet skall verka för att det upprättas tidsplaner för kollektivavtalsförhandlingarna, samråda med parterna om de samhällsekonomiska förutsättningarna för förhandlingarna, tillvarata den samsyn som finns beträffande den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll, analysera kollektivavtal och utvärdera förhandlingar.<sup>28</sup> Regeln om varsel har förtydligats och som sanktion har en hög varselavgift stadgats. Arbetsmarknadsparterna inom industrisektorn träffade 1997 ett samarbetsavtal om in-

dustriell utveckling och lönebildning (Industriavtalet) och ett därtill fogat förhandlingsavtal med regler om tillsättande av en grupp opartiska ordförande som tillagts särskilda befogenheter, bl.a. att skjuta på stridsåtgärder. Avtalet innehåller också tidsplaner och ramar för förhandlingarna syftande till att nå avtal utan stridsåtgärder. För att respektera parternas egna medlingsarrangemang infördes i MBL att parter som är bundna av förhandlingsavtal med visst preciserat innehåll kan registrera detta hos Medlingsinstitutet och därmed kan statlig medlare inte utses utan samtycke från parterna.

Som synes skedde många och stora förändringar 2000. En fråga som diskuterats allt sedan ett förlikningsväsende började diskuteras i Sverige – befogenheter att skjuta på stridsåtgärder – infördes.<sup>29</sup> Medlingsreglerna blev dispositiva på så sätt att förhandlingsavtal med vissa anordningar kan ersätta den statliga medlingen. Medlingsinstitutet fick en betydligt starkare ställning, större resurser och fler uppgifter. Den i särklass viktigaste förändringen var dock att Medlingsinstitutet fick två huvuduppgifter: inte endast att medla utan också att verka för en väl fungerande lönebildning (46 § MBL). Detta är det i svensk lagstiftning hittills starkast uttryckta ingreppet i partsautonomin när det gäller den centrala frågan om löner. Det traditionella syftet med medling – att få en uppgörelse till stånd – har ersatts av uppgiften att få en uppgörelse till stånd som också är samhällsekonomiskt önskvärd. Det understryks emellertid i förarbetena till 2000 års reform att Medlingsinstitutet inte skall vara ett organ för statlig inkomspolitik.<sup>30</sup>

Sveriges medlemskap i EU 1995 och den fria rörlighet för bl.a. arbete och tjänster inom den gemensamma marknaden har på ett annat sätt än tidigare kommit att utsätta Sverige för konkurrens när det gäller löner och anställningsvillkor. År 1999 underordnade de av



EU:s medlemsstater som tillhör den monetära unionen (EMU) sina växelkurser och penningpolitik den Europeiska Centralbanken. Sverige står utanför EMU, men berörs ändå genom ett minskat utrymme för att föra en egen ekonomisk politik och en större genomskinlighet när det gäller kostnader för produktionen, bl.a. lönekostnader. Medlingsinstitutets nya uppdrag får ses i ljuset härav; svenska lönekostnadsökningar skall vara i takt med andra länder inom EU.<sup>31</sup>

### Avslutande anmärkningar

Frågan om ett av statsmakterna anordnat institut för att hjälpa arbetsmarknadens parter att nå fram till avtalsuppgörelser utan konflikt kan sammanfattningsvis indelas i tre perioder:

- En första period där diskussioner kring ett frivilligt förlikningsväsende eller tvångsvisa avgöranden genom skiljeförfarande startade i slutet av 1800-talet och ledde till att partsautonomi och frivilliga förhandlingsuppgörelser främjades genom 1906 års lag om medling.
- Den andra perioden, som började med 1906 års lag, varade fram till det nya medlingsinstitutet 2000. Den präglades av ett löst sammanhållet statligt förlikningsväsende som styrdes av ett fåtal lagregler.
- Vi är nu inne i en tredje period med ett statligt medlingsinstitut med fler maktmedel, större resurser och fler uppgifter. Vad gäller själva medlingen styrs den dock fortfarande av ett fåtal regler. Privata medlingsförfaranden har blivit ett alternativ.

Jag inledde uppsatsen med konstaterandet att det är slående så mycket diskussioner som förts kring frågan huruvida, och i så fall hur, ett statligt förlikningsväsende skall utformas i lagstiftningen och hur få regler detta resulterat i. Diskussionerna har i stort sett rört sig kring huvudfrågorna:

- Skall medlaren bjuda in parterna, eller skall de vara tvungna att inställa sig inför medlaren?
- Skall medlingen vara helt frivillig, eller skall part vara skyldig att underkasta sig medling i vissa situationer?
- Skall varselplikt före stridsåtgärd införas?
- Skall medlaren/förlikningsväsendet ha möjlighet att uppskjuta eller inställa stridsåtgärder?
- Skall det finnas ett lagstadgat skiljedomsinstitut (eller någon annan form av överinstans) när medling misslyckats?
- Skall det finnas fast anställda medlare eller skall medlare som huvudregel förordnas ad hoc, så att parternas önskemål i den enskilda tvisten kan beaktas?

Som framgått av det ovan anförda är det numera endast i de två sistnämnda frågorna som inte regler i lag begränsat partsautonomin. Skyldighet att inställa sig inför förlikningsman kom 1920, varselplikt infördes 1935, tvångsmedling har tillämpats sedan 1990-talet samt lagfästs 2000, uppskov med stridsåtgärder infördes vid reformen 2000. Denna uppsats underrubrik är emellertid inte ämnad att antyda att ett fåtal lagregler som styr medlingen skulle innebära att medlingsverksamheten har litet resultat. Tvärtom, det får nog anses



ligga i sakens natur att det endast behövs ett juridiskt ramverk kring frågor av denna typ, så att det bildas institutionella förutsättningar och verktyg för verksamheten inom vilken denna kan utvecklas och anpassas till skilda förhållanden.

Sammanfattningsvis kan konstateras att medlingsreglerna i stort sett var oförändrade från sin tillkomst fram till lagstiftningsreformen 2000, att de få ändringar som gjorts ofta diskuterats under mycket lång tid och varit föremål för flera utredningar och olika förslag. (Befogenhet att skjuta på stridsåtgärder är här det främsta exemplet.) Två betydelsefulla undantag finns från denna huvudregel: införande av det nya syftet att främja en väl fungerande lönebildning och att Medlingsinstitutet har ansvaret för lönestatistikfrågorna, vilka frågor förs fram först i samband med 1997 års utredning. Frågan kan ställas om inte dessa uppgifter står i allt för stor kontrast till uppgiften att genom medling försöka få en uppgörelse till stånd. Hittills har detta inte ställts på sin spets. De särskilda förhandlare som arbetade under inledningen av 1990-talet inarbetade en acceptans hos parterna att nödvändiga samhällsekonomiska hänsyn måste tas. Industriavtalet och efterföljande förhandlingsavtal på andra områden har förstärkt detta. Det finns hos parterna fortfarande en medvetenhet om att statsmakernas hot om ingripande i förhandlingarna och lönebildningen hade nått en hög nivå då Industriavtalet slöts och förslaget om Medlingsinstitutet kom. I ett annat klimat på arbetsmarknaden kan däremot dilemmat mellan Medlingsinstitutets två huvuduppgifter bli mera uttalad.



## Fotnoter

- <sup>1</sup> Se bl.a. Ahlberg/Bruun, "Sweden" i *Collective Bargaining and Wages in Comparative Perspective*. Bulletin of Comparative Labour Relations 36, Kluwer 2005; Edlund/Nyström, *Arbetsrätt i förändring*, Nerenius & Santérus Förlag 1995, s. 17 ff.; Sigeman, Tore, *Arbetsrätten. En översikt av svensk rätt med europarätt*, 3 uppl., 2001, s. 19 ff.
- <sup>2</sup> Se Nyström, Birgitta, *Medling i arbetsstvister*, Norstedts 1990, s. 56-58 och där gjorda hänvisningar. Nedan cit. Nyström.
- <sup>3</sup> Från början var terminologin osäker, man talade förlikningsnämnder, skiljenämnder, skiljedomstolar etc. utan att man tycks ha närmare tänkt på hur dessa skulle fungera och agera. Syftet med metoden skulle i alla fall vara att snabbt nå en fredlig lösning av arbetsstvister och minska antalet arbetsinställelser. Enligt Adlercreutz torde "skillnaden mellan medling och skiljedom (torde) dock i grova drag snart ha blivit klar". Adlercreutz, Axel, *Kollektivavtalet. Studier över dess tillkomsthistoria*. Gleerup 1954, s. 260. Se också Lundh, Christer "Medlings- och skiljeförfarande i Sverige före 1906" på annan plats i denna skrift.
- <sup>4</sup> Motion AK 1887:31.
- <sup>5</sup> Se Nyström s. 59-62 och där gjorda hänvisningar.
- <sup>6</sup> Prop. 1906:84 bil. 2.
- <sup>7</sup> SFS 1906:113.
- <sup>8</sup> KInstr för förlikningsmän för medling i arbetsstvister 31 december 1906.
- <sup>9</sup> Se Nyström s. 68.
- <sup>10</sup> Prop. 1910:96.
- <sup>11</sup> Se Nyström s. 69-70.
- <sup>12</sup> Se Nyström s. 71-72 och där gjorda hänvisningar.
- <sup>13</sup> Se Nyström s. 72-73, 225.
- <sup>14</sup> Se Nyström s. 73-80.
- <sup>15</sup> Se Nyström s. 81, 223 och där gjorda hänvisningar.
- <sup>16</sup> Se Nyström s. 85-88.

<sup>17</sup> SOU 1975:1 s. 477-478.

<sup>18</sup> Se Nyström s. 89-91.

<sup>19</sup> Sedan MBL antagits tillsattes den nya arbetsrättskommittén 1976, som avgav sitt slutbetänkande 1982, SOU 1982:60 MBL i utveckling. Förläkningsmans medverkan vid olovliga konflikter hade aktualiserats i samband med den stora ökningen av antalet olovliga konflikter under 1970-talet. Kommitténs tankar på denna punkt ledde till en ändring i MBL 1985 innebärande att Arbetsdomstolen (AD) fick möjlighet att i samband med mål om arbetstagares deltagande i olovlig stridsåtgärd som fortfarande pågår, förordna om att nya överläggningar enligt 43§ MBL skulle tas upp under ledning av förlikningsman. Se AD 1985:109, 1989:21. Bestämmelsen slopades 1992.

<sup>20</sup> SOU 1984:18, 19 Arbetsmarknadsstriden I och II.

<sup>21</sup> DaA 1988:2 Fack & Samhälle.

<sup>22</sup> SOU 1991:13 Spelreglerna på arbetsmarknaden.

<sup>23</sup> SOU 1997:164 Medlingsinstitut och lönestatistik. Delbetänkande från utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut. SOU 1998:141 Medling och lönebildning. Slutbetänkande från utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut.

<sup>24</sup> SFS 2000:163, 2000:258, 2000:259.

<sup>25</sup> Prop. 1999/2000:32 s. 53-55

<sup>26</sup> Detta skedde redan tidigare i praxis.

<sup>27</sup> Det rådde viss oklarhet om förlikningsmannaxpeditionens befogenhet i detta avseende och enligt praxis tillsattes inte medlare mot parts vilja. Från mitten av 1990-talet bedömde Scatens förlikningsmannaxpedition att det fanns behov av en mera strikt tillämpning av regelverket och man förordnade i några fall om s.k. tvångmedling.

<sup>28</sup> Ursprungligen skulle också Medlingsinstitutet se till att tre råd inrättades med representanter för arbetsmarknadens parter. Detta upphävdes 2004 och några råd kom aldrig att inrättas.

<sup>29</sup> Denna möjlighet har tillämpats en gång 2004 och en gång 2005.

<sup>30</sup> Se bl.a. SOU 1998:141 s. 260 ff, 1999/2000:AU5 s. 24-26.

<sup>31</sup> Se t.ex. prop. 1999/2000:32 s. 21 ff.



RUNE LARSON var från 1970 till 1991 förhandlingschef i TCO-S, 1991 till 1993 var han ledamot av Rehnberg-kommissionen och arbetar sedan 1991 som medlare, förhandlingsledare och opartisk ordförande. 1995–2000 var han vice ordförande i styrelsen för Statens förlikningsmännaexpedition, 1997–2002 opartisk ordförande inom Industriavtalet och 2001–2004 senior adviser till Medlingsinstitutet.

Foto: Johan Tibbelin

---

## Ett systemskifte i medlingsverksamheten

av Rune Larson

Den förändring av lönebildningen som inleddes av Rehnbergkommissionen var bakgrunden till en successiv förändring av medlingen och beslutet att inrätta Medlingsinstitutet var en kodifiering av den utvecklingen.



Sedan Statens förlikningsmannarexpedition 1992 fick hela ansvaret för medlingsverksamheten skedde successivt en förändring i medlingens innehåll genom att samhällsekonomin alltmer beaktades i förhandlingarna. Riksdagens beslut 2000 att inrätta Medlingsinstitutet med uppdrag att verka för en väl fungerande lönebildning innebar en kodifiering av en utveckling som medfört en väsentlig förändring av medlingsverksamheten.

Bakgrunden till dessa förändringar var händelseutvecklingen under årtiondena före. Jag kommer bl.a. att berätta om den dramatiska förändring av lönebildningen som inleddes av Rehnbergkommissionen, där jag var en av fem medlemmar.

### Samförståndsperioden 1940–1970

Landshövding Olle Ekblom – den förste chefen för förlikningsmannarexpeditionen – avslutade 1956 sin artikel Medlingsarbete förr och nu i minneskriften Den svenska förlikningsinstitutionen under 50 år med följande:<sup>1</sup>

"Efterkrigstidens erfarenheter av den centrala planläggningen av avtalsrörelserna och försöken till samordning ger onekligen ett blandat intryck. Resultaten synes vara alltför disparata för att tillåta slutsatser om någon bestämd tendens. Situationerna har växlat år från år. Än har prolongation av avtalen i oförändrat skick diskuterats – s.k. idiotstopp – än har hela fältet släppts lös – s.k. huggsexa. I några fall har man uppnått långtgående enhetlighet i uppläggningsen med fixerade riktpunkter för branschuppställningar, i andra mera vagt bestämda rekommendationer, vilka särskilt i förhandlingssäsongens slutskede satts åsido i större eller mindre utsträckning. Signifikativt synes vara, att den mest omfattande och hållfasta uppställningen (1956) utlöste missnöje inom stora grupper och gav upptakt till ingående debatter om samordningssystemets principer. Vad som hittills åtgjorts på samordningsfronten torde därför få betraktas allenast som allvarligt syftande experiment, om vilkas framtida värde det är för tidigt att döma, helst som erfarenheterna än så länge hänför sig till ett konjunkturskede som tillåtit oavbruten lönestegring, i vart fall nominell sådan."

»*De sista åren på 1960-talet kom också  
att präglas av starka motsättningar,  
framför allt mellan arbetare och tjänstemän  
på den privata sektorn.*«

Perioden 1940–1970 var under långa perioder förhållandevis lugn och framgångsrik på arbetsmarknaden, ur samhällsekonomisk synpunkt. Saltsjöbadsavtalet mellan SAF och LO kom att inleda en period av samförstånd. Men Olle Ekbloms reflektioner om "samord-





AVTALSFÖRHANDLINGAR 1975. Medlingskommissionen Hårje Stenberg, Nils Hörjel och Karl-Axel Nordfors diskuterar medlingsbudet med SAF-delegationen: Tryggve Holm, Curt-Steffan Giesecke och Lars-Gunnar Albåge. Karl-Axel Nordfors var chef för Staters Förläkningsmannasexpedition 1967-1980 och medlare i arbetsvisiter sedan slutet av 1940-talet. Hårje Stenberg hade ett flertal uppdrag som förlikningsman mellan 1960 och 1986, Nils Hörjel medlade ofta åren 1974-1991. Bilden kommer från SAF:s arkiv.

ningsfronten<sup>8</sup> visar att han redan i mitten av 1950-talet kunde skönja kommande problem. De sista åren på 1960-talet kom också att präglas av starka motsättningar, framför allt mellan arbetare och tjänstemän på den privata sektorn.

Olle Eklblom utredde förhandlingsrätten för den offentliga sektorn. Hans förslag lades till grund för den proposition som fr.o.m. år 1966 i grunden förändrade förhandlingsvillkoren för tjänstemän anställda i staten, kommunerna och landstingen.

## Konfrontationsperioden 1970–1990

1970 presenterade de tre chefekonomerna i SAF, LO och TCO EFO-rapporten<sup>2</sup>. Den grundläggande tesen i rapporten var att de prishöjningar inom den för internationell konkurrens utsatta sektorn (K-sektorn) som prisuppgången på världsmarknaden möjliggör, tillsammans med produktivitetsökningen inom denna del av det svenska näringslivet, skapar ett utrymme för vinstökning och löneökning i samhället. Utrymmet bestäms således av utvecklingen i K-sektorn och man bör eftersträva parallell löneutveckling i K- och S-sektorerna<sup>3</sup>.

» *Tanken med EFO-rapporten var att arbetsmarknadens parter skulle få ett medel som borde leda till avspänning i relationerna.* «

Rapporten blev mycket uppmärksammasad – framför allt inom tjänstemannaorganisationerna.

Tanken med EFO-rapporten var att arbetsmarknadens parter skulle få ett medel som borde leda till avspänning i relationerna. Det blev tvärtom. Rapporten var utformad på grundval av erfarenheterna av den ekonomiska utvecklingen under 1950- och 1960-talen i Sverige. 1970-talet blev helt annorlunda. EFO-utrymmet kom att på årsbasis variera mellan 3 och 30 procent per år.<sup>4</sup> Modellens förutsättningar bröt ganska snart samman på grund av:

- omläggningarna av valutasystemet och oljeprischocken 1973
- de s.k. övervinståren 1973–1974
- kostnadskrisen i samhällsekonomin 1976–1977

- den ekonomiska politiken i avsikt att dämpa inflationen i slutet av 1970-talet

**Parterna.** Under 1970-talet förstärkte tjänstemännen sina förhandlingsorganisationer. 1973 bildade ett antal TCO- och SACO-förbund PTK – Privattjänstemannakartellen. Inom TCO fanns sedan 1967 TCO-S för statligt avlönade och 1974 omvandlades TCO-K till KTK (Kommunal tjänstemannakartellen)<sup>5</sup>. Inom SACO bildades SACO-S och SACO-K för den statliga respektive kommunala sektorn. LO uppträdde samordnat på den privata sektorn medan Statsanställdas Förbund (SF) och Kommunal förde sina egna förhandlingar. Arbetsgivarna representerades i de centrala förhandlingarna på den privata sektorn av SAF och på den offentliga sektorn av Statens Avtalsverk, Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

**Förhandlingarna på 1970-talet.** De första åren på 1970-talet bjöd på åtskillig dramatik.

I december 1969 träffade SAF med SIF/SALF/CF helt överraskande ett femårsavtal (1970–74) som byggde på tankegångarna i EFO-rapporten. LO:s krav på totalsamordning på den privata sektorn kunde därmed inte förverkligas.

Tvåårsavtalen 1969–1970 med låga nivåer på övriga arbetsmarknaden lade grunden till motsättningarna i 1971 års förhandlingar. Till följd av strejker och lockouter fann riksdagen sig föranlåten att instifta en s.k. fullmaktslag som förbjöd stridsåtgärder under en sexveckorsperiod. Efter sex månaders medlingsförhandlingar mellan de statliga parterna träffades slutligen avtal. SACO undertecknade dock inte något avtal för perioden 1971–1973. Syftet med den unika

fullmaktslagen var att åstadkomma en nedkylning och förbättra relationerna mellan olika parter.

Förhandlingarna på den statliga sektorn kom under åren 1972–1979 att stabiliseras, främst beroende på den fasta samverkan mellan TCO-S och Statsanställdas Förbund som etablerades efter 1971 års förhandlingar. Under perioden förekom ingen strandad förhandling. Även på den kommunala sektorn var förhållandena lugna.

På den privata sektorn var situationen helt annorlunda. Femårsavtalet mellan SAF och SIF/SALF/CF ledde enligt förbundens huvudorganisation PTK till en avsevärt sämre löneutveckling än för LO-kollektivet under motsvarande period. I 1974 års förhandlingar lyckades PTK efter strejk och medling uppnå kompensation för detta i ett avtal, som träffades efter SAF-LO-avtalet samma år. Eftersom LO-grupperna inte delade uppfattningen om en sämre utveckling för tjänstemännen blev följderna omfattande löneglidning under åren 1974–1975. Och eftersom alla avtal hade olika former av löne- och prisutvecklingsgarantier hotades den svenska industrins internationella konkurrenskraft. Därmed blev behovet av devalvering akut.

Lugnet på den offentliga sektorn upphörde inför 1980 års avtalsrörelse. Detta ledde till att Kommunal, KTK, SF och TCO-S

VÅREN 1980 präglades av strejk och storlockout. Originalbildtext från Pressens Bild: SAF-cheferna Curt Nicolin och Olof Ljunggren har kallats till statsminister Thorbjörn Fälldin. De knackar på dörren. Innanför väntade regeringens vädjan att SAF skulle sluta fred med LO. Så blev det. Foto: Göran Årnbeck, publicerad 12 maj 1980.



beslutade att samarbeta genom att lägga fram gemensamma krav och uppträda gemensamt i avtalsrörelsen. Ställningstagandet väckte stark irritation hos LO:s och PTK:s ledningar, men samarbetet lyckades. Avtalsrörelsen på den privata sektorn blev mycket uppslitande och strejker och lockouter förekom på hela arbetsmarknaden. Följande svar av dåvarande SAF-ordföranden Curt Nicolin på frågan om hur SAF kunde rikta en lockout mot LO på hela den privata sektorn får illustrera situationen: "Det är en investering för framtiden".

**Devalveringarna.** För att klara den svenska industrins internationella konkurrenskraft beslutade regeringar vid skilda tillfällen att devalvera den svenska kronan, under perioden 1977–1981 fem gånger med sammanlagt ca 25 procent och 1982 med 16 procent.

De negativa effekterna för de svenska löntagarna av dessa åtgärder var betydande. I en artikel den 2 september 2002 konstaterade Dagens Industri: Sedan 1970 har kronans värde nästan halverats mot ett handelsvägt genomsnitt av utländska valutor. Artikeln illustrerades på följande sätt:

Valuta	1970-talet	2 September 2002
1 US\$	4-5 SEK	7:50 SEK
1 DKR	0,75 SEK	1:25 SEK
1 NKR	0,75 SEK	1:25 SEK

Devalveringarna innebar att industrins internationella konkurrenskraft temporärt förbättrades. Men samtidigt försämrades medborgarnas köpkraft.



Först 1992 övergavs den fasta växelkursen, efter att de sex devalveringarna och fyra momshöjningar skapat en inflations- och spekulationsekonomi med stigande aktiekurser och fastighetspriser och stillastående eller fallande reallöner.

**Förhandlingarna på 1980-talet.** Efter det borgerliga regeringsinnehavet 1976–1982 återkom socialdemokratin i regeringsställning. Den nya regeringen fortsatte devalveringspolitiken och inledde redan 1982 med den dittills största devalveringen. De fackliga organisationerna beslöt sig för att inte söka kompensera sig för effekterna utan att avvakta resultatet av den ekonomiska politiken. P.g.a. regeringens bristande eftervård under resten av 1980-talet blev devalveringen en stor besvikelse för löntagarna.

» *De fackliga organisationerna beslöt sig för att inte söka kompensera sig för effekterna.* «

Hösten 1983 lade Arbetsgivarverkets ledning fram en avsiktsförklaring inför 1984 års förhandlingar. Avsikten var att få till stånd ett gemensamt agerande över hela arbetsmarknaden för att skapa en mer stabil situation. Målet var låga avtal och minskad löneglidning på den privata sektorn, vilket skulle ge möjlighet till likvärdig löneutveckling över hela arbetsmarknaden samt reallöneökningar. De fackliga organisationerna på den offentliga sektorn uttalade sitt intresse. Parterna på den privata sektorn var ointresserade och förslaget föll. Därmed kvarstod som vanligt på den offentliga sektorn med sina bundna lönesystem svårigheterna att få en med privata sektorn likvärdig löneutveckling.



RUNE LARSON, t.h. i bild, är nu en veteran bland medierna, med erfarenheter bl.a. från Rehnberg-kommissionen och som opartisk ordförande inom Industriavtalet. Dessförinnan var han länge förhandlingschef inom TCO-S. Det är i den senare rollen han avbildas här.

Originalbildtexten från Pressens Bild lyder: Konflikten trappas upp. Hans Hellers, TCO-S ordförande, och Rune Larson, förbundets förste ombudsman, inväntar det magiska klockslaget. Prick tolv på torsdagen inleddes strejken.

Foto: Åke Malmström, publicerad den 3 maj 1985.

Löneökningarna under 1984–1985 blev på den privata sektorn avsevärt högre än vad som bedömdes vara samhällsekonomiskt acceptabelt.

I det tvåårsavtal som 1984 träffades på den statliga sektorn enades parterna om en rätt att säga upp avtalet och begära omförhandlingar om löneutvecklingen på den privata sektorn blev större än beräknat. Så blev också fallet, men trots avtalsbestämmelsen kunde två av parterna – Arbetsgivarverket och TCO-S – inte enas och först efter strejker, lockouter, medling och ingripande av statsminister Olof Palme träffades en uppgörelse.

De sista avtalen på den privata sektorn under 1980-talet följde tidigare mönster. De centrala parterna försökte träffa ansvarsfulla överenskommelser, men prisutveckling och löneglidning satte målen ur spel. Obalanserna i ekonomin och dess påverkan på förhandlingarna ledde till stora påfrestningar. Alla avtal, både på den privata och den offentliga sektorn, hade prisutvecklings- och löneutvecklingsgarantier. De centrala förhandlingarna började ifrågasättas.

Dåvarande riksbankschefen Urban Bäckström betygsatte perioden i ett tal vid Göteborgs Börssällskap 25 januari 1996:

”Under loppet av 1970- och 1980-talen kom svensk ekonomi att drabbas av allt svårare problem, som så småningom ledde fram till den djupa krisen under 1990-talets första år. Olika typer av störningar, såväl inhemska som utländska, möttes med både expansiv finanspolitik och devalveringar. Det gynnade kortsiktigt produktion och sysselsättning, men ledde till inflation, spekulation, återkommande ekonomiska bakslag, nya devalveringar och ytterligare finanspolitisk expansion.”

I början av februari 1990 föreslog regeringen, efter samråd med LO, lagstiftning om lönestopp, pris- och hyresstopp samt stopp för höjda aktieutdelningar, förbud mot arbetsmarknadskonflikter sanktionerat med betydande skadestånd, översyn av reglerna för framtida löneförhandlingar och särskilda insatser för att stärka tillväxten. Riksdagen sa nej till lagförslagen och regeringen tvingades avgå. Efter några veckor återkom en socialdemokratisk regering. Den samhällsekonomiska situation som den svaga ekonomiska politiken lett till var oförändrad. Alla analyser visade att det var nödvändigt att växla ner den snabba kostnadsutvecklingen och att bryta pris- och lönespiralen.

## En ny samförståndsperiod inledd 1991

**Rehnbergkommissionen 1990.** I februari–mars 1990 kontaktade den nya regeringen arbetsmarknadens centralorganisationer<sup>6</sup> för att diskutera den rådande situationen. Överläggningarna ledde till enighet om att tillsätta en förhandlingsgrupp under ledning av en särskild förhandlare. Gruppen tog namnet Förhandlingsgruppen (FHG), men kom snart vanligen att kallas Rehnbergkommissionen efter sin ordförande.<sup>7</sup> När FHG tillsattes hade vi alla i gruppen erfarenhet av den period som inleddes 1971 med riksdagens beslut om en fullmaktslag och avslutades 1990 med regeringens förslag till en stopplag.

Kommissionen ägnade mars månad 1990 åt överläggningar med arbetsmarknadens parter och den 30 mars översände vi en rekommendation till parterna. Dessa delade i princip vår (och regeringens) uppfattning om behovet av låga löneökningar, men det saknades ändå förutsättningar för att i samordnade former snabbt träffa avtal för 1990–1991. En anledning var att omförhandlingar skulle ske på hela arbetsmarknaden om den s.k. prisklausulen i 1990 års avtal, på grund av den starka prisutvecklingen. Dessutom ogillade både de privata arbetsgivarna och många fackliga organisationer "statlig inblandning i lönebildningen". PTK avvisade helt samordnade förhandlingar. Regeringen drog slutsatsen att arbetsmarknadens parter inte kunde eller ville ta det samhällsekonomiska ansvar som ansågs nödvändigt. Rehnbergkommissionen avslutade sitt arbete i maj 1990.

**Nya försök.** Regeringen ville emellertid att kommissionen skulle återuppta försöken. I augusti 1990 bestämde vi oss för ett nytt försök, sedan vi fått tillfälle att själva formulera direktiv för uppdraget i stället för de ottydliga anvisningarna under våren. Utgångspunkten var nu att:

- först klarlägga om det rådde enighet om den samhällsekonomiska situationen
- om så var fallet ställa frågan: Är parterna beredda att medverka till stabilisering?
- om svaren blev ja skulle kommissionen uppta förhandlingar med parterna

Vi utarbetade en beskrivning av vår uppfattning om den ekonomiska situationen. Under arbetets gång hade vi kontinuerlig kontakt med finansdepartementets experter. Sedan materialet färdigställts bekräftade våra överläggningar med chefekonomerna hos arbetsmarknadens centralorganisationer att det rådde enighet om det ekonomiska läget.

I september överlämnade vi vår ekonomiska översikt till 111 parter.<sup>8</sup> Av skrivelsen framgick att Sverige, särskilt under senare delen av 1980-talet, hade hamnat i allvarliga strukturella ekonomiska balansproblem:

1. Inflationen var avsevärt högre än i omvärlden.
2. Kostnadsutvecklingen hade varit mycket snabbare än i viktiga konkurrentländer.
3. Bytes- och betalningsbalansen hade stegvis försämrats.
4. Höga nominella löneökningar hade inte ökat reallönerna.
5. Företagen förlorade marknadsandelar i den internationella konkurrensen.
6. Den ekonomiska tillväxten var mycket lägre än i jämförbara länder.
7. Räntenivån hade drivits upp.



8. Produktivitetsökningen inom näringsliv och offentlig sektor var ringa eller ingen alls.

Iraks angrepp på Kuwait 1990–1991 (Gulfkriget) hade stort inflytande på situationen i världen. Men den ogynnsamma utvecklingen i Sverige hade i betydande grad sin grund i inhemska förhållanden. Till detta kom tecken på en vikande konjunktur. Visserligen var arbetslösheten fortfarande mycket låg, men det fanns tydliga tecken på att den skulle komma att öka. Antalet lediga platser hade under det senaste året sjunkit inom praktiskt taget alla branscher. Den ökande arbetslösheten beräknades nu främst drabba grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. På grund av kostnadsutvecklingen riskerade allt fler företag att slås ut, medan andra flyttade arbetstillfällena utomlands. En redan otillräcklig industrisektor skulle därmed krympa ytterligare. Om inte inflationen och kostnadshöjningarna kunde hejdas skulle en långvarig och plågsam process inledas. Det kunde bli fråga om en djup stagnation under avsevärd tid. Alla riskerade att drabbas – anställda såväl som företag, den konkurrensutsatta sektorn såväl som övriga.

**Nedväxling av priser och löner.** Vi ansåg att det fanns goda förutsättningar att bryta den höga pris- och löneökningstakten. Tillsammans med skattereformen 1991 skulle samtidiga och likvärdiga stabiliseringsavtal med låga nominella löneökningar kunna bidra till den nödvändiga nedväxlingen av priser och löner. Om aktionen också utsträcktes åtminstone till 1992 skulle de svenska företagens konkurrenskraft kunna förbättras och bättre förutsättningar skapas för reallönehöjningar och sysselsättning.



Vi konstaterade också att enbart åtgärder från parternas sida inte skulle lösa problemen. En stark återhållsamhet med prishöjningar på alla områden och bland alla aktörer var nödvändig om syftet med stabiliseringsaktionen skulle uppnås. Det var också självklart att en medverkan från arbetsmarknadens parter till en nedväxling av pris- och löneökningarna förutsatte en återhållsam ekonomisk politik. Vi begärde besked dels om parternas syn på behovet av stabiliseringsavtal dels om deras avsikt att medverka i förhandlingar om sådana avtal.

»Några få fackliga organisationer förklarade att man avvisade förhandlingar om stabiliseringsavtal.«

Alla 111 parter som fått skrivelsen svarade. Det fanns en bred uppslutning bakom bedömningarna av de problem som förekom eller kunde förutses inom ekonomin. Det rädde också stor samstämmighet mellan parterna om behovet av att åstadkomma en nedväxling av priser och löner. Några få fackliga organisationer förklarade att man avvisade förhandlingar om stabiliseringsavtal. I övrigt förklarade såväl arbetsgivare som fackliga organisationer att man var beredd att medverka i förhandlingar om stabiliseringsavtal. Flera fackliga organisationer angav som skäl för sina ja-svar den extraordinära samhällsekonomiska situationen och stabiliseringsavtalens karaktär av engångsföreteelse. Många organisationer ställde krav på – i vissa fall ganska långtgående – särlösningar för att medverka. Så gott som alla parter krävde att hela arbetsmarknaden skulle omfattas av stabiliseringsavtal, att avtalen skulle ha samma giltighetstid och ge ett likvärdigt utfall.

Vissa fackliga organisationer krävde att avtalen skulle ha en låg-löneprofil, varvid skatteomläggningen 1991 skulle beaktas, samtidigt som andra motsatte sig varje form av fördelningspolitisk profilering. Flera organisationer framhöll att stabiliseringsavtal borde syfta till real-löneskydd för alla. Arbetsgivarna ansåg att det helt saknades utrymmen för lönehöjningar, i varje fall centralt överenskomna. Man kunde i några fall tänka sig att i efterhand förhandla lokalt om lönehöjningar grundade på produktivitetsökning. Många parter ansåg att löneglidning – löneökningar utöver vad som avtalats – måste stoppas eller i varje fall starkt begränsas. Några parter ansåg att stabiliseringsavtalen skulle begränsas till ett år, andra att det fordrades minst två år.

*»Ett särskilt problem var de s.k. omförhandlingsklausuler som ingick i de gällande avtalen på praktiskt taget hela arbetsmarknaden.«*

Men det framfördes också andra reservationer i svaren. Flera fackliga organisationer krävde möjligheter till särskilda förhandlingar för att "rättställa" löneutvecklingen jämfört med andra. Det fanns frågor om allmänna anställningsvillkor som ingick i de gamla avtalen och som organisationerna krävde en lösning på innan man var beredd att börja förhandla om nya avtal. På några avtalsområden fanns redan överenskommelser för 1991 som man ansåg skulle bevaras. På andra håll fanns "löneutvecklingsgarantier" från gången tid som de berörda fackliga organisationerna slog vakt om. Det fanns gamla tvistefrågor som man krävde lösningar på. Vissa arbetsgivarorganisationer ansåg att stabiliseringsavtalen måste kompletteras med en lönelag som skulle fastställa ett lönetak för löntagare som inte omfattades av avtalen.

Ett särskilt problem var de s.k. omförhandlingsklausuler som ingick i de gällande avtalen på praktiskt taget hela arbetsmarknaden. Nästan alla fackliga organisationer och flera arbetsgivarorganisationer som inte hade slutfört dessa förhandlingar ställde som villkor för sin medverkan att omförhandlingarna om de löpande avtalen skulle vara avslutade innan förhandlingarna om stabiliseringsavtal påbörjades. På vissa avtalsområden hade omförhandlingarna inte ens börjat.

Alla dessa villkor och reservationer fördröjde och komplicerade förhandlingarna.

**Åtgärder mot pris- och hyreshöjningar.** Många parter, framför allt bland de fackliga organisationerna, uttalade att det inte räckte med stabiliseringsavtal om löneutvecklingen. Särskilda åtgärder borde också vidtas mot pris-, taxe- och hyreshöjningar och flera ansåg det också vara nödvändigt med ekonomisk-politiska åtgärder till stöd för stabiliseringsavtal. Det talades om temporärt prisstopp eller andra insatser för att förhindra att det blev prishöjningar om lönehöjningarna nu skulle hållas tillbaka.

Trots alla särskilda synpunkter innebar dock svaren från de avtalslutande parterna att det fanns en stor uppslutning bakom idén med stabiliseringsavtal för hela arbetsmarknaden. Det var bara fem fackliga organisationer som helt avvisade tanken på att gå in i någon form av sammanhållna förhandlingar om stabiliseringsavtal. Vi beslöt därför – efter att ha redovisat parternas svar för regeringen – att omedelbart inleda förhandlingar om stabiliseringsavtal.

