

AVTAL ELLER LAG?

EN IDÉSKRIFT
MED SYFTE ATT STÄRKA
KOLLEKTIVAVTALETS STÄLLNING

FACKEN INOM INDUSTRIEN

Innehållsförteckning

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	5
Motiv	5
Vad är problemet?.....	5
Skäl och skillnader.....	7
Aktuella initiativ	8
Förslag	8
I. INLEDNING	11
Bakgrund	11
Motiv	13
Disposition	14
II. VAD ÄR PROBLEMET?	15
Tre fall	16
Fall 1. En Part driver fram lagreglering	16
Fall 2. Parallella initiativ.....	18
Fall 3. Enbart ett politiskt initiativ	23
Förbud mot diskriminering i arbetslivet	26
Problem mellan lag och avtal	27
Parternas syn på diskrimineringslagstiftning	30
Facklig bevakning en nyckel	31
EU och kollektivavtalet	33
Sociala dialogen och EU-direktiv	33
Andra EU-direktiv som påverkar arbetsrätten	35
Genomförande av EG-direktiv	37
Villkoren för utländsk arbetskraft i Sverige	38
Stor spännvidd i arbetsrätt och anställningsvillkor.....	40
Effekter på kollektivavtalets ställning	41
III. SKÅL OCH SKILLNADER	44
Skillnaderna mellan Avtal och lag	44
Beslut	44

Räckvidd.....	46
Anvisningar för tillämpning	46
Tillsyn och övervakning	47
Tvister.....	48
Brott och sanktioner.....	49
Skäl för avtal respektive lag.....	50
Exempel på skäl för lagstiftning	50
Exempel på skäl för kollektivavtalsreglering	51
Skäl för de avtalslutande parterna	52
Skäl för politiker och statsmakterna	52
Hur är olika områden reglerade i dag	54
Löner.....	54
Arbetstid	57
Anställningen.....	60
Arbetsmiljö	62
Skydd mot diskriminering	65
IV. AKTUELLA INITIATIV.....	67
Minskade sjukkostnader genom ekonomiska drivkrafter	67
Socialförsäkringarnas framtid.....	68
Lönegaranti	68
Översyn av arbetsmiljölagen	69
Företagshälsovården	70
Företrädesrätt vid inhyrning av personal	70
LAS och visstidsanställningar	71
Rätten till heltid	71
Rätt till partiell tjänstledighet	71
EU-direktiv om information och samråd	72
Fackens möjlighet att bevaka att kollektivavtal följs.....	72
Arbetskraftsinvandring	72
Nationaldagen – ny helgdag	73
Formerna för statligt utredningsarbete.....	73
V. STÄRKA KOLLEKTIVAVTALEN	75
Utgångspunkter.....	75
Stärka kollektivavtalssystemet.....	78
Fack, arbetsgivare och stat – vems ansvar?	81
Några konkreta exempel utifrån ett nytt förhållningssätt	90
Exempel på områden för avtal och lag	92
Ett Europa med starkare kollektivavtal.....	94

FÖRORD

Kollektivavtalet har stor betydelse för arbetslivets villkor. Det ger trygghet och utvecklingsmöjligheter och är de anställdas möjlighet att gemensamt förbättra arbetsvillkoren och förhindra en godtycklig behandling från arbetsgivarnas sida.

Kollektivavtalet har fördelar även för arbetsgivarna. Det bidrar till ordning och reda på arbetsplatsen. Jämfört med lagstiftning ger kollektivavtalet stora möjligheter till anpassning, exempelvis efter branschmässiga förutsättningar. Ansvar för reglernas tillämpning och utveckling blir tydligt. Parterna som tecknat avtalet är ansvariga, de finns representerade på arbetsplatsen och känner väl de villkor som avtalet reglerar.

Det finns ett behov av lagstiftning som rör arbetslivets grundläggande villkor och det finns frågor som kan hanteras direkt mellan den anställda och arbetsgivarens representant. Inriktningen för framtiden bör dock vara att stärka och öka kollektivavtalets betydelse för arbetslivets villkor och för lönebildningen.