Överläggningar med parterna pågick under oktober–november 1990. Det fanns stora skillnader i fråga om hur problemen skulle lösas. Det var emellertid en allmän uppfattning att kommissionen

borde utarbeta ett samlat förslag i form av en för arbetsmarknaden gemensam avtalskonstruktion som parterna fick ta ställning till.

» *Avtalskonstruktionen innehöll  
drastiska inslag.* «

Det förslag om stabiliseringsavtal för perioden 1 januari 1991–31 mars 1993, som kommissionen överlämnade till parterna den 20 december 1990<sup>9</sup> syftade till ett trendbrott genom en kraftig nedväxling av kostnadsutvecklingen. Till förslaget hade bifogats de utfästelser om att undvika prishöjningar som gjorts till Rehnbergkommissionen av livsmedelsbranschen och dagligvaruhandeln.

Avtalskonstruktionen innehöll drastiska inslag:

- Avtalsperioden om 27 månader skulle inledas med lönestopp första halvåret 1991.
- 1 juli 1991 avsattes ett mycket begränsat utrymme för dem som tjänade under 170 000 kr.
- Under perioden fram till 31 mars 1993 skulle inga lokala förhandlingar äga rum.
- För det andra avtalsåret avdelades 3 procent, dock lägst 426 kr.
- Löneökningar utöver stabiliseringsavtalen betraktades som avtalsbrott och vid kontrollstationer skulle Rehnbergkommissionen besluta om korrigeringar.
- Inga löne- eller prisutvecklingsgarantier ingick.

Avtalen skulle medverka till att :

- bryta pris- och lönespiralen så att inflationen nedbringades till en

- nivå som klart understeg den i våra konkurrentländer,
- näringslivets internationella konkurrenskraft därigenom förbättrades,
- förtroendet för svensk ekonomi stärktes och räntorna sjönk och
- det blev tillväxt i ekonomin så att reallönerna kunde öka och den begynnande ökningen av arbetslösheten bromsades.

Svar skulle avges senast den 9 januari 1991. Alla arbetsgivare svarade ja. Inom LO svarade förbund representerande 83 procent av medlemmarna, inom TCO 41 procent och inom SACO 78 procent ja. Samtliga parter som svarat ja förutsatte att hela arbetsmarknaden skulle omfattas av stabiliseringsavtalen.

Genom att alla arbetsgivare svarat ja påbörjades förhandlingar om stabiliseringsavtal på nästan hela arbetsmarknaden. Tillkomsten av stabiliseringsavtalen skedde successivt främst under första halvåret 1991. På vissa områden träffades emellertid inte avtal förrän under hösten och några få avtalsområden kom – dock utan större avvikelser i fråga om det materiella innehållet – att formellt stå utanför stabiliseringsavtalen. På några mindre avtalsområden förekom strejket, men inte heller dessa ledde senare till överenskommelser med större avvikelser från stabiliseringsavtalen. Därmed hade praktiskt taget hela arbetsmarknaden träffat avtal med samma innehåll och för samma tidsperiod.

**Riksbankens inflationsmål.** I början av 1990-talet togs i stort samförstånd det politiska beslutet att nedbringa den svenska inflationen till god europeisk nivå. I januari 1993 tillkännagav Riksbanken ett inflationsmål för penningpolitiken. Enligt detta mål skulle inflationen, mätt som förändringen i konsumentprisindex, från och med



1995 begränsas till 2 procent, med en tolerans om 1 procentenhet. Syftet med att ha ett toleransintervall var främst att tydliggöra att avvikelser från målet var troliga. Intervallet var samtidigt ett uttryck för ambitionen att söka begränsa dessa avvikelser.

**I 1993 års avtalsrörelse etablerades ett nytt sätt att medla mellan parterna.** Från år 1906 till 1990, under 84 år, hade medling i stort sett genomförts utan förändringar. Det gällde att finna en lösning någonstans "mitt emellan parternas krav". Genom stabiliseringsavtalen 1991–1992 hade parterna visat sig beredda ändra sitt beteende i dessa frågor. Det gamla sättet att medla blev i praktiken ifrågasatt genom att parterna accepterade att träffa stabiliseringsavtal. När 1993 års förhandlingar påbörjades blev den stora frågan om stabiliseringsavtalen varit inledningen till en ny förhandlingsordning på arbetsmarknaden eller om de skulle bli en parentes.

Redan inledningen på 1993 års avtalsrörelse blev tillspetsad. Inom handeln strandade förhandlingarna och parterna varslade om strejk och lockout. Medlare tillsattes inte förrän varsel om strejk hade utfärdats.<sup>10</sup> Medlingen kom att ske under stor tidspress men ändå i betydligt mer "ordnade former" än vad som varit vanligt under perioden 1970–1990. För första gången föreslog medlarna och accepterade parterna i reguljära medlingsförhandlingar att samhällsekonomin skulle beaktas i medlingen. Det skedde först inom handeln, mellan HAO och Handels. Efter att en principiell avtalskonstruktion – med bl.a. samhällsekonomiska bedömningar – godkännts av parterna och under hand även förankrats i LO-styrelsen träffades uppgörelse endast några timmar innan konflikten skulle bryta ut. Efter överenskommelsen inom Handeln ökade tempot i förhandlingarna





REHNBERGKOMMISSIONEN HÅLLER PRESSKONFERENS 1990. Fr.v. Tobias Lund från Saco, Lars-Gunnar Albåge från SAF, Bertil Rehnberg välkänd medlare under 1970- och 80-talen och tidigare bl.a. chef för AMS, Harry Fjällström från LO och Rune Larson från TCO. Bilden kommer från Arbetarrörelsens arkiv.

mellan Verkstadsföreningen och Metall/SIF/CF. Även här utgjorde samhällsekonomin en betydelsefull del i medlingen och avtalen omfattade nu även tjänstemännen.<sup>11</sup> Genom överenskommelserna inom handeln och verkstadsindustrin befästes den förändring i parternas synsätt som skett genom stabiliseringsavtalen. Andra steget hade därmed tagits i riktning mot vad som skulle komma att bli ett systemskifte i medlingsverksamheten.

Rehnbergkommissionen avvecklade alla former av löne- och pris-

garantier. Men löneglidningen under avtalsperioderna var olöst. Förslaget till stabiliseringsavtal avslutades därför på följande sätt:

”Stabiliseringsavtalen skall medföra ett trendbrott genom en kraftig nedväxling av kostnadsutvecklingen. Ett viktigt inslag är därvid att minimera löneglidningen utanför avtalen. I samband med FHG:s arbete att begränsa löneglidningen har vi funnit inslag i både avtalssystem och förhandlingsmetodik som är löneglidningsdrivande. FHG föreslår att avtalsparterna ser över sina avtals- och förhandlingssystem med målsättning att minska automatiken i konstruktionerna så att löneglidningen kraftigt begränsas.”

Det skulle visa sig att 1993 års avtal blev avgörande för den fortsatta utvecklingen i fråga om löneglidningen.

**1995 års avtalsrörelse – en parentes.** 1995 års avtalsrörelse blev ytterst komplicerad och många ekonomer och samhällsvetare såg en återgång till 1980-talets kaos. Ett viktigt skäl till problemen var att stabiliseringsperioden genom avtalen 1993 egentligen kommit att förlängas till fyra år. Motsättningarna orsakades således av den starka återhållsamheten under perioden 1991–1994. Under dessa år hade löneökningarna varit mycket låga. Samtidigt hade vissa branscher haft en stark ekonomisk utveckling. 1995 års avtalsrörelse blev en – kanske nödvändig – ”pysventil”. Eller som ordföranden i Pappersindustriarbetarförbundet uttryckte det ”Vi kan väl inte begära att medlemmarna ska visa återhållsamhet både när det går dåligt och när det går bra i företagen!” Sedan den övriga industrin och handeln träffat avtal fortsatte förhandlingarna på den offentliga sektorn. Kon-

flikter pågick där ända fram till årsskiftet, inledningsvis mellan å ena sidan Kommun- och Landstingsförbunden och å andra sidan Kommunalarbetareförbundet och SKTF, därefter mellan samma arbetsgivare och Vårdförbundet. Förhandlingarna komplicerades av krav på relativa löneförändringar för stora grupper.

Trots mångas pessimism kom utvecklingen senare att visa att 1995 års avtalsrörelse blev en parentes.

**Industriavtalet 1997 – inledningen till en ny samförståndsperiod.** Våren 1996 tog de fackliga organisationerna inom industrin<sup>12</sup> initiativ till överläggningar med sina motparter om lönebildningsfrågan<sup>13</sup>. Den 18 mars 1997 träffades Samarbetsavtal om industriell utveckling och lönebildning (Industriavtalet). Avtalet syftade till att främja industrins utveckling, lönsamhet och konkurrenskraft för att därigenom lägga en grund för god löneutveckling och goda villkor i övrigt för de anställda.

Industriavtalet innebar ett nytänkande och var ett nytt steg i stabiliserande riktning. Avtalet gav begreppet opartiska ordförande en ny innebörd bl.a. genom uppdraget att ersätta av samhället utsedda medlare. Avtalet innebar också att Industrins Ekonomiska Råd (IER) inrättades med fyra oberoende ekonomer. 1998 års avtalsrörelse inom industrin blev en framgång för de nya tänkesätten. Och industrin blev med sina treårsavtal lönenormerande för den övriga arbetsmarknaden. I Industriavtalet i tillämpning – säger Nils Elvander våren 2000: "Industriavtalet är den viktigaste innovationen av spelreglerna för förhandlingar och konfliktlösning på den svenska arbetsmarknaden sedan Huvudavtalet mellan SAF och LO 1938, mera känt som Saltsjöbadsavtalet."

Det visade sig att löneglidningen minskade kraftigt och de av Rehnbergkommissionen avvecklade löne- och prisgarantierna återkom inte i något avtal på arbetsmarknaden.

**Prop. 1999/2000:32 – Medlingsinstitutet inrättas.** Prop. 1999/2000:32 utarbetades under starka motsättningar mellan dem som ville ha en återgång till de gamla SAF-LO förhandlingarna och dem som slog vakt om den nya ordningen med förbundsförhandlingar inom ramen för t.ex. Industriavtalet.

Resultatet blev att propositionen angav att industrin skulle vara lönenormerande och att Industriavtalet förväntades få efterföljare i form av samverkansavtal inom övriga delar av arbetsmarknaden. Förlikningsmannaaexpeditionen ersattes av Medlingsinstitutet, som inrättades med ansvar för det nya systemet. MBL ändrades så att medling i fortsättningen skulle leda till en väl fungerande lönebildning genom att hänsyn skulle tas till samhällsekonomin.

»Förändringarna innebar att det sätt att medla som hade utvecklats under 1990-talet kodifierades.«

Genom Riksdagens ändringar av MBL stadfästes den stabiliserande utvecklingen. Förändringarna innebar att det sätt att medla som hade utvecklats under 1990-talet kodifierades. När det nya begreppet *väl fungerande lönebildning* infördes i lagen upphörde även formellt det gamla sättet att medla. Medlarna hade i fortsättningen att ta samhällsekonomiska hänsyn i samband med sitt uppdrag att medla. Samverkansavtal tillkom också som efterföljare till Industriavtalet t.ex. inom hela den offentliga sektorn.

## 2000-talets första fem år präglades av fortsatt samförstånd

1998 års avtalsrörelse blev den första med Industriavtalet som normgivare. När avtalsperioden hösten 2000 gick mot sitt slut kunde de opartiska ordförandena inom industrin<sup>14</sup> – tillsammans med IER – konstatera att den genomsnittliga löneökningen i allt väsentligt följt de inom industrin avtalade riktlinjerna. Lönekostnadsutvecklingen hade i förening med en stark konjunkturuppgång bidragit till en rad goda utvecklingstendenser i samhällsekonomin. Inflationen hade begränsats och räntorna hade varit låga. Därigenom blev reallöneutfallet för löntagarna i genomsnitt mellan 2,5 och 3 procent per år. Antalet sysselsatta hade ökat väsentligt. Företagens vinstandel (kapitalfaktorns andel av det s.k. förädlingsvärdet) hade – med hjälp även av en stark produktivitetsutveckling – kunnat stabiliseras trots avsevärd prispress på företagens produkter. Samtliga medlingsupp-  
görrelser, som träffades under perioden 1999–2000, följde den norm som skapades inom industrin i 1998 års avtalsrörelse.

*» Industrins båda treårsavtal på förhållandevis låga nivåer accepterades som norm på i stort sett hela arbetsmarknaden. «*

2001 och 2004/2005 års avtalsrörelser blev i många avseenden en upprepning av förhandlingarna 1998. Industrins båda treårsavtal på förhållandevis låga nivåer accepterades som norm på i stort sett hela arbetsmarknaden. Inom kommuner och landsting träffades 2001 flera femårsavtal på låga nivåer och även tillsvidareavtal och sifferlösa avtal. Kommunal strejk 2003 ledde inte till någon avvikelse i denna posi-

tiva utveckling och avtalen 2005 gäller tillsvidare eller i likhet med industrin till 2007, men upphör vid ett senare datum. Den statliga sektorns avtal avviker inte heller från industrinormen och utlöper också efter industrins avtal 2007.

Parterna i Industriavtalet utser opartiska ordförande med erfarenhet från arbetsmarknaden. Detta synsätt präglar också Medlingsinstitutets och andra samarbetsavtalsparters sätt att utse medlare. Utvecklingen har visat att kunskap om och förståelse för förhållandena på arbetsmarknaden har haft stor betydelse för det nya sättet att medla.

Medlingsinstitutet ger årligen ut en rapport om Avtalsrörelsen och lönebildningen. Sedan sin tillkomst har institutet anordnat konferenser om lönebildningen riktade till parterna, vilka haft stor betydelse. Tyvärr har emellertid Konjunkturinstitutets (KI) prognoser före avtalsrörelserna medverkat till att komplicera förhandlingarna. KI uppfattar sitt uppdrag vara att komma så nära den verkliga utvecklingen som möjligt. KI:s siffror har emellertid på sina håll kommit att uppfattas som "golv" i stället för slutresultat. KI:s önskemål om lönekostnadsökningar på en nivå som bättre skulle stödja en ökad sysselsättning har därmed fått begränsat genomslag.

## Slutord

Mot bakgrund av händelserna under 1970- och 1980-talen var utvecklingen under 1990-talet remarkabel.

- stabiliseringsavtalen 1991–1992
- Riksbankens målinriktade penningpolitik
- det ökande engagemanget hos arbetsmarknadens parter för sambandet mellan samhällsekonomi och reallöner





MEDLARRÄVAR OCH RADARPAR med egen diplomati, var begreppen som Dagens Nyheter använde i rubrikerna när tidningen intervjuat Lars-Gunnar Albåge och Rune Larson inför den stora avtalsrörelsen 2004. Båda började medla 1991, den ene med bakgrund som förhandlare inom arbetsgivarvärlden, den andre från den fackliga sidan. Intervjun gjordes på ett konditori på Odengatan i Stockholm och fotografen var Pressens Bilds Erich Stering, som lyckades fånga ömsesidig respekt och vänskap.

- samverkansavtalens tillkomst och det formella systemskiftet i medlingsverksamheten 2000

Allt detta innebär att Sverige i dag i en balanserad samhällsekonomi har en väl fungerande lönebildning. Avtalen träffas på förbunds nivå och leder till reallöneutveckling. Detta har tillsammans med den allmänt utbredda individuella lönesättningen medfört avsevärt ökad trovärdighet bland löntagarna. Efter stabiliseringsavtalen 1990 har

inte något avtal innehållit pris- eller löneutvecklingsgarantier och stridsåtgärder har fått allt mindre betydelse som tvistelösningsmetod.

Det finns i dag goda möjligheter för arbetsmarknaden att för sin del bidra till en väl fungerande samhällsekonomi med hög sysselsättning och god reallöneutveckling. Men det är den ekonomiska politiken som lägger grunden för den samhällsekonomiska utvecklingen. Sveriges minskande varuproduktion inom den nuvarande industrin måste ersättas med nyetableringar och ökad produktion av tjänster och service, nationellt såväl som internationellt. Tillväxten i samhället och konsekvenserna av globaliseringen, som i dag framför allt berör den för internationell konkurrens utsatta industrin, måste uppmärksammas betydligt mer, annars kommer den positiva utvecklingen att upphöra.



## Fotnoter

- <sup>1</sup> Sociala meddelanden 12:1956 - sättryck
- <sup>2</sup> *Läroplan för utbildning och samhällsekonomi* författad av Gösta Edgren, TCO, Karl-Olof Faxén, SAF och Clas-Erik Odhner, LO kom att kallas EFO-rapporten efter initialerna i författarnas efternamn.
- <sup>3</sup> S-sektorn = den skyddade sektorn (offentlig verksamhet, handel och övriga s.k. hemmamarknader).

- <sup>4</sup> *Läroplanen i 90-talets samhälls ekonomi* författad av Karl-Olof Faxén, SAF Claes-Erik Odhner, LO och Roland Spänt, TCO.
- <sup>5</sup> TCO-S och KTK ersattes 1993 av Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR), i vilket även ingår ett antal SACO-förbund.
- <sup>6</sup> SAF (numera Svenskt Näringsliv), Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Statens Avtalsverk (numera Arbetsgivarverket), LO, TCO och SACO.
- <sup>7</sup> Förhandlingsgruppen leddes av Bertil Rehnberg, välkänd medlare under 1970- och 80-talen. Dessutom ingick Lars-Gunnar Albåge nominerad av SAF, Harry Fjällström nominerad av LO, Rune Larson nominerad av TCO och Tobias Lund nominerad av SACO, vilka samtliga hade gått i pension från sina tidigare uppdrag inom de nämnda organisationerna. Hösten 1992 lämnade Bertil Rehnberg gruppen och ersattes med Lennart Sandgren, chef för Statens förlikningsmännaexpedition.
- <sup>8</sup> Stabiliseringsavtal 1991-1992 (Ds 1993:23) bilaga 2
- <sup>9</sup> Stabiliseringsavtal 1991-1992 (Ds 1993:23) bilaga 3
- <sup>10</sup> Medlare var Lars-Gunnar Albåge och Rune Larson.
- <sup>11</sup> Medlare var Lars-Gunnar Albåge, Rune Larson och Ingemar Mundebo.
- <sup>12</sup> Sveriges Civilingenjörersförbund, Industrifacket, SIF, Svenska Livsmedelsarbetareförbundet, Svenska Metallindustriarbetareförbundet, Svenska Pappersindustriarbetareförbundet samt Skogs- och Träfacket.
- <sup>13</sup> Almega Industri och Kemiförbundet, Byggnadsämnesförbundet, Föreningen Sveriges Skogsindustrier, Gruvornas Arbetsgivareförbund, Livsmedelbranschen Arbetsgivareförbund, Skogs- och Lantarbetsgivareförbundet, Stoppmöbelförbundet, Scäl- och Metallförbundet, Sveriges Verkstadsförening, Svetsmekaniska Arbetsgivareförbundet, TEKOindustrierna samt Träindustriförbundet.
- <sup>14</sup> Lars-Gunnar Albåge och Rune Larson.



OLLE DJERF är nationalekonom och arbetar nu som fristående konsult i samhällsekonomiska frågor åt bland annat Medlingsinstitutet och Statistiska centralbyrån. Han är också en av ekonomerna i Industrins Ekonomiska Råd som är en rådgivande grupp knutet till Industriavtalet. Tidigare var han chefsökonom i Nordea fram till och med 2003 och chef för bankens ekonomiska sekretariat sedan början av 1980-talet. Dessförinnan arbetade han på Finansdepartementet under perioden 1973-1980, varvat med ett antal offentliga utredningsuppdrag.

## Lönebildning i ny ekonomisk-politisk regim

av Olle Djerf

Förutsättningarna för lönebildningen förändrades i grunden under åren omkring 1990, då den ekonomiska politiken blev konsekvent inriktad på att hålla låg inflation. Milstolparna var många när Sverige blev en etablerad låginflationsekonomi på 1990-talet.



Under åren omkring 1990 förändrades inriktningen av den ekonomiska politiken i Sverige på ett grundläggande sätt. Prisstabilitet blev de facto det övergripande målet, inte bara i ord utan också i handling. Våra viktigaste handelspartners hade genomfört detta systemskifte redan i början av 1980-talet och Sverige blev därför ett av de sista industriländerna som började föra en antiinflationspolitik. För allmänheten blev det tydligt när inflationsmålet infördes 1993. Denna norm vann allt större tilltro från mitten av 1990-talet.

Övergången från 1970- och 80-talens höginflationsekonomi till nya förutsättningar på 1990-talet var dramatisk, inte minst för parterna på arbetsmarknaden och för löneförhandlingarna. Faktisk och förväntad inflation är ju en av de verkliga grundbultarna i lönebildningen. I mars 1990 kallades Rehnbergkommissionen in för att via ett s.k. stabiliseringsavtal få till stånd ett trendbrott på så stora delar av arbetsmarknaden som möjligt. Det uttalade syftet var att försöka växla ned den höga pris- och löneökningstakten i ekonomin.

Tidigare ansågs arbetsmarknadens funktionssätt och lönebildningen med rätta som ett av de viktigaste problemområdena i sam-

hällsekonomin. Före 1990 rådde en ond cirkel av hög inflation, kompensationskrav i löneförhandlingarna via prisutvecklingsgarantier och olika typer av följsamhetsklausuler. Förhandlingarna skedde på tre nivåer som alla skulle ha sina avtalsmässiga påslag. Därutöver var löneglidningen hög eftersom det ofta rådde brist på arbetskraft. Slutresultatet blev överhettning och kostnadskriser i ett par devalveringscykler under 1970- och 80-talen. Inflationsspiralen gav emellertid ett mycket ogynnsamt resultat för löntagarna; den höga inflationen gröpte ur det mesta av det reala innehållet i löneökningarna.

» *Den höga inflationen gröpte ur det mesta  
av det reala innehållet i löneökningarna.* «

Parterna på arbetsmarknaden och de institutioner som deltagit i lönebildningsprocessen har förvisso sitt ansvar för den dåligt fungerande lönebildningen. Men enligt min mening faller den största bördan på den förda ekonomiska politiken och en oförmåga att anpassa den till förändrade förutsättningar, framför allt i vår omvärld. En expansiv ekonomisk politik spädde på efterfrågan under 1970- och 80-talet för att hindra en uppgång i arbetslösheten. Biverkningarna blev dock hög inflation, kostnadskriser och stora budgetunderskott. Med denna politik och via devalveringarna 1976–1982 gav det politiska systemet en "välsignelse i efterhand" till den dåligt fungerande lönebildningen.

I den här uppsatsen ska jag försöka ge en bild av hur de ekonomisk-politiska förutsättningarna för lönebildningen förändrades i grunden under slutet av 1980-talet. Jag har kallat denna process för "systemskiftet omkring 1990", därför att de stora förändringarna i antiinflationpolitiken ägde rum dessa år. Det är ingen enskild händelse som



urgör detta systemskifte. Milstolparna var många när Sverige blev en etablerad låginflationsekonomi på 1990-talet.

## Den internationella bakgrunden

Drivkrafter till de förändringar som sker har ofta sina rötter långt bakåt i tiden. I ett mycket långt perspektiv rådde prisstabilitet i Sverige och andra västländer under större delen av 1800-talet fram till första världskrigets utbrott 1914. Bortsett från de kortvariga inflationschockerna 1920, 1940 och i samband med Koreakriget var inflationen relativt låg under 1900-talet fram till 1970-talet. Därefter kom en unikt lång period av sammanhängande hög inflation; nämligen 1970-och 80-talen.

Inflationen i Sverige, procentuell 12-månadersförändring för KPI



Internationellt sett startade inflationsspiralen med att USA började föra en inflationistisk politik under 1960-talet, bland annat för att finansiera Vietnamkriget. Därmed kom Bretton Woods-systemet med dess fasta växelkurser mot USA-dollarerna att knaka i fogarna för att sedan kapsejsa i början av 1970-talet. Oljekriserna 1973 och 1979 genererade ytterligare inflationsimpulser till världsekonomin men världsmarknadspriserna även på andra råvaror steg snabbt under 1970-talet. Då man trodde att inflationsproblemen bara skulle bli tillfälliga var penningpolitiken expansiv i många länder i hägnat av de valutaregleringar som Bretton Woods-systemet byggde på. Inflationen bet sig dock fast och från slutet av 1970-talet började land efter land i OECD-området att föra en antiinflationistisk ekonomisk politik. Inflationsbekämpningen kom tidigast i USA, Japan och Danmark men något senare i till exempel länder som Frankrike.

Redan i början av 1980-talet gjordes alltså en grundläggande politikomläggning för att få ned inflationen i de ledande industriländerna. Med USA i spetsen fördes främst en mycket stram penningpolitik. Exempelvis höjdes den amerikanska styrräntan till en toppnivå på hela 19 procent under början av 1980-talet. Den internationella lågkonjunktur som följde i spåren av åtstramningspolitiken blev den djupaste och mest långvariga under hela efterkrigstiden. Priset i form av en bestående hög arbetslöshet blev också mycket högt, inte minst i EU-området. Så småningom sjönk inflationen i OECD-länderna, bland annat med draghjälp från oljeprisfallet 1986. Nedgången blev dock inte lika stark överallt och i de olika västeuropeiska länderna var inflationstakten fortfarande relativt varierad under 1980-talet. Detta i kombination med finansiella avregleringar ledde till att de olika systemen för fasta växelkurser var mycket instabila med återkommande

valutakriser som följd. Kulmen på denna internationella valutaoro inträffade hösten 1992.

### Sveriges fortsatte att föra en inflationistisk politik under 1980-talet

När politiken stramades åt i flertalet övriga OECD-länder fortsatte emellertid Sverige att föra en expansiv politik under hela 1980-talet. Konkurrenskraften återställdes genom de två devalveringarna 1981 och 1982 så att det svenska näringslivet kunde "glida förbi" den djupa internationella konjunkturnedgången 1980–1982 relativt smärtfritt. Den svenska arbetsmarknadspolitiken upprätthöll kontinuerligt en överhettning på arbetsmarknaden, med i stort sett ständig brist på arbetskraft som följd. Den öppna arbetslösheten var nere på bara drygt 1 procent 1990. Socialförsäkringssystemet och andra socialförsäkringar gav i princip full kompensation vid t.ex. sjukdom och arbetslöshet.

» *Avvecklingen av kreditregleringarna i november 1985 var också som att "släppa anden ur flaskan".*«

Genom protektionism, regleringar och bristande konkurrens på livsmedelsmarknaden fick Sverige en klart högre prisstegring på livsmedel än på konsumtionen i övrigt. En annan klassisk inflationshärd var en starkt överhettad och reglerad bygg- och bostadssektor. Kreditregleringen prioriterade bostadsinvesteringar samtidigt som bostadssubventioner och frikostig avdragsrätt medförde låga hyres- och kapitalkostnader för boendet. Avvecklingen av kreditreglering-

arna i november 1985 var också som att "släppa anden ur flaskan". I ett slag frigjordes det enorma egenkapital som villaägare hade haft inlåst via den tidigare kreditregleringen. Hushållen kunde nu fritt belåna sina hus vilket bidrog till konsumtionsboom och ökad skuldsättningsgrad. Den överhettning som därmed skapades under "det glada 80-talet", bidrog också i hög grad till att krismedvetandet hos både politiker och allmänheten totalt lyste med sin frånvaro. I en situation med budgetöverskott kunde det politiska systemet inte föra en tillräckligt stram politik för att dämpa överhettningen. Finanssektorn slogs om marknadsandelar på den nya avreglerade marknaden och expanderade sin utlåning mycket kraftigt.

Alla dessa faktorer beskriver den miljö av fundamentala ekonomisk-politiska faktorer som påverkade inflationsbenägenheten i den svenska ekonomin under 80-talet. De utgjorde fundamentala förutsättningar för lönbildningen men låg i stort sett helt utanför parternas och medlarnas kontroll. Den naturliga strävan för löntagarna och deras organisationer är att försöka reallöneskydda sina inkomster med klausuler eller på andra sätt. För företagen gällde det att försöka vältra över sina kostnadsökningar på sina kunder så mycket som möjligt så att lönsamheten kunde bevaras. Det var lättare i den



LÖPSEDEL FRÅN DAGENS NYHETER den 16 maj 1980. Så tror vi om löneavtalen. Inflationen äter upp höjningen.

höginflationsmiljö som rådde på 70- och 80-talet men ledde till en självgenererande löne- och prisspiral.

### Äntligen en svensk politikomläggning

Successivt under 1980-talet ökade insikten om att det behövdes en inflationsbekämpande politik även i Sverige. Redan under slutet av 1980-talet genomfördes viktiga reformer som kan sägas ingå i ett systemskifte i den meningen att de bäddade för den mera tydliga politikomläggning som skedde efter kronkrisen 1992. Kombinationen av alltför expansiv ekonomisk politik och strukturella reformer som t.ex. avregleringarna och skatteomläggningen blev förödande för den svenska ekonomin; först överhettning och sedan en kris som var den värsta sedan 1930-talet. Den öppna arbetslösheten flerdubblades på kort tid.

Öppen arbetslöshet i Sverige, USA och EMU-länderna



KÄLLOR: OECD Labour Force Statistics 1999, OECD Economic Outlook maj 2005 samt Konjunkturinstitutet

Ovanstående diagram med effekterna på arbetsmarknaden visar tydligt att systemskiftet för att få ned inflationen kom senare i Sverige än i vår omvärld. Medan arbetslösheten steg kraftigt i EU-länderna och USA redan i början av 1980-talet till följd av antiinflationpolitiken, skedde inte motsvarande uppgång i Sverige förrän under de allra sista åren av 1980-talet.

Ett annat sätt att illustrera övergången i Sverige till den nya stabiliseringspolitiska regimen är att se på hur inflationsförväntningarna hos hushåll och industriföretag förändrades drastiskt kring 1990. Krisen i ekonomin medförde snabbt sjunkande inflation men också ett distinkt skift nedåt för inflationsförväntningarna för de kommande 12 månaderna. Det senare är ett uttryck för en bedömning att inflationsnedgången skulle bli varaktig.

Inflationsförväntningar för de kommande 12 månaderna





Hela systemskiftet sträcker sig över av en period på 8–10 år, ungefär från strax efter mitten av 1980-talet till mitten av 1990-talet. I följande avsnitt ska jag närmare redovisa några av de viktigaste stegen i den ekonomisk-politiska förändringsprocessen vilka verksamt har bidragit till att sänka inflationsbenägenheten i den svenska ekonomin.

### Viktiga ekonomisk-politiska systemförändringar före kronkrisen 1992

Före valutakrisen genomfördes följande viktiga systemförändringar:

- **Avregleringen av finansmarknaderna gav dödsstöten till den fasta växelkursen.** Valutaregleringen utgjorde en grundbult för den svenska stabiliseringspolitiken genom att den avskärmade Sverige från omvärlden på det finansiella planet. Genom framväxten av de finansiella marknaderna från början av 1980-talet framstod regleringssystemet som alltmer föråldrat och ineffektivt. Avvecklingen av valutaregleringen 1989 innebar att den svenska ekonomin öppnades på ett helt annat sätt än tidigare. Svenska företag kunde låna utomlands på ett friare sätt och utländska placerare tog på sig allt större kronpositioner.
- **Marknaden började fungera som ett slags "ekonomisk-politisk vakhund".** När förtroendet för svensk ekonomi och politik naggades i kanten uppstod stora valutautflöden som tvingade Riksbanken till motsvarande interventioner. Vid krisen 1992 tillkom spekulation och valutaflöden som blev så stora att det blev omöjligt att försvara den fasta växelkursen. Efter att

kronan började flyta syntes marknaden "betyg" på svensk ekonomi och politik via marknadsprissättningen på valutor och/eller lånräntor.

- **Skattereformen 1990–1991 ledde till en realräntechock för den svenska ekonomin.** Efter hand under 1980-talet framstod det som allt klarare i alla politiska läger att skattesystemet behövde reformeras. Kombinationen av generös avdragsrätt för räntor, hög marginalskatt och inflation medförde att realräntan efter skatt var negativ före 1990, d.v.s. man hade betalt för att sätta sig i skuld. Skattereformen 1990–91 innebar att realräntan efter skatt i ett slag blev positiv. Realräntechocken gav stora negativa effekter på hushållens skuldsättning och konsumtionsvilja och på tillgångspriserna och underminerade dessutom det finansiella systemet, men det var en nödvändig ekonomisk reform.
- **Utbudsekonomiska reformer i socialförsäkringar och bostadssubventioner.** Redan hösten 1988 aviserade den dåvarande socialdemokratiska regeringen en rad utbudsekonomiska reformer med syfte att förbättra ekonomins funktionssätt, bl.a. fortsatta avregleringar och förslag till reformering av sjukförsäkringen och andra socialförsäkringar. Under den borgerliga regeringen 1991–1994 genomfördes åtgärder som kan ses som en fortsättning på (s)-regeringens politikomläggning 1988. En mycket viktig reform var den långsiktiga planen för avveckling av bostadssubventionerna, som var ett av de största systemfelen i den svenska samhällsekonomin.

## Kronförsvaret visade Sveriges ambition att få ned inflationen

Det fanns mycket stor uppslutning för den fasta växelkurspolitiken hos regering, opposition och i ekonomkåren. Devalveringen 1982 skulle vara den sista. Att hålla växelkursen fast via ränteförändringar ansågs tillräckligt för att ha en disciplinerande effekt i samhällsekonomin så att inflationstakten kunde gå ned till den önskvärda nivån. Under hösten 1992 togs två krispaket över blockgränserna samtidigt som Riksbanken med sina drastiska ränteförändringar visade det höga pris som det politiska systemet var berett att betala för växelkursnormen.

*»Länder som Storbritannien, Italien och Finland  
lät sina valutor flyta medan den svenska kronan  
försvarades hårdnackat in i det sista.«*

I efterhand ter sig dock Sveriges unika beslutsamhet som något förvånande. Länder som Storbritannien, Italien och Finland lät sina valutor flyta medan den svenska kronan försvarades hårdnackat in i det sista. Huvudorsaken till att försvaret blev fruktlöst är att svenska politiker och ekonomer underskattade de krafter som avregleringen av finansmarknaderna hade medfört från mitten av 1980-talet. Medan den politiska uppslutningen kring den fasta kronkursen var stark, fanns en ständig misstanke bland valutamarknadens aktörer att den offensiva devalveringen 1982 inte var den sista.

Finansmarknadens snabba framväxt under 1980-talet och inte minst valutaavregleringen betydde att Sverige också tog del i den internationella processen mot en globaliserad kapitalmarknad. Trots

uppslutningen i Sverige blev det därför till slut omöjligt att försvara den fasta växelkursen när utflödet av valuta accelererade hösten 1992.

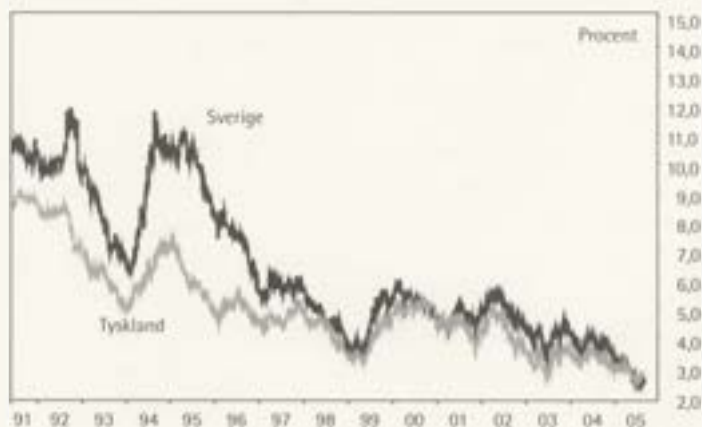
### Den nya stabiliseringspolitiska regimen

Den fasta växelkursen fick sålunda aldrig någon trovärdig status som ankare i den ekonomiska politiken. Direkt efter kronkrisen inleddes övergången till den nya stabiliseringspolitiska regimen med bland annat följande viktiga steg:

- **Flytande växelkurs, inflationsmål och Riksbankens oberoende ställning.** Öväntat snabbt formulerades ett explicit inflationsmål som också accepterades som det nya ankalet i stabiliseringspolitiken. I praktiken fick också Riksbanken en alltmer oberoende ställning gentemot regering och riksdag. Så småningom blev Riksbanken oberoende även formellt. Processen med ökad öppenhet och genomlysning i regelbundna inflationsrapporter medverkade också till att inflationsmålet vann allt större tilltro.
- **90-talskrisen bidrog också till att sänka inflationsbenägenheten i Sverige.** BNP sjönk tre år i rad, bostadsbyggandet kollapsade och finanskrisen rasade. Arbetslösheten gick upp till ungefär samma höga nivå som i EU. Rehnberg-kommissionens stabiliseringsavtal fick genomslag i lönebildningen. Med ens hade den svenska löneökningstakten gått till nästan samma nivå som i konkurrentländerna.

- **Sveriges medlemskap i EU.** Ansökningsprocessen och EU-medlemskapet medförde att den förda ekonomiska politiken i Sverige inriktades på att uppnå en låg inflationstakt. Prisstabilitet utgjorde ju en viktig hörnsten i EU-ländernas ekonomisk-politiska samarbete, inte minst etablerade i de s.k. Maastricht-kriterierna. Förutom konvergenskraven med regler för inflation och offentliga finanser, som Sverige antog i ett första konvergensprogram 1995, ingick också kravet på en oberoende riksbank.
- **Saneringsprogrammet för de offentliga finanserna 1993–1998.** Även om inflationsförväntningarna gick ned hos hushåll och företag under början av 90-talet, dröjde det innan förtroendet hade etablerats hos de "ekonomisk-politiska vakt-hundarna" i form av finansmarknadens aktörer. Huvudorsaken var Sveriges enorma budgetunderskott, vilket gjorde att marknadsräntorna i Sverige blev klart högre än i våra konkurrentländer. Oron kulminerade under 1994 och 1995 och ränteskillnaden mot Tyskland var mycket hög ända fram till 1996. Först när det blev tydligt att saneringsprogrammet skulle få effekt sjönk de långa räntorna påtagligt under 1996. Programmet innehöll strukturella åtgärder, såsom nedskärningar i socialförsäkringarna, samt en rad tillfälliga besparingar.
- **Målen om offentligt budgetsaldo och utgiftstak.** Ett viktigt steg för att konsolidera förtroendet för budgetpolitiken togs också när systemen med utgiftstak och saldomål (överskott på 2 procent av BNP under en konjunkturcykel) infördes. Målen var klart ambitiösare än konvergenskraven till EMU vilket imponerade på

Femåriga obligationsräntor i Sverige och Tyskland



finansmarknadernas aktörer. Sedan 1998 har de långa räntorna legat på ungefär samma nivå som Finland, Nederländerna och andra EMU-länder.

### Fundamentalt annorlunda förutsättningar för lönebildningen

För alla de parter som är involverade i lönebildningsprocessen utgör övergången till låginflationspolitik omkring 1990 också ett verkligt systemskifte. De samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen förändrades på ett fundamentalt sätt i åtminstone tre viktiga avseenden under perioden 1985–1995.

För det första blev Sverige en mer öppen ekonomi där näringslivet utsattes för en betydligt starkare internationell konkurrens än tidigare. Globaliseringen och avregleringen på de finansiella marknader-



na under slutet av 1980-talet bidrog också till att påskynda internationaliseringen av varu- och tjänstemarknaderna. För det andra blev inflationsbenägenheten i den svenska ekonomin mycket lägre i början av 1990-talet än under de föregående decennierna. Den ekonomiska politiken kom allt tydligare att inriktas på låg inflation, för att slutligen manifesteras i ett explicit inflationsmål. För det tredje förändrades också arbetsmarknadens funktionssätt i grunden från och med slutet av 1980-talet. Genom bl.a. den tekniska utvecklingen ställdes nya och hårdare krav på arbetsmarknadens aktörer och på företagens organisation. Därvid blev arbetskraftens kompetens och möjlighet till uppgradering av denna kompetens av ännu mer central betydelse än tidigare, både för näringslivets konkurrenskraft och för den enskildes ställning på arbetsmarknaden.

Så hade de samhällsekonomiska förutsättningarna förändrats när tiden var mogen för industrins samarbetsavtal 1997. Det första Industriavtalet hade föregåtts av ett treårsavtal 1995–1997 som hos många förde tanken tillbaka till inflationsspiralen på 1970–1980-talet. Men förutsättningarna var ändrade i grunden. Med intensiv internationell konkurrens i en etablerad låginflationsmiljö blev det omöjligt att vältra över lönekostnadsökningar på konsumenterna. I stället uppstod en löne- och arbetslöshetsspiral, där företagen vid stora lönekostnadsökningar tvingades att rationalisera bort personal för att värna om lönsamheten. En ökad insikt bland parterna om dessa nya förutsättningar har lett till att den svenska lönebildningen nu fungerar betydligt bättre än tidigare.





NILS ELVANDER är professor emeritus vid Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala Universitet. Han var professor i statsvetenskap 1967–1991 och i arbetsmarknadsrelationer 1991–1993. Han har skrivit ett flertal böcker, bl.a. Den svenska modellen, Löneförhandlingar och inkomstpolitik 1982–1986 (1988), Lokal löneemarknad, Lönebildning i Sverige och Storbritannien (1992) och Gränslös samverkan, facketts svar på företagens internationalisering (1995). Artikeln "Industriavtalet och Saltsjöbadsavtalet, en jämförelse" publicerades i Arbetsmarknad och arbetsliv, 2002:3. Senaste tidskriftsartikel: "Från plan till marknad, Statlig lönebildning 1989–2003" i Ekonomisk Debatt 2004:1  
Foto: Tommy Westberg

## Medling – Den senare utvecklingen

*Nils Elvander*

Här jämförs tre institutioner: Industriavtalet, Medlingsinstitutet och avtalen om förhandlingsordning för staten, respektive kommuner och landsting.



Sedan sekelskiftet 2000 har Sverige en ny regim för lönebildning och konfliktlösning som innebär en internationellt sett unik blandning av offentliga och privata former av medling. Den vilar på tre ben: Industriavtalet 1997, dess motsvarigheter inom de statliga och kommunala sektorerna som etablerades genom avtal år 2000, och det nya statliga Medlingsinstitutet som introducerades genom riksdagsbeslut samma år. Industriavtalet framstår i mångt och mycket som en förebild såväl för den offentliga sektorns avtal om förhandlingsordning och ett antal liknande mindre avtal inom den privata servicesektorn som för Medlingsinstitutet. Industriavtalet och Medlingsinstitutet är de två grundelementen i den nya arbetsmarknadsregimen, medan de båda förhandlingsordningsavtalen för offentliganställda intar en mera perifer position.<sup>1</sup>

Här ska alltså dessa tre institutioner jämföras med avseende på tillkomsthistoria, omfattning, formella befogenheter, resultatuppnåelse och framtidsutsikter. Framställningen bygger på Medlingsinstitutets årsrapporter 2001–2004, rapporter från de opartiska ordförandena inom industrin rörande Industriavtalet i 2001 och



LARS-GUNNAR ALBÅGE, t.h. var SAF:s förhandlingschef 1971-90 och en av ledamöterna i Rehnbergkommissionen 1990-91. Han fortsatte sedan som medlare och opartisk ordförande inom Industriavtalet, här fotograferad vid SAF-PTK-förhandlingarna 1974, med kollegan Ulf Nilsson. Bilden kommer från SAF:s arkiv.

2004 års avtalsrörelser, avtalstexter och medlingsförslag i den offentliga sektorns förhandlingar 2001-2005 samt intervjuer med några nyckelpersoner inom medlingsväsendet.

### Industriavtalet – den stora förebilden

Industriavtalet (IA) tillkom efter ett offentligt initiativ från de samverkande fackförbunden inom industrisektorn i juni 1996, som i sin tur var ett första svar på en uppmaning från regeringen till arbetsmarknadens parter att senast i mars 1997 lämna besked om förutsättningarna att gemensamt finna former för förhandlingar och lönebildning som möjliggör en löneutveckling på god europeisk nivå. SAF-förbunden

Låga löneökningar innebär, i samband med den senaste årsförhandlingen för 1997 i TCO-S, att en stor del av löneökningen inte kommer att gå till de löneökningarna. Vi arbetare vill löneökningen bara användas för löneökningen i sig själv. Löneökningen ska inte gå till de löneökningarna. Det betyder att löneökningen i sig själv inte kommer att gå till de löneökningarna. Det betyder att löneökningen i sig själv inte kommer att gå till de löneökningarna.



## ”Låga löneökningar vårt ansvar”

De fackliga ledarna svarade på frågor om arbetsgivarna (S) nya medlemskap i lönebildningen.

**D**etta är ett stort ansvar för oss fackliga ledare. Vi måste se till att löneökningen inte används för löneökningen i sig själv. Löneökningen ska inte gå till de löneökningarna. Det betyder att löneökningen i sig själv inte kommer att gå till de löneökningarna.

Det är viktigt att vi arbetare får en löneökning som inte används för löneökningen i sig själv. Löneökningen ska inte gå till de löneökningarna. Det betyder att löneökningen i sig själv inte kommer att gå till de löneökningarna.

Vi måste se till att löneökningen inte används för löneökningen i sig själv. Löneökningen ska inte gå till de löneökningarna. Det betyder att löneökningen i sig själv inte kommer att gå till de löneökningarna.

Det är viktigt att vi arbetare får en löneökning som inte används för löneökningen i sig själv. Löneökningen ska inte gå till de löneökningarna. Det betyder att löneökningen i sig själv inte kommer att gå till de löneökningarna.

SENAST I MARS 1997 skulle parterna ge regeringen besked om huruvida de själva kunde hitta former för att åstadkomma en lönebildning på god europeisk nivå. På DN Debatt den 1 juni 1996 bjuder åtta fackliga ledare in industrins arbetsgivare till nytt samförstånd om lönebildningen.

inom industrin svarade ja, varpå förhandlingar inleddes i början av hösten; avtalet undertecknades den 18 mars 1997.

Industriavtalet kan ses som en fortsättning av den Rehnbergska stabiliseringsaktionen 1990–1993, ehuru i mer frivilliga former. Kontinuiteten personifieras av de båda veteranmedlarna Lars-Gunnar Albåge och Rune Larson, tidigare förhandlingschefer i SAF respektive TCO-S, som var ledamöter av den av Bertil Rehnberg ledda Förhandlingsgruppen och gjorde ett mönsterbildande ingripande i 1993 års avtalsrörelse – den första ”fria” efter stabiliseringsperioden – och sedermera byggde upp den nya privata medlingsfunktionen Op-artiska ordföranden (OpO) i enlighet med IA:s förhandlingsordning. IA innebar också en markant självständighetsförklaring i förhållande till topporganisationerna SAF, LO, TCO och SACO. Slutligen bör det påpekas att IA-parterna ingrep på ett avgörande sätt

i det utrednings- och propositionsberedningsarbete som föregick inrättandet av Medlingsinstitutet våren 2000.<sup>2</sup>

» *Industriavtalet kan ses som en fortsättning av den Rehnbergiska stabiliseringsaktionen 1990–1993, ehuru i mer frivilliga former.* «

Industriavtalet täckte 2004 ett 60-tal avtalsområden med 600 000 anställda. Härtill bör läggas 15 avtal om förhandlingsordning, som med IA som mer eller mindre tydlig förebild, har slutits inom andra delar av den privata sektorn, huvudsakligen service- och IT-verksamhet. Dessa förhandlingsavtal, som liksom IA är registrerade hos Medlingsinstitutet och därmed ersätter dess system för tvistelösning, omfattar cirka 400 000 anställda. Totalt täcks ungefär en fjärdedel av den totala arbetskraften på något över 4 miljoner av den privata sektorns förhandlingsordningsavtal med IA i spetsen.

Om man beaktar att den offentliga sektorns drygt 1,3 miljoner arbetstagare också omfattas av särskilda förhandlingsordningsavtal, ser man att MI:s tvistelösningssystem täcker något mindre än hälften av arbetsmarknaden. Men det bör här nämnas att av de cirka 500 förbundsavtal som finns på arbetsmarknaden är det endast drygt 100 som sluts av parter som har träffat avtal om förhandlingsordning.<sup>3</sup>

### Industrins medlare har stora befogenheter

Vad gäller formella befogenheter är IA starkare rustat än något annat förhandlingsavtal. Dels ger huvudavtalet uttryck för en stark intressegemenskap kring politiska och ekonomiska förutsättningar



för en god industriell utveckling – något som bland annat kommer till uttryck i det partssammansatta samarbetsorganet Industrikommittén som i sin tur utser olika expertorgan, främst Industrins Ekonomiska Råd. Dels tillsätter denna kommitté en grupp av medlare med betydligt större befogenheter än de traditionella statliga medlarna: så kallade opartiska ordföranden (OpO) ska biträda parterna i förbundsförhandlingarna enligt reglerna i ett till huvudavtalet fogat förhandlingsordningsavtal. Utgångspunkten är att nya avtal ska träffas innan de föregående löpt ut. Tre månader före utlöpningsdagen ska parterna presentera sina krav och senast när en månad återstår ska de biträdas av en opartisk ordförande, som på eget initiativ ska inträda i förhandlingarna, framlägga egna lösningsförslag och uppskjuta varslade stridsåtgärder i högst 14 dagar. OpO:s befogenheter gäller under hela förhandlingsförloppet och ersätter lagbestämmelser om medling. Det är detta kraftfulla privata medlingsinstitut som blivit stilbildande på övriga områden av arbetsmarknaden.

### Exportindustrins löneavtal normerande

I sina rapporter om avtalsrörelserna 2001 och 2004 konstaterar OpO-gruppen att Industriavtalets grundläggande intentioner har infriats under perioden 1998–2004. Industrins konkurrenskraft har bevarats eller ibland rentav förbättrats, reallöneökningar har kommit till stånd, avtal har med få undantag träffats i god tid innan de gamla avtalen löpte ut, öppna konfliktåtgärder har kunnat undvikas och arbetsfred har garanterats genom tre omgångar av treårsavtal 1998–2007.

Sist men inte minst har – enligt OpO-gruppen – avtalen inom

industrisektorn i allt högre grad blivit normerande på den privata arbetsmarknaden i övrigt; i avtalsrörelsen 2004 har äntligen den ofta proklamerade men ej sällan i praktiken nonchalerade principen om exportindustrins lönenormerande roll slagit igenom fullt ut. Spådomarna från några ledande nationalekonomer och andra kritiker att IA skulle försvagas som normkälla synes alltså ha kommit på skam. Utvecklingen har blivit den motsatta, delvis tack vare aktiva insatser från OpO-gruppen, industrisektorns eget "medlingsinstitut". Detta kan illustreras med ett exempel från avtalsrörelsen 2004.

*»Spådomarna från några ledande nationalekonomer och andra kritiker att IA skulle försvagas som normkälla synes alltså ha kommit på skam.«*

I sin rapport om Industriavtalet i 2001 års avtalsrörelse skrev OpO-gruppen: "Det vore en fördel inför nästa avtalsrörelse om man kunde komma fram till ett system där, om så behövs, OpO medverkar i partsarbete redan under avtalsperioden i syfte att undanröja eller åtminstone mildra svåra problem i den kommande avtalsrörelsen." (s 30). Denna ambition förverkligades till stor del genom ett gediget förarbete inför nästa förhandlingsomgång, som enligt OpO-rapporten 2004 ledde till en samsyn inom gruppen i alla avgörande frågor. Det rådde dock stora motsättningar mellan parterna i ett par huvudfrågor när OpO enligt IA:s förhandlingsregler tog över ledningen av förhandlingarna den 1 mars 2004. För att undvika tempoförlust och spekulationer om förhandlingar efter "OpO-månaden" – och inte minst för att markera industrisektorns lönenormerande roll gentemot några utomstående avtalsområden som kanske gärna



BENNE LANTZ är opartisk ordförande (OpO) inom Industrivalet sedan 1999, de senaste åren som verkställande ledamot inom OpO-gruppen. Som många av medlemarna har han ett fackligt förflutet. Originalbildtexten från Pressens Bild löd så här: STOPP. Strejken var ett faktum på torsdagen klockan 12.00 sedan KTK och TCO tackat nej till medlemarnas slutbud. Här KTK:s ordförande Sture Nordh och förhandlingschef Benne Lantz (i.h.) tittande på klockan precis när strejken startar.

Foto: Jan Collsiöö, 30 september 1986.

ville komma först (handeln, bankerna) – tog OpO-gruppen under ledning av sin ordförande Benne Lantz tjuren vid hornen och föreslog snabba förhandlingar inom verkstadsindustrin med 18 mars som stoppdatum.

Det djärva utspelet, som väckte förvåning och irritation hos vissa partsrepresentanter, lyckades över förväntan: OpO-teamen för olika

avtalsområden (vanligen bestående av två personer, en från arbetsgivarsidan och en med facklig bakgrund) lade den 17 mars fram en slutlig hemställan med i huvudsak samma innehåll, som följande dag antogs av alla parter.

Industriavtalets centrala roll i förhandlings- och konfliktlösnings-systemet kommer också till uttryck i det faktum att alltsedan hösten 2000 har Medlingsinstitutet och parter utanför industrisektorn med egna avtal om förhandlingsordning efterfrågat medverkan från dem som också anlitas som OpO. I avtalsrörelsen 2001 skedde detta i 18 fall, varav två stora och svårlösta inom Medlingsinstitutets domäner (handeln och byggbranschen) och en mycket omfattande tvist inom den kommunala sektorn (Kommunals treårsavtal).

*»För närvarande tyder många tecken på att Industriavtalet inom överskådlig framtid kommer att behålla sin position som normkälla för hela den privata sektorn.«*

Samma år knöts Benne Lantz, Rune Larson och Claes Stråth till MI som rådgivare. De två sistnämnda lämnade sina OpO-uppdrag under treårsperioden; Stråth kvarstod som rådgivare till MI ännu sommaren 2005. I den stora avtalsrörelsen 2004 förekom "OpO-insatser"<sup>4</sup> i 8 fall på MI-området, av vilka en elektrikerkonflikt var den mest svårlösta.

För närvarande tyder många tecken på att Industriavtalet inom överskådlig framtid kommer att behålla sin position som normkälla för hela den privata sektorn och att industrins lönenormerande roll accepteras även av parterna inom den offentliga sektorn. OpO-funk-

tionen har visat sig vara hållbar och effektiv trots stora personförändringar inom gruppen – nära nog ett generationsskifte genomfördes under perioden 2001–2004 med bevarad kontinuitet. Detta borgar för att IA-medlingen i nära samverkan med MI har kommit för att stanna under lång tid.

### Medlingsinstitutets etablering

När de övriga svaren på regeringens hemställan 1996 till arbetsmarknadens parter, om förslag till förbättrade former för förhandlingar och lönebildning, kom in två veckor efter att Industriavtalet undertecknats, visade det sig att topporganisationerna hade helt andra preferenser än parterna inom industrin. Medan LO föreslog ett helt nytt statligt medlingsinstitut utrustat med betydande resurser, partssammansatta ekonomiska råd och befogenheter att i samråd med parterna centralplanera avtalsrörelserna, krävde SAF framförallt begränsningar av rätten till stridsåtgärder. Det enda de var eniga om var att en statlig utredning borde tillsättas med sikte på en förstärkning av det existerande och internationellt sett svaga medlingsinstitutet (Statens Förlikningsmannaexpedition).

Regeringen tillsatte en sådan utredning redan i april 1997 med direktiv som i hög grad återspeglade LO:s uppfattning. TCO och SACO tog avstånd från allt detta; de ville bevara den rådande ordningen. Som redan nämnts påverkade IA-parterna utredningsarbetet och regeringens proposition om det nya Medlingsinstitutet. IA-modellen som alternativ till – och i viss mån förebild för – den förstärkta statliga medlingsfunktionen fick ett fullständigt genombrott: av LO:s och SAF:s förslag fanns inte många spår i propositionen.



medan Industriavtalet lyftes fram som ett föredöme. En uppseendeväckande maktförskjutning från topporganisationerna, i synnerhet LO, till industrisektorns parter hade ägt rum.

*»Det traditionella medlingsuppdraget har förstärkts på olika sätt, jämfört med den gamla förlikningsmannarexpeditionen.«*

Medlingsinstitutet har tre funktioner: att medla i arbetsvister, att ansvara för den officiella lönestatistiken och att "verka för en väl fungerande lönebildning". Den sistnämnda uppgiften är en viktig nyhet och den har ingen motsvarighet i andra europeiska länders förhandlings- och konfliktlösningsregimer. Den har uppfyllts genom tidigt agerande i avtalsförhandlingarna i form av överläggningar med parterna (även inom industrin och offentliga sektorn), informationsinsamling på andra vägar, årliga redogörelser för lönebildningen i Sverige samt informationsaktiviteter i samverkan med Konjunkturinstitutet om de ekonomiska villkoren för löneförhandlingarna.

Det traditionella medlingsuppdraget har förstärkts på olika sätt, jämfört med den gamla förlikningsmannarexpeditionen. Med parternas samtycke kan MI utse en eller flera "förhandlingsledare" eller medlare med befogenhet att ingripa på ett tidigt stadium. Om stridsåtgärder har varslats eller utbrutit kan medlare (inte förhandlingsledare) tillkallas även utan parternas samtycke. Tvångsmedling är något för Sverige helt nytt (men vanligt förekommande i de nordiska grannländerna). Den infördes av regeringen mot de fackliga topporganisationernas vilja men med gillande från facken inom industrin. Ett annat tecken på den fackliga splittringen är att den nya regeln



om MI:s befogenhet att på begäran av medlare beordra uppskov med varslade stridsåtgärder upp till 14 dagar hade motarbetats av LO, TCO och SACO, medan industrifacken gick med på motsvarande befogenhet för OpO i den avslutande nattförhandlingen om Industriavtalet.

### Medlingsuppdrag 2001–2004

Hur har då Medlingsinstitutet lyckats hantera sina betydande befogenheter att bedriva dels den nya konfliktförebyggande rådgivningsfunktionen, dels den förstärkta medlingsfunktionen? Som ovan nämnts täcker MI knappt hälften av arbetsmarknaden, resten omfattas av förhandlingsavtal som är registrerade hos MI och därmed ersätter dess medlingsfunktion.

Bland de cirka 400 förbundsavtal som faller under MI finns två mycket problematiska avtalsområden, nämligen byggnadsavtalet och elektriska installationsavtalet. Här krävdes omfattande medlingsinsatser i svårlösta konfliktsituationer med starka inslag av grundläggande principiella intressemotsättningar och en facklig militans som avviker från det vanliga mönstret på dagens svenska arbetsmarknad: dels konflikten i byggbranschen 2001, dels de båda elektrikerkonflikterna 2003 och 2004. I båda fallen står parterna så långt ifrån varandra, att tanken på förhandlingsavtal – för att inte tala om samarbetsavtal – verkar helt orealistisk inom överskådlig framtid. Här tycks Medlingsinstitutets strävanden att verka för en väl fungerande lönebildning och att genom upplysningsverksamhet bidra till att förebygga konflikter ha slagit slint (även om avtalens löneökningar formellt sett ligger inom den av IA-parterna angivna ramen). På and-

ra berörda avtalsområden (med visst undantag för Journalistförbundets avtal) har MI i regel haft en lättare uppgift; frekvensen av varsel och stridsåtgärder har varit låg.

*» Varsel om stridsåtgärder förekom i 14 fall,  
men endast fem trädde i kraft. «*

Avtalsrörelsen 2001 var Medlingsinstitutets första stora prov. Medlare utsågs i 20 förbundsförhandlingar, varav två fall av tvångsmedling. I 15 av de 20 uppdragen löstes tvisten genom medlares medverkan, i de återstående fallen frånträdde medlarna uppdraget och lät parterna i direkta förhandlingar nå en lösning som vanligen liknade det avvisade slutbudet. Varsel om stridsåtgärder förekom i 14 fall, men endast fem trädde i kraft. Som medlare anlätades "OpO-folk" i 14 förhandlingar, oftast i tvåpersonersteam och ibland tillsammans med medlare från Förläkningsmannae Expeditionens tid.

De två följande åren blev lugnare eftersom treårsavtal gällde för nästan hela arbetsmarknaden. Under 2002 hade MI endast sex medlingsuppdrag, alla förenade med konfliktvarsel från den fackliga sidan som i två fall ledde till kortvariga partiella stridsåtgärder. "OpO-medverkan" förekom i fyra fall. MI hotade vid ett tillfälle med tvångsmedling, men hotet behövde inte verkställas eftersom parterna (biltrafiken) nådde en uppgörelse redan innan själva medlingsarbetet skulle inledas. Det förefaller som om tvångsmedlingsalternativet blivit inaktuellt; de två följande åren kom detta kraftfulla instrument inte till användning, trots att de båda elektrikerkonflikterna ställde systemet på svåra prov.

Även under 2003 hade MI sex medlingsuppdrag. Konfliktvarsel

förekom i tre fall men endast ett verkställdes: elektrikerkonflikten som pågick i sex veckor på försommaren. Kommunal hade tidigare sagt upp tredje avtalsåret och krävt omförhandling av dess villkor. Elektrikerförbundet inom LO gjorde nu samma sak och utformade sina stridsåtgärder så att de i praktiken stödde Kommunal i dess pågående konflikt. Tre medlare tillsattes 30 april varav två från OpO-gruppen<sup>5</sup>. Medlingen avbröts vid två tillfällen, Byggnadsarbetareförbundet varslade om sympatiåtgärder. Till sist ingicks ett ettårsavtal efter ett okonventionellt och informellt ingripande av LO och Svenskt Näringsliv (SN) som ledde till att den för elektrikererna centrala frågan om pressade byggtider tills vidare kunde avföras från förhandlingarna.

» *Medlingen avbröts vid två tillfällen, Byggnadsarbetareförbundet varslade om sympatiåtgärder.* «

År 2004 var det dags igen för nya treårsavtal. Sedan industrisektorn klarat av sina förhandlingar kring 1 april vidtog MI-medling i 24 förbundsförhandlingar, varav en tredjedel med "OpO-medverkan". Facket varslade om stridsåtgärder i 15 fall och i fyra fall genomfördes varslen. Det blev tre korta konflikter och en långvarig, återigen inom elbranschen. Efter tre månaders resultatlösa direktförhandlingar kring elektrikerens krav på ändringar i installationsavtalet för att motverka pressade byggtider (denna gång med öppet uttalat generellt stöd från LO) tillkallades två garvade "OpO-medlare": Göte Larsson (f.d. Metall) och Gunnar Högberg (f.d. Handelsarbetsgivarna). Även denna gång banade ett informellt ingripande av LO och SN i slutskedet av konflikten väg för en uppgörelse om nytt treårsavtal i enlighet med medlarnas slutliga hemställan.

### Framgångsrik regional medling

Det bör till sist påpekas att Medlingsinstitutet fortsatt Förlikningsmannaspeditionens framgångsrika regionala medlingsverksamhet med hjälp av fasta medlare, de flesta veteraner från expeditionens tid. Antalet ärenden har varit omkring 80 per år, en halvering sedan början av 90-talet. I det stora flertalet rent inhemska lokala tvister sker en oftast informell fredlig konfliktlösning. Under de senaste åren kan man notera ett ökande inslag av tvister kring utländska entreprenadföretag; av Byggnads 20 tvister under 2004 hade sålunda 9 denna karaktär. Det bekanta så kallade Vaxholmsmålet vintern 2004–2005 är en tydlig signal om ökande internationalisering av lokala tvister kring bland annat tolkningen och tillämpningen av EU:s utstationeringsdirektiv.

»*Det finns all anledning att tillskriva  
Medlingsinstitutet goda framtidsutsikter.*«

Tillsammans taget synes MI:s konfliktlösningsverksamhet på såväl nationell som lokal nivå fungera väl. Ett tillräckligt antal nya medlare, de flesta med tidigare erfarenheter som förhandlingschefer i olika arbetsmarknadsorganisationer, har rekryterats, samtidigt som flera av veteranerna från den nya arbetsmarknadsregimens framväxt under 1990-talet alltjämt håller ett vakande öga på medlingsverksamheten. Institutet har haft en stark och skicklig ledning som gjort betydande insatser för informationsförmedling och folkbildning kring förutsättningarna för en väl fungerande lönebildning. Fasta administrativa rutiner har utvecklats. Det finns all anledning att tillskriva Medlingsinstitutet goda framtidsutsikter – såväl i solskens-

tider, liknande dem som för det mesta varit rådande under de senaste åren, som i kommande oväderstider i den hårdnande internationella konkurrensens tecken.

### Arbetsfred i staten

Sedan slutet av 1980-talet har partsrelationerna inom det statliga området (cirka 200 000 anställda) varit fredliga, medan kommuner och landsting präglats av hårdare motsättningar och en starkare politisk styrning av arbetsgivarpolitiken än den statliga sektorn. Dessa skillnader kom klart till uttryck när den offentliga arbetsgivar sidans initiativ hösten 1997 till överläggningar med motparterna om samarbetsavtal med Industriavtalet som förebild ledde till två olika överenskommelser nära tre år senare. På det statliga området slöts ett sådant samarbetsavtal i juni 2000, medan parterna inom den kommunala sektorn vid samma tid nöjde sig med ett tunt avtal om endast en förhandlingsordning.

*» Medlingsfunktionen på det statliga området  
har kommit till användning endast tre gånger. «*

Det statliga samarbetsavtalet inleds liksom Industriavtalet med en deklaration om intressegemenskap, i detta fall avseende vikten av att vidareutveckla statsförvaltningens effektivitet för att kunna möta den internationella integrationens och informationsteknologins utmaningar. I syfte att främja det nödvändiga samarbetet inrättas två partssammansatta kommittéer, en på central nivå med uppgift att implementera den till huvudavtalet knutna nya förhandlingsordningen



och en för att stödja de lokala parternas tillämpning av de centrala löneavtalen. Den centrala Samarbetskommittén ska utse en eller flera "opartiska rådgivare" när någon part begärt medling eller om kommittén anser det nödvändigt i samband med konfliktvarsel. Jämfört med Industriavtalets OpO är den statliga opartiska rådgivaren mer beroende av parternas initiativ för att kunna ingripa i förhandlingarna – det finns ingen motsvarighet till "OpO-månaden" – men i övrigt är befogenheterna likartade, till exempel vad gäller tidsplaner.

»*Det statliga samarbetsavtalets förhandlingsordning har som synes inte utsatts för några större påfrestningar.*«

Medlingsfunktionen på det statliga området har kommit till användning endast tre gånger. Inga konflikter eller konfliktvarsel har förekommit under perioden 2001–2004. I de tre medlingarna tjänstgjorde Rune Larson och Gunnar Grenfors, den senare före detta riksdagsdirektör och mångårig medlare. De två första fallen gällde förhandlingarna om tvåårsavtal våren 2002. TCO-grupperna i förhandlingsrådet OFR begärde dels en allmän nivåhöjning utöver Arbetsgivarverkets slutbud så att löneutvecklingen i staten skulle kunna bli likvärdig med den privata sektorns ökningstakt, dels en särskild satsning på polisväsendet. Inga ytterligare löneökningar medgavs i den slutliga överenskommelsen, men organisatoriska förbättringar inom polisernas lokala lönebildningssystem föreslogs av medlarna och accepterades av parterna. SACO-S krävde samtidigt vissa tekniska ändringar i medlingsförslaget vilka dock inte beaktades av medlarna.





GUNNAR GRENFORS är nu en av medlarveteranerna, aktiv sedan 20 år. Här tillsammans med två andra erfarna medlare: Sven-Hugo Ryman och Ingemar Mundebo, bilden är från 30 oktober 1986. Originalbildtexten från Pressens Bild lyder: Medlarna pustar ut efter nattmängling. Så var det äntligen klart. Fr.v. Gunnar Grenfors, Sven-Hugo Ryman och Ingemar Mundebo kopplar av efter en lång natt med de offentligas företrädare. Lagom till det att solen gick upp i morse promenerade trion till Café Strömmen. Foto: Jan Collsöö

När tvåårsavtalen löpte ut hösten 2004 begärde OFR återigen medling, medan SACO-S och LO:s statsanställda i SEKO slöt tvåårsavtal direkt med Arbetsgivarverket. Denna gång stod lönebildningen inom försäkringskasseområdet i centrum. När OFR till sist antog medlarnas slutliga förslag till ramavtal 2004–2007 kunde man inregistrera vissa framgångar för kravet på mera konkurrenskraftiga löner för de försäkringskasseanställda.

Det statliga samarbetsavtalets förhandlingsordning har som synes inte utsatts för några större påfrestningar, vilket vittnar om ett gott samarbetsklimat i den statliga sektorn – att jämföra med de stora och

ideologiskt laddade konflikterna under perioden 1966–1990. Avpolitiseringen av Statens Arbetsgivarverk 1994 – från ett regeringsstyrt ämbetsverk till en myndighetsstyrd uppdragsorganisation – är en viktig strukturell förklaring till denna förändring. Avtalets konfliktlösningsmekanism med en central samarbetskommitté och en ad hoc-inkallad (men i praktiken hittills stående) grupp av opartiska rådgivare tycks fungera väl och ånjuta legitimitet hos parterna. Framtidsutsikterna för denna ordning förefaller gynnsamma.

### Politisering i kommuner och landsting

Avtalet om en förhandlingsordning inom den kommunala sektorn våren 2000 tillkom inte i första hand för att främja ett gott samarbete mellan parterna utan för att undvika inblandning av Medlingsinstitutet. Bakgrunden härtill står att finna i två strukturella faktorer: dels den starka politiska styrningen av arbetsgivarfunktionen – särskilt inom det primärkommunala området – dels den i jämförelse med industrin och staten mycket långtgående fragmentiseringen på den fackliga sidan. Till följd av den hävdvunna principen om demokratiskt baserad kommunal självstyrelse är såväl förhandlingsdelegationerna i Kommun- och Landstingsförbunden som den lokala arbetsgivarfunktionens ledande företrädare politiskt valda. Denna ofrånkomliga politiska styrning på arbetsgivarsidan inbjuder till massmedialt uppmärksammas öppen politisering av kommunala avtalsrörelser, särskilt när det handlar om stora och politiskt intressanta väljargrupper såsom Kommunals och lärarförbundens medlemmar. Jag återkommer till detta i det avslutande avsnittet.

En synpunkt som redan här bör framhållas är att politiseringen i

vissa lägen kan ställa medlingsfunktionen på det kommunala området inför en typ av påfrestningar som inte har någon motsvarighet inom industrin och den statliga sektorn. Härtill kommer de komplikationer som ibland kan vållas av organisationssplittringen. Sedan de båda karteller som bildades på tjänstemannasidan i samband med förhandlingsrättsreformen 1965 – alltså TCO-K (sedermera KTK) och SACO-K – sprängdes i början av 1990-talet har över en miljon kommun- och landstingsanställda företrätts av cirka 30 avtalslutande organisationer – de flesta på SACO-sidan och ganska små, men också några tunga och mycket självständiga aktörer inom vård, omsorg och skola, såsom Vårdförbundet, Läkarförbundet, socionomernas organisation och de båda lärarförbunden och sist men inte minst jätten Kommunal som organiserar ungefär hälften av de kommunalt anställda.

*» Politiseringen kan i vissa lägen ställa medlingsfunktionen på det kommunala området inför en typ av påfrestningar som inte har någon motsvarighet inom industrin och den statliga sektorn. «*

Enligt förhandlingsordningsavtalet ska parterna gemensamt utse "förhandlingsmedlare" när de centrala avtalen löper ut (eller senare om så överenskomms) med ungefär samma befogenheter som den statliga sektorns opartiska rådgivare. Som Medlingsinstitutet i sin årsrapport för 2003 påpekat i en utförlig redogörelse för Kommunals konflikt 2003 kännetecknas förhandlingsordningsavtalet och det tillhörande protokollet av vissa oklarheter och motsägelser, särskilt beträffande medlarens roll i samband med konfliktvarsel och tidpunkten för inträde i förhandlingarna.

Detta synes dock inte ha hindrat de förhandlingsmedlare som utsågs i slutet av februari 2003 att på ett till sist framgångsrikt sätt slutföra sitt uppdrag under den stora konflikten mellan Kommunal och dess motparter i april och maj 2003. Detsamma gäller förhandlingarna om ett tvåårsavtal på Kommunals område våren 2005, där inga konflikter och inga varsel förekom. I båda fallen tjänstgjorde medlare som varit verksamma som OpO på IA-området, såsom Rune Larson och Claes Stråth. Våren 2001 tillkallades två par förhandlingsmedlare i den relativt lugna kommunala avtalsrörelse som ledde till treårsavtal med uppsägningsbart tredje avtalsår (vilket Kommunal utnyttjade våren 2003); den ena medlingen gällde Kommunals förhandlingar, den andra kommunaltjänstemannaområdet. Utöver dessa fyra stora medlingar, där Kommunal tre gånger varit huvudaktören på den fackliga sidan, har inga medlingsinsatser av större betydelse varit aktuella under perioden 2000–2005. I samtliga fall tjänstgjorde Rune Larson och Claes Stråth som förhandlingsmedlare.

### Decentraliserad lönebildning i kommunerna

Är framtidsutsikterna för medlingsfunktionen på det kommunala området lika ljusa i ett kortare perspektiv som de synes vara för dess motsvarigheter inom övriga delar av arbetsmarknaden? Något som talar för ett jakande svar på den frågan är att parterna på den halva av den kommunala arbetsmarknaden som inte organiseras av Kommunal med få undantag lyckats nå överenskommelser i direkta förhandlingar utan varsel och konflikter och utan medlingsingripande.