Facken inom industrin startade 2003 projektet Avtal eller lag?. Syftet var att utveckla en gemensam syn på kollektivavtalets roll och att presentera förslag som skulle stärka kollektivavtalets ställning. Projektet har bedrivits i flera etapper. Olika delprojektgrupper har fördjupat sig i olika frågeställningar och seminarier och konferenser har genomförts.

Material från projektet finns på Facken inom industrins hemsida www.fackeninomindustrin.se.

Industriavtalet stärkte partssystemet och därmed kollektivavtalssystemet. Det var ett resultat av ett gemensamt initiativ från Facken inom industrin. Med skriften ”Avtal eller lag? – en idéskrift med syfte att stärka kollektivavtalets ställning” tar Facken inom industrin ett nytt initiativ. Det är vår förhoppning att denna skrift ska leda till en bred diskussion och att åtgärder genomförs som stärker kollektivavtalets ställning.

Idéskriften bygger delvis på underlag från de olika delprojekten, där ett stort antal personer från Facken inom industrins olika förbund ingått.

Huvudförfattare är Göran Nilsson, Facken inom industrins kansli. Dessutom har Sophie Thörne, Civilingenjörskörbundet, Ulrika Westman, Industrifacket, Bo Villner, Metall, och Ulf Åkesson, Sif, författat delar av idéskriften. De har också utgjort projektledningsgrupp för projekt Avtal eller lag?

Ina Gard, Facken inom industrins kansli, har arbetat med layout, gjort språkliga bearbetningar och hjälpt till vid framställningen.

Stockholm i augusti 2005

Kjell Dahlström
förbundsordförande,
Skogs- och Träfacket

Mari-Ann Krantz
förbundsordförande,
Sif

Leif Ohlsson
förbundsordförande,
Industrifacket

Hans-Olov Nilsson
förbundsordförande,
Svenska Livsmedelsarbetareförbundet

Ulf Bengtsson
förbundsordförande,
Civilingenjörskörbundet

Sune Ekbåge
förbundsordförande,
Svenska Pappersindustriarbetareförbundet

Göran Johnsson
förbundsordförande,
Svenska Metallindustriarbetareförbundet

SAMMANFATTNING

MOTIV

Efter industriavtalets tillkomst har partsförhållandena på den svenska arbetsmarknaden på flera sätt förbättrats och kollektivavtalets ställning stärkts. Fackliga företrädare, arbetsgivare och företrädare för de politiska partierna har alla gjort uttalanden som stödjer en sådan tolkning. Men det finns också ett antal händelser och mer långsiktiga förändringar i förutsättningarna för parternas arbete som kan hota kollektivavtalets ställning.

Alltför ofta uppstår situationer som visar att rollfördelningen mellan arbetsmarknadens parter och företrädare för de politiska partierna i Sverige är oklar. Ett exempel, som borde gå relativt lätt att komma till rätta med, är när företrädare för olika politiska partier ger uttryck för hur olika gruppers relativa löner bör förändras. Ett annat exempel är att det ofta pågår parallella initiativ som syftar till att reglera en fråga via kollektivavtal respektive lag.

Det växande samarbetet inom EU ställer det svenska parts- och kollektivavtalssystemet inför nya utmaningar och den ökade omfattningen av diskrimineringslagstiftning inom arbetslivet väcker nya frågor om gränserna mellan lag och avtal. Det är två förändringar som ytterligare motiverar denna idéskrift.

Ännu ett motiv är de aktuella tvisterna om vilka villkor som ska gälla för utländsk arbetskraft som är tillfälligt verksam i Sverige. Tvisterna visar att parterna på svensk arbetsmarknad är oense, både om det faktiska rättsläget och om viktiga fundament för den svenska kollektivavtalsmodellen.

VAD ÄR PROBLEMET?

Att en reglering kan ske genom lag, avtal eller en kombination av lag och avtal kan vara en fördel, men det kan också skapa problem. Exempelvis blir det problem om en lagstiftningsåtgärd allvarligt skadar förtroendet mellan parterna eller om en redan införd lagregel kraftigt försvårar, alternativt omöjliggör, en fortsatt utveckling av regleringen mellan parterna.

Om parternas och statsmakternas¹ initiativ till förändring blockerar varandra eller om lagstiftningen ”går på tvärs” med gällande kollektivavtalsreglering uppstår också problem.