En annan faktor som – trots alla tendenser till politisering och medialisering av avtalsförhandlingarna och trots den notoriska organi-

sationssplittringen – talar för att medlingsfunktionen inte kommer att överansträngas utan snarare kommer att få färre arbetsuppgifter än hittills, det är den långtgående utveckling i riktning mot individuell lönesättning inom ramen för ett nästan heltäckande kollektivavtalssystem, som inleddes i mitten av 1990-talet och som fortgår med oförminskad kraft på de flesta håll. Inget annat större område av arbetsmarknaden har kommit lika långt som den kommunala sektorn vad gäller verkligt decentraliserad och individualiserad lönebildning. Till och med Kommunal har denna princip inskriven i sina avtal, även om genomförandet tycks gå långsammare och i nuläget är mer präglad av bakslag än för andra personalkategorier.

*»Ju mer lönebildningen individualiseras,  
desto mindre blir behovet av medling  
i avtalsförhandlingarna.«*

Med en viss tillspetsning kan det sägas att ju mer lönebildningen individualiseras, desto mindre blir behovet av medling i avtalsförhandlingarna.

### Förhandlingar som drar ut på tiden

En mörkare framtid avtecknar sig om man beaktar det faktum att Kommunal i alla tre fallen med medling lyckats utsträcka förhandlingarna många veckor utöver gällande avtals utlöpningsdatum; år 2001 var detta rentav planerat i god tid med LO:s och arbetsgivaridans goda minne.<sup>6</sup>

Även om denna möjlighet nämns i det kommunala avtalet om



förhandlingsordning, måste detta anses strida mot ett av huvudsyftena i den nya ordning för avtalsförhandlingar och konfliktlösning som etablerades genom Industriavtalet 1997 och Medlingsinstitutet 2000, nämligen att nya avtal ska slutas före gällande avtals utlöpnings-tidpunkt. Därmed dras också trovärdigheten i de kommunala parternas erkännande i avtalet om förhandlingsordning av principen om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll i tvivels-mål. Kommunals agerande beträffande varsel om stridsåtgärder är dessutom oförenligt med en bestämmelse i "Kommunalt Avtal om Förhandlingsordning m.m.", § 4: "Part får inte lämna motpart varsel om stridsåtgärd eller påbörja stridsåtgärd sedan medling i arbetskonflikt påkallats och under tid sådan medling pågår."

» *Medlingsinstitutionen inom den kommunala sektorn lever i en mer komplicerad omgivning, präglad av både hopp och hot.* «

Konfliktvarsel och stora öppna konflikter på olika delar av den kommunala arbetsmarknaden duggade tätt och i alltmer upptrappad form våren 2003, samtidigt som de åsidosatta medlarna på parternas begäran alltjämt stod till förfogande och vid ett tillfälle tre veckor efter den första delkonfliktens utbrott på eget initiativ tog kontakt med parterna för att söka nå en överenskommelse, vilket dock misslyckades.

Sammanfattningsvis kan det sägas, att medlingsinstitutionen inom den kommunala sektorn i jämförelse med IA, MI och den statliga medlingsfunktionen lever i en mer komplicerad omgivning, präglad av både hopp och hot. Hoppet är främst förknippat med den om-



fattande individualiseringen av lönebildningen. Hotet kommer från Kommunals åsidosättande av grundläggande principer i förhandlingsordningsavtalet och den bakomliggande alltmer extrema politiseringen av just Kommunals förhandlingar.

### Avslutande synpunkter

I stället för att upprepa redan gjorda jämförelser mellan de olika medlingsinstitutionerna vill jag här i korthet utveckla två perspektiv på den framväxande nya arbetsmarknadsregimen som direkt eller indirekt har relevans för medlingsfunktionen. Det första gäller politiseringen av löneförhandlingar och konfliktlösning på vissa delar av den kommunala sektorn. Det andra perspektivet, som till skillnad från det förstnämnda endast skymtar i ovanstående redogörelse, handlar om en i debatten hittills förbisedd tendens till återupplivande av Saltsjöbadsepokens samverkan mellan de två dominerande centrala parterna SAF och LO, nu med Svenskt Näringsliv (SN) som SAF:s efterträdare.

### Partipolitisk inblandning

En tendens till partipolitisk inblandning i kommunala avtalsrörelser började framträda redan i slutet av 1990-talet i samband med förhandlingarna om ett nytt femårsavtal på läraryrket. Det var ledande företrädare för folkpartiet som gjorde olika utspel i "lärarvänlig" riktning. Men den stora politiseringsvågen inleddes i och med Kommunals utdragna förhandlingar om treårsavtal 2001 och den kulminerade (för den här gången) i den stora konflikten kring det uppsagda tredje

avtalsåret våren 2003. Nu var det den socialistiska sidan som agerade, ledd av vänsterpartiet, och det var Kommunals krav på bättre löneutveckling än andra grupper som fick oreserverat stöd – även av ledande socialdemokrater såsom Göran Persson i ett valtal 2002 och av många socialdemokratiska kommunalpolitiker under pågående konflikt. Bakom den socialistiska uppslutningen kring Kommunal låg opinionsbildning via massmedier och påtryckningar från feministiska grupper inom vissa partier och inte minst från partipolitiskt obundna grupperingar med denna inriktning. Samma mönster gick igen i samband med Kommunals förhandlingar om tvåårsavtal våren 2005, där det till det nybildade blivande partiet Feministiskt Initiativs stora besvikelse inte blev någon konflikt.

På det lokala planet tog sig politiseringen under konflikten 2003 – liksom i mindre skala i några tidigare kommunala konflikter – framförallt uttryck i beskyllningar för strejkbry-

#### LÄRARAVTAL

## Folkpartiet tar strid för lärarlöner

En av förhandlingarna mellan Kommunförbundet och Folkpartiet handlar om löneutveckling för de lärare som arbetar i kommunerna. Det är ett av de ämnen som diskuteras på ett möte i Folkpartiets styrelse i Göteborg. Det är ett av de ämnen som diskuteras på ett möte i Folkpartiets styrelse i Göteborg. Det är ett av de ämnen som diskuteras på ett möte i Folkpartiets styrelse i Göteborg.



Lars Leijonberg

**Behovsgrupperna** i Kommunförbundet. Dessa grupper har varit och kommer att vara de politiska grupperna. Men Folkpartiet har varit ett av de ämnen som diskuteras på ett möte i Folkpartiets styrelse i Göteborg.

En av förhandlingarna mellan Kommunförbundet och Folkpartiet handlar om löneutveckling för de lärare som arbetar i kommunerna. Det är ett av de ämnen som diskuteras på ett möte i Folkpartiets styrelse i Göteborg.

En av förhandlingarna mellan Kommunförbundet och Folkpartiet handlar om löneutveckling för de lärare som arbetar i kommunerna. Det är ett av de ämnen som diskuteras på ett möte i Folkpartiets styrelse i Göteborg.

En av förhandlingarna mellan Kommunförbundet och Folkpartiet handlar om löneutveckling för de lärare som arbetar i kommunerna. Det är ett av de ämnen som diskuteras på ett möte i Folkpartiets styrelse i Göteborg.

En av förhandlingarna mellan Kommunförbundet och Folkpartiet handlar om löneutveckling för de lärare som arbetar i kommunerna. Det är ett av de ämnen som diskuteras på ett möte i Folkpartiets styrelse i Göteborg.

**På löneavtalet** i Kommunförbundet. Detta är ett av de ämnen som diskuteras på ett möte i Folkpartiets styrelse i Göteborg. Det är ett av de ämnen som diskuteras på ett möte i Folkpartiets styrelse i Göteborg.

En av förhandlingarna mellan Kommunförbundet och Folkpartiet handlar om löneutveckling för de lärare som arbetar i kommunerna. Det är ett av de ämnen som diskuteras på ett möte i Folkpartiets styrelse i Göteborg.

En av förhandlingarna mellan Kommunförbundet och Folkpartiet handlar om löneutveckling för de lärare som arbetar i kommunerna. Det är ett av de ämnen som diskuteras på ett möte i Folkpartiets styrelse i Göteborg.

En av förhandlingarna mellan Kommunförbundet och Folkpartiet handlar om löneutveckling för de lärare som arbetar i kommunerna. Det är ett av de ämnen som diskuteras på ett möte i Folkpartiets styrelse i Göteborg.

**Behovsgrupperna** i Kommunförbundet. Dessa grupper har varit och kommer att vara de politiska grupperna. Men Folkpartiet har varit ett av de ämnen som diskuteras på ett möte i Folkpartiets styrelse i Göteborg.

En av förhandlingarna mellan Kommunförbundet och Folkpartiet handlar om löneutveckling för de lärare som arbetar i kommunerna. Det är ett av de ämnen som diskuteras på ett möte i Folkpartiets styrelse i Göteborg.

En av förhandlingarna mellan Kommunförbundet och Folkpartiet handlar om löneutveckling för de lärare som arbetar i kommunerna. Det är ett av de ämnen som diskuteras på ett möte i Folkpartiets styrelse i Göteborg.

En av förhandlingarna mellan Kommunförbundet och Folkpartiet handlar om löneutveckling för de lärare som arbetar i kommunerna. Det är ett av de ämnen som diskuteras på ett möte i Folkpartiets styrelse i Göteborg.

ARTIKEL I SVENSKA DAGBLADET den 26 oktober 2000. Folkpartiet framförde i Kommunförbundets styrelse krav som stödde lärarna i deras förhandlingar. –Lärarnas lönekrav ligger på en ekonomisk nivå som bör accepteras utan kopplingar till verksamheten, säger Lars Leijonberg till tidningen.

teri mot kommunalpolitiker som ansåg att de som arbetsgivarssidans företrädare var skyldiga att fullgöra vissa service- och skyddsfunktioner till gagn för medborgarna.

»I dessa frågor är socialdemokratin djupt kliven mellan arbetsgivaransvarets krav och kvinnoperspektivets frestelser.«

Dessa och andra motsättningar ledde till en mängd lokala tvister som dock inte påkallade medling; de avskrevs i samband med att de centrala parterna efter konflikten avslutande gjorde ett försök att enas om riktlinjer för undvikande eller utjämning av sådana tvister i framtiden. Försöket misslyckades – motsättningarna i synen på den lokala arbetsgivarfunktionen mellan Kommunal och Sveriges Kommuner och Landsting<sup>7</sup> kvarstår med oförminskad skärpa. Kärnpunkten synes vara att vänsterflygeln i själ och hjärta inte vill se kommunalpolitikerna som arbetsgivare; deras huvuduppgift anses vara att stödja de stora underbetalda kvinnogrupperna som framförallt organiseras av Kommunal. I dessa frågor är socialdemokratin djupt kliven mellan arbetsgivaransvarets krav och kvinnoperspektivets frestelser.

### Tystnad kring förhandlingarna 2005

Den kommunala avtalsrörelsen 2005 kom igång ovanligt tidigt. Redan kring årsskiftet slöts långa och i stort sett sifferlösa avtal på Vårdförbundets samt läkarnas och lärarnas områden efter snabba direktförhandlingar. Hela avtalsrörelsen bedrevs under en uppseen-

deväckande frånvaro av massmedial inblandning. Till och med Kommunals förhandlingar omgavs av en nästan öronbedövande tystnad. Detta intressanta nya fenomen, som inte har kommenterats av vare sig parter, politiker eller medier, har en mycket enkel förklaring: parterna och sedermera även medlarna var överens om att så skulle det vara – förhandlingarna skulle skyddas från politiserande inblandning genom att massmedierna i största möjliga utsträckning skulle hållas utanför. Strategin lyckades nästan helt. Spåren från storkonflikten 2003 förskräckte och hotet från militanta feminister började bli alltmer påtagligt.

»*Hela avtalsrörelsen bedrevs under en uppseendeväckande frånvaro av massmedial inblandning.*«

Varför ville parterna på detta sätt skydda sina förhandlingar från politisk och massmedial inblandning? Enligt min bedömning står svaret att finna i de uppenbara nackdelar som är förbundna med en politisering av lönebildningen. Uttalanden av ledande politiker om framtida stöd för underprivilegierade grupper, särskilt beträffande offentliganställdas löner, kan väcka orealistiska förväntningar hos de berörda arbetstagarna. Om de upplever att löften sviks och att förväntningar grusas, försvåras förhandlingarna och försvagas tilltron till den politiska och fackliga demokratin hos de mest besvikna grupperna. Statsministerns valrörelsein hopp under förberedelserna för Kommunals förhandlingar 2003 är nog det hittills värsta exemplet på detta.

Det finns också en stor risk att taktiskt betingad partipolitisk inter-

vention i avtalsförhandlingar leder till intern splittring inom berörda organisationer, som därmed försvagas och blir mindre kapabla att uppbära ett fritt förhandlingssystem, vilket i sin tur tillsammans med andra störningar kan leda till storskaliga statsingripanden i lönebildningen. Vägen till en fullfjädrad statlig inkomstpolitik torde också kunna öppnas av ett slags dominoeffekt i ett alltmer politiserat förhandlingssystem: löften om stöd i olika former till en grupp leder till krav om liknande stöd från en annan närbesläktad grupp. Till slut blir det en lång kö av mer eller mindre nödlidande supplikanter framför politikernas nu ofta stängda dörrar. Hur många fackliga organisationer på arbetsmarknaden, särskilt inom dess offentliga delar, finns det inte som kan åberopa behovet av särbehandling av efterstående och särskilt i jämförelse med männen underbetalda kvinnogrupper?

### Nytt informellt samarbete

När SAF frånträdde den centrala löneförhandlingsarenan genom ett styrelsebeslut i februari 1990 – samtidigt som ett urspåret förhandlingssystem och en inflationistisk regeringspolitik ledde till den värsta krisen någonsin för den världsberömda svenska arbetsmarknadsmodellen med regeringskris och alla tiders största statsingripande som direkt följd – så trodde väl alla att det strävsamma gamla paret SAF-LO, en gång i slutet av trettioalet förmälda i Saltsjöbadsandans löftesrika tecken, nu hade skiljts för alltid efter två årtionden av ökande slitningar. Så mycket större blir då förvåningen när alltfler tecken de senaste två-tre åren tyder på att ett slags informellt samarbete mellan LO och Svenskt Näringsliv kanske håller på att växa fram.

Bakgrunden till denna märkliga och föga observerade förändring i



informellt centraliserande riktning står i någon mån att finna i LO-ledningens behov att återskapa något av den ledande roll som den ännu hade innan Industriavtalet radikalt ändrade maktstrukturen på förhandlingsarenan. Men det handlar framförallt om en serie i tiden sammanfallande tillfälliga situationer som erbjöd flera handlingsmöjligheter, vilka på uppdrag av förbunden skickligt tillvaratogs av de båda individuella huvudaktörerna Erland Olauson, avtalssekreterare och förste vice ordförande i LO, och Jan-Peter Duker, Svenskt Näringslivs vice VD.

*»Här framträdde LO-SN för första gången  
som ett slags inofficiell högsta medlingsinstans.«*

Genom Kommunals konflikt och elektrikerkonflikterna fick industrins parter på båda sidor av förhandlingsbordet klart för sig att Industriavtalet inte var tillräckligt som styrinstrument utanför deras eget område och att konflikter på andra områden skapade störningar också inom industrin. Av detta drog IA-parterna slutsatsen att det krävdes insatser från en högre instans; det naturliga valet blev SN och LO.

Som ovan nämnts gjorde LO- och SN-ledningarna informella men i sak avgörande ingripanden som underlättade uppgörelser i de infekterade förhandlingarna i den elektriska installationsbranschen 2003 och 2004. Utrymmet medger ingen utförlig beskrivning och analys av dessa dramatiska händelseförlopp. Vare nog sagt att här framträdde LO-SN för första gången som ett slags inofficiell högsta medlingsinstans. Nästa insats av denna typ inträffade i samband med de OpO-ledda slutförhandlingarna inom IA-området i mars 2004, då



SN och LO var för sig hjälpte till att informellt samordna parternas krav och tidsplanering.

En knapp månad innan detta inofficiella ingripande skedde hade de båda topporganisationerna lyckats slutföra fleråriga förhandlingar om det mycket uppmärksammade Omställningsavtalet, en motsvarighet till 1974 års Trygghetsavtal mellan SAF och PTK som syftade till liknande partsorganiserad hjälp till omskolning och nya jobb för arbetstagare som blivit överflödiga i samband med nedskärningar och nedläggningar av företag. Omställningsavtalets tidsmässiga samordning med slutspurten i industrins avtalsrörelse är nog ingen tillfällighet, men det finns inget innehållsligt samband mellan de båda förhandlingssituationerna. Det gäller här att skilja mellan å ena sidan den typ av informella "medlingsingripanden" från högsta ort, som kanske inte till alla delar uppskattas av de närmast berörda förbundsparterna, och å andra sidan ett centralt avtal som blir följden av ett uppdrag från förbunden på båda sidor att lösa upp ett problemkomplex som alla parter vill se löst, men som är generellt och därför inte kan hanteras enbart på förbunds nivå.

### Nya hjälpinsatser i Vaxholmskonfliktens spår

Denna imponerande rad av hjälpinsatser från SN-LO-nivån, alla av informell natur utom den sistnämnda rörande Omställningsavtalet, kan avslutas med ett femte fall som också handlar om offentligt redovisade förhandlingar. Jag syftar på förhandlingarna under våren och sommaren 2005 om förtydligande av den svenska implementeringen av EU:s utstationeringsdirektiv beträffande innebörden av begreppet minimilön. Förhandlingarna kom till stånd med anledning av den

synnerligen infekterade och politiskt-ideologiskt laddade Vaxholmskonflikten, en lokal tvist mellan Byggnads och Elektrikerförbundet å ena sidan och å andra sidan ett lettiskt entreprenadföretag som anlåtats av kommunen för ett skolbygge; tvisten gällde innebörden av direktivets princip att värdlandets kollektivavtal eller motsvarande skall gälla vid kortvarig utstationering av arbetskraft.

»*Facken inom byggnadsbranschen är arga vedersakare, precis som de var 1938.*«

Det stod snabbt klart redan hösten 2004 att konflikten hade vittgående internationella aspekter och rörde den grundläggande motsättningen inom EU mellan den gemensamma marknadens marknadsliberala implikationer och den sociala dimensionens socialprotektionistiska tendenser. Att en skenbart obetydlig lokal tvist får sådana väldiga arbetsrättsliga och ideologiska proportioner är ett hotfullt tidens tecken, och det ter sig därför helt naturligt att LO och SN gemensamt tar sig an detta problemkomplex så att en av nästan ingen önskad statlig reglering kan undvikas. Men det är ett vanskligt projekt att på detta sätt söka återställa något av Saltsjöbadsmodellens samförståndsanda; facken inom byggnadsbranschen är arga vedersakare, precis som de var 1938.

Den 30 augusti 2005 enades LO och SN om en gemensam rekommendation till sina respektive förbund att anpassa förbundsavtalen för företag som blir tillfälliga medlemmar i arbetsgivarförbund inom SN. Förbundsparterna uppmanades att inom två månader slutföra överläggningar om vilka bestämmelser beträffande lön och andra villkor som ska tillämpas för utländska företag som tillfälligt (högst

12 månader) bedriver verksamhet i Sverige inom respektive avtalsområde, samt vad som ska gälla vid oenighet härom ("stupstock"). Om parterna inte kan enas om stupstockens utformning ska frågan hänskjutas till SN och LO för gemensamt avgörande. Rekommendationen – som snart fick en nästan likalydande motsvarighet på SN-PTK-området – har alltså inget materiellt innehåll; den är formell och dess kärnpunkt är en konfliktlösningsmekanism med SN och de fackliga centralorganisationerna som högsta instans.

Det var bara parterna inom industrin som blev klara i tid; de valde att förlägga konfliktlösningen inom ramen för Industriavtalet. Förhandlingarna om anpassning av kraftverksavtalet strandade på Elektrikerförbundets krav på att få behålla en bestämmelse om kvardröjande stridsrätt i avtalet 2004 beträffande löner och villkor för nya utländska (och – som det senare visade sig – även svenska) medlemsföretag.

*»Det var bara parterna inom industrin som blev klara i tid; de valde att förlägga konfliktlösningen inom ramen för Industriavtalet.«*

I det läget drog arbetsgivarna tvisten inför SN och LO som enades om riktlinjer för en relativt hög stupstock (ca 85 procent av genomsnittslönen) på villkor att facket avstår från stridsrätten. Tvisten löstes i början av december efter varsel och kortvarig konflikt från Elektrikerförbundets sida, mitt under pågående medling (veteranerna Gunnar Högberg och Göte Larsson liksom i elektrikerkonflikten 2004); lösningen överensstämde i huvudsak med riktlinjerna från SN och LO.

Övriga förbundsområden (som har oinskränkt fredsplikt under avtalsperioden) följde sedermera stupstocksmönstren i den av SN och LO styrda uppgörelsen, i vissa fall genom att höja avtalens minimilöner.

Det förefaller som om LO och SN nått en praktisk lösning av den ytterst laddade Vaxholmstvist, som på en gång säkrar den svenska kollektivavtalsbaserade modellen och öppnar dörren för utländska företag att utföra kortvariga uppdrag i Sverige med rimliga och förutsägbara löner.

Det är för tidigt att bedöma om dessa fem fall av informell och delvis också formell medverkan från LO-SN-nivån under de senaste åren bebådar en ny trend i arbetsmarknadsrelationerna och därmed kan förstärka den samarbetsregim som infördes på huvuddelen av arbetsmarknaden som följd av Industriavtalet 1997. Som jag ser det kan dock i bästa fall stormen från Vaxholm avlösas av en mildare bris från Saltsjöbaden.



## Fotnoter

- <sup>1</sup> Nils Elvander, "The New Swedish Regime for Collective Bargaining and Conflict Resolution: A Comparative Perspective", *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 8: 2, 2002; Elvander, "Avtalsrörelsen 2001: Den nya lönebildningsregimen på prov", *Ekonomisk Debatt*, Vol. 31: 1, 2003.
- <sup>2</sup> Elvander, "The Swedish Bargaining System in the Melting Pot", i Nils Elvander & Bertil Holmlund (red), *The Swedish Bargaining System in the Melting Pot. Institutions, Norms and Outcomes in the 1990s, 1997*; Elvander 2003.
- <sup>3</sup> Medlingsinstitutets årsrapport Avtalsrörelsen och lönebildningen 2004, s. 138.
- <sup>4</sup> Med "OpO-insats" avses i denna text medling av personer som också arbetar som OpO inom Industriavtalet.
- <sup>5</sup> Därutöver anlätades medlare ur OpO-gruppen i två mindre konflikter, alltså totalt tre medlingar med OpO-inslag under 2003. Det bör observeras att Rune Larson och Claes Stråth ofta fungerade som medlare även sedan de lämnat sina OpO-uppdrag.
- <sup>6</sup> Elvander 2003. Även kommunaltjänstemännens (SKTF) medlingsförhandlingar pågick ett par veckor efter utlöpningsdagen.
- <sup>7</sup> Så kallar sig redan den blivande centralorganisationen för arbetsgivare inom hela den kommunala sektorn, ett resultat av en sedan ett par år pågående fusionering av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet; ett konkret uttryck för samgåendet är att de båda förbunden för första gången hade en gemensam förhandlingsdelegation i avtalsrörelsen 2005.



SVEN-HUGO RYMAN är jur.dr.  
1963-1992 var han ledamot i Arbetsdomstolen, 1976-1986 medlare i arbetsvister. Bland utredningsuppdragen märks bland annat: Utredningen om arbetsmarknadsstriden 1982-1988, utredningen om Lex Britannia 1993-1994.

Foto: Mogens Didrichsen.

---



## Medlarrollen

av *Sven-Hugo Ryman*

Här beskrivs hur medlarrollen förändrats sedan 1906, med tonvikt på tiden efter år 2000.



I sin doktorsavhandling om medling i arbetstvister 1990 citerar Birgitta Nyström följande anförande av statsrådet Gustav Möller i samband med tillkomsten av lagen 1936 om förenings- och förhandlingsrätt:

”En god förlikningsman tar nämligen icke till sin uppgift att söka åstadkomma s.k. rättvisa avgöranden. En förlikningsman, som tror sig om att kunna åstadkomma objektiva och rättvisa förslag, bör man så snabbt som möjligt låta försvinna, ty han lyckas mycket sällan åstadkomma uppgörelser vid konflikter. Det är ju mycket viktigare att han verkligen lyckas träffa en uppgörelse. Han gör inte anspråk på att lägga fram något moraliskt berättigat förslag utan söker komma fram till en linje, där han kan åstadkomma att parterna accepterar förslaget. Det är för honom det viktigaste.”

Omedelbart härefter fogar hon följande citat från den 1989 reviderade utgåvan av Folke Schmidts lärobok i arbetsrätt under titeln Facklig arbetsrätt:

”En fråga av mera delikat natur gäller förlikningsmannens ställning i förhållande till regeringens deklarerade politik i samband med avtalsförhandlingar. Skall förlikningsmannen försöka se till att sådana

mål förverkligas? Svaret torde vara nej. Förlikningsmannens uppgift är att bringa parterna till samförstånd. Ansvaret för om regeringens ekonomiska mål uppnås åvilar regeringen (och parterna själva)."

De båda citaten inleder ett kapitel i avhandlingen om medlingsarbetet i praktiken. Drygt femtio år skiljer dem åt. I det följande skall närmare granskas i vad mån medlarrollen förändrats, särskilt sedan riksdagen antog propositionen 1999/2000:32 om lönebildning för full sysselsättning med därav följande nya bestämmelser på olika plan för medling i arbetstvister.

#### Tiden före år 2000

**Lagstiftningen.** Det statliga förlikningsväsendet har sitt ursprung i 1906 års lag om medling i arbetstvister. Lagen präglades av grundsatsen om parternas frihet och självbestämmanderätt. Riket indelades i sju distrikt med s.k. fasta förlikningsmän. Dessa kunde i kritiska situationer inbjuda till förlikningsförhandlingar. I förarbetena inskräppts att förlikningsmännen skulle gå till väga med varsamhet och omsorg och strängt beakta att det ankom på arbetsgivare och arbetstagare att själva avgöra om de ville anlita förlikningsman.

1906 års lag efterföljdes av 1920 års lag om medling i arbetstvister. Denna vilade på tidigare grundsatser om parternas självbestämmanderätt. Den innehöll emellertid i anslutning till uppkommen praxis en bestämmelse om att Kungl. Maj:t från fall till fall skulle kunna utse en förlikningskommission.

1967 blev Statens förlikningsmannae Expedition en självständig myndighet med uppgift bl.a. att tillsätta de fasta förlikningsmännen.

Vid tillkomsten av MBL 1976 samlades bestämmelserna om medling i ett särskilt avsnitt av lagen under paragraferna 46–53. De vilade på traditionell grund. Det statliga förlikningsväsendet bestod av förlikningsmannae Expeditionen, ledd av en av regeringen utsedd styrelse, med ett fåtal tjänstemän jämte åtta av Expeditionen årligen för olika verksamhetsområden förordnade fasta förlikningsmän. Expeditionen skulle följa förhållandena på arbetsmarknaden och kunna utse förlikningsman att medla i arbetstvister. Förlikningsman skulle tillkallas om en tvist hotade att medföra eller hade medfört stridsåtgärd, när medling kunde anses ägnad att främja en lösning av tvisten.

*»I arbetstvist av större betydelse kunde regeringen utse en förlikningskommission eller särskild förlikningsman att medla.«*

Ett medlingsuppdrag skulle i första hand tilldelas den fasta förlikningsman inom vars verksamhetsområde tvisten uppstått. Om det ansågs lämpligare kunde Expeditionen förordna en annan fast förlikningsman för uppdraget eller utse annan person att som särskild förlikningsman medla i tvisten. I arbetstvist av större betydelse kunde regeringen utse en förlikningskommission eller särskild förlikningsman att medla.

En förlikningsman skulle kalla parterna till förhandling eller vidta annan lämplig åtgärd samt verka för att part uppskjuter eller inställer stridsåtgärd. Enligt Expeditionens bestämmande skulle förlikningsmannen på begäran gå parter på arbetsmarknaden till handa med råd och upplysningar rörande förhandlingar och kollektivavtal samt leda förhandlingar mellan parterna. Vid förhandling skulle för-

likningsmannen söka få till stånd överenskommelse mellan parterna på grundval av förslag som kom från dem själva. Förlikningsmannen var dock oförhindrad att föreslå jämkningar och medgivanden för att främja en god lösning av tvisten.

**Medlingsväsendets förändring i anslutning till utvecklingen på arbetsmarknaden.** Sedan tillkomsten av den första medlingslagen 1906 ändrades de lagfästa bestämmelserna om medling under nittonhundratalet bara två gånger, nämligen 1920 och 1976. I betraktande av den explosionsartade utvecklingen av samhället under förra århundradet kan detta inte undgå att väcka förvåning. En allmän förklaring kan vara att lagstiftningen ansågs böra vara återhållsam och sparsam med bindande föreskrifter för att kunna lämna utrymme för behövlig flexibilitet i tillämpningen. En annan och mer substantiell är att parterna på arbetsmarknaden redan från början och även i fortsättningen förmått hävda sin rätt att bestämma över lönebildningen utan inblandning av den politiska makten och att detta blivit en doktrin som alltjämt i vårt samhälle nästan har samma tyngd som en allmänt antagen rättsgrundsats. Följden har blivit att lagstiftningen inte framstår som den bästa källan till kunskap om medlingsrollen som sådan utan att vi måste studera framför allt de samhällsekonomiska förutsättningarna för avtalsrörelserna för att kunna bedöma på vad sätt medlarrollen kommit att förändras.

Först i 1920 års lag infördes en bestämmelse om befogenhet för regeringen att utse en medlingskommission. Det främsta motivet var vikten av att få till stånd arbetsfred i omfattande konflikter. I MBL 1976 tillkom möjligheten för både förlikningsmannae Expeditionen och regeringen att tillsätta en särskild förlikningsman inför risken av en allvarlig

konflikt. Lagbestämmelserna speglade behovet att anpassa de statliga medlingsinsatserna till den centralisering av avtalsrörelserna som blivit en följd av arbetsmarknadsorganisationernas tillväxt. Tyngdpunkten i medlingsuppdragen kom att förskjutas från de fasta förlikningsmännen till särskilda förlikningsmän och förlikningskommissioner.

**Betydelsen av samhällsekonomiska hänsyn.** Utfallet av avtalsrörelserna har undan för undan kommit att innehålla ökad sprängkraft genom att påverka politiken om betydelsen av ökad ekonomisk tillväxt och en rimlig fördelning av denna. Det stora problemet har blivit att söka hålla lönebildningen på en sådan nivå att den motverkar inflation och medger reella löneförhöjningar. Härtill har starkt bidragit utvecklingen på den skattefinansierade delen av den offentliga sektorn efter 1965 års förhandlingsrättsreform för stats- och kommunaltjänstemännen.

» *Rehnberggruppens insatser belyses  
mer sakkunnigt av flertalet övriga författare  
till denna jubileumsskrift.* «

Insatserna från statsmakterna från mitten av 1970-talet med olika politiska åtgärder, såsom devalveringar av den svenska kronan och olika andra försök att bryta den för landet negativa ekonomiska utvecklingen faller utom ramen för denna uppsats. Detsamma gäller det betydelsefulla arbete som under 1990-talet i samma riktning utfördes av Rehnberggruppen och tillkomsten av Industriavtalet. Dessa insatser belyses mera sakkunnigt av flertalet övriga författare till denna jubileumsskrift. När det gäller själva medlarrollen – en uppgift som alltjämt syftar till



att få tvistande parter att enas – kan jag därför direkt övergå till de lagändringar och tillkomsten av ett förstärkt medlingsinstitut som beslöts av riksdagen med verkan från den 1 juni 2000 i anledning av regeringens proposition om lönebildning för full sysselsättning.

### Tiden efter år 2000

**Lagstiftningen.** I detta sammanhang här aktuella lagändringar återfinns i MBL. De innebär i huvudsak följande.

Statens förlikningsmannae Expedition har ersatts av Medlingsinstitutet. Detta har tilldelats en mer aktiv roll än förlikningsmannae Expeditionen. Förutom att utse medlare skall institutet verka för en väl fungerande lönebildning.

Institutet kan utse en eller flera medlare efter samtycke från parter som förhandlar om kollektivavtal. Institutet får också utse medlare utan parternas samtycke, om det finns risk för stridsåtgärder eller sådana redan har påbörjats. Det sistnämnda gäller dock inte parter som hos institutet fått registrerat avtal om förhandlingsordning efter mönster av det år 1997 tillkomna Industriavtalet.

Den tidigare bestämmelsen om möjlighet för regeringen att utse förlikningskommission eller särskild förlikningsman upphävs.

En av institutet utsedd medlare skall försöka få till stånd en överenskommelse mellan parterna. Han kan lägga fram egna förslag för att främja en god lösning av tvisten.

På medlares begäran får institutet besluta att en part skall skjuta upp varslad stridsåtgärd längst 14 dagar.



**Uttalanden i propositionen om medlarrollen.** Lagbestämmelser om medlarrollen är alltjämt sparsamma. De inskränker sig i stort sett till skyldigheten att försöka ena parterna med möjligheten att lägga fram egna förslag.

Befogenheten för Medlingsinstitutet att på begäran av medlare meddela beslut om uppskov med varslade stridsåtgärder får utnyttjas endast en gång för varje medlingsuppdrag. Och för ett sådant beslut fordras att institutet bedömer det meningsfullt för att uppnå en lösning av konflikten.

» *Av Medlingsinstitutet utsedda medlare är en fristående och självständig myndighet.* «

Två uttalanden i propositionen ger klart belägg för att av institutet utsedda medlare liksom tidigare förordnade förlikningsmän är att betrakta som en fristående och självständig myndighet. Det ena anknyter till utredningsförslaget om att Medlingsinstitutet skulle ha tre fast anställda medlare, varav en skulle vara institutets chef. Förslaget avvisades av regeringen under hänvisning till medlarfunktionens karaktär av ett förtroendeuppdrag. En viktig grund för förtroende bedömdes vara att parterna vet att medlaren är fristående och inte agerar på någon annans uppdrag (sid 54). Det andra och som gällde krav från några remissinstanser om en närmare precisering av medlaruppdraget bemöttes av regeringen med att det på grund av uppdragets karaktär av förtroendeuppdrag inte var lämpligt att ange vilka faktorer som en medlare skulle ta hänsyn till i sitt arbete. En medlare skulle vara fri att föra ett resonemang och ta upp de frågor som han eller hon anser vara till gagn för lösandet av konflikten (sid 73).

Betydelsen för medlarrollen av Medlingsinstitutets uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning

**Instruktionen för Medlingsinstitutet.** I den inledande bestämmelsen sägs att institutet skall ha god överblick över förhållandena på arbetsmarknaden och följa utvecklingen i Sverige och i omvärlden, särskilt i Europa, när det gäller löner, avtalsförhandlingar och arbetsmarknadslagstiftning.

Bland de olika uppgifter som därefter anges vila på institutet är följande av särskild betydelse för medlarfunktionen:

- Verka för att det för kollektivavtalsförhandlingar upprättas tidsplaner som syftar till att nya avtal sluts innan föregående avtalsperiod löper ut
- Samråda med parterna om de samhällsekonomiska förutsättningarna för förhandlingar utifrån Konjunkturinstitutets rapporter
- Upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll
- Ansvara för den officiella lönestatistiken och tolka statistik som är av betydelse för lönebildningen
- Upprätta en årlig rapport om löneutveckling, avtalsförhandlingar och arbetsmarknadslagstiftning i Sverige och i omvärlden

**Uttalanden i propositionen om Medlingsinstitutets betydelse för medlarrollen.** I samband med att regeringen sade nej till utredningsförslaget om att Medlingsinstitutet skulle ledas av fast anställda medlare förutsattes att institutet skulle föra diskussioner med de fristående medlarna om utvecklingen på arbetsmarknaden. Institutet skulle redovisa sina bedömningar inför kommande avtalsförhandlingar och medlarna skulle delta i utvärderingar av genomförda avtalsrörelser.

Och i samband med framhävandet av medlarens fria ställning framhöll regeringen att Medlingsinstitutets analysarbete skulle komma att fungera som ett underlag för såväl medlarna som parterna själva. Samhällsekonomiska hänsyn hade redan under 1990-talet fått en större roll än tidigare.

**Medlingsinstitutets kontakter med parter och medlare.** Parterna på arbetsmarknaden deltar årligen i konferenser som Medlingsinstitutet tillsammans med Konjunkturinstitutet anordnar om de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen. Inför förestående avtalsförhandlingar har Medlingsinstitutet överläggningar på de härför viktigaste områdena med parterna om bl.a. tidsplaner och yrkanden. Institutet håller också årligen en konferens med parterna för utvärdering av den genomförda avtalsrörelsen.