Om det är riksdag eller regering som står för initiativet, minskar risken för problem om de tydligt visar att de är medvetna om att de är inne på ett område som parterna kan uppfatta som ”sitt område”. Statsmakterna, som har den yttersta makten, kan genom att visa parterna respekt och ta ansvar för att relationerna på arbetsmarknaden i sin helhet fungerar, minska risken för problem. Det blir också färre problem om parterna sinsemellan spelar med ”öppna kort” och inte springer till lagstiftaren bakom ryggen på varandra.

Nyckelord är samspel och öppenhet. Det gäller att försöka få ett bra samspel och ha stor öppenhet mellan samtliga aktörer, utan att för den skull bortse från de skilda intressen som finns.

Den ökade omfattningen av diskrimineringslagstiftning inom arbetslivet aktualiserar flera problem som är kopplade till valet av avtal eller lag. Ökningen beror dels på en tilltagande influens av rättighetslagstiftning i andra länder och beslut inom EU, dels på ett ökat tryck på de politiska partierna att agera när exempelvis osakliga löneskillnader mellan könen inte minskar.

Problem kan uppstå när det finns utrymme för olika värderingar av om diskriminering föreligger eller inte. Det gäller exempelvis värdering av om två arbeten är likvärdiga eller inte. Det kan också uppstå problem om lagstiftningen blir så detaljerad att den anvisar metoder som konkurrerar med parternas normala arbets sätt.

Fackföreningarnas ökade acceptans för detaljerad lagstiftning mot diskriminerande löneskillnader beror till en del på bristerna i det fackliga inflytandet över lönesättningen.

¹ Med statsmakterna avses i denna skrift riksdag och regering.

EU-direktiv inom det sociala området har medfört ökad lagstiftning inom det arbetsrättsliga området i Sverige. Det skulle ha blivit mer avtal och mindre lag om de svenska arbetsgivarna varit intresserade av att genomföra EU-direktiv via avtal. Om EU-direktiv, när det är lämpligt, utformas som svensk semidispositiv lagstiftning, ökar förhandlingsutrymmet och parterna stimuleras till att implementera avtalen med kollektivavtal. Om arbetsgivarna på den europeiska nivån varit mer villiga att förhandla skulle kollektivavtalets ställning ha kunnat stärkas.

Fram till i dag har lagstiftning på europainivå antingen främjat och understött eller varit neutral i förhållande till de nationella kollektivavtalen. I vissa fall har lagstiftningen skett i uppenbart syfte att skydda och stärka de nationella kollektivavtalssystemen. Det innebär dock inte att ny EU-lagstiftning eller nya domar från EG-domstolen, i framtiden aldrig kan komma att hota de nationella kollektivavtalssystemen. Utvecklingen inom EU är, precis som i Sverige, beroende av de politiska förutsättningarna och därmed bland annat hur de fackliga organisationerna agerar.

Det största hotet mot parterna och kollektivavtalets ställning är på sikt den fortgående internationaliseringen av alla länders ekonomier. Detta ställer nya krav, inte minst på de fackliga organisationerna, och innebär att fackens förmåga att utveckla sitt arbetssätt och sina arbetsmetoder ställs på stora prov.

SKÅL OCH SKILLNADER

Kollektivavtal respektive lagstiftning är två olika regleringsinstrument med olika egenskaper. Det finns skillnader i beslutsfattande, tillämpning, tillsyn och övervakning, tolkning och tvistehantering, sanktioner, regleringens räckvidd och möjligheter till utveckling av regler. Kollektivavtalets respektive lagstiftningens olika egenskaper kan ha betydelse för valet av regleringsform.

Det finns skål som talar för att en fråga bör regleras genom kollektivavtal. Det finns andra skål som talar för att en fråga bör regleras med lag. Som regleringsinstrument har lag respektive avtal olika för- och nackdelar. Beroende på syftet med en reglering kan ett av instrumenten vara mer lämpligt. Det kan finnas funktionella skål som talar för att använda en viss regleringsform.

Det finns intressepolitiska skäl för de fackliga organisationerna och för arbetsgivarna att förorda kollektivavtal. Då ”äger” parterna frågan och onödig reglering kan undvikas. Det ökar parternas möjlighet till påverkan och det blir viktigare för anställda och företag att vara medlemmar i facket respektive arbetsgivarorganisationen. Intressepolitiska skäl kan också tala för lagstiftning. En part kan till exempel göra bedömningen att en reglering endast är möjlig att nå, till en rimlig kostnad, i form av lagstiftning. Det kan också finnas politiska skäl för de politiska beslutsfattarna att förorda en viss form av reglering. Politikerna kan känna behov av att agera i en fråga som väljarna anser viktig eller önska ”bli av” med en fråga som tar utrymme i statsbudgeten och inte är särskild populär.

AKTUELLA INITIATIV

Det pågår ett antal offentliga utredningar inom områden som också kan vara föremål för reglering mellan arbetsmarknadens parter. En del utredningar har nyligen avslutats och lett till ny lagstiftning. Bland de aktuella exemplen finns flera som syftar till att lyfta över kostnaderna och ansvaret från riksdagen till parterna. Andra exempel rör arbetsmiljö och anställningsskydd/anställningsform. Flera av exemplen har sin bakgrund i initiativ inom EU. De formella kraven på dialog med parterna i utredningsskedet består oftast av ett allmänt hållet krav på någon form av samråd.

FÖRSLAG

Kapitel V innehåller förslag som syftar till att stärka kollektivavtalets ställning. Inledningsvis anges tre utgångspunkter.

Den första är att Sverige även framöver kommer att ha ett offentligt och obligatoriskt socialförsäkringssystem och en generell välfärd. Partssystemet och kollektivavtalets roll är inom dessa områden av kompletterande natur. Den andra är en positiv grundsyn på behovet av rationaliseringar i företagen och strukturomvandling. Den tredje är att ramarna för arbetslivets villkor, inklusive utrymmet för löneökningar på hela den svenska arbetsmarknaden, bestäms av den jämvikt som skapas mellan parterna i den sektor som är utsatt för internationell konkurrens.

Kollektivavtalets ställning kan stärkas genom att det vidtas åtgärder som förstärker kollektivavtalssystemet. Parterna måste uttryckligen ställa sig bakom principen om att svenska kollektivavtal och svenska lagar ska gälla även för utländsk arbetskraft som är tillfälligt verksam i Sverige. Det är viktigt att parterna bidrar till en god ordning på arbetsmarknaden genom att vara överens om vilka avtals- och organisationsprinciper som ska gälla och hur tvister ska lösas. Här finns brister som bör rättas till. Det behövs ytterligare insatser som syftar till att öka organisationsgraden bland anställda och arbetsgivare.

Fack, arbetsgivare och politiker behöver inta ett tydligare förhållningssätt till frågan om avtal eller lag. Att slå fast en distinkt gräns för fördelningen av ansvar är knappast möjligt, men det borde gå att skapa ökad klarhet. De fackliga organisationerna bör anlägga ett långsiktigt perspektiv på valet mellan avtal och lag. Det är ett strategiskt vägval som inte bör avgöras av tillfälliga omständigheter. Det bör vara naturligt att först ta upp nya frågor med motparten. När en fråga drivs avtalsvägen bör den drivas med uthållighet. Det gäller även då det finns goda utsikter att nå kortsiktiga vinster genom att driva frågan lagstiftningsvägen. Arbetsgivarna bör agera på samma sätt. Om det ska gå att motivera mindre av lagstiftning och ökad avtalsfrihet måste arbetsgivarna också bli mer benägna att reglera frågor i kollektivavtal.

Regering, riksdag och företrädare för de politiska partierna bör agera så att de ger arbetsmarknadens parter ökade möjligheter att reglera frågor med kollektivavtal. För att kollektivavtalets ställning ska kunna stärkas, behöver dialogen mellan industrins parter och parterna utanför industrin utvecklas. Även dialogen mellan arbetsmarknadens parter och riksdag/regering behöver utvecklas.

EU-direktiv inom det sociala området bör införas i Sverige som kollektivavtal och, när så är lämpligt, utformas så att de är dispositiva.