Medlingsinstitutets kontakter för informationsutbyte med medlarna sker i huvudsak på två heldagskonferenser, en på våren inför den kommande avtalsrörelsen och en under hösten för sammanfattning och utvärdering. Många medlare deltar också i de konferenser som årligen anordnas av Medlingsinstitutet tillsammans med Konjunkturinstitutet. Det förekommer vidare att medlare kontaktar Medlingsinstitutet under pågående medling för att samråda om frågor som uppkommit under medlingsförhandlingarna. Medlingsinstitutet håller dessutom överläggningar med de parter som har av institutet registrerade avtal om förhandlingsordning och som själva tillsätter medlare. Sådana avtal med Industriavtalet som förebild finns numera på större delen av arbetsmarknaden och täcker även huvuddelen av den offentliga sektorn. För lönebildningen viktiga branscher som inte har hos Medlingsinstitutet registrerade samarbetsavtal återfinns

framför allt på transport-, byggnads-, handels-, bank- och massmedieområdena.

**Tillsättning av medlare.** För att bli utsedd till medlare finns inga formella krav på kompetens. Uppdraget kräver enligt sakens natur stor erfarenhet, grundad på olika insatser i samhällets tjänst. Särskilt viktigt är att en medlare står fri från intressen som kan sätta hans opartiskhet i fråga. Om medlaren i övrigt uppfyller kraven på integritet, pålitlighet och gott omdöme ankommer på parterna att bedöma. För att komma i fråga som medlare fordras att de har förtroende för den eller dem som tilldelas uppdraget.

Till en början valdes medlare från det högsta skiktet av ämbetsmän och framstående jurister. Landshövdingar, generaldirektörer och domare med stort anseende bedömdes inte utan fog garantera både skicklighet och opartiskhet i en roll som uteslutande syftade till att få till stånd ett avtal mellan parterna. Den nuvarande gruppen av ofta anlidade medlare har en annan sammansättning. Där finns ett flertal tidigare förhandlare från arbetsmarknadens organisationer vid sidan av ett minskande skikt av ämbetsmän.

*»I medlingsuppdagen växlar stort med smått  
som sällan låter sig infångas i ett mönster.«*

Medlingsinstitutet är till skillnad från den föregående förlikningsmannaexpeditionen inte bara en statlig myndighet som tillsätter fristående medlare utan också en myndighet med ansvar enligt beslut av riksdagen att verka för en väl fungerande lönebildning. Redan detta förhållande innebär att av institutet tillfrågade personer som blivit

utsedda till medlare måste förutsättas vara lojala mot uppdragsgivarens övergripande uppgift.

Detta betyder emellertid inte att en medlare kan ha en grundad uppfattning om det samhällsekonomiska resultatet av en uppgörelse som hans uppdrag omfattar. I medlingsuppdragen växlar stort med smått som sällan låter sig infångas i ett mönster, möjligt att någorlunda säkert tolka för en sådan bedömning. Det är också parterna själva som alltså har kvar huvudansvaret för lönebildningen. Av en medlare kan rimligen inte krävas mer än att han – utöver sin primära uppgift att söka ena parterna – inte medverkar till en avtalsuppgörelse som direkt strider mot lag eller uppenbarligen kan sättas i fråga med hänsyn till Medlingsinstitutets olika funktioner på lönebildningens område.

**Uppgiften att verka för en väl fungerande lönebildning.** Några exempel finns på fall då medlarna beaktat Medlingsinstitutets uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning. I avtalstvisterna mellan Svensk Pilotförening och Flygarbetsgivarna 2001 om nytt kollektivavtal för piloter vid två olika flygföretag kom den mellan parterna diskuterade lönenivån att väsentligt överstiga den allmänna nivå för de avtal som tidigare träffats på den svenska arbetsmarknaden. I sin rapport till Medlingsinstitutet förklarade medlarna att det saknades förutsättningar att fortsätta medlingsförhandlingarna. Och i förhandlingarna 2004 på bankområdet mellan BAO och Finansförbundet kom dessa att dra ut på tiden och därmed sammanfalla med förhandlingar om nya avtal för cirka 600 000 arbetstagare inom den konkurrensutsatta industrin. I det läget beslöt medlarna att göra ett uppehåll i bankförhandlingarna och invänta resultatet av kommande avtal på industriområdet.

Sedan 1986 har regeringen inte tillsatt någon medlingskommission.



Den härom numera upphävda bestämmelsen i MBL betyder inte att regeringen i kritiska lägen är förhindrad att tillsätta en sådan. Medlingsinstitutet har emellertid alltifrån sin tillkomst med något enstaka undantag utsett två medlare för varje uppdrag, något som i dag kan betraktas som en etablerad regel och som lett till att regeringen inte ansett sig ha något behov av att tillsätta medlingskommissioner.

Uttalandena i propositionen är återhållsamma om skälen till denna förändring. De inskränker sig till att institutet bör ha tillräcklig kapacitet att hantera även arbetstvister av större betydelse och att av förlikningsmannaexpeditionen inledd praxis att utse två medlare är värdefull för möjligheten att introducera nya medlare för parterna.

För medlarrollen är förändringarna genomgripande. Att vara ensam medlare är något helt annat än att vara två. Och att tidigare i avtalsförhandlingar ha varit en företrädare för antingen arbetsgivarsidan eller arbetstagar sidan för att bli en av två opartiska medlare som skall söka ena parterna är en förändring som ger anledning till några reflexioner.

» *Två medlare ökar möjligheterna att anlita förutvarande företrädare för arbetsmarknadens organisationer i medlingsarbetet.* «

Att ha en kollega att samråda med i kritiska situationer har många fördelar. Möjligheten till kreativa uppslag ökar. Flera medlare minskar risken för förbiseenden.

Värdet av att kunna tillsätta två medlare har emellertid också en annan och djupare dimension. Två medlare ökar möjligheterna att anlita förutvarande företrädare för arbetsmarknadens organisationer i medlingsarbetet. Genom att dessa kan hämtas från organisationer



från vardera sidan minskar problemet med jäv. En helt ny resurs står till buds genom personer med förhandlingserfarenhet som har en unik kunskap om avtalsrörelsernas samhällsekonomiska och politiska betydelse. En genomgång av en lista över medlare som tillsatts av Medlingsinstitutet visar att det blivit allt vanligare att medlarna har bakom sig en stor erfarenhet av förhandlingsarbete från olika läger. Flera av dessa fungerar också i motsvarande roll på områden som täcks av förhandlingsavtal registrerade av Medlingsinstitutet.

## Slutord

Det som i praktiken förändrat medlarsituationen är Medlingsinstitutets överläggningar med parter och medlare om kollektivavtalsförhandlingar och samhällsekonomi. Många vanligen anlitade medlare träffar numera i Medlingsinstitutets regi både kommande parter, varandra och ekonomer för att få en genomlysning av den förestående avtalsrörelsens betydelse för samhällsekonomin och för en senare utvärdering av denna. Detta är något helt nytt. De kontakter som tidigare förekom mellan förlikningsmannaxpeditionen och medlarna inskränkte sig i allmänhet till överläggningar om rent praktiska frågor med de till slut utsedda medlarna inför deras uppdrag.

Medlarsituationen är sålunda inför en eventuellt förestående medling en helt annan än tidigare. Däremot är medlarrollen – d.v.s. den roll som man intar som tillsatt medlare i ett aktuellt fall – till sin innersta kärna oförändrad. Medlarna är alltså en självständig myndighet och bedömer efter eget samvete hur de skall fullgöra sin uppgift utan några direktiv härom från uppdragsgivaren.





CLAES STRÅTH var i nära 20 år anställd vid Svenska Kommunförbundet, bl.a. som förhandlingschef. Han har haft uppdrag för Medlingsinstitutet som fast medlare i Stockholms län sedan 1994, drygt 50 särskilda förordnanden sedan 1994 och som adviser 2001–2005. Han har dessutom varit Öpartisk ordförande inom Industriavtalet 1998–2003, Öpartisk ordförande inom IT-Telekombranschen sedan 2004 och förhandlingsmedlare mellan Kommuner/Landsting och Kommunalarbetsförbundet 2001, 2003 och 2005 samt Svenska Kyrkan 2001. Därtill kommer uppdrag som ordförande i skiljenämnder och liknande uppdrag.  
Foto: Johan Tibbelin

# Förlikningsman, medlare, förhandlingsledare, förhandlingsmedlare och opartisk ordförande – olika benämningar med mycket gemensamt

av Claes Stråth

Jag kommer i denna uppsats att ge en bild av att vara medlare. Bilden är min egen och bygger främst på egna erfarenheter av olika uppdrag av medlingskaraktär under mer än tio år. Andra personer involverade i medlingsarbetet kan ha andra iakttagelser att redovisa.



Som förberedelse till författandet av uppsatsen har jag bl.a. läst om framväxten att det statliga förlikningsväsendet och hittat följande citat från 1903 års riksdag som visar att åtminstone en riksdagsledamot var tveksam till nyttan och glädjen av en förlikningsman: "... utan det blir nog en liten byråkrat, som då det visar sig oro någonstades, sätter sig på tåget och reser dit och som nog i allmänhet kommer att resa tillbaka utan att ha lyckats uträtta något".<sup>1</sup> Som följer av denna redovisning ser min bild av medling och medlare annorlunda ut.

Jag kommer att ägna särskild uppmärksamhet åt de av Medlingsinstitutet, MI, förordnade fasta medlarna. De är numera relativt okända, både som funktion och som personer. De har emellertid under en stor del av 1900-talets förlikningsverksamhet varit viktiga, kanske det viktigaste inslaget i den statliga förlikningsinstitutionen.

För att komplettera min bild av medlare och medling får jag hänvi-

sa till andra uppsatser i denna jubileumsskrift, främst Rune Larsons och Sven-Hugo Rymans.

## Begreppet medlare

Ibland används andra begrepp än medlare – förlikningsman, förhandlingsledare, förhandlingsmedlare eller opartisk ordförande – och jag kommer att peka på likheter och skillnader i de olika uppdragen och benämningarna.

Medlare är det begrepp som har den bästa förankringen i massmedia och hos allmänheten. Även tidigare användes benämningen, t.ex. när någon omtalades som mästarmedlare. Detta trots att den statliga myndighet som föregick MI, Statens Förlikningsmannaaexpedition, förordnade fasta eller särskilda förlikningsmän eller att regeringen utsåg ledamöter i en förlikningskommission.

I samband med inrättandet av MI bestämdes att i medbestämmandelagen skulle de könsneutrala begreppen medlare och förhandlingsledare användas.

Parter som har av MI registrerade samarbetsavtal har ofta valt att ha annan benämning än medlare. I Industriavtalet och motsvarande avtal för IT- och Telekombranschen finns opartiska ordföranden. Den kommunala sektorn anlitar förhandlingsmedlare och på det statliga området kan opartiska rådgivare tillsättas. Inom delar av den privata sektorn finns förlikningsnämnder.

Begreppet opartisk ordförande har funnits som ett begrepp i det statliga medlingsväsendet sedan dess början. När Industriavtalet slöts 1997 användes opartisk ordförande för att markera att uppdraget var något annat och mer än en förlikningsmans.

## Fast medlare

Medlingsverksamheten byggde tidigare på de ursprungligen sju regionala förlikningsmännen. De som har ett intresse av fördjupning av de första 50 åren kan studera den särskilda skrift som utgavs av Socialstyrelsen 1956.<sup>2</sup>

*» Ofta har företagaren begränsade erfarenheter av och kunskaper om regler inom arbetsrätten. «*

Antalet ärenden som faller på de numera sex fasta medlarna varierar mellan åren och har minskat under senare år. En förklaring till minskningen är att vissa avtal inom byggbranschen har ändrats och därmed finns inte längre ett behov av indrivningsblockader för förfallen löne- eller semesterfordran. Antalet ärenden ökar ibland i ett visst distrikt därför att en facklig organisation aktivt arbetar för att få fler arbetsgivare att teckna kollektivavtal. Under senare år har antalet medlingsärenden med internationella inslag ökat.

**Fackets krav på kollektivavtal.** Det typiska ärendet som hanteras av den faste medlaren är att en facklig organisation, huvudsakligen ett LO-förbund, utan resultat krävt att få ett kollektivavtal med en arbetsgivare. Denne är vanligen inte medlem i någon arbetsgivarorganisation, har oftast få anställda och få eller ingen anställd som är medlem i facket. Ofta har företagaren begränsade erfarenheter av och kunskaper om regler inom arbetsrätten.

Den arbetsgivare som får ett fackligt krav att teckna kollektivavtal känner sig ofta illa behandlad av facket. Ibland tycker arbetsgivaren

att facket har varslat om stridsåtgärder för snabbt, ofta att den facklige ombudsmannen har varit hotfull, maktfullkomlig eller otrevlig. Inte minst arbetsgivare som är invandrare och med erfarenheter av fackliga organisationer från sitt hemland har ofta starka reaktioner mot fackets agerande; inte sällan beskrivs facket som "maffia". Till bilden hör också att många företagare med invandrarbakgrund arbetar hårt och ofta involverar familjen och släkten i företagets verksamhet.

**Hängavtal eller ...** Facken kräver regelmässigt att arbetsgivaren ska teckna hängavtal på branschens kollektivavtal. Hängavtalet är utformat enligt ett av facket fastställt avtalsformulär. För kravet på hängavtal talar, enligt facket, praktiska skäl. Det är svårt och dyrt och nästan omöjligt att teckna och vidmakthålla företagsavtal med specifika villkor (enligt uppgift från Fora finns drygt 56 000 företag som är bundna av hängavtal).

» *Kravet att teckna hängavtal uppfattas av en del arbetsgivare som ett ultimatum och en makt demonstration från facket.* «

Även principiella skäl, "konkurrensneutralitet", anges för att samma kollektivavtal ska gälla för alla företag inom en bransch även om företaget valt att inte ansluta sig till en arbetsgivarorganisation.

Kravet att teckna hängavtal uppfattas av en del arbetsgivare som ett ultimatum och en makt demonstration från facket. En del arbetsgivare förklarar sig villiga att teckna kollektivavtal men med ett innehåll som avviker från hängavtalet. Det kan röra villkor som redan, kanske sedan länge och i samförstånd med de anställda, tillämpas på



företaget (lönesystem, pensioner, försäkringar men också inflytande och samverkansfrågor) men som skiljer sig från hängavtalet.

Yrkande om hängavtal är besvärligt att hantera när arbetsgivaren är ett utländskt företag. Vissa delar av hängavtalets bestämmelser kan inte komma de anställda till del. Särskilt komplicerat är kravet på svenska avtalsförsäkringar om företaget uppger att det redan har försäkringar i sitt hemland och inte vill ha ytterligare kostnader för de svenska avtalsförsäkringarna.

*»En viktig del av den faste medlarens arbetsuppgifter är att redovisa det arbetsrättsliga regelsystemet.«*

Ibland accepterar facket ett företagsavtal istället för hängavtalet, ibland utnyttjas de dispositiva delarna i hängavtalet och ibland kan övergångsbestämmelser tillgodose arbetsgivarens krav.

**Informera om arbetsrätt.** En viktig del av den faste medlarens arbetsuppgifter är att redovisa det arbetsrättsliga regelsystemet. Inte minst om och under vilka förutsättningar som den fackliga organisationen får kräva kollektivavtal och understödja ett sådant krav med varsel om strejk eller blockad. Även frågor om sympatiåtgärder kommer upp. Arbetsgivarens rätt att tacka nej till kravet på kollektivavtal klarläggs liksom möjliga konsekvenser av ett sådant nej.

**Förklara den svenska modellen.** Ofta behöver en genomgång av regelsystemet kompletteras med en beskrivning av "den svenska modellen", både som den tillämpas i dag och dess historiska förklaring (Saltsjöbadsavtalet, Industriavtalet och annat). Tvisten 1995 om det

amerikanska leksaksföretaget Toys "R" Us kan då fungera som ett pedagogiskt exempel.<sup>5</sup> Det bör sägas att en del arbetsgivare inte är övertygade om den svenska modellens förträfflighet, inte minst efter avtalstvisten i Vaxholm 2004 mellan Byggnadsarbetareförbundet och det lettiska företaget Laval un Partneri Ltd, Laval.

**Ge trygghet och tid för eftertanke.** En viktig uppgift för den faste medlaren är att ge arbetsgivaren trygghet och tid för eftertanke – ett stöd som en enskild arbetsgivare annars kan få från en arbetsgivarorganisation eller från en advokat. För att kunna ge ett sådant stöd förutsätts att arbetsgivaren har förtroende för medlaren vilket inte alltid är självklart. En del arbetsgivare uppfattar medlaren som en del av den svenska modellen och som ett direkt stöd till facket och de fackliga kraven.

Ett sätt att få arbetsgivarens förtroende är att medlaren medverkar till att ge arbetsgivaren råd genom att begära att facket ska skjuta upp eller senarelägga de varslade stridsåtgärderna. Facket accepterar vanligen en sådan begäran från medlaren.

» *Inom LO-området kan gränsdragningskonflikterna oftast lösas internt inom LO även om det ibland kan ta tid.* «

**Två eller flera fack konkurrerar.** En särskild typ av medlingsärenden som ibland faller på den faste medlaren är att två fack konkurrerar om "avtalsrätten". Det kan vara svårhanterliga tvister för både arbetsgivare och medlare. Arbetsgivaren kan sägas tillhandahålla stridsarenan och stå för konfliktens konsekvenser men har egentligen

inga eller små möjligheter att lösa konflikten – vad än arbetsgivaren gör eller är beredd att göra riskerar att leda till en ny konflikt.

Ibland innebär kravet på ett kollektivavtal också rättsliga problem om det redan finns ett kollektivavtal som gäller på arbetsplatsen.

Inom LO-områden kan gränsdragningskonflikterna oftast lösas internt inom LO även om det ibland kan ta tid. Inom tjänstemannaområdet finns inte motsvarande förutsättningar för att lösa gränsdragnings tvister.

Ett kanske övertydligt exempel på avtalskonkurrens råder inom järnvägsområdet. Där finns tre fackliga organisationer som organiserar de ca 2 600 lokförarna. När arbetsgivaren har kollektivavtal med två fack kan fortfarande det tredje facket tillgripa stridsåtgärder trots att arbetsgivaren är skyldig att ge ut samma förmåner till alla anställda.

**Rättsliga invändningar.** En del ärenden som handläggs av den faste medlaren kan således innehålla rättsliga frågor, delvis av stort principiellt intresse. Till de senare hör ärendet som rörde Thyssen Hiss och rulltrappor 1997 och 1998 där frågan om undanträngning av ett tidigare träffat kollektivavtal aktualiserades. Mest rättsligt intressanta är de som kan sägas vara en del av globaliseringen och Sveriges internationella åtaganden. *Ihrebadens*<sup>6</sup>, Kurt Kellerman AB och Laval har eller kommer att prövas av Europadomstolen eller EG-domstolen.

Under senare år har arbetsgivarnas ställningstaganden i ökad utsträckning grundats på strikt rättsliga bedömningar. Det medför att det är svårare att hitta lösningar enligt den svenska modellen vilken bygger på parternas starka och frivilliga intressegemenskap med ömsesidiga kompromisser i intressefrågor. I flera av de uppmärksammade

tvisterna har arbetsgivaren företrätts av advokater vilka uppenbarligen har svarat för omfattande insatser.

**Syndikalisterna har varken kollektivavtal eller fredsplikt.** Även Syndikalisterna (Sveriges Arbetares Centralorganisation – SAC) aktualiserar regelmässigt ärenden som hanteras av den faste medlaren. Ofta rör deras ärenden en eller flera medlemmar som är missnöjda med arbetsorganisation, arbetsmiljön eller lönesättning. Eftersom Syndikalisterna normalt inte har träffat kollektivavtal kan de understödja sina krav med stridsåtgärder. Fack som har kollektivavtal kan, om de är missnöjda i en motsvarande situation, inte varsla om stridsåtgärder eftersom de är bundna av fredsplikt.

*» Inte minst Syndikalisterna aktualiserar frågor som kräver särskilt handlag. «*

Ibland blir medlingsärendena lite speciella. Inte minst Syndikalisterna aktualiserar frågor som kräver särskilt handlag då de dels har en särställning jämfört med avtalsbundna fack, dels ibland aktualiserar ovanliga ärenden. I mitten på 1990-talet varslade Syndikalisterna om stridsåtgärder under den internationella kvinnodagen 8 mars. En av deras stridsåtgärder var riktat mot Syndikalisterna som arbetsgivare. I en sådan situation kan inte ens en kreativ, kunnig och engagerad medlare bidra till att undanröja stridsåtgärden.

**Toys "R" Us och Laval.** Under senare år har ärenden som kan sägas vara en del av globaliseringen lett till insatser av den faste medlaren. Stort allmänt intresse har visats för det lettiska företaget Laval (2004)

men det första stort uppmärksammade ärendet var Toys "R" Us (1995) som sannolikt var av större internationellt intresse än Laval.

De två ärendena har vissa likheter. Företagen är båda utlandsägda med en företagsledning som har andra värderingar än vad som följer av den svenska modellen. En annan likhet var att andra fack vidtog sympatiåtgärder som fick avgörande betydelse.

Men olikheterna mellan de två ärendena är större. Toys "R" Us hade många anställda och flertalet var medlemmar i facket, personalen var relativt lågavlönad och företaget beskrevs allmänt negativt i massmedia. Detta gav ett starkt stöd i den allmänna opinionen för de fackliga kraven och åtgärderna. Dessutom var inte de rättsliga aspekterna dominerande 1995.

#### Av Medlingsinstitutet särskilt förordnad medlare

Uppdraget som särskilt förordnad medlare ändrade karaktär efter att MI bildades 2000. Förenklat kan uppdraget före ändringen formellt beskrivas som att medlaren skulle bidra till att rädda arbetsfreden. Efter 2000 består uppdraget av två delar, dels att verka för en väl fungerande lönebildning och dels att främja arbetsfreden; skulle dessa två syften kollidera får intresset av arbetsfred vika.<sup>5</sup> I begreppet en väl fungerande lönebildning ingår att den konkurrensutsatta sektorn ska vara lönenormerande.

#### OpO inom industrin och IT-Telekombranschen

Enligt det 1997 träffade Industriavtalet med tillhörande förhandlingsavtal finns opartiska ordförande, OpO, med i avtalet angivna



arbetsuppgifter. OpO:s arbetsuppgifter har påverkat medlarens roll även i den lagstiftning som gäller fr.o.m. 2000. OpO har emellertid mer långtgående rättigheter och skyldigheter än medlare i det statliga medlingsväsendet. OpO inom industrin respektive IT- och Telekombranschen är kontrakterade för ett år i taget och ska kontinuerligt följa verksamheten inom sina avtalsområden.

Under de tre avtalsrörelser – 1998, 2001 och 2004 – då Industriavtalet tillämpats har OpO spelat en aktiv och viktig roll, framförallt när de första och styrande avtalen inom industrin träffats.

### Förhandlingsmedlare inom den kommunala sektorn

Kommuner och landsting har ett samarbetsavtal i vilket finns regler om förhandlingsmedlare.

Sedan avtalets tillkomst har förhandlingsmedlare anlitats vid fyra tillfällen, tre har rört Kommunalarbetareförbundet (2001, 2003 och 2005) och ett SKTF, SSR och Ledarna (2001).

### » Förhandlingsmedlarens arbetsuppgifter och befogenheter framgår av samarbetsavtalet.«

Det kommunala samarbetsavtalet har valt en annan lösning än Industriavtalet vid anlitande av medlare. De tillsätts när behov finns, ibland kallade ad hoc-medlare, och liknar i denna del de särskilda medlare som förordnas av MI. Förhandlingsmedlarens arbetsuppgifter och befogenheter framgår av samarbetsavtalet. Att vissa oklarheter finns i samarbetsavtalet har bl.a. konstaterats i MI:s årsrapport för 2003.



Det har förts en diskussion om inte även den kommunala sektorn borde ha fasta förhandlingsmedlare enligt den modell som finns i Industriavtalet. Så här långt tycks parterna inom den kommunala sektorn – numera i praktiken en arbetsgivarpart och 30 fack – anse att den modell som valts har fungerat väl.

### Väl fungerande lönebildning

MI:s och medlarens roll är således beskrivna i proposition och riksdagsbeslut. Men dessutom måste MI och medlare agera konsekvent i enlighet med sitt uppdrag. Under 2001 ledde det till att medlarna i ett ärende som rörde Fastigo – Fastighetsanställdas Förbund inte lade ett nytt medlingsbud trots att de varslade stridsåtgärderna skulle träda i kraft. Medlarna gjorde bedömningen att den slutliga hemställan som redan överlämnats var förenlig med en väl fungerande lönebildning och att ett nytt dyrare bud skulle kunna äventyra lönebildningen. Medlarna frånträdde inte medlingen, de stod till parternas förfogande, men avstod från att presentera ett nytt förslag.

*» Arbetslivsministern har i sitt svar till Finansförbundet tagit ställning till förmån för MI:s och medlarnas agerande i tvisten. «*

Alla parter gillar inte tanken på den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll; kritik finns från både arbetsgivare och fack även om facken är de som är mest kritiska. Frågan kom på högkant i 2004 års avtalsrörelse där Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation och Finansförbundet hamnat tidsmässigt fel med hänsyn till de sam-

tidigt pågående förhandlingarna inom industrin. MI och medlarna agerade på ett sådant sätt att parterna enades om att ajournera sina förhandlingar i avvaktan på att industrin skulle bli klara. Finansförbundet har därefter tillskrivit arbetslivsministern och framfört sin kritik mot MI och medlarna. Arbetslivsministern har i sitt svar till Finansförbundet tagit ställning till förmån för MI:s och medlarnas agerande i tvisten.

» *Under avtalsförhandlingarna 2004 etablerades en ordning inom Svenskt Näringsliv som kallas förstärkt samverkan.* «

Ett sätt att medverka till att arbetsmarknaden har en väl fungerande lönebildning och där den konkurrensutsatta näringen är lönenormerande är att MI och parter med samarbetsavtal anlitar de personer som också är OpO inom industrin. Så har visserligen skett under åren men hade kunnat ha en ännu större omfattning om industrins parter hade haft en aktivare syn på att "låna ut" sina OpO till medlingsuppdrag utanför industrin.

**En hjälpsam medlare.** Att skylla på medlare för en träffad överenskommelse har alltid varit en möjlighet för parterna. Ibland har kritiken riktats mot konstiga avtalslösningar tillkomna i kompromissens intresse men framförallt att lönekostnadsökningarna varit för stora.

Ibland är de parter som berörs av en medling överens om att avtalsområdet ska få ett bättre utfall men ser en svårighet att överskrida den norm som etablerats på arbetsmarknaden. Den arbetsgivar-samordning som numera sker inom Svenskt Näringsliv (se nedan)

har bidragit till ökade svårigheter att överskrida normen. Det händer då att parterna vill att medlaren ska lägga ett sådant högre bud.

Före bildandet av MI hade det varit relativt oproblematiskt att tillgodose ett sådant gemensamt önskemål men med den nya ordningen – att medlaren också har ett ansvar för en väl fungerande lönebildning – blir situationen annorlunda. Om parterna är överens om en löneutveckling som, enligt medlaren strider emot en väl fungerande lönebildning och den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll, finns ingen anledning för medlaren att ta ansvar för en sådan högre nivå.

**Arbetsgivarsamordning genom "väktarrådet".** Under avtalsförhandlingarna 2004 etablerades en ordning inom Svenskt Näringsliv som kallas förstärkt samverkan. Den innebär i korthet att en tänkt överenskommelse som ett av förbunden inom Svenskt Näringsliv avser att träffa ska förankras i en grupp inom Svenskt Näringsliv, av en del kallad "väktarrådet", innan arbetsgivarparten får träffa avtalet. Denna nya ordning är väl känd även av de fackliga organisationerna och har medfört ett stöd för tanken att den konkurrensutsatta sektorn ska vara lönenormerande.

**Förtroendeuppdrag.** Att ha ett medlingsuppdrag, oavsett vilken benämning som används, är ett förtroendeuppdrag som granskas och mäts, främst av berörda parter men också av en omgivning som består av övriga delar av arbetsmarknaden, samhället i övrigt och massmedia. Med undantag för uppgiften som fast medlare har de direkt berörda parterna ett stort, i praktiken avgörande, inflytande på vem som utses som medlare. Den av MI särskilt förordnade medlaren har normalt föreslagits eller godkänts av berörda parter i den aktuella

tvisten. Inom de avtalsområden där det finns samarbetsavtal förfogar parterna helt över vem som anlitas för ett medlingsuppdrag.

*» Medlaren har en självständig ställning  
och agerar under eget ansvar.«*

För allt medlingsarbete gäller också att en framgångsrik medling, hur man nu mäter en sådan, förutsätter att medlaren kan föra förtroendefulla resonemang med parterna. Att kunna pröva idéer, hitta konstruktiva lösningar och till slut finna en kompromiss, en landningsbana, som båda parter kan acceptera underlättas av att medlaren kan föra öppna samtal med parterna.

**Självständig roll.** Medlare, fortfarande oavsett benämning, har ett stort utrymme att själv bestämma hur medlingen organiseras och vilka bedömningar som görs. Medlaren har en självständig ställning och agerar under eget ansvar men inom de gränser som följer av lag respektive kollektivavtal.

Den medlare som har utsetts av MI har att agera på ett sätt som överensstämmer med MI: s uppdrag, nämligen att verka för en väl fungerande lönebildning. Att verka för en väl fungerande lönebildning gäller inte direkt av lag för den som har uppdrag som grundas på samarbetsavtal. Däremot finns skrivningar i de olika samarbetsavtalen som liknar lagens bestämmelser.

**MI och medlaren.** MI svarar inte själv för medlingen även om det ibland beskrivs så i massmedia. MI utser medlare vilka självständigt utför sitt uppdrag. MI kan naturligtvis återkalla ett beslut om att

förordna medlare men om det inte sker är medlingsuppdraget fullföljt först när en överenskommelse är träffad eller när det inte längre finns risk för en arbetskonflikt. I den varslade konflikten inom bankerna i februari 2004 återkallades förordnandet som medlare sedan Finansförbundet tagit tillbaka sina varslade stridsåtgärder.

**Är medling ett misslyckande?** Är medling något som ska användas när parterna har misslyckats att på egen hand träffa ett avtal eller är det en integrerad del av ett förhandlingssystem?

När MI förordnar medlare kan det sägas vara ett misslyckande att parterna inte kunnat träffa ett avtal på egen hand. Misslyckandet behöver inte vara särskilt dramatiskt. Ofta är parterna överens om att söka hjälp av någon utomstående och begär då gemensamt att MI ska tillsätta medlare. Att parterna gemensamt begär medling utan att det finns ett varsel om stridsåtgärder är en skillnad jämfört med tidigare. Då var ett varsel närmast en förutsättning för medling. Medling har avdramatiserats vilket också framgår av MI:s rapportering om 2001–2005; i 47 av 67 ärenden där medlare har förordnats förelåg varsel om stridsåtgärder varav 14 sedan trädde i kraft.

Vissa branscher som inte har samarbetsavtal har ändå i avtal bestämt att medlare ska tillsättas om parterna inte har enats om ett nytt avtal viss tid innan det tidigare löpt ut.

OpO inom industrin och IT- och Telekombranschen utses för ett år i taget och har i avtalet bestämda arbetsuppgifter som innebär att de är en integrerad del av förhandlingssystemen.

**Vilka kunskaper och egenskaper bör en medlare ha?** Med början i Rehnbergkommissionen har nyrekryteringen av medlare i huvudsak



gjorts bland dem som varit aktiva som ledande företrädare för arbetsgivarorganisationer eller fackliga organisationer. Av Rehnbergkommissionens fem ledamöter hade fyra en bakgrund som partsföreträdare. Den tidigare dominerande gruppen av politiker och statliga ämbetsmän har blivit mindre. Detta gäller främst de medlare som utses av parter med samarbetsavtal men även merparten av de av MI särskilt förordnade medlare är tidigare partsföreträdare. De fasta medlarna är i huvudsak domare vid tingsrätter. Två av de sex fasta medlarna har haft uppdrag av MI som särskild medlare.

»*De fasta medlarna är i huvudsak  
domare vid tingsrätter.*«

Det är inte självklart att parterna utser tidigare partsrepresentanter från det egna området. Endast fyra av de 13 personer som varit OpO inom industrin under 1998–2006 kommer från industrin, fem har sin bakgrund i den offentliga sektorn och övriga fyra har tidigare arbetat i andra arbetsmarknadsorganisationer.

Jag har själv tidigare arbetat som arbetsgivarföreträdare. Det är naturligt med min bakgrund att poängtera vikten av att som medlare ha kunskaper om arbetsmarknaden men också om det arbetsrättsliga systemet, inte bara allmänt utan också i detaljfrågor om bl.a. lönesystem och arbetstid. Det har också visat sig nödvändigt att kunna kollektivavtalskonstruktioner. Under senare år har diskussionen alltmer rört att alla kostnader för arbetsgivaren ska räknas, vilket leder till krav på ökad kunskap hos medlaren. Även rent praktiskt har medlingsarbetet förändrats genom att medlare oftast själv skriver sina förslag.



**Varseltidens längd.** Det finns en uppfattning att korta varseltider försvårar medlaren's arbete. Längre varseltider skulle ge medlare bättre förutsättningar. I samband med bildandet av MI förlängdes också varseltiden. Idag gäller sju arbetsdagar som varseltid innan stridsåtgärder får träda i kraft.

Min erfarenhet är att varseltiden numera är tillräckligt lång under två förutsättningar, dels att MI snabbt kan utse medlare och dels att parterna är beredda att omgående inleda medlingen.

Varseltiden kan ibland bli för lång. Det kan gälla när ett nytt varsel är en upptrappning av tidigare varsel eller när varslet i sig innebär stora konsekvenser för verksamheten, t.ex. inom transportbranschen. Varseltiden används ofta av parterna för att argumentera internt och för massmedia för sin ståndpunkt i tvistefrågan. Det kan då vara svårt att samtidigt göra nödvändiga kompromisser och eftergifter för att nå en överenskommelse. Ofta behövs också det tryck på parterna som en nära förestående konflikt utgör för att pressa fram en överenskommelse.

**Begära att varslade stridsåtgärder ställs in.** Av MBL följer att medlare ska verka för att varslade stridsåtgärder ska skjutas upp eller ställas in. Tidigare har jag redovisat att det är vanligt att den faste medlaren begär att facket skjuter upp stridsåtgärder för att ge arbetsgivaren rådrum.

När det gäller uppdrag som särskild medlare hanteras frågan ofta annorlunda. Som en del i medlingen gör medlaren fortlöpande bedömningar om och när han ska begära att stridsåtgärderna skjuts upp. Mera sällan riktar medlaren en formell begäran om uppskjutande eller inställande av en stridsåtgärd. Ett skäl till detta är att vid denna typ av

medling är parterna vanligen etablerade organisationer som innan de varslat om stridsåtgärder har övervägt konsekvenserna.

» *Samarbetsavtalen bygger på att parterna ska träffa avtal utan stridsåtgärder.* «

En annan omständighet som gör att medlaren är sparsam med att formellt begära ett uppskjutande av stridsåtgärder är frågan vad medlaren bör göra om han får ett nej på sin begäran. Då har medlaren att bedöma om han ska begära att MI ska skjuta upp stridsåtgärderna; en förutsättning är enligt MBL att uppskjutandet främjar en god lösning av tvisten. Av lagens förarbeten framgår att MI ska tillämpa bestämmelsen restriktivt. Den har endast tillämpats två gånger (våren 2004 och vintern 2005). Den allmänna uppfattningen tycks vara att medlare och MI hanterade dessa tvister på ett riktigt sätt, d.v.s. att uppskjutandet främjade en god lösning av tvisten.

Samarbetsavtalen bygger på att parterna ska träffa avtal utan stridsåtgärder. Vissa avtal ger också medlaren möjlighet att skjuta upp varslade stridsåtgärder. För att ytterligare minska risken för stridsåtgärder sägs i en del samarbetsavtal att rätten till retroaktiva ersättningar förloras om en konflikt brutit ut.

**Att ha rätt – men vid fel tidpunkt.** En svår del i medlandet är att göra rätt vid rätt tidpunkt. Det räcker således inte att ha rätt utan att också att ha rätt vid rätt tidpunkt. Ofta vill medlaren driva på för snabbt för att kunna överlämna ett förslag till överenskommelse. Medlaren behöver därför vara lyhörd för förhandlingsledningarnas behov av tid för att kunna diskutera och förankra sina ställningstaganden.