Facken bör utveckla en policy för i vilka frågor förhandlingsrätten kan överföras till fackliga sammanslutningar på europeisk nivå. Formerna för hur mandat ges och hur besluten ska fattas på europainivå bör utvecklas.

I framtiden bör det bli möjligt att träffa europeiska kollektivavtal, det vill säga överenskommelser mellan arbetsgivare och fackliga organisationer över nationsgränserna, som direkt binder såväl arbetsgivare som fack och deras medlemmar.

Det kräver att det skapas en ordning för hur tvister om sådana avtal ska lösas. Dessutom måste det klargöras hur de europeiska kollektivavtalen förhåller sig till de nationella avtalen. I de nya EU-länderna finns ett stort behov av stöd till uppbyggandet av fria fackföreningar och ett starkt partssystem.

I. INLEDNING

BAKGRUND

Förhållandena på den svenska arbetsmarknaden regleras i stor utsträckning genom kollektivavtal. Arbetsmarknadens parter har efter förhandlingar bestämt de regler som arbetsgivare och arbetstagare har att rätta sig efter. Det finns också en omfattande reglering i form av lagstiftning. Det innebär att även politikerna i Sveriges riksdag har bestämt arbetsvillkor och spelregler som gäller på arbetsmarknaden.

Rubriken Avtal eller lag? är inte satt för att ge svar på frågan om all reglering i framtiden ska utgöras av lag eller avtal. Det har aldrig varit så att all reglering antingen varit i form av kollektivavtal eller lagstiftning, utan det har varit en mix av båda formerna. Det intressanta för framtiden är hur nya problem och intressekonflikter inom arbetslivet ska regleras. Ska det ske i form av avtal eller lag?

Såväl parternas som de politiska partiernas inställning till frågan om avtal eller lag har förändrats över tiden. Gränssnitten och mixen mellan avtal och lag har förskjutits och vilken form av reglering som dominerat som instrument för förändringar har varierat.

Den så kallade Saltsjöbadsepoken karaktäriserades av en strävan mellan parterna att lösa problem och motsättningar på arbetsmarknaden. Det främsta instrumentet blev därmed kollektivavtalet. Parterna värnade om en hög grad av avtalsfrihet och självstyre. Lagstiftning var även under denna epok ett alternativ, men det kom i andra hand.

Även under Saltsjöbadsavtalets glansdagar skedde dock stora förändringar av arbetslivets villkor i form av lagstiftning.

TVå exempel är den successiva utbyggnaden av semesterledigheten och den stora pensionsreformen (ATP). Båda skedde i form av lagstiftning, trots att arbetsgivarna önskade att frågorna i stället hade hanterats mellan parterna.

Under 1970-talet försämrades partsrelationerna. Lagstiftningen blev det främsta medlet att flytta fram arbetstagarnas positioner. Delvis som en reaktion på detta och under inflytande av nya politiska strömningar, kom arbetsgivarnas inställning till parts-systemet och kollektivavtalet att ändras under 1980-talet. År 1990 bestämde sig de privata arbetsgivarna för att framöver endast förhandla på branschnivå. Under början och mitten av 1990-talet svängde pendeln så långt att många arbetsgivare också ville komma ifrån förhandlingar om rikstäckande kollektivavtal på branschnivå, de så kallade riksavtalen. Arbetsvillkoren skulle i stället regleras på koncern- eller företagsnivå. En del arbetsgivare hävdade till och med att kollektivavtalens tid var ute och att alla förhållanden mellan arbetsgivare och arbetstagare i framtiden borde regleras i individuella avtal.

Från att ha varit ett föredöme för omvärlden förvandlades under några decennier partsrelationerna i Sverige till ett problem och konsekvenserna sträckte sig långt utöver parternas domäner.

Bristerna i partsrelationerna och lönebildningen ansågs av många vara en av orsakerna till de stora problemen för hela den svenska ekonomin. Under 1990-talets första del var ett totalt sammanbrott nära. Avtalsrörelserna blev i första hand en fråga om hur och om vad man skulle förhandla och i andra hand en fråga om hur sakfrågorna skulle lösas. Facken mobiliserade för att bevara riksavtalen.