De medlare som har sin bakgrund som tidigare partsföreträdare har ofta större förståelse för parternas interna arbete.

**Medlingen, massmedia och politiker.** Många medlingar är av stort intresse för allmänheten och för massmedia. Det gäller inte minst medling där det finns varsel om stridsåtgärder eller där stridsåtgärder har brutit ut. Särskilt påtagligt är uppmärksamheten vid medling som rör den offentliga sektorn eller transportbranschen. Också tvister av mer principiell natur är ibland av stort intresse för massmedia, t ex Toys"R"Us, Iherbaden och Laval. Det massmediala intresset visas på tidningarnas nyhets- och näringslivssidor men ofta också på ledarsidorna.

*»Det finns en stor risk att ett offentliggörande av ett medlarbud försvårar medlingsarbetet och äventyrar arbetsfreden.«*

Parterna använder massmedia för att föra fram sitt budskap och därigenom få stöd för sitt agerande. Ibland kan det massmediala intresset försvåra parternas arbete, t.ex. genom att en hemställan från medlare redovisas i massmedia innan parternas förhandlingsdelegationer haft möjlighet att bli informerad av sin förhandlingsledning. Det finns en stor risk att ett offentliggörande av ett medlarbud försvårar medlingsarbetet och äventyrar arbetsfreden och en väl fungerande lönebildning.

Även politiker agerar ibland till stöd för en av parterna. I synnerhet vid konflikter på den offentliga sektorn är det många politiker som känner sig manade att uttrycka sin uppfattning. Politiker är ju

företrädare för medborgarna och är därför att betrakta som arbetsgivare för den offentliga sektorn. Trots det har politiker ofta agerat som talesmän för de offentliganställda och de krav som de har i en avtalsförhandling. Deras stöd har ofta varit störande för medlingen.

Vid medlingen 2005 mellan Sveriges kommuner och landsting och Kommunalarbetareförbundet var det många politiker som talade för Kommunalarbetareförbundets sak. De var så många att det hade varit lätt att få många och inflytelserika medlemmar om någon hade startat Föreningen Kommunals Vänner.

*» Medlingsinstitutet har nästan uteslutande engagerat nya medlare som har sin bakgrund bland arbetsmarknadens parter.«*

Det stora intresset från massmedia och politiker medförde att vi som medlare föreslog att innehållet i våra medlarbud inte skulle offentliggöras. Parterna accepterade vårt förslag och ingen information kom utanför kretsen av de direkt berörda. Efter att parterna godkänt vår slutliga hemställan tycks intresset för medlemskap i Föreningen Kommunals Vänner ha slocknat. Det är oklart om det minskade engagemanget berodde på att massmedia och politiker tyckte att Kommunalarbetareförbundet varit framgångsrikt eller om det inte längre fanns egna framgångar att skörda.

**Medlare – kön och ålder.** Vem blir då medlare? Före Rehnberg-kommissionen var det före detta politiker och statliga ämbetsmän. Efter Rehnberg har det i allt väsentligt varit tidigare ledande partsrepresentanter som nyrekryterats som medlare. Detta gäller även

MI som sedan 2000 nästan uteslutande har engagerat nya medlare som har sin bakgrund bland arbetsmarknadens parter. Av dem som nyrekryterats är fyra kvinnor.

Anledningen till att det i huvudsak är tidigare partsrepresentanter som blivit medlare är att parterna har ett stort inflytande på valet av medlare. Det tycks heller inte funnits några invändningar från övriga delar av samhället mot denna utveckling.

»*Det finns få kvinnor som har uppdrag som medlare.  
En förklaring till det är att den grupp som varit  
urval till medlare har varit mansdominerad.*«

De flesta börjar som medlare när de avslutat sin verksamhet som politiker, statlig ämbetsman eller partsföreträdare. Vanligen är de då runt 60 år och kvarstår som medlare så länge de och omgivningen vill. Det är inte ovanligt att medlare är omkring 75 år. Jag själv började som medlare anlitad av Förlikningsmannae Expeditionen som fast medlare i Stockholms län och som särskilt förordnad medlare 1994. Jag var då yngst bland medlarna och nu, 12 år senare, är jag fortfarande yngst.

Det finns få kvinnor som har uppdrag som medlare. En förklaring till det är att den grupp som varit urval till medlare har varit mansdominerad. Eftersom medlare numera i stor utsträckning rekryteras från dem som tidigare varit ledande partsföreträdare kommer andelen kvinnor att öka när kvinnor med ledande uppdrag i arbetsgivarorganisationer och fack lämnar sina anställningar.

När det gäller att beskriva lämpliga personliga egenskaperna för en medlare får jag utgå från min bedömning av de medlare jag mött eller





~ JASÅ, ER MAN ÄR ENVIS OCH OMÖJLIG  
ATT KOMMA TILL TALS MED. VAD HAR  
HAN FÖR YRKE?  
~ HAN ÄR FÖRLIKNINGSMAN.

samarbetat med. Kreativitet, lyhördhet, uthållighet, ja kanske envis-  
het men inte tjurskallighet, är sådant som är viktigt. Att kunna skapa  
en trevlig stämning är nödvändigt, d.v.s. tvärtemot Torvald Gahlins  
beskrivning 1955:

"- Jaså, er man är envis och omöjlig att komma till tals med.  
Vad har han för yrke?  
- Han är förläkningsman."



## Sammanfattning

Inledningsvis citerade jag en riksdagsdebatt från 1903 där en av riksdagens ledamöter hade en begränsad tilltro till medlares möjligheter att bidra till lösningar. Min erfarenhet är en annan. Jag anser att medlingsväsendet och medlare spelar en viktig roll. Rollen som medlare varierar över tid men är också beroende av sakfrågorna.

Däremot anser jag att det är av mindre betydelse vad medlaren kallas. Att vara särskild medlare utsedd av MI innebär inte att uppgiften varje gång är densamma. Ingen medling är den andra lik. Det finns vissa gemensamma drag oavsett vilken benämning som används. Den viktigaste delen är förtroendet från parterna. Utan ett förtroende blir det inga uppdrag som medlare. Dessutom krävs att parterna har förtroende för medlarens kompetens, kreativitet och integritet. Kort sagt – medlaren har ett förtroendeuppdrag som måste förvaltas väl.



## Fotnoter

<sup>1</sup> Kungl. Socialstyrelsen, Särtryck ur sociala meddelanden 12:1956, Den svenska förläkningsinstitutionen under 50 år, s. 747

<sup>2</sup> Socialstyrelsen (1956)

<sup>3</sup> Se Ann Charlott Altstadt, Strejken på Toys"R"Us, En sommar som skakade Sverige, Ordfront 2001

<sup>4</sup> Se Kerstin Ekberg, Striden i Stenkyrka - en facklig prövning, Hjalmarsson & Högberg, 1999

<sup>5</sup> Prop. 2002/04:1



JAN-PETER DUKER är Vice VD vid Svenskt Näringsliv sedan 2001 och ansvarig för arbetsmarknad och förhandlingsservice. Dessförinnan var han från 1993 VD i Skogsindustrierna, Träindustriförbundet och Skogs- och Lantarbetsgivareförbundet. 1979-1993 hade han chefsbefattningar inom Skogsstyrelsen, Domänverket och Domän AB. Jan-Peter Duker är jurkand. och har tjänstgjort i Jönköpings tingsrätt, Göta Hovrätt och Marknadsdomstolen. Foto: Ateljé Ugglå

---

## Ett arbetsgivarperspektiv på medling

av Jan-Peter Duker

Ombedd att bidra med ett arbetsgivarperspektiv på medling vill jag göra några reflektioner beträffande medlingsverksamheten i samband med riksavtalsförhandlingar och även beträffande Medlingsinstitutets verksamhet mot bakgrund av de erfarenheter vi på arbetsgivar sidan gjort under de senaste åren.



En första reflektion är att tidpunkten för sådana betraktelser – sommaren 2005 – måste anses väl vald. Det svenska kollektivavtalssystemet har ju under senare tid kommit i centrum för uppmärksamhet och debatt på ett sätt som i hög grad tar sikte på de grundläggande reglerna och formerna för avtalsförhandlingarna och i detta sammanhang berörs givetvis även frågan om medling. Medlingsverksamheten är en viktig faktor på den svenska arbetsmarknaden när det gäller formerna för att fastlägga löner och allmänna anställningsvillkor.

Grundläggande förhållanden för det svenska kollektivavtalssystemet är en hög facklig anslutningsgrad, hög kollektivavtalsäckning och att organisationerna på ömse sidor på arbetsmarknaden – sammanlagt närmare 100-talet – har ett primärt ansvar för lönebildningsfrågorna på ett stort antal kollektivavtalsområden.

Den svenska ekonomin och arbetsmarknadens regelverk påverkas i ökad omfattning av snabb internationalisering och global konkurrens inom allt fler områden. Hela systemet är, och kommer att vara,

utsatt för ett mycket starkt omvandlingstryck. En starkt ökad ekonomisk integration reser frågor rörande hur den svenska modellen skall kunna anpassas till och fungera i en alltmer internationell ekonomi med ett stort flöde inte bara av varor utan även av tjänster över nationsgränserna.

*»Lagstiftaren förväntas tillhandahålla en fungerande spelplan, som ger balans och neutralitet.«*

En grundpelare i den svenska kollektivavtalsmodellen är att frågor rörande löner och anställningsvillkor skall hanteras av berörda parter i fria förhandlingar och inte via lagstiftning. Den gällande doktrinen är således att lönebildningen i allt väsentligt är kollektivavtalsparternas, och inte politikernas, ansvar. Lagstiftaren förväntas tillhandahålla en fungerande spelplan, som ger balans och neutralitet för parterna. Till denna hör regelverk och system för medling.

### Har det blivit vanligare med medling?

Utan att direkt kunna belägga det med siffror är det mitt intryck att medling, efter det att förhandlingar direkt mellan berörda parter strandat och, i många fall varsel om stridsåtgärder lagts, har blivit en klart mera frekvent företeelse än tidigare. Detta gäller inte minst på de stora, vägledande avtalsområdena inom olika sektorer.

Den roll som opartiska ordförande eller motsvarande har fått på områden med förhandlingsavtal förstärker bilden av ett kollektivavtalssystem som i stor utsträckning tar hjälp av utomstående för att lösa sina avtalsfrågor.

Är detta en utveckling på gott eller ont? Hur mycket av medling är önskvärt? Om man ser på förhandlingarna under de senaste 10–15 åren har det, även om man kan peka på förskräckande undantag, onekligen skett en betydande förbättring av disciplinen i förhandlingarna. Förhållandena i början och mitten av 1990-talet hade på en hel del håll drag av anarki. Den förbättring som ägt rum bl.a. genom stramare tidsplanering för förhandlingarna och tydligare framställande av yrkanden kan utan tvekan till stor del tillskrivas kraftfulla medlarinsatser. Man kan också peka på att medlare i många fall, men förvisso inte genomgående, har fått goda vitsord från de förhandlande parterna för sitt arbete.

Men när detta konstaterats finns det anledning att ställa ett antal frågor om det önskvärda i en utveckling som innebär att själva utgångspunkten – fria förhandlingar direkt mellan berörda parter i ett decentraliserat system – är på väg att naggas i kanten. Är den partsautonomi som vi brukar tala om när vi jämför arbetsmarknadsrelationerna i Sverige med förhållandena i andra länder på väg att bli en illusion? Är en ökad omfattning av medling något som förstärker eller försvagar systemet med fria förhandlingar?

### Konserverande eller moderniserande inslag?

Styrkan i ett decentraliserat kollektivavtalssystem hävdas ofta ligga i att ett sådant system i större utsträckning och snabbare än lagreglering kan anpassas till olika och över tiden skiftande förhållanden. Den svenska lönebildnings- och arbetsmarknadsmodellen, med tyngdpunkten i rikstäckande kollektivavtal, lägger även i detta perspektiv ett stort ansvar på förbundsparterna. Det är inte möjligt att i läng-

den upprätthålla ett system som inte upplevs som legitimt från båda sidor. Kraven på anpassningsförmåga hos det svenska avtals- och lönebildningssystemet har utan tvivel skärpts genom det allt starkare förändringstrycket i näringslivet och på arbetsmarknaden.

Svarar då avtalssystemet upp mot dessa allt starkare anpassnings- och förändringskrav? Detta är en fråga som också har bäring på medlingsverksamheten. Är det möjligt att möta förändringskraven i tillspetsade förhandlingslägen med varsel om stridsåtgärder eller hot därom med hjälp av medlarinsatser utifrån? Eller, omvänt, är det inte så att de berörda parterna själva och i fredliga former måste hitta vägarna? Vad kan ett mera frekvent användande av medling innebära för kollektivavtalens anpassning till nya förhållanden och för avtalens legitimitet?

Frågorna är kanske fler än svaren. Det torde emellertid vara få som hävdar att den bästa lösningen på hur ett kollektivavtal skall vara konstruerat anges i en slutlig hemställan från medlare i ett läge med utbruten eller hotande konflikt på ett avtalsområde.

» *Kraven på anpassningsförmåga hos det svenska avtals- och lönebildningssystemet har skärpts.* «

I ett tillspetsat läge, som det ju nästan per definition är fråga om när medling kommit till stånd, finns en risk att medlare gör det enkelt för sig genom att föra frågor av detta slag åt sidan, vilket innebär att förändringar skjuts på framtiden. Det finns också exempel på att medlare visat ringa förståelse för behovet av särskilda anpassningar till förhållandena på det enskilda avtalsområdet. Effekten blir ett ackumulerat anpassningsbehov.



Det finns ett uppenbart moderniseringsbehov när det gäller många kollektivavtal.

På åtskilliga områden diskuteras också sådana förändringar direkt mellan parterna, normalt genom att frågorna bereds i arbetsgrupper, frikopplat från riksavtalsförhandlingarna. Berörda parter kan i vissa fall känna ett behov av opartisk processhjälp utifrån, när det gäller sådana beredningsprocesser. I det sammanhanget riktas i många fall blickarna på erfarna medlare som konsulter eller "katalysatorer".

» *Det finns ett uppenbart moderniseringsbehov när det gäller många kollektivavtal.* «

Här skulle man kunna tala om en "mjuk" form av medling, där det för medlarens del mer är fråga om en roll som konsult än den traditionella rollen som medlare i ett läge när riksavtalsförhandlingar har strandat och varsel om stridsåtgärder aktualiserats. Det finns anledning att göra en klar åtskillnad mellan dessa olika roller, samtidigt som man får konstatera att det finns en efterfrågan på konsulttjänster inom detta område.

Oroande är att medling under senare år i ökad utsträckning har tillgripits i situationer där motsättningarna mellan de berörda parterna inte gäller lönefrågor av traditionellt slag utan allmänna anställningsvillkor och frågor av principiell natur. Speciellt i frågor av denna karaktär får man beakta risken att under medling framtvingade uppgörelser saknar erforderlig förankring och att de därför bidrar till att erodera tilltron till kollektivavtalet.

## Medlarnas resurser och befogenheter

När det gäller att bedöma medlingssystemet i traditionell och mera teknisk mening kan man diskutera hur den statliga medlingsverksamheten skall dimensioneras och byggas upp liksom vilka maktmedel som medlaren i den enskilda tvisten skall förfoga över.

I fråga om de medlarresurser som finns att tillgå, framför allt i anslutning till en stor avtalsrörelse, har ibland framförts synpunkten att det råder en besvärande knapphet på medlare med tillräcklig kompetens. Erfarenheten visar att sådana farhågor inte är berättigade. Det finns en stor kader seniora medlare med gedigen erfarenhet och av allt att döma finns en betryggande återväxt. Medlingsinstitutet har också på ett förtjänstfullt sätt byggt upp en organisation som utgör stöd för medlarna på olika sätt inte minst genom gemensamma aktiviteter av olika slag.

*»Oroande är att medling under senare år i ökad utsträckning gällt allmänna anställningsvillkor och frågor av principell natur.«*

När det gäller medlares maktmedel har en viss förstärkning skett av handlingsutrymmet genom möjligheterna till tvångsmedling och till att, visserligen inom mycket snäva ramar, skjuta upp varslade stridsåtgärder. På den här punkten har man kunnat se en tydlig aversion från medlare mot att tillgripa sådana möjligheter. Denna aversion är svår att förstå. Hur ser erfarna medlare på dessa möjligheter? Är handlingsutrymmet alltför kringskuret?

Om man särskilt granskar frågan om medlarnas handlingsutrymme är det, som vi ser det på arbetsgivar sidan, påkallat med en

väsentlig förstärkning av den mycket begränsade arsenal av åtgärder eller påtryckningsmedel som står till medlemmarnas förfogande. De tröga ventilerna måste bli avsevärt trögare än idag. Det finns t.ex. anledning att kräva att varslade stridsåtgärder inte skall kunna skjutas upp och därefter utan ny varselperiod åter sättas i kraft. Kraven på precisering av varsel bör också ställas högt.

### De grundläggande spelreglerna enligt lag

Det är emellertid inte främst på de här nämnda punkterna som det är angeläget med förändringar. Den avgörande frågan är, som vi ser det inom Svenskt Näringsliv, hur de grundläggande spelreglerna enligt lag utformas. En diskussion kring medling blir knappast meningsfull om den inte relateras till hur dessa spelregler är utformade.

»*De tröga ventilerna måste bli avsevärt trögare än idag.*«

Vi har från Svenskt Näringslivs sida pekat på den grundläggande obalansen mellan parterna i dessa grundläggande spelregler enligt lag. Inte minst har vi framhållit de skadliga effekterna av möjligheterna att vidta sympatiåtgärder, något som f.ö. kommit till användning i en lång rad fall under de senaste åren.

Det finns från senare tid också en rad exempel på hur fackliga organisationer med mycket begränsade stridsåtgärder och till ingen eller mycket ringa kostnad för egen del åstadkommer stor och rentav irreparabel skada inte bara för företagen utan också för tredje man. Redan varsel eller hot om varsel vållar i många fall stor skada.

Resultatet av den rådande obalansen är att arbetsgivarsidan, såsom det minst skadliga alternativ som står till buds, väljer att skriva på ett dåligt avtal framför att utsätta sig för varsel och utbruten konflikt. Här spelar f.ö. fackens möjligheter att successivt trappa upp en konflikt en avgörande roll. I bl.a. 2004 års förhandlingar kom som bekant sådana upptrappningsvarsel till användning på en rad områden.

Det behövs en balans mellan parterna. En nödvändig komponent i reglerna är en proportionalitetsregel. Det måste vara proportionalitet mellan en stridsåtgärds omfattning eller dess syfte och dess konsekvenser för företagen och tredje man.

»*Redan varsel eller hot om varsel  
vållar i många fall stor skada.*«

De problem som vi har sett under senare år härrör huvudsakligen från områden som helt eller till övervägande del är hemmamarknadsområden. I flertalet fall saknas här förhandlingsavtal. Förhandlingarna förs därför med utgångspunkt från de grundläggande konfliktreglerna enligt lag. Det är således den så gott som helt obegränsade konfliktträtten för de fackliga organisationerna som här gäller och det finns inte några självpåtagna restriktioner från de fackliga organisationernas sida av det slag som finns i Industrins Samarbetsavtal.

Medlare måste naturligtvis agera med de förutsättningar i form av lagstiftning m.m. som gäller. Man kan emellertid fråga sig vad medlare kan åstadkomma i situationer där den fackliga organisationen maximalt utnyttjar sina så gott som obegränsade konfliktmöjligheter. I ett akut konfliktläge är det lätt för den fackliga organisationen men även, det måste understrykas, för medlare att pressa arbetsgivarsidan

till eftergifter. En närmast retorisk fråga är om det finns samma möjligheter att utöva press på den fackliga organisationen. I hur många situationer av detta slag har medlarna med gott samvete kunnat säga att det slutbud som man presenterar "främjar en väl fungerande lönebildning"?

»*En nödvändig komponent i reglerna är en proportionalitetsregel.*«

Det finns ett klart behov av att sprida kunskap om hur de reella mekanismerna fungerar i vårt kollektivavtalssystem. Den obalans i de grundläggande spelreglerna som jag talat om är till stor skada för kollektivavtalssystemets legitimitet. Vi måste våga diskutera dessa grundläggande frågor. Att väja för dem och bara ta upp mer eller mindre perifera eller tekniska aspekter på regelverket leder in i skendiskussioner.

Medlingsinstitutet har på den här punkten ett stort ansvar. Att beskriva de här frågorna enbart med utgångspunkt från tabeller över antalet förlorade arbetsdagar till följd av utbruten konflikt är närmast att beteckna som desinformation. Här krävs en fördjupad analys.

Ingen ifrågasätter de grundlagsfästa rättigheterna att vidta fackliga stridsåtgärder. Inget samhälle tillåter emellertid stridsåtgärder helt fritt. Ingenstans torde friheten att vidta fackliga stridsåtgärder vara större än i Sverige. Obalansen mellan parterna är uppenbar. Hela systemet äventyras till följd av ett oansvarigt agerande av vissa fackliga organisationer som missbrukar den i princip oinskränkta konflikträtten. Framför allt bör vi uppmärksamma effekterna för och behovet av skydd för tredje man. I detta begrepp måste även innefattas par-



ter, företag och medarbetare som agerar ansvarsfullt och där det finns självpåtagna restriktioner för agerandet, t.ex. i form av förhandlingsavtal, och som inte har med den aktuella konflikten att göra eller som saknar möjlighet att påverka denna.

Det behövs ett perspektivskifte från krig till fred på arbetsmarknaden, inte bara på de områden som träffar samarbetsavtal. Tvärtom är behovet störst på de områden där sådana avtal saknas. Som de grundläggande reglerna är utformade motverkas en väl fungerande lönebildning.

»*Ingenstans torde friheten att vidta fackliga stridsåtgärder vara större än i Sverige.*«

I detta sammanhang må det tillåtas mig, som delaktig i de förhandlingar som 1997 resulterade i Samarbetsavtalet om industriell utveckling och lönebildning – det s.k. Industriavtalet – att framhålla den utomordentligt stora betydelse som detta samarbetsavtal har haft. Det vore angeläget med långt flera samarbetsavtal av Industriavtalets slag. Förhoppningar härom fanns i slutet av 90-talet, men dessa har inte infriats. Nya vägar måste prövas för att få till stånd mer av samarbete och mindre av medling/stridsåtgärder.

Jag vill än en gång understryka att de friaste tyglarna när det gäller möjligheterna att agera militant och tillgripa stridsåtgärder har de förbund som inte accepterar några restriktioner överhuvudtaget och som bortser från de skador som uppstår för tredje man. Hur kan detta upp- och nedvända förhållande tolereras? Lagstiftningen borde enligt min mening utformas så att skärpta regler tillämpas på områden där uppenbart missbruk förekommit och där det inte finns några avtal



som innebär att parterna själva reglerar dessa frågor. Med andra ord behöver lagstiftaren ge parterna tydliga och starka incitament att själva finna balanserade lösningar.

Här vill jag också göra en reflektion som inte har bäring på medling i snävare, mera teknisk mening, men som föranleds av att Medlingsinstitutet (jämfört med den tidigare förlikningsmannaexpeditionen) fått en tillkommande uppgift, vid sidan av att vara central myndighet för den statliga medlingsverksamheten, nämligen att verka för en väl fungerande lönebildning.

*»Lagstiftaren behöver ge parterna tydliga och starka incitament att själva finna balanserade lösningar.«*

I all medling i samband med riksavtalsförhandlingar berörs frågor om ekonomiskt utrymme och om kostnadsberäkningar. När det gäller medlare som förordnas av Medlingsinstitutet uppkommer med nödvändighet frågan hur medlarna i en aktuell tvist skall förhålla sig när det gäller det ekonomiska innehållet i en uppgörelse, mot bakgrund av Medlingsinstitutets uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning. Rimligtvis medför detta att överväganden av samhälls-ekonomisk natur skall vara vägledande, eller rentav avgörande, för medlingsarbetet på ett enskilt, kanske mindre, avtalsområde.

### Konjunkturinstitutets analyser

Under de senaste åren har Konjunkturinstitutet publicerat en rapport om de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen, som bl.a. presenterats vid höstseminarier arrangerade av Medlings-

institutet. Denna rapportering har efterhand byggts ut med alltmera detaljerade analyser, normativa resonemang om vilken löneökningstakt som är förenlig med samhällsekonomisk balans på längre sikt och även rent fördelningspolitiska resonemang. Analyserna på grov makroekonomisk nivå för hela samhällsekonomin har kompletterats med resonemang och analyser som förs ned till sektorsnivån. För många betraktare framstår detta som raska kliv i riktning mot generell och ganska detaljerad normsättning i statlig regi. Vad är nästa steg i denna utveckling?

Ingen röst i debatten pläderar för statlig inkomspolitik. Ändå utvecklas inom ramen för myndighetsverksamhet och med betydande resursinsatser makroekonomisk analys av normativt slag när det gäller lönebildningen. Detta gagnar knappast en väl fungerande lönebildning. I vissa analyser finns en klar tendens att lämna den makroekonomiska nivån och närma sig mikronivån. Med all respekt för Konjunkturinstitutets kompetens och resurser måste ändå konstateras att lönebildning på mikronivå inte är dess starkaste sida.

Denna utveckling borde bekymra även Medlingsinstitutet. Det finns en risk att Konjunkturinstitutet i kraft av sina resurser får en dominerande roll när det gäller ekonomiska bedömningar av betydelse för lönebildningen. Tyvärr måste man konstatera att genomslagskraften hos sådana sifferövningar av makroekonomiskt slag är mycket stor. "Träffbilden" när det gäller det ekonomiska värdet av olika uppgörelser är slående och borde mana till eftertanke, inte minst för Medlingsinstitutet som ju utifrån Konjunkturinstitutets rapporter om samhällsekonomin har att uppmärksamma lönebildningsproblem.

## Decentraliserad lönebildning

Det har skett en stark utveckling i riktning mot mer decentraliserad hantering av lönefrågorna. Denna utveckling bejakas på stora områden och av allt fler. Kontrasten är stark gentemot områden där avtalslösningarna sannerligen inte är i avsaknad av siffror och där förhandlingarna regelmässigt förs mot bakgrund av ett latent hot om stridsåtgärder med det övertag som detta ger den fackliga sidan. I vissa sammanhang utpekas utan någon egentlig analys denna utveckling och dessa "sifferlösa" avtal som ett problem. Det kan säkert vara ett problem, men ett överkomligt sådant, hur dessa avtal skall inordnas i olika tabellsammanställningar. Mer intressant är det grundläggande förhållningssättet, inte minst från Medlingsinstitutets sida, till denna typ av avtal. Är inte dessa att betrakta som väl fungerande inslag i den samlade lönebildningsbilden? Ett tydligare förhållningssätt vore på sin plats. Här finns också utrymme för utveckling av sätten att beskriva den lönebildning som sker enligt dessa avtal.

## Den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll

I Medlingsinstitutets instruktion sägs bl.a. att institutet särskilt skall "tillvarata och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll". Det finns all anledning att framhålla att denna princip är helt fundamental för att det svenska avtalssystemet, som det ser ut idag, skall kunna leverera ett för hela ekonomin godtagbart resultat. Samtidigt måste det ske en granskning av hur Medlingsinstitutet hanterar, och lyckas med, denna uppgift. Den grundläggande frågan är givetvis hur det i realiteten förhåller sig med den samsyn som det talas om i instruktionen.

Allt fler områden verkar i en internationell konkurrens som ständigt skärps. Den internationellt konkurrensutsatta sektorn förutsätts spela en lönenormerande roll. Samtidigt är det påfallande hur starkt förhandlingarna på många områden fortfarande präglas av bedömningar som inte utgår från den utlandskonkurrerande sektorns förhållanden. Fackliga krav, och tyvärr även många uppgörelser, kommer till som om lönebildningen vore en nationellt avgränsad angelägenhet utan behov av hänsynstagande till den internationella konkurrensituationen. Man måste tyvärr konstatera att det finns starka krafter som de facto arbetar för att ersätta den tydliga utgångspunkten om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll med andra lönepolitiska normer. Under senare år har sådana ansträngningar inte varit utan framgång. Här finns verkligen skäl att understryka vikten av att Medlingsinstitutet, och av Medlingsinstitutet utsedda medlare, i alla sammanhang på ett kraftfullt och tydligt sätt följer instruktionen.

» *Allt fler områden verkar i en internationell konkurrens som ständigt skärps.* «

Medlingsinstitutet skall enligt sin instruktion också följa utvecklingen i omvärlden, särskilt Europa, när det gäller löner, avtalsförhandlingar och arbetsmarknadslagstiftning. Med den internationella konkurrenskraften som utgångspunkt är detta en mycket viktig uppgift. Här finns anledning att sätta frågetecken för om Medlingsinstitutet har den kompetens och de resurser som krävs. Det räcker inte att på traditionellt maner titta på förhållandena i de "gamla" EU-länderna. Det är uppenbart för var och en att konkurrenssituationen gentemot

t.ex. de nya medlemsländerna i EU liksom mot en rad länder utanför EU är högst relevant. Även kvaliteten när det gäller bevakningen av "traditionella" konkurrentländer som Tyskland och Frankrike behöver höjas.

Det är angeläget att sådana omvärlds- och trendanalyser när det gäller lönebildningen, inte minst av internationaliseringens effekter, görs, diskuteras och sprids. Här kan Medlingsinstitutet lämna värdefulla bidrag. Det är också lovvärt att Medlingsinstitutet uppmärksammar forskning på detta område. I det sammanhanget är det viktigt att tydligare belysa företagets perspektiv på lönebildnings- och avtalsfrågorna.





ERLAND OLAUSON är LO:s förste vice ordförande och avtalssekreterare sedan 2003. Innan dess var han närmast LO:s kanslichef, och dessförinnan i 15 år chef för LO:s rättskydd, "facketts egen advokatbyrå". Han kom som jurist till LO 1976.

Foto: Gunilla Welin

---



## Medling ur ett arbetstagarperspektiv

*Erland Olsson*

Det krävs förändringar inom tre områden om Medlingsinstitutet ska kunna fortsätta sin hittills lyckosamma verksamhet: Åtgärder för att förmå parterna att ta större ansvar för sina avtal, arbetet med den "norm" som ska skapas inför varje avtalsrörelse, frågan om fördelningen av löneökningarna mellan olika grupper.



Statens förlikningsmannaexpedition hade som uppgift att utse medlare. Uppdraget för dessa medlare begränsades till att i en förhandling finna en för båda parter acceptabel kompromiss. Den förändring som nu inträtt är att Medlingsinstitutet utöver uppgiften att utse medlare har uppdraget att "verka för en väl fungerande lönebildning". Den sistnämnda uppgiften ska Medlingsinstitutet fylla genom att beskriva och analysera vad som sker på arbetsmarknaden samt genom att ta fram underlag för parternas arbete med att fastställa "normen" för lönebildningen inför varje lönerörelse. Medlingsinstitutet ska vidare genom samtal, seminarier och andra aktiviteter försöka underlätta parternas gemensamma arbete. Slutligen har Medlingsinstitutet utrustats med vissa maktbefogenheter för att undvika arbetsmarknadskonflikter.

### Traditionell medling

Huvuduppgiften för en medlare i en förhandling har inte förändrats. Den kompromiss som den traditionella medlingen ska leda fram till

ska för båda parter framstå som mera önskvärd än att någon av dem påbörjar eller fortsätter stridsåtgärder. Medlarens uppdrag blir att konstatera var "mittpunkten" mellan de båda parternas ståndpunkter ligger.

Att finna en sådan kompromiss är oftast inte så enkelt som det låter. En medling på arbetsmarknaden omfattar normalt flera olika delar som var för sig kan vara mycket komplexa. Framförallt kan det vara näst intill omöjligt att väga dessa olika delar mot varandra. Den avvägning som leder till att parterna antar medlarens slutbud beror på parternas respektive styrka i konflikten, den vikt som respektive sida tillmäter en viss fråga samt hur de värderar de olika frågorna inbördes. Grundförutsättningen för att en medlare ska lyckas med sitt uppdrag är därför att tvistefrågorna blir tydliga.

Medlingsverksamheten har i allmänhet fungerat mycket väl och har varit ett nödvändigt instrument för att undvika öppna konflikter på arbetsmarknaden. Förklaringen till det är att det har funnits god tillgång till skickliga medlare med stor integritet och gott förtroende hos både arbetsgivare och arbetstagare. Parterna på båda sidor har känt att medlarna inte har företrätt något särskilt intresse utan varit helt fokuserade på att lösa den aktuella tvisten.

Om det under de senaste årtiondena funnits något mer allmänt problem med medlingsverksamheten så har det varit att parterna ibland har flytt från sitt ansvar. Det har skett genom att någondera sidan alltför snabbt har ropat på medling. Resultatet blir i dessa fall att de avtalslutande organisationerna – inför sina medlemmar – tar ett mindre ansvar för det avtal som blir resultatet av medlingen.

Dessutom försvåras själva medlingen om parterna inte har "förhandlat i botten".

Medlingen kommer då att innefatta flera olösta frågor samtidigt som det blir diffust vilken vikt som parterna tillmäter dessa och hur de värderar de olika frågorna inbördes. Medlaren får mycket svårt att finna den lämpliga punkten för intresseavvägningen. Ofta tvingas medlaren förklara att en del av frågeställningarna inte kan lösas genom medling utan får lösas av parterna vid något annat tillfälle. Andra typer av frågor än direkta lönefrågor såsom t.ex. frågor om allmänna anställningsvillkor, arbetstagarernas inflytande i arbetet etc. förblir därför ofta olösta. Det är nämligen just i dessa frågor som det ofta är näst intill omöjligt att finna en lämplig avvägning inom ramen för en medling.

*»Om det funnits något mer allmänt problem med medlingsverksamheten så har det varit att parterna ibland har flytt från sitt ansvar.«*

Mot bakgrund av den mycket fria arbetsledningsrätt som arbetsgivaren anses ha i oreglerade frågor drabbar denna brist – på kort sikt – arbetstagar sidan. Långsiktigt drabbas emellertid också arbetsgivarsidan genom att detta riskerar att leda till att allt fler frågor förs över från parterna till det politiska systemet. Om arbetslivets regler inte – genom förändringar i kollektivavtalen – utvecklas i takt med människors värderingar och förväntningar på arbetslivet så kommer människor att ställa krav på sina politiker att lösa problemen åt dem. Lösningarna blir då beroende av tillfälliga politiska majoriteter och kommer växelvis att utformas enligt den ena eller andra sidans önskemål. Det är mycket tveksamt om en sådan utveckling är särskilt önskvärd från någondera partens sida.

Den fråga man bör ställa sig är om Medlingsinstitutet skulle kunna bidra till ett ökat ansvarstagande från parternas sida genom att i speciella fall vägra tillsätta medlare i fall då det är uppenbart att parterna inte har uttömt sina förhandlingsmöjligheter innan de begär medling.

*»Om arbetslivets regler inte utvecklas i takt med människors värderingar så kommer de att kräva att politikerna löser problemen åt dem.«*

Enligt den nya lagstiftningen har Medlingsinstitutet och därmed – i varje fall indirekt – också medlarna fått ytterligare en uppgift. De ska bidra till en väl fungerande lönebildning. Hur den uppgiften fullgörs har betydelse också för hur den traditionella medlaruppgiften kan genomföras. Som jag påpekat ovan är förtroendet från båda parter och självständigheten från varje utomstående intresse själva nyckeln till ett framgångsrikt medlingsarbete. Därför är det också från denna utgångspunkt viktigt att reflektera över denna nya uppgift. Jag återkommer till denna fråga längre fram.

### Bidra till "en väl fungerande lönebildning"?

Den första förutsättningen för att man ska kunna diskutera Medlingsinstitutets nya uppgift är att vi har en gemensam definition av begreppet "en väl fungerande lönebildning". En sådan definition återfinns i prop. 1999/2000:32 (sid 21). Där sägs följande:

"Det lönebildningsbegrepp som avses här är den samlade arbetskraftskostnadsutvecklingen för arbetsmarknaden i dess helhet. En väl fungerande lönebildning kännetecknas av att den

dels förmår kombinera en god reallöneutveckling med långsiktig hållbar sysselsättningsstillväxt genom att generera en kostnadsutveckling som givet produktivitet utvecklingstakten inte överstiger den i våra viktigaste konkurrentländer, dels i så liten utsträckning som möjligt ger upphov till arbetsmarknadskonflikter som orsakar kostnader och effekter för tredje man.”

» Lönebildningsmodellen måste leverera löneökningar för alla grupper i samhället samt bidra till en lönestruktur som de flesta anser rimlig. «

För att uppnå denna goda lönebildning infördes ett antal förändringar i lagstiftningen som enligt propositionen syftade till att:

- utvecklingen av arbetskraftskostnaderna och dess konsekvenser för den samhällsekonomiska utvecklingen skulle lyftas fram genom en förbättrad lönestatistik och mer regelbundet genomförda analyser av hur lönebildningen fungerar
- ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadens parter och staten skulle bli tydligare
- fördelen med avtal för reglering av förhandlingsordningar och för vidtagande av stridsåtgärder skulle framhållas.

Det är lätt att instämna i den allmänna definitionen av begreppet ”väl fungerande lönebildning”. Den ger dock vid första påseende intrycket av att det finns endast en ekonomisk restriktion för lönebildningen. Ska den modell för lönebildning som vi väljer fungera även under en längre period finns det dock ytterligare en restriktion. En social restriktion.



tion som innebär att lönebildningsmodellen måste leverera löneökningar för alla grupper i samhället samt bidra till en lönestruktur som de flesta arbetsgivare och löntagare anser rimlig. Om denna förutsättning inte uppfylls kommer varje lönebildningsmodell att bryta samman.

### Medlingsinstitutets nya uppgift

Under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet var Sverige och därmed Sveriges löntagare illa ute. Trots höga nominella lönelöft var reallöneökningen i stort sett obefintlig, arbetslösheten rusade i höjden, den svenska industrins konkurrenskraft försämrades dramatiskt, underskotten i statens och kommunernas ekonomi var enorma. Den svenska valutan utsattes för stora spekulationer. Långivarnas förtroende för Sverige var mycket lågt. Sverige tvingades därför till en brutal anpassning av sin ekonomi till nya förutsättningar med låg inflation och mera stabil växelkurs. Genom det s.k. Rehnbergsavtalet, tillkomsten av olika förhandlingsavtal såsom Industriavtalet och en mycket omfattande folkbildning inom fackföreningsrörelsen växades tidigare höga nominella lönelöft ner till betydligt lägre tal. Detta ledde till att svensk industris konkurrenskraft återställdes samtidigt som löntagarna fick ökade reallöner och minskad arbetslöshet.

Skapandet av Medlingsinstitutet med dess nya uppgift var ett försök att säkerställa att den positiva utvecklingen kunde fortsätta också i en situation med ökad sysselsättning och ökad lönsamhet i företagen. Sedan Medlingsinstitutet började sin verksamhet har följande hänt beträffande lönebildningen.

Löneandelen av det samlade produktionsresultatet har på samma sätt som i andra industrialiserade länder minskat till förmån för



arbetsgivarna och deras ägare. Om man vill åstadkomma en förändring i denna fördelning är det i huvudsak en fråga som kräver internationella åtgärder. Medlingsinstitutet ska vara neutralt och har inget ansvar för dessa fördelningsfrågor. Denna förändring av fördelningen av produktionsresultatet ställer emellertid stora krav på trovärdigheten i det underlag som Medlingsinstitutet producerar som underlag för den process som sker för att fastställa det samlade löneutrymmet. Att fastställa löneutrymmet är parternas uppgift i fria förhandlingar men deras ställningstaganden vilar i hög grad på Medlingsinstitutets underlag. Dogmen för Medlingsinstitutet är att en total löneökning som motsvarar inflationen och produktivitetsökningen i ekonomin i relation till våra viktigaste konkurrentländer leder till en optimal löneökning. Om parterna ska ta hänsyn till Medlingsinstitutets underlag måste de känna förtroende för detta. Den uppgiften försvåras om löntagarna upplever att de har svårt att förhandla sig till en rimlig del av produktionsresultatet.

*» Att fastställa löneutrymmet är parternas uppgift  
i fria förhandlingar.«*

För löntagarna har de avtalsrörelser som ägt rum efter Medlingsinstitutets tillkomst – i viss mening – varit mycket framgångsrika. De nominella löneökningarna har minskat väsentligt och är numera i takt med våra viktigaste konkurrentländer. Huvuddelen av Sveriges löntagare har fått påtagligt ökade reallöner jämfört med tidigare samtidigt som arbetslösheten har minskat. Det sistnämnda har dock inte skett i den utsträckning som löntagarna haft anledning att förvänta sig.

Särskilt för kvinnor och arbetare har utvecklingen emellertid haft en baksida.

Löneskillnaderna mellan kvinnor och män har inte minskat under de senaste tio åren.

Den sammantagna löneökningen för arbetare har varit betydligt lägre än för tjänstemännen trots att tjänstemännens avtalsenliga höjningar i allmänhet varit lägre. Också inom tjänstemannakollektivet har löneökningarna varit mycket ojämnt fördelade. Relativa förlorare också inom tjänstemannagrupperna har varit tjänstemän med låg lön och kvinnor.

Samtliga löntagare har väsentligt förbättrat sin ställning i absoluta tal, men kvinnor och arbetare har förlorat i relation till män respektive tjänstemän.

### »Bristerna i fördelningen av löneökningarna hotar den framtida lönebildningen.«

En grupp som uppenbarligen inte ansett sig omfattad av ansvaret för en väl fungerande lönebildning är företagsledarna i de stora företagen. De har under den tid som Medlingsinstitutet funnits beviljats ökning av sina löner och övriga förmåner som totalt saknar kontakt med det som de anser bör gälla för övriga löntagare i Sverige.

Bristerna i fördelningen av löneökningarna hotar den framtida lönebildningen. Människor kommer inte att i längden acceptera en lönebildning som levererar ett resultat som ur fördelnings synpunkt strider mot det som de flesta anser vara rimligt. Enskilda grupper eller olika fackförbund kommer i så fall att välja att inte underkasta sig en gemensam process som leder fram till konsensus om vilket

löneutrymme som står till förfogande. Risken är att vi då kommer tillbaka till en situation där löneökningar inom ett område leder till kompensationskrav på andra, som i sin tur leder till nominella löne-lyft långt utöver det som ekonomin tål. Detta kommer att leda till risk för inflation som i sin tur kommer att föranleda Riksbanken att höja styrräntan. Det dämpar i sin tur investeringarna och efterfrågan med ökad arbetslöshet och sänkta reallöner som följd.

*»Risken är att vi då kommer tillbaka till en situation där löneökningar inom ett område leder till kompensationskrav på andra.«*

Om Medlingsinstitutets hittills framgångsrika verksamhet ska bestå måste därför samtliga parter på arbetsmarknaden bidra till lösningar också på dessa fördelningsfrågor.

I Medlingsinstitutets uppdrag ingår också att minimera antalet arbetsmarknadskonflikter. I denna del av sitt arbete har institutet varit oerhört framgångsrikt. För den privata delen av arbetsmarknaden har antalet förlorade arbetsdagar på grund av arbetsmarknadskonflikter varit bland de lägsta i Europa. Även om man inräknar det offentliga området, där vi har haft en stor konflikt inom det kommunala området under senare år, så hamnar Sverige i mitten bland Europas länder.

### Förutsättningar för Medlingsinstitutets fortsatta arbete

Av det jag hittills beskrivit framgår att det enligt min uppfattning framför allt är inom tre områden som det krävs förändringar om Medlingsinstitutets ska kunna fortsätta sin hittills så lyckosamma

verksamhet. Det gäller åtgärder för att förmå parterna att ta större ansvar för sina avtal. Det gäller arbetet med den "norm" som ska skapas inför varje avtalsrörelse och det gäller frågan om fördelningen av löneökningarna mellan olika grupper.

**Normbildningen.** Den konsensus som hittills uppstått om det ungefärliga löneutrymmet vilar, som jag tidigare beskrivit, på att parterna i stort sett har haft förtroende för det material som Medlingsinstitutet och andra statliga organ såsom Konjunkturinstitutet har tagit fram. Underlaget ska vara relevant och vila på klara fakta. Ska parterna kunna bära ansvaret för lönebildningen måste det dock stå helt klart att det inte är dessa statliga organ som sätter "normen".

Mot denna bakgrund måste det underlag som lämnas av Konjunkturinstitutet förändras. Hittills har institutet ansett att man kan lämna ett underlag som på två decimaler när anger hur stort det totala löneutrymmet är och med samma noggrannhet hur mycket av detta utrymme som bör fördelas genom avtal och hur mycket som bör fördelas via marknaden. Ett underlag av detta slag brister i trovärdighet på två sätt. Dels ger det intryck av att det finns vetenskapliga metoder för att fastställa det exakta löneutrymmet dels ger sig Konjunkturinstitutet genom dessa bedömningar direkt in på det område som parterna ska ha ansvaret för. Det gäller såväl löneökningarnas storlek som fördelningen av dessa.

När det gäller det vetenskapliga underlaget är bestämningen av produktivitetens utvecklingen i Sverige och våra konkurrentländer den mest bräckliga delen. Den bygger i väldigt hög grad på vaga bedömningar som bara i begränsad utsträckning grundar sig på fakta. Här krävs det ökade kunskaper, förbättrade mätmetoder och större trans-

parens i hur beräkningen sker. Man borde i varje fall överge metoden att ange produktivitetsförbättringen på två decimaler när. Det ger nämligen intryck av en exakt vetenskap trots att det i själva verket rör sig om mycket grova uppskattningar. Kort sagt bör det underlag som levereras till parterna öka i trovärdighet genom att det inte är så utformat att det ger intryck av att man har betydligt mer detaljerad kunskap än vad som är fallet.

Konjunkturinstitutet bör inte heller ange med förment exakta siffror hur höga de generella lönelysten bör vara. När man gör det innebär det att ett statligt verk gör intrång i arbetsmarknadsparternas fria förhandlingsrätt på ett sätt som knappast är förenligt med statens neutrala roll. Denna kritik blir ännu starkare när Konjunkturinstitutet beskriver vilken del av löneutrymmet som bör fördelas genom avtal och vilken del som bör fördelas av marknaden. Det innebär att man i praktiken ingriper i fördelningen mellan olika grupper av löntagare. Inte heller det är förenligt med statens neutralitet i förhållande till arbetsmarknadens parter.

» *Konjunkturinstitutet bör inte ange  
med förment exakta siffror  
hur höga de generella lönelysten bör vara.* «

**Fördelningsfrågor.** Frågan om fördelningen mellan olika löntagargrupper är inte en uppgift för Medlingsinstitutet utan för arbetsmarknadens parter. Den norm som ställs upp för att löneökningarna ska vara förenliga med en väl fungerande lönebildning innebär ju inte att alla löntagare alltid ska få den löneökningen. Avsikten är istället



att löneökningarna kan skilja sig åt mellan olika grupper av löntagare men att helheten ska rymmas inom "ramen".

Denna möjlighet till olikbehandling av skilda grupper är alldeles nödvändig om systemet inte ska bryta samman. Skillnader i löneökning kan krävas av marknadsskäl. Människor ska kunna lockas till områden som växer och som har behov av arbetskraft. Men löneökningarna måste också framstå som rättfärdiga och ge en sammantagen löneprofil som överensstämmer med det allmänna rättsmedvetandet. Alla fackliga organisationer, som har styrka nog att genom fackliga stridsåtgärder driva igenom löneökningar för den egna gruppen, måste respektera "normen" annars upphör systemet att fungera.

*» Löneökningarna måste också framstå som rättfärdiga och ge en sammantagen löneprofil som stämmer med det allmänna rättsmedvetandet. «*

Fördelningsfrågor är därför inte enbart en fråga för kvinnor och lågavlönade utan ett gemensamt intresse för alla aktörer på arbetsmarknaden om man ska kunna bevara och utveckla en "väl fungerande lönebildning". Det är inte heller frågor som går att lösa på förbunds-nivå eller genom åtgärder inom en viss del av arbetsmarknaden utan kräver en samsyn av alla aktörer på arbetsmarknaden. De vore oerhört olyckligt om några av arbetsmarknadsorganisationerna i framtiden anser sig stå vid sidan av eller över denna problematik. Det kommer i så fall på sikt att leda till ett resultat där vi alla är förlorare.

Den – ur majoritetens av löntagarnas synpunkt – sneda fördelning av löneökningarna som skett har i stor utsträckning uppstått genom



att arbetsgivare delat ut löneökningar utöver dem som följer av de centrala löneavtalen eller inom ramen för s.k. sifferlösa avtal. En viktig del i resultatet av en diskussion om dessa frågor mellan berörda parter måste därför sannolikt bli en starkt förbättrad statistik och kontroll också över den lokala lönebildningen i de olika företagen.

»Det vore oerhört olyckligt om några av arbetsmarknadsorganisationerna anser sig stå över denna problematik.«

Medlingsinstitutet ska, utöver att utse medlare med uppdrag att lösa den aktuella tvisten, verka för en väl fungerande lönebildning. Detta innebär rimligen att även de medlare som utsetts av institutet är förhindrade att bidra till lösningar som motverkar en väl fungerande lönebildning. Frågan är hur de ska kunna leva upp till denna nya begränsning i sitt arbete och samtidigt bibehålla det för uppdraget helt nödvändiga förtroendet hos parterna. Svaret på den frågan måste vara att den "norm" för lönebildningen som sätts under varje avtalsrörelse inte kan anges i form av en och samma procentuella löneökning för alla grupper. På denna punkt har systemet uppvisat brister. I den senaste lönerörelsen skulle – enligt medlarna – alla avtal för arbetare medföra en löneökning på tre år på 7,3 procent. För det fall att något kollektiv skulle ha högre procentuella löneökningar än så skulle de motiveras av kostnadsbesparande ändringar av avtalens allmänna anställningsvillkor. Detta innebär om det drivs till sin spets att de relativa löner som gällde år 2004 ska gälla för all framtid. Detta är en helt orimlig position som, om den genomförs konsekvent i framtida lönerörelser, kommer att medföra att systemet bryts sönder.

Den "lönenorm" som parterna förväntas respektera måste innebära att olika kollektiv kan förhandla sig till olika storlek på sina löne-lyft inom ramen för den fastställda normen. Det innebär att normen måste uppfattas som ett intervall snarare än ett precist angivet procental.

Om medlarna ska kunna behålla det förtroende från båda parter som är nödvändigt för att kunna medla på ett effektivt sätt måste den sistnämnda ordningen förändras.

*» Detta innebär om det drivs till sin spets  
att de relativa löner som gällde år 2004  
ska gälla för all framtid. «*

### Sammanfattningsvis

Medlingsinstitutets verksamhet tillsammans med de olika förhandlingsavtalen har hittills bidragit till en mycket lyckosam utveckling för Sveriges löntagare. Det är därför av avgörande betydelse för såväl företag som löntagare i Sverige att denna positiva utveckling kan fortsätta. Ska det vara möjligt måste dock arbetet med den s.k. lönenormen utvecklas ytterligare liksom arbetet med att åstadkomma en fördelning av löneökningarna i samhället som leder till ett resultat som kan godtas av en bred majoritet av landets löntagare och arbetsgivare. En viktig del i ett sådant arbete är sannolikt en förbättrad och preciserad lönestatistik som inkluderar alla grupper och avtalsområden på arbetsmarknaden. Medlingsinstitutet bör vidare undersöka möjligheterna att stimulera parterna att ta ett djupare ansvar för sina förhandlingar och avtal. Det kan exempelvis ske genom att Medlings-

institutet vägrar tillsätta medlare i de situationer då parterna uppenbarligen inte förhandlat färdigt.

Om de ovan beskrivna åtgärderna genomförs kommer Medlingsinstitutet med stor sannolikhet att även i fortsättningen bli en mycket betydelsefull faktor för att göra det möjligt för parterna på arbetsmarknaden att ta det fulla ansvaret för en väl fungerande lönebildning.





TORGEIR AARVAAG STOKKE, dr. polit.  
i sociologi och forskningsledare vid  
forskningsstiftelsen Fafo i Oslo. Han  
har forskat bl.a. om arbetslivsrelationer,  
kollektiv arbetsrätt, kollektivavtals-  
förhandlingar och disputerat på medling  
och annan konfliktlösning i de nordiska  
länderna. Han var expert i en statlig  
utredning som 2000-2001 utvärderade  
de norska reglerna för medling.  
Foto: Kari Folkenborg

---

## Medling i ett nordiskt perspektiv

av Torgeir Aarvaag Stokke

Medlingens utveckling i Sverige är unik i Norden. Anledningen är inte bara nationella medlingsregler och -traditioner, utan minst lika mycket parternas inställning till medling. Lagändringarna och inrättandet av Medlingsinstitutet 2000 innebar å ena sidan att svensk praxis blev mer lik praxis i övriga Norden, men å andra sidan är Sverige ensamt om att tillåta parterna att själva organisera sin konfliktlösning genom avtal om förhandlingsordning.



Medling är ett svårt studieobjekt. Det hör till medlingens natur att mycket av medlingsaktiviteten är dold och att det som till sist når offentlighetens ljus främst är utfallet av medlingen. Medlingsprocessen är med andra ord vanskelig att få grepp om. Än mer vanskligt blir det när processen är avhängig av vem som är medlare. Om processen därtill är beroende av vilka parter som ingår, kan utsikterna för en meningsfull jämförelse av medling i de nordiska länderna te sig än sämre. En betydelsefull norsk observatör har formulerat det enligt följande:

"Vad medlingsinstitutet angår, är det annars otvivelaktigt så att dess effektivitet är avhängig av hur de människor är formade som utgör dess ledning. Det är härvid typiskt att man i *arbetstvistlovens* förarbeten från första stund accentuerade personens betydelse. Det är likaså typiskt att man såväl på arbetsgivar- som arbetstagarhåll givit uttryck för att grundvillkoret för att det

offentliga medlingsinstitutet på allvar ska kunna fylla en mission, är att dess ledare inte bara har insikt och erfarenhet, utan dessutom besitter en naturlig auktoritet och integritet. Å andra sidan är det inget tvivel om att möjligheterna för en lyckad medling också i stor utsträckning beror på hur parterna i intressetvisten förhåller sig. Gentemot aggressiva, misstänksamma och kvalificerat ovilliga parter kommer även den mest talangfulla medlare till korta. På det hela taget befinner man sig här på ett område där en rad psykologiska, ekonomiska och sociala moment gör sig gällande i varierande grad. Om medlingsverksamheten kan man därför med fog säga det samma som den danske juristen Viggo Bentzon på sin tid uttalade om rättsutövningen, nämligen att den i betydligt högre grad har karaktären av en undermedveten konst än av en vetenskapligt medveten metod.<sup>17</sup>

*»I den här artikeln illustreras och diskuteras först några mer formella skillnader kopplade direkt till de olika regelverken.«*

Syftet med den här artikeln är inte att diskutera denna "undermedvetna konst"; det får vara upp till tidigare och nuvarande medlare. Likafullt kan det hävdas att det finns drag i medlingsprocessen som återspeglar såväl det nationella regelverk som medlingen bygger på, som de medlingstraditioner som utvecklas över tid samt mer eller mindre stabila partsstrategier. Sådana ramar för medlingsverksamheten kan jämföras mellan länder och hjälpa oss förstå lite mer av skillnaderna inom Norden. I den här artikeln illustreras och diskuteras först några mer formella skillnader kopplade direkt till de olika re-



gelverken. Dessa skillnader kan vara ganska stora, men inte alltid viktiga för praxis. Därefter behandlas förhållandet mellan medling och samordning av avtalsrörelsen. Det är på den punkten som den svenska utvecklingen skiljer ut sig. Å ena sidan var Sverige det första nordiska land som fick en medlingsinstitution (1906), men å andra sidan är Sverige också det enda nordiska land där det förekommit viktiga diskussioner och regeländringar under det senaste decenniet.

### Viktiga och oviktiga skillnader

Vi kan börja med ett enkelt exempel. I internationell litteratur stöter man ofta på en distinktion mellan "förlikningsarbete" (*conciliation*) och "medling" (*mediation*).<sup>2</sup> Huvudskillnaden är om medlaren har möjlighet att på eget initiativ lägga fram förslag till lösning av tvisten, som parterna måste välja att avvisa eller acceptera. Vidare finner vi en viktig insikt i ett tidigt, men viktigt, bidrag till studiet av medlarens roll i kollektivavtalsförhandlingar:

"Att ge en rekommendation, att öppet axla ansvar för utgången, är riskabelt för medlaren – det exponerar honom för risken att den ena eller den andra sidan blir missnöjd, och kan minska hans popularitet inför kommande medlingar."<sup>3</sup>

Var står då de nordiska länderna i detta sammanhang? Vi kan ta som utgångspunkt att det är institutioner för *medling* som utvecklats i Norden, eftersom möjligheten att lägga fram medlingsförslag är central i samtliga nordiska länder. För att motverka oönskade effekter av framlagda medlingsförslag finns flera tänkbara möjligheter. En av dem är



MEDIAREN JARL HJALMARSON på väg till förhandlingar i SAF-huset på Blasieholmen i Stockholm. Bilden är troligen från SAF-LO förhandlingarna 1965-66. Bilden kommer från SAF:s arkiv.

att använda medlare med stark personlig auktoritet; en annan är att inrätta medlingsinstitutioner med mer permanenta medlare. På den här punkten skiljer sig de nordiska länderna åt. I Norge, Danmark och Finland finns en eller flera riksmedlare. Detta har även diskuterats i Sverige, men det svenska systemet har ändå förblivit baserat på externa medlare. Skillnaden behöver dock inte vara så stor i praktiken. Några exempel är "trollkarlen" Jarl Hjalmarsons medlingskommissioner på 1960-talet, Bertil Rehnbergs långvariga arbete och "supermedlarna" Lars-Gunnar Albåge och Rune Larson. Deras betydelse har säkert varit lika stor som de övriga nordiska ländernas riksmedlars. Med skapandet av Medlingsinstitutet 2000 har också svenska medlars auktoritet stärkts. Därmed framstår ännu tydligare att de formella skillnaderna inom Norden inte alltid behöver betyda så mycket i praktiken.<sup>4</sup>

## Medlingens befogenheter

En annan viktig skillnad knuten till medlingsverksamheten är vilka befogenheter som finns. Tabell 1 visar schematiskt de befogenheter som de nordiska medlingsinstitutet är utrustade med.

### Medlingsinstitutens etablering och befogenheter

	Sverige 1906	Danmark 1910	Norge 1915	Finland 1925
Etablering				
Varselpått	x	x	x	X
Pått för part att delta i medling	x	x	x	X
Rått att förlånga varseltid	x	x	x	X
Medlemsomröstning		x		
Koppling		x	(x)	
"Nedkåtning"		x		
Ny medling			x	

Befogenheterna har kommit till vid olika tidpunkter och i samtliga länder har det skett betydande ändringar efter den första etableringen. Rätt att förlänga varselperiod infördes i Danmark 1927 och i Finland 1938, men i Sverige först 2000. Regler för omröstning och koppling (d.v.s. att flera olika medlingsförslag behandlas som ett samlat förslag) infördes i Danmark 1934 och i Norge 1934/1935, men blev i praktiken satt ur funktion i Norge genom en lagändring 2002. Historien visar även många exempel på inspiration och efterföljd mellan de nordiska länderna.

**Tre befogenheter är gemensamma i alla länderna:** varselplikten, parternas plikt att delta i medling och rätten att förlänga varselperioden för stridsåtgärder. Ändå finns stora skillnader i hur dessa befogenheter är utformade. Orsakerna finns både i lagstiftningen om medling och andra delar av den kollektiva arbetsrätten. Varselplikten kan tas som ett exempel: vad skall det varslas om? I Danmark och Norge kopplas varsel om stridsåtgärder till uppsägningar – alla individuella anställningsförhållanden suspenderas under konflikten. Därmed tar konflikter alltid formen av arbetsinställelse – d.v.s. kontinuerlig strejk eller lockout. I Sverige och Finland gäller inte detta. Istället varslar man om "stridsåtgärder", som kan ha skiftande karaktär som exempelvis "hoppande" strejker, strejk varje fredag, övertidsvägran och andra partiella eller "mjuka" stridsåtgärder.

Vidare finns mer "speciella" bestämmelser i några fall, som att en arbetskonflikt får inledas först femte dagen efter en misslyckad medling (nedkylning i Danmark) och att medlingen kan återupptas efter en månads arbetskonflikt (Norge)<sup>9</sup>. Det bör även nämnas att lokal medlingsverksamhet finns i alla nordiska länder utom Danmark.

Ett annat område där skillnaderna är stora är parternas behandling av medlingsförslag. I Sverige spelar medlemsomröstningar i dag ingen större roll. I Norge och Danmark, däremot, har medlemsomröstning på arbetstagar sidan stor betydelse, och även i Finland finns tradition för detta. Ändå är det bara i Danmark som lagstiftningen om medling i detalj föreskriver hur medlemsomröstningarna ska gå till.

» Vi kan konstatera att den svenska medlings-  
verksamheten har haft – och kommer fortsatt  
att ha – den svagaste ställningen visavi parterna. «

Hur stor praktisk betydelse som skillnaderna i befogenheter har varierar. Vi kan till att börja med konstatera att den svenska medlings-  
verksamheten har haft – och kommer fortsatt att ha – den svagaste  
ställningen visavi parterna. Så länge arbetsmarknadens parter är  
starka och få till antalet, har ändå sådana skillnader ringa betydelse.  
Om däremot parterna på arbetsmarknaden skulle bli fler och av mer  
varierande styrka, skulle en avtalsrörelse i högre grad bli beroende  
av medling. Det är först då som skillnader i befogenheter och andra  
karaktäristika får reell betydelse. Vi kan närma oss problemet utifrån  
en tämligen trivial reflektion kring medlingens syfte.

## Medling och samordning

Vad är syftet med medlingen? Den primära uppgiften är förstås att  
främja och säkra arbetsfred, men hur skall det göras? Det som gör  
frågan intressant är den centraliserade förhandlingsstrukturen i de  
nordiska länderna. Oavsett om det handlar om centrala överenskom-

melser mellan huvudorganisationer eller decentraliserade förhandlingar mellan enskilda förbund, så påverkar förhandlingarna ekonomi och arbetslöshet. Både myndigheter och rikstäckande organisationer har därför intresse av vilka resultat som medlingen leder till. På den här punkten är emellertid medlingslagstiftningen inte till speciellt mycket hjälp, vilket illustreras av följande formuleringar ur två av de nordiska ländernas lagstiftning:

- Norge: "Medlaren skall efter förmåga försöka att uppnå enighet mellan parterna om en rimlig förlikning" (*arbeidstvistloven* § 35).<sup>6</sup>
- Finland: "Det äger förlikningsman att åvägabringa förlikning parterna emellan närmast på grundvalen av deras egna förslag och anbud" (*Lag om medling i arbetstvister* 11 §).

» *Tanken att en regering skulle instruera eller styra en medling är lika "fult" i alla nordiska länder.* «

Båda formuleringarna lyfter fram att ramarna för medlingen ska anges av det konkreta partsförhållandet. Frågan är därför om det verkligen är så i de nordiska länderna, eller tas även andra hänsyn under medlingen? Mitt svar är mycket enkelt: I Danmark, Norge och Finland har medling på riksnivå orienterats mot att bidra till samordning av kollektivavtalsrörelsen. Detta syfte finns inte formulerat någonstans, men är likafullt en självklar del av medlingsinstitutens verksamhet. Observera också att syftet med sådan samordning inte har något med inkomstpolitik att göra; tanken att en regering skulle instruera eller styra en medling är lika "fult" i alla nordiska länder. Samordningen är istället förankrad hos majoriteten av arbetsmarknadsorganisationerna.



**Norge.** I Norge kan man säga att i inledningen av en avtalsrörelse måste medlingsinstitutet förhålla sig till parternas krav och bud, och det viktigaste syftet är att behålla arbetsfreden. I den inledande fasen kan med andra ord medlingsinstitutet inte ta andra hänsyn än vad parterna själva gör. De inledande faserna skapar tydliga ramar för medlingsinstitutets fortsatta arbete. En avtalsrörelse inleds antingen av en samordnad uppgörelse mellan LO och Näringslivets Hovedorganisasjon, eller genom en kombination av ett "höglöneområde" (gärna Verkstadsavtalet) och minst ett "läglöneområde" (till exempel varuhandel). När inledningen är över ska medlingsinstitutet inte lägga fram förslag som spränger de fastställda ekonomiska ramarna. På det sättet har det varit så länge dagens aktörer kan minnas.

**Danmark.** Huvudintrycket från Danmark är att förhållandena är de samma. Medlingsinstitutionens viktigaste verksamhetsområde är förhandlingarna mellan LO-förbunden och arbetsgivarorganisationerna inom Dansk Arbejdsgiverforening, DA. Medlingen ska kunna ta samhällsekonomiska eller andra hänsyn endast i samråd med parterna.<sup>7</sup> När LO-DA-området behandlas i Forligsinstitutionen, det danska medlingsinstitutet, är det ändå så att de parter som inte når fram till ett resultat får de mer generella villkoren för sin avtalsuppgörelse angivna i det kopplade medlingsförslaget. Mindre organisationer utanför LO har stora problem att uppnå mer än vad LO-DA-områdets avtal föreskrivit. Samma sak gäller grupper inom den offentliga sektorn som brutit sig ur förhandlingskartellerna. Forligsinstitutionen är mycket restriktiv med att bryta mot villkoren i de generella uppgörelserna inom den offentliga sektorn när sådana grupper kommer till medling.

**Finland.** I huvudsak kan även Finland karaktäriseras på samma sätt som Danmark och Norge. Sedan slutet av 1960-talet har medlingsverksamheten varit influerad av hänsynen till samordning. Det kan gälla inkomstpolitiska ramar (Inpo), eller mer generellt vad som i Finland kallas den "allmänna linjen" för en förhandlingsrunda.<sup>6</sup> Möjligheterna att bryta sig ur den allmänna linjen tycks ändå ha varit något större i Finland än i Danmark och Norge. I de två sistnämnda länderna finns en tradition av att lagstiftaren kan ingripa och stoppa en arbetskonflikt. I Finland finns ingen sådan tradition, vilket ökar risken för att utfallet av en konflikt kan bryta den "allmänna linjen".

» *Särskilt i tillspetsade situationer visar sig parternas taktiska förhållande till medling.* «

**Sverige.** Hur ser det då ut i Sverige? I takt med att LO:s och SAF:s grepp om arbetsmarknaden har minskat sedan mitten av 1960-talet, har medlingen i allt högre grad påverkats av parternas och myndigheternas taktik. Doktrinen om arbetsmarknadens frihet gjorde det i praktiken omöjligt för regeringen att stoppa arbetskonflikter med lagstiftning, vilket gav medlingen stor betydelse. Särskilt i tillspetsade situationer visar sig parternas taktiska förhållande till medling. I avtalsrörelsen 1980 dröjde regeringen med att tillsätta medlingskommissioner i privat och offentlig sektor, och SAF avvaktade med att delta i medlingen. Efter hand utsågs en medlingskommission för vardera sektorn, båda instruerade att hålla täta kontakter med regeringen på grund av den bekymmersamma samhällsekonomiska situationen. Reellt sett tog man hänsyn till de ekonomiska förutsättningarna i den offentliga sektorn, där förhandlingskartellerna var upptagna av att ta

igen vad de uppfattade som en eftersläpning i löneutvecklingen.

Förhandlingskartellerna i offentlig sektor gick segrande ur 1980 års uppgörelse. LO reagerade på försöket att styra medlingen, eller med tidigare avtalssekreteraren Harry Fjällströms ord:

”Medlarna har inget ansvar för samhällsekonomin eller för uppgörelsens innebörd. Deras uppgift och ansvar är att få till stånd en uppgörelse, oberoende av om medlarna eller parterna tycker den är bra eller dålig. Det är parterna som har att ta ansvar för innehållet i uppgörelsen. Det är inte medlarna som har ansvaret för uppgörelsens eventuella samhällsekonomiska konsekvenser.”<sup>9</sup>

Förlorarna var SAF och regeringen. För SAF:s del kan erfarenheterna från 1980 illustreras med en observation av Pål Kraby, VD i Norsk Arbeidsgiverforening:

”Det otroliga hände i Sverige att den *ad hoc*-tillsatta medlingskommissionen med en veckas mellanrum framlade två förslag, varav det sista, som SAF tvangs acceptera, innebar en tredubbling av kommissionens första förslag.”<sup>10</sup>

Att det läggs fram mer än ett medlingsförslag i samma tvist är ganska unikt för Sverige. Vi kan finna spår av det i undantagsfall, som mycket svåra medlingar i Finland, men i Norge och Danmark är sådan praxis i stort okänd.<sup>11</sup> I Sverige får nog denna praxis dock sägas ha varit väl etablerad. Carl Chr. Schmidt, tidigare byrådirektör vid Socialstyrelsen med ansvar för det svenska förlikningsväsendet, beskrev redan 1952 två olika sätt att arbeta via flera förslag<sup>12</sup>. För det första kunde



CENTRALA FÖRHANDLINGAR 1959. Förläkningskommissionens ledamöter, fr v: Carl-Henrik Nordlander (tidigare bl.a. generaldirektör, senare konsultativt statsråd och bankdirektör), Per Westling (landshövding, ordförande i förläkningskommissionen), t.h. Carl Christian Schmidt (byrådirektör, förläkningsman och chef för Statens Förläkningsmannae Expedition). Stående SAF:s VD Bertil Kugelberg, SAF:s ordförande Sven Schwartz, LO:s ordförande Arne Geijer. (Bild och bildtext från SAF:s arkiv)

medlaren eller medlingskommissionen snabbt lägga fram en skiss, en "trevare", för att över huvud taget få igång diskussion mellan parterna. Denna skiss preciseras i efterhand och fylldes på till dess medlaren eller kommissionen kunde presentera en slutlig medlings-skiss, som parterna i princip måste tillstyrka innan ett fullständigt medlings-förslag utarbetades. Om en av parterna sa nej till "slutskissen" hävdades medlingen och skissen ansågs aldrig ha existerat. Denna medlings-

form har mycket gemensamt med huvudlinjerna för medling i Danmark och Norge.

Det andra arbetssättet via flera medlingskisser och -förslag, gick ut på att det slutliga medlingsförslaget underkändes även av medlaren eller kommissionen, genom att medlingen inte hävdades utan att det istället utarbetades ett nytt "slutligt" medlingsförslag. Detta kunde också förkastas, varpå följde ett "definitivt slutbud" och vid några tillfällen till och med ett fjärde slutbud. Som regel ökade kostnaderna i medlingsförslagen; medlarna var tvungna att finna kompromisser i varje enskild tvist och inte sällan medan en arbetskonflikt pågick.

» *Det finns exempel på att både arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer har nekat att delta i medling.* «

Det taktiska bruket av medling fortsatte i Sverige under 1980-talet, med TCO-S-konflikten 1985 och konflikterna inom den offentliga sektorn 1986 som talande exempel. Medlingen fick också alltmer en frivillig karaktär. Det finns exempel på att både arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer har nekat att delta i medling. De medel som stod till buds i lagstiftningen för att tvinga parterna till medling användes med andra ord inte. Två externa förhållanden som bidrog till bristande samordning må också nämnas.

**För det första** är som nämnts reglerna för att varsla om stridsåtgärder mycket flexibla i Sverige (och Finland) än i Norge och Danmark. Bland annat är det enklare att flytta ett varsel och att ändra omfånget av en konflikt. Detta medför också att förhandlingarna

och medlingen i Sverige inte präglas av någon "deadline" eller fast slutpunkt; kostnaderna och riskerna för parterna med att fortsätta medlingen även under en konflikt är mycket lägre än i Norge och Danmark. Medlingen förlorar därmed något av den press på parterna som en fast och entydig deadline ofta antas medföra.

**För det andra** har avtalsrörelserna i Danmark, Norge och Finland som regel varit väl synkroniserade. Kollektivavtalen har i stort sett haft samma längd (gärna två eller fyra år) och har löpt ut vid samma tidpunkt inom respektive sektor. I Sverige bröts emellertid synkroniseringen av kollektivavtalens längd i slutet av 1960-talet. Under 1970- och 1980-talen blev avtalens längd ett instrument i kampen mellan arbetstagarorganisationerna, en kamp som arbetsgivarsidan får sägas ha bidragit till genom att särbehandla eller "skydda" en löntagargrupp (som till exempel PTK) gentemot en annan (exempelvis LO). I kombination med en svag medlingsordning framstod därmed avtalsrörelserna som allt mindre samordnade i Sverige jämfört med grannländerna.

### Svensk konvergens

Den etablerade svenska medlingspraxisen bröts i samband med Rehnbergkommissionen 1990–1991, genom att man lyckades skapa en bred samsyn mellan parterna på arbetsmarknaden om samhälls ekonomin och de ekonomiska ramarna för löne- och andra kostnadsökningar. Med utgångspunkt i denna samsyn kring en önskan om stabilisering lyckades medlingen ta ett större grepp om avtalsrörelsen.



Den förändrade medlingspraxisen följde med genom 1990-talet.<sup>13</sup> Regeringen drog sig formellt ur medlingsarbetet, för att undvika framtida rollkonflikter, vilka varit vanliga under 1980-talet. Förlkningsmannarexpeditionen framstod därmed som kärnan i det svenska medlingsarbetet. Samtidiga medlingar blev starkare koordinerade, antalet medlingsbud i en och samma tvist minskade avsevärt och medlarna närmade sig en praxis tämligen lik den första av Schmidts ovan nämnda metoder. 1995 beslöts också att lagstiftningen skulle tillämpas striktare, så att parter kunde kallas till medling mot sin vilja, alltså en tydlig utveckling i riktning mot de andra nordiska länderna.

Medlingens nya roll fullbordades 2000 genom lagstiftning. Medlingsinstitutet skall hädanefter både "medla i arbetsstvister" och "verka för en väl fungerande lönebildning" (MBL 46 §). Samtidigt försvann den tidigare formuleringen i MBL 48 § om att arbeta "på grundval av förslag som kommer från parterna". Uppgiften att verka för en väl fungerande lönebildning kompletterades också med att institutet skall verka för att den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll upprätthålls och att konkurrensutsatta avtalsområden sluter nya kollektivavtal först.<sup>14</sup>

Målkonflikten mellan arbetsfred och samordning är därmed formulerad i lag i Sverige. Den reella betydelsen kan illustreras med en händelse under 2004. Avtalen inom banksektorn löpte ut vid årsskiftet 2003/2004 och efter att förhandlingarna hade strandat i februari tillsattes medlare. Finansförbundet uppfattade medlingen som en ny situation, en testsituation; den "gamla vanliga medlarrollen" där parterna skulle jämkas ihop fanns inte längre.<sup>15</sup> Medlingsinstitutet hanterade situationen genom att invänta en avtalsuppgörelse inom

industrin. En önskan att undvika en situation liknande den 1995, då medlingen i verkstadsindustrin stördes av en förhandlingslösning i pappersindustrin, kan mycket väl ha legat bakom. Liknande situationer uppstår sällan i de andra nordiska länderna. Principen om att konkurrensutsatta avtalsområden skall vara lönenormerande står emellertid lika stark – även om den inte finns formulerad – och medlingsverksamheten präglas därmed av samma typ av målkonflikt som i Sverige.

### Avslutning

Det är ingen enkel uppgift att täcka medlingsverksamheten i fyra länder över 80–100 år i en kort artikel. Framställningen måste koncentreras till några få huvudpunkter och en mängd undantag och nyanser får ge vika. En viktig svensk nyans måste likväl lyftas fram: om parterna ingår avtal om förhandlingsordning, kan de i praktiken undgå offentlig medling. I alla de andra nordiska länderna är medlingsreglerna *tvingande*, det spelar ingen roll vad parterna avtalat sinsemellan.<sup>16</sup> Sett från denna vinkel är Sverige på väg i riktning mot samma praxis som bl.a. Tyskland, Nederländerna, Österrike och Frankrike, där ett offentligt medlingsbud antingen inte existerar eller är underordnat vad parterna avtalat själva.<sup>17</sup> Att något liknande skulle ske i något annat nordiskt land verkar på kort sikt föga troligt.

Återigen måste vi dock fråga oss om detta är en mer formell än reell skillnad vad gäller den samordnande funktionen. Medlingsinstitutet har i uppgift att följa *best* avtalsrörelsen, och samma person kan vara både medlare i en tvist och opartisk ordförande inom ett förhandlingsområde. Även om de två rollerna är skilda behöver skillnaden

i betydelse för samordningssträvandena inte vara så stor. Medlingsinstitutet har därmed en betydligt större koordinerande roll än den som följer av att tillsätta medlare i enstaka tvister. Trots alla formella skillnader inom Norden, drar därmed den samlade betydelsen av medlingslagstiftning och medlingspraxis i samma, samordnande riktning. Om det blir succé eller inte, beror i hög grad på parterna själva och på normbildningen kring den konkurrensutsatta sektorns roll.



Texten är översatt från norskan av Christer Thörnqvist.

## Fotnoter

- <sup>1</sup> Andersen, K., *Fra arbeidslivets rett*. Oslo: Tanum, 1967 s. 32-33 (översättning Christer Thörnqvist). Kristen Andersen var medlem av, och senare ordförande i, den norska Arbetsdomstolen under perioden 1946-1980. Har var också professor i rättsvetenskap vid Universitetet i Oslo (utnämnd 1939).
- <sup>2</sup> Se t.ex. Goldman, A., "Settlement of Disputes over Interests", i R. Blanpain (red.) *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*, Hague: Kluwer, 2001.
- <sup>3</sup> Stevens, C. M., *Strategy and Collective Bargaining Negotiation*, New York: McGraw-Hill, 1963, s. 135 (översättning Christer Thörnqvist).

- <sup>4</sup> Det bör påpekas att svenska *ad hoc*-medlare har kritiserats för att vara oerfarna, exempelvis i avtalsörelsen 1980. Å andra sidan kan även en rikamedlare vara oerfaren.
- <sup>5</sup> Detaljerna finns behandlade i bl.a. Stokke, T. Aa., "Medling i de nordiska länderna", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 2001-2, s. 97-112 och Stokke T. Aa., "Mediation in Collective Interest Disputes", *Scandinavian Studies in Law*, vol. 43, 2002, s. 135-158.
- <sup>6</sup> Översättning Christer Thörnqvist.
- <sup>7</sup> Se till exempel Mette Koefoed Bjørnsen (tidigare Formand för Forligsinstitutionen) i "Om Forligsinstitutionen", Finansministeriet (utg.), *100-året for Septemberforliget*, København: Finansministeriet 1999.
- <sup>8</sup> Tiirinen, K.-P. & Ruponen, I., *Mediation of the Collective Interest Disputes*, Helsinki: Finnish Labour Law Society 1999 s. 42.
- <sup>9</sup> Fjällström, H., "Bakgrunden till 1980 års konflikt", i A. Broström (red), *Storkonflikten 1980*, Stockholm: Arbetslivscentrum 1981, s. 171.
- <sup>10</sup> Citerat efter Stokke, T. Aa., *Lønsforhandlinger og konfliktløsning: Norge i et skandinavisk perspektiv*, Oslo: Fafo 1998 s 520 (översättning Christer Thörnqvist). Vad Kraby inte visste, var att det lagts fram tre medlingsförslag, där kostnaderna i det sista var över fem gånger så höga som i det första.
- <sup>11</sup> Det finns dock exempel, som en utbrytargrupp i den kommunala sektorn i Norge 2000 och i charkuterimedlingen i Danmark 2001.
- <sup>12</sup> Schmidt, C.C., "Mediation in Sweden", i E. Jackson (red), *Meetings of Minds: A Way to Peace through Mediation*, New York: McGraw-Hill, 1952.
- <sup>13</sup> Se vidare i Nyström, B., "Nya samarbetsavtal på den svenska arbetsmarknaden – eller skärpt lagstiftning om medling och stridsåtgärder", i M.-L. Andersen m.fl. (red), *Septemberforliget 100 år*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1999.

<sup>14</sup> Prop. 1999/2000:32 s. 48.

<sup>15</sup> Lag & Avtal nr. 7-9, 2004.

<sup>16</sup> Den finska Lagen om medling i arbetsstvister 15 § tillåter parterna att avtala om en egen medlingsordning som får prövas före offentlig medling, men bestämmelsen har ingen praktisk betydelse (Tiihinen & Ruponen op cit s. 58).

<sup>17</sup> Elvander, N., "The New Swedish Regime for Collective Bargaining and Conflict Resolution: A Comparative Perspective", *European Journal of Industrial Relations*, vol. 8 nr. 2, s. 197-216.



SVANTE NYCANDER är född, och har skrivit bl.a. *Makten över arbetsmarknaden*. Ett perspektiv på Sveriges 1900-tal (2002) och *Kriget mot fackföreningarna - en studie av den amerikanska modellen* (1998), båda på SNS Förlag. Han var chefredaktör för *Dagens Nyheter* 1979-1994.  
Foto: Gunnel Nycander

---



## Hur man medlar ute i Europa

av Svante Nycander

En trikåfabrikör i Nottingham var troligen den förste att ordna medling i arbetskonflikter. På 1860-talet fick han parterna i sin bransch att inrätta ett permanent medlingsorgan. Dagens system för medling i Västeuropa skiljer sig åt väsentligt. Medling kan på vissa håll ske i rättstvister eller mellan en arbetsgivare och en enskild anställd eller en strejkkommitté. Ibland är medling ett skiljeförfarande.



Medling på arbetsmarknaden i organiserade former torde ha sitt ursprung i engelsk trikåindustri i Nottingham. Fabriksägaren A. J. Mundella övertalade 1860 arbetsgivarna att avstå från att besvara pågående strejker med en omfattande lockout. Han fick bägge sidor med på att inrätta en permanent medlingsinstitution, en Board of Conciliation and Arbitration, som visade sig lyckosam och blev en förebild för andra branscher. Företag som gick med på medling erkände i praktiken arbetarnas förhandlingsrätt. Mundella blev senare parlamentsledamot för det liberala partiet och verkade för medling och skiljeförfarande i statlig regi. Under svåra arbetskonflikter i slutet av seklet ingrep ibland ministrar, även premiärministern William Gladstone, som fredsmäklare. En lag 1896 gav handelsdepartementet i uppdrag att organisera medling och skiljeförfarande på frivillig grund. Systemet utvecklades genom nya lagar 1916 och 1919. I början av andra världskriget infördes en möjlighet för arbetsminis-

tern att besluta om tvångsskiljedom, en lag som blev kvar till 1959. I övrigt var det brittiska systemet frivilligt.<sup>1</sup>

### Medlingens karaktär svårfångad

Medling är en komponent i ett stort system för hantering av arbetslivets tvister och kan knappast förstås annat än i relation till denna helhet. För att kunna beskriva medling i ett jämförande internationellt perspektiv måste man först urskilja de stora mönstren i arbetsmarknadsrelationerna och systematisera skillnader och likheter mellan länderna. Men det är svårt nog att få ett grepp om vad som är mest karaktäristiskt och centralt i varje land för sig. Jämförande studier tenderar att renodla en eller några få aspekter på bekostnad av andra lika viktiga. De djupare karaktärsdragen är svårfångade.

*»Men det är svårt nog att få ett grepp om  
vad som är mest karaktäristiskt och centralt  
i varje land för sig.«*

De nordiska länderna brukar betraktas som en relativt enhetlig grupp kännetecknad av breda och autonoma arbetsmarknadsorganisationer, men skillnaderna mellan dem är avsevärda, med stora konsekvenser för sättet att bedriva medling. Danmark, Finland och Norge har en tradition av långtgående statlig inblandning i avtalstvister, men de skiljer sig åt när det gäller formerna för detta. Österrikes lagstiftning och institutioner på arbetsmarknaden liknar Tysklands men präglas mer av korporatism och statlig överhöghet. De nya medlemsländerna i EU har svaga organisationer på arbets-

marknaden, och deras kollektivavtal har låg täckningsgrad. Dock rapporteras kollektivavtalen i Slovenien omfatta hundra procent av de anställda.<sup>2</sup>

Det spanska arbetsministeriet utgav 2003 en bok med rapporter från vart och ett av de dåvarande femton EU-länderna om konfliktlösning på arbetsmarknaden: *Labour Conciliation, Mediation and Arbitration in European Union Countries*. Boken är sponsrad av EU-kommissionen. Den huvudansvarige, professor Fernando Valdés Dal-Ré, skriver att det hittills i stort sett saknats komparativa studier på detta område, och han menar att boken fyller den luckan. Men hans egen sammanfattande inledning är en god illustration till problemet att finna genomgående mönster och samband.<sup>3</sup>

### ILO-modellen är frivillig

Internationella arbetsorganisationen (ILO) antog 1951 en rekommendation om medling i arbetstvister. Den beteckning på engelska som ILO använder och som blivit den gängse är *conciliation*. Samma ord finns på franska och spanska; på tyska säger man *Einigungsverfahren* eller *Schlichtung*. Ordet *mediation* används ibland som en synonym, men ofta skiljer man mellan försök att minska spänningar och skapa förtroende (*conciliation*) och konkreta förslag till avtalskompromisser (*mediation*). Vid sidan av medling finns andra former av *third party intervention*: statligt eller privat skiljeförfarande, politisk styrning av kollektivavtalen i mer eller mindre frivilliga former och ingripanden mot öppna konflikter.

ILO-rekommendationen avser frivillig medling med syftet att förebygga eller lösa tvister mellan arbetsgivare och anställda. Den statliga

medlingen i många länder, bland dem de nordiska, motsvarar inte beskrivningen. Medlingsinstitutet i Sverige har uppdraget att verka för en lönebildning av ett bestämt slag. Den danska medlingen har många gånger varit första steget mot en tvångslösning, där folketinget upphöjt medlingsförslag till lag. Riksförlikningsmannen i Finland har förhandlat fram breda inkomstopolitiska uppgörelser. I medlingsfunktionen ingår i alla fyra länderna en rätt att föreskriva uppskov med stridsåtgärder. Organisationerna är skyldiga att informera om konfliktvarsel och att inställa sig för medlingssamtal.

» *Medling kan bli en del av en allmän statlig interventionism i de kollektiva arbetsmarknadsrelationerna.* «

Även medlingsorgan med små befogenheter och resurser kan vara viktiga och väl ansedda hos parterna, visar bland annat den svenska erfarenheten. Organisationerna behöver hjälp av en tredje part att komma ur konfliktlägen, också om deras förhandlingstradition är stark och levande. Där traditionen är svag blir inblandningen från tredje part ofta vidlyftig och starkt myndighetsbetonad. Medling kan bli en del av en allmän statlig interventionism i de kollektiva arbetsmarknadsrelationerna.

### Tvivelaktig mätning av interventionism

Men graden av interventionism är inte lättflängad. EU-rapporten *Industrial Relations in Europe 2004* anger i siffror på en skala från 1 till 5 hur mycket medlemsregeringarna blandat sig i lönebildningen

under olika år. Storbritanniens regering intervenerar minst, Belgiens mest, medan regeringarna i Sverige, Danmark och Nederländerna sägs tillhöra en mellangrupp. Hur upplysande är en sådan jämförelse? Storbritannien fick under åttio- och nittiotalen en lagstiftning som satte gramma på fackföreningarna. Frånvaron av intervention i löneuppgörelserna hänger nära ihop med en massiv intervention i själva det fackliga systemet, medan den belgiska regeringens medverkan i löneuppgörelserna snarast är uttryck för en consensus-tradition.<sup>4</sup>

Som belysning av hur medling sammanhänger med arbetsmarknadsrelationernas historiska särdrag ges här några exempel på nationella lösningar. Även i nutid är det brittiska systemet intressantast.

## STORBRITANNIEN var ett föredöme

Fackföreningar växte fram tidigt i England. De fick ett visst stöd i lagstiftningen på 1870-talet, och det system som kom att råda blev ett föredöme för länder som industrialiserades senare, bland dem Sverige. Rättstraditionen i England gav emellertid arbetsrätten en särprägel. Idén om kollektiva rättigheter lät sig inte lätt infogas i *common law*, och domstolarna tillämpade doktriner om *criminal conspiracy* och *restraint of trade* mot fackligt agerande. De fackliga rättigheterna konstruerades därför i engelsk lagstiftning som immuniteter, det vill säga som undantag från annars gällande förbud och skadeståndsansvar, enligt mångas uppfattning som "privilegier". Från 1906 härskade ett system som Otto Kahn-Freund beskrivit som kollektiv *laissez-faire*. Fackföreningarna stod i en viss mening utanför lagen. Engelska kollektivavtal blev inte rättsligt bindande och medförde inte fredsplikt. Skyddet för den enskildes fri- och rättigheter i



arbetet utövades i huvudsak av lokala fackliga ledare, *shop stewards*, ofta med strejkhot. Utvecklingen gick mot anarki, det fackliga systemet spårade ur och orsakade till sist, under 1970- och 80-talen, ett utdraget nationellt trauma.

»*Under 1980- och 90-talen drev de konservativa under Margaret Thatcher fram en revolution inom den kollektiva arbetsrätten.*«

Både labour- och toryregeringar försökte under 1960- och 70-talen reformera arbetsmarknaden. Medlingen blev ett instrument för att genomdriva regeringens inkomstpolitik snarare än en metod att jämka samman parternas ståndpunkter. Politiken misslyckades, och förtroendet för medlingens opartiskhet kördes i botten. En nyvald labourregering genomdrev 1974–75 en ny lagstiftning om medling och skiljeförfarande och inrättade *The Advisory Conciliation and Arbitration Service (ACAS)*, med ett i lagen garanterat oberoende.

Med början under 1960-talet hade alltfler individuella rättigheter för löntagare lagfästas: anställningsskydd, minimilön, rätt till föräldraledighet, skydd mot diskriminering med mera. Under 1980- och 90-talen drev de konservativa under Margaret Thatcher fram en revolution inom den kollektiva arbetsrätten. Den teknik som användes var bland annat att begränsa de fackliga immuniteterna på ett sådant sätt att rätten till stridsåtgärder blev hårt kringskuren.<sup>5</sup> Sedan slutet av 1970-talet har andelen fackligt organiserade minskat från cirka 50 till cirka 30 procent, medan kollektivavtalens täckningsgrad minskat från cirka 80 till cirka 30 procent. De öppna konflikterna har blivit sällsynta.<sup>6</sup>



Förstärkningen av individuella rättigheter på bekostnad av kollektiva har förskjutit tyngdpunkten i systemet för tvistelösning från parterna till statsmakten. Gränsen mellan rättstvister och intresse tvister har inte samma betydelse som i exempelvis Sverige. Kollektivavtalen saknar fortfarande rättsligt bindande kraft, och detsamma gäller skiljedomar. Gränserna mellan *conciliation* (förlikning), *mediation* (medling) och *arbitration* (skiljedom) är därför mindre skarpa än man skulle tro. Även skiljedom räknas som ett medel att lösa intresse motsättningar snarare än som ett sätt fastställa rättigheter och skyldigheter. *Mediation* är den minst anlitade formen för tvistelösning och anses mer besläktad med *arbitration* än med *conciliation*.

### Medling även i rättstvister

Inom ramen för vad som anses höra till förhållandet mellan arbetsgivare och anställda kan alla slag av tvister bli föremål för medling eller skiljedom. ACAS medlar mellan kollektivavtalsparter i omkring 1 300 fall om året. Men medling sker också i tvister om individuella fall. Årligen tar man upp cirka 160 000 sådana ärenden, därav cirka 50 000 klagomål över orättvisa uppsägningar. Försök till medling bör föregå skiljedom.

ACAS' uppdrag var från början bland annat att främja en ökad användning av kollektivavtal och att verka för reformer i förhandlings systemet, men detta har ändrats. Uppgiften är nu att verka för bättre arbetsmarknadsrelationer. ACAS fungerar som rådgivare i alla slags personalfrågor åt främst mindre och medelstora företag och avger rekommendationer, *codes of practice*, om sådant som ledighet för fackliga uppdrag och öppenhet och sekretess i samband med

förhandlingar. Företagen beställde inom ett år 170 000 exemplar av en handbok 1987 i disciplinärenden. Sådana etiska koder spelar en vägledande roll i rättsliga sammanhang. ACAS har också befogenhet att tillsätta utredningsgrupper i frågor som rör personaladministration och fackliga relationer inom en viss industri eller ett visst företag. Undersökningar har gällt till exempel värderingssystem, frånvaro från arbetet och alkoholmissbruk på arbetsplatsen och resulterat i skrifter med råd och rekommendationer.

ACAS har omkring 800 anställda och 13 lokalkontor. En medlare förväntas handlägga över 300 tvister om året. Många medlingsuppdrag utförs på telefon.

» *Uppsägningar, avgångsvederlag och diskriminering är vanliga tvisteämnen.* «

Det är sørjt för att organisationen är opartisk. Den ansvarige ministern utnämner ordföranden, och av bisittarna i ledningen representerar tre arbetsgivarna och tre löntagarna, vartill kommer några fristående experter.<sup>7</sup>

Vid sidan av ACAS finns regionala arbetsdomstolar, *Employment Tribunals*, för prövning av individuella klagomål. Dit anmäls omkring 100 000 ärenden varje år, oftast sådana som också varit aktuella för medling. Uppsägningar, avgångsvederlag och diskriminering är vanliga tvisteämnen. Det finns en särskild domstol för överklaganden.<sup>8</sup>

Den kommission som på 1960-talet föreslog ett begränsat anställningsskydd i lag trodde att detta skulle stimulera parterna att själva utforma ett tydligare skydd. Så blev det inte, i stället formas skyddet genom domstolspraxis.<sup>9</sup> Det vidlyftiga statliga maskineriet i Storbri-

tannien för hantering av tvister i arbetslivet ger en god bild av hur alternativet till kollektivavtal och starka lokala förhandlingstraditioner ser ut i praktiken i vår tid. Att reglera arbetsvillkoren genom lag eller domstolspraxis är inte mindre "kollektivistiskt" än att förhandla om kollektivavtal.

### BELGIEN: Centralism och samförstånd

Belgien bedöms vara det EU-land där regeringen intervenerar allra mest i löneförhandlingarna, och där finns också ett av de mest centraliserade förhandlingssystemen.<sup>10</sup> Den belgiska arbetsrätten har mycket starkare offentligt rättsliga drag än exempelvis den brittiska.<sup>11</sup> Andelen fackligt organiserade anställda är hög, ungefär 56 procent, och nivån har hållit sig stabil. Fackföreningsrörelsen är religiöst och politiskt uppdelad. Det är normalt att fackföreningar i tre skilda centralorganisationer har medlemmar på samma arbetsplats, varför förhandlingarna och avtalen brukar vara gemensamma. Även arbetsgivarna är välorganiserade, och kollektivavtalens täckningsgrad är lika hög som i Sverige, omkring 90 procent.

»Den belgiska arbetsrätten har mycket starkare offentligt rättsliga drag än exempelvis den brittiska.«

En samförståndstradition med starka korporatistiska drag inleddes på 1930-talet. Arbetsgivare och fackliga organisationer inrättade tillsammans med regeringen gemensamma *commissions paritaires*, som fick en rättsligt reglerad ställning 1945. I dag har de en central funktion på Belgiens arbetsmarknad med en formell status som myn-

digheter. Av deras många uppgifter är den troligen viktigaste att utjämna motsättningar på den privata sektorn. Statliga arbetsinspektörer hade tidigare uppdraget att medla, men detta ansågs så småningom oförenligt med deras kontrollerande funktion. Medlingen lades därför helt i händerna på trepartskommittéerna. Dessa är samtidigt förhandlingsorgan, där många kollektivavtal kommer till stånd.

En central trepartskommitté, *Conseil national du travail*, behandlar frågor på nationell nivå. Där träffas avtal i exempelvis medbestämmande- och trygghetsfrågor, men kommittén har använts även som organ för lönesamordning, där regeringsföreträdare är både medlare och normsättare.<sup>12</sup> Regeringskontrollen över löneavtalen gick särskilt långt under 1980-talet. Enligt en lag från 1968 kan regeringen allmängiltigförklara kollektivavtal, vilket sker i stor utsträckning i gott samförstånd med parterna.

De drygt hundra *commissions paritaires* är huvudmän för medlingskontor, som svarar för den löpande verksamheten. Arbetet sker ofta genom kommittéer med en opartisk ordförande och bisittare från partsorganisationer, vilket anses ge medlingen auktoritet, men det kan också röra sig om enmansuppdrag. Typiskt för Belgien är att medling kan ske i tvister av så gott som varje tänkbart slag. Systemet beskrivs som extremt flexibelt och anpassningsbart. Det finns en viss kritik mot överutnyttjande, en del alltför triviala frågor tas upp. Till stor del fyller medlingen ungefär samma uppgift som de lokala förhandlingarna i Sverige, och även på högre nivå förefaller gränsen mellan förhandlingar och medling vara flytande. Systemet är flexibelt också på så sätt att de statliga medlarna utnyttjas även för andra administrativa uppgifter.<sup>13</sup>

## TYSKLAND: Parterna står för kostnaden

På den tyska arbetsmarknaden deltar löntagarna i arbetsvilkorens reglering genom två skilda system. Kollektivavtal träffas av fackförbund på bransch- och delstatsnivå. Lokala fackföreningar finns inte. Förbunden är parter också i de centrala företagsavtal som träffas med en del av de stora koncernerna. Det lokala medbestämmandet utövas enligt *Betriebsverfassungsgesetz* av ett företagsråd (*Betriebsrat*), till vilka alla anställda har rösträtt oberoende av facklig tillhörighet. Fackföreningsrörelsen har gått tillbaka, andelen fackligt anslutna är omkring 30 procent.

*» Fackföreningsrörelsen har gått tillbaka,  
andelen fackligt anslutna är  
omkring 30 procent. «*

I Tyskland betonas skillnaden mellan kollektiva och individuella tvister, mellan intressetvister och rättstvister och mellan kollektivavtal och företagsöverenskommelser. Metoderna för medling och konfliktlösning blir därför annorlunda än i till exempel Storbritannien och Belgien.

Intressetvister kan uppstå både mellan kollektivavtalsparter och mellan ett företag och dess företagsråd. Löner och anställningsvillkor regleras i kollektivavtal, medan företaget och rådet kan träffa överenskommelser i medbestämmandefrågor. Gränsen däremellan är flytande. Lönenivåfrågor och arbetstidens omfattning bestäms i kollektivavtal, men företagsparterna kan bestämma löneformen och arbetstidens förläggning. Vid en kompetenskonflikt är kollektivavtalen överordnade, men tvister har ibland fått slitas i domstol. Både



kollektivavtalsparter och företagsparter kan anlita medling, men stridsåtgärder är tillåtna bara i tvister om kollektivavtal.

Medling om kollektivavtal sker oftast i former som parterna bestämt i avtal. Reglerna om till exempel en medlingskommissions sammansättning och om fredsplikt under medlingsförhandlingar varierar mellan olika branscher. Medlingen bekostas av parterna. Den offentliga medlingen anlitas i begränsad utsträckning.

» *Arbetsdomstolarna är hårt anlitade.*

*Under ett enda år*

*kom 570 000 anmälningar. «*

I tvister om företagsöverenskommelser föreskriver lagen medling genom en kommitté, som brukar ha två eller tre företrädare för vardera parten. Gemensamt utser parterna en ordförande, och om de inte kan enas beslutar en arbetsdomstol. Eftersom stridsåtgärder inte får användas, är medling i företagstvister i praktiken ett skiljeförfarande. Kommitténs utslag kan överprövas av en arbetsdomstol på vissa grunder, men i nästan alla tvister är kommitténs inställning avgörande. Premissen för dessa "intressetvister" är att de ska kunna lösas genom tillämpning av normer som vuxit fram i ett samspel mellan lagar, sedvanor och rättspraxis.

Arbetsdomstolarna är hårt anlitade. Under ett enda år kom det in 570 000 anmälningar, det stora flertalet om individuella tvister. I ännu högre grad än i England har systemen för tvistelösning på den lokala nivån hamnat under staten, som en följd av att varken individuella eller kollektiva tvister inom företagen hanteras i regelrätta fackliga förhandlingar. Detta begränsar utrymmet för medling. I den



utsträckning arbetsvillkoren bestäms av kollektivavtal är emellertid avtalen normerande för en mycket stor del av arbetsmarknaden, bland annat genom att avtal kan allmängiltigförklaras.<sup>14</sup>

### FRANKRIKE: Individuell strejkrätt

Frankrike är ett exempel på hur statliga omfattningar kan kväva fackföreningarna nästan till döds. Strejkrätten är fastslagen i grundlagen och uppfattas som en individuell rättighet, som fackföreningar inte kan förhandla bort. Den motsvaras inte av någon rätt till lockout. Fackföreningar kan sluta kollektivavtal, bilda lokala fackklubbar och utse förtroendemän på arbetsplatserna med rätt att arbeta fackligt på betald arbetstid, allt förutsatt att de officiellt erkänts som representativa. Men bara var tionde anställd är fackligt organiserad, och fackföreningsrörelsen är politiskt splittrad. Konkurrenten är hård, den ena fackföreningen vägrar erkänna den andra som representativ. Den arbetsrättsliga lagstiftningen ändras titt och tätt, ofta under utveckling av en radikal retorik. Den franska traditionen sedan 1789 är tolerant mot den öppna, spontana protesten men misstrogen mot det välorganiserade särintresset, som anses hota statens överhöghet.

Reformer initierade av bland andra presidenterna de Gaulle och Mitterrand har gett alla anställda i företagen rätt till medbestämmande, genom *délégués du personnel*, medan arbetsgivarna ålagts skyldigheter att informera och förhandla. Sedan folkfrontens tid på 1930-talet kan kollektivavtal allmängiltigförklaras. Det sker så regelmässigt att kollektivavtalens täckningsgrad uppskattas till 95 procent av de anställda, en av de högsta siffrorna bland EU-länderna. Förhandlingssystemet bedöms vara ett av de minst centraliserade i

Europa, samtidigt som statlig intervention i lönebildningen är vanligare än i flertalet andra länder.<sup>15</sup>

I princip kan frivillig medling eller skiljeförfarande tillämpas i alla slag av tvister, i former som ofta bestämts i avtal. En svårighet för dem som utses att medla är att fackföreningarna har begränsad kontroll över de relativt frekventa strejkerna. En uppgörelse med en facklig organisation innebär inte alltid arbetsfred. Avtal som tillämpas för en viss grupp anställda endast på grund av allmängiltigförklaring medför knappast ens en moralisk fredsplikt. Följden är att även strejkkommittéer eller andra "ad hoc-representanter för de anställda" kan bli parter i medlingsförhandlingar.

*» En uppgörelse med en facklig organisation  
innebär inte alltid arbetsfred. «*

I mindre eller geografiskt begränsade konflikter kan prefekten (landshövdingen) eller statliga arbetsinspektörer ta initiativ till medling. I större konflikter har den ansvarige ministern samma befogenhet. Det finns också en tredje form, då initiativet tas av en hög domare. Medlingen sker genom fasta regionala medlingskommisioner med en central överinstans. Parterna är vid vite skyldiga att inställa sig till hos medlaren. Denne ska inom en månad lägga fram förslag till lösning av konflikten. Parterna måste därefter inom åtta dagar meddela om de säger nej, i annat fall blir förslaget antaget med samma verkan som ett kollektivavtal, vilket innebär att det kan allmängiltigförklaras. Den ansvarige ministern kan offentliggöra ett bud som förkastats.<sup>16</sup>

Dessa exempel på nationella medlingssystem inbjuder inte till gen-

eraliserande resonemang. De säger inte mycket om i vad mån trendbrottet på 1970-talet, då staterna började mer aktivt än tidigare gripa in i arbetsmarknadsrelationerna, förändrat medlingens roll, utom i det uppenbara fallet Storbritannien.<sup>17</sup>

»I samma system kan rymmas både  
statliga och privata insatser.«

Den svenska medlingstraditionen betingas av att flertalet lokala tvister löses i förhandlingar direkt mellan parterna, vilket bland annat förutsätter att fackföreningarna är starkt organiserade på arbetsplatserna. Medling sker normalt mellan centrala kollektivavtalsparter, som förfogar över stridsvapnen. Modellen bygger på förhållanden som oftast inte finns i länder utanför Norden. Medling, *conciliation*, kan där äga rum i rättsvister och mellan arbetsgivare och enskilda anställda, den kan vara en skylt bakom vilken döljer sig tvångsskiljedom eller statlig inkomstpolitik, den kan vara en intervention i krislägen eller en integrerad, vardaglig del av de kollektiva relationerna. I samma system kan rymmas både statliga och privata insatser. Metoderna har utvecklats under trycket av akuta krissituationer. För nöden gäller ingen lag, den föder många uppfinningar.



## Fotnoter

- <sup>1</sup> Farnham och Pimlott 1998 s. 223-225.
- <sup>2</sup> *Industrial Relations in Europe 2004* s. 31-32.
- <sup>3</sup> Valdés Dal-Ré 2003 s. 26, 29-54
- <sup>4</sup> *Industrial Relations in Europe 2004* s. 51-52.
- <sup>5</sup> Kilpatrick 2003 s. 382-390, 394.
- <sup>6</sup> Brown 2005.
- <sup>7</sup> Kilpatrick 2003 s. 392-403.
- <sup>8</sup> [www.ets.gov.uk](http://www.ets.gov.uk). Nycander 2004 s. 11.
- <sup>9</sup> Kilpatrick 2003 s. 403.
- <sup>10</sup> *Industrial Relations in Europe 2004* s. 42, 51-52.
- <sup>11</sup> Bruun 2003.
- <sup>12</sup> *Industrial Relations in Europe 2004* s. 45.
- <sup>13</sup> Ahlberg och Bruun 1996 s. 66-76. Delattre 2003 s. 67-86.
- <sup>14</sup> Zachert 2003 s. 171-194, Ahlberg och Bruun 1996 s. 18.
- <sup>15</sup> Jemmaud 2003 s. 143-151. Ahlberg och Bruun 1996 s. 42-57. *Industrial Relations in Europe*. 2004 s. 30
- <sup>16</sup> Jemmaud 2003 s. 151-164
- <sup>17</sup> Bruun 2003 s. 5

## Referenser

- Kerstin Ahlberg och Niklas Bruun (1996) Kollektivavtal i EU. Om allmängiltiga avtal och social dumping. Juristförlaget, Norstedts juridik. Stockholm.
- William Brown (2005) "Changing Industrial Relations in Great Britain". (Otryckt.)
- Niklas Bruun (2003) "The Autonomy of Collective Agreement" i Bulletin of Comparative Labour Relations nr 48. Kluwer Law International.
- David Farnham och John Pimlott (1998) Understanding Industrial Relations. Cassell. London.
- Industrial Relations in Europe 2004. European Commission, Employment, Social Affairs & Equal Opportunities.
- Svante Nycander (2004) "Kollektiva arbetsmarknadsrelationer som spontan ordning". Ekonomisk Debatt årg. 32 nr 6.
- Fernando Valdés Dal-Ré (2003) (red) Labour Conciliation, Mediation and Arbitration in European Countries. Uppsatser av Valdés Dal-Ré s. 23-66 (Foreword och Synthesis Report...), Etienne Delattre s. 67-102 (Belgien), Antoine Jammaud s. 143-170 (Frankrike), Ulrich Zachert s.171-194 (Tyskland), Claire Kilpatrick s. 379-404 (Storbritannien). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

## Personregister

Allåge, Lars-Gunnar 69, 87, 93,  
114, 115, 221

Andersson, Gunnar 41

Bentzon, Viggo 218

Bergengren, Axel 41

Björkman, Carl Adolf Theodor 19

Branting, Hjalmar 19

Bäckström, Urban 77

de Gaulle, Charles 249

Duker, Jan-Peter 140

Edström, J Sigfrid 41

Ekblom, Olle 67, 68, 69

Ekström, Carl 15, 16, 18

Elvander, Nils 89

Fjällström, Harry 87, 227

Fälldin, Thorbjörn 72

Gahlin, Torvald 182

Gejer, Arne 228

Giesecke, Curt-Steffan 69

Gladstone, William 237

Grenfors, Gunnar 128, 129

Hederstierna, Fredrik 19

Hellers, Haers 76

Hjalmarson, Jarl 220, 221

Holm, Tryggve 69

Holmström, Nils 41

Högberg, Gunnar 125, 143

Hörjel, Nils 69

Johnsson, Wiking 41

Kahn-Freund, Otto 241

Karlén, Oscar 41

Korpi, Walter 41, 42

Krabby, Pål 227

Kugelberg, Bertil 228

Lagerbring, Carl 19

Lantz, Benne 119, 120

Lanson, Rune 76, 87, 93, 115, 120, 128, 132,  
221

Larsson, Göte 125, 143

Larsson, Ivar O 41

Leijonborg, Lars 136

Lindberg, August 41

Ljunggren, Olof 72

Lund, Tobias 87



- Malmros, Carl Johan 41  
Mitterrand, François 249  
Molander, Hilding 41  
Mundebo, Ingemar 129  
Mundella, A.J. 237  
Möllet, Gustav 147  
  
Nicolin, Curt 72, 74  
Nilsson, Ulf 114  
Nordfors, Karl-Axel 69  
Nordh, Sture 119  
Nordlander, Carl-Henrik 228  
Nyström, Birgitta 147  
  
Olsson, Erland 140  
  
Palme, Olof 76  
Pensson, Göran 136  
  
Raphael, Axel 38  
Rehnberg, Bertil 87, 115, 180, 221  
Ryman, Sven-Hugo 129  
  
Schmidt, Carl Christian 227, 228, 231  
Schmidt, Folke 147  
Schwartz, Sven 228  
  
Stenberg, Hårje 69  
Stråth, Claes 120, 132  
Söderlund, Gustaf 41  
Sölvén, Arnold 41  
  
Thatcher, Margaret 242  
Tomerhjem, Gustaf 19  
Treffenberg, Curry 15, 16, 17, 18  
  
Valdés Dal-Ré, Fernando 239  
Westling, Per 228