Industriavtalets tillkomst 1997 innebar att partsrelationer av mer normal karaktär återupprättades inom industrin. Handslag utväxlades och förtroendet mellan parterna växte. Industriavtalet var också en kraftfull signal gentemot statsmakterna. ”Genom detta avtal tar parterna ett gemensamt ansvar för lönebildningen på sin del av arbetsmarknaden.” (Utdrag ur § 1, industrins förhandlingsavtal).

Parterna inom industrin tog ansvar för lönebildningen på sin del av den svenska arbetsmarknaden och hotet om kraftiga statliga ingrepp kunde undanröjas. I den nya lagstiftningen om ett förstärkt medlingsinstitut gavs industriavtalets parter en särställning. I dag tillskrivs industriavtalet en viktig betydelse för att Sverige haft en relativt positiv ekonomisk utveckling under senare år.

MOTIV

Efter industriavtalets tillkomst har partsförhållandena på svensk arbetsmarknad förbättrats och kollektivavtalets ställning stärkts. Det råder i dag en relativt bred enighet om att denna utveckling är positiv. Inte bara fackliga företrädare, utan också arbetsgivare och företrädare för de politiska partierna har under senare år gjort uttalanden som stödjer en sådan tolkning. Ett flertal arbetsgivarföreträdare har under senare år lyft fram kollektivavtalets betydelse och dess värde som regleringsinstrument.

Det finns dock ett antal enskilda händelser och mer långsiktiga förändringar i förutsättningarna för parternas arbete som riskerar att försvaga och hota partssystemet och kollektivavtalets ställning.

Ett viktigt motiv för den här idéskriften är att det alltför ofta uppstår situationer som visar på olika och oklara uppfattningar om vilken rollfördelning som bör gälla mellan arbetsmarknadens parter och företrädare för de politiska partierna i Sverige. Vid en granskning av olika aktörers agerande, uttalanden och initiativ går det att finna många sådana exempel.

Ett exempel, som borde gå relativt lätt att komma tillrätta med, är när företrädare för olika politiska partier ger uttryck för hur olika gruppers relativa löner bör förändras. Andra exempel är att det ofta pågår parallella initiativ som syftar till att reglera en fråga via kollektivavtal respektive lag. Det finns också aktuella exempel på initiativ från statsmakternas sida som syftar till att lyfta över ansvaret för finansiering och tillsyn av vissa frågor från statsmakterna till parterna. Förslag som arbetsmarknadens parter nogga bör överväga. En försvårande omständighet är att många politiker tycks ha bristfälliga kunskaper i hur arbetsmarknaden fungerar i Sverige.

De utmaningar som det växande samarbetet inom EU ställer på det svenska parts- och kollektivavtalssystemet och den ökade omfattningen av diskrimineringslagstiftning inom arbetslivet är andra förändringar som motiverar denna idéskrift. Följderna av det utökade samarbetet inom EU är inte givna. Det finns inslag i utvecklingen som innebär att den roll som arbetsmarknadens parter spelar lyfts fram och stärks. Å andra sidan finns tendenser som kan innebära att partssystemets frihetsgrader begränsas och på sikt försvagar kollektivavtalets ställning. Vad konsekvenserna blir på längre sikt beror också på hur facken och parterna agerar.

Andra händelser som ger ytterligare motiv för denna idéskrift är de tvister som uppkommit angående villkoren för utländsk arbetskraft som är tillfälligt verksam i Sverige. De motsättningar som konflikten lyfter fram visar att parterna på svensk arbetsmarknad är oense om det faktiska rättsläget och om vad som är önskvärt beträffande viktiga fundament för den svenska kollektivavtalsmodellen.

DISPOSITION

I kapitel II ställs frågan om det är ett problem att en förändring av arbetslivets villkor kan ske antingen via lag eller via avtal.

I kapitel III behandlas skillnaderna mellan lag och kollektivavtal som regleringsinstrument och vilka skäl som talar för lagstiftning respektive kollektivavtal. Dessutom görs en kortfattad genomgång av hur regleringen på några olika områden är utformad i dag.

I kapitel IV görs en genomgång av aktuella initiativ som syftar till förändrad lagstiftning eller förändringar av kollektivavtalen.

I kapitel V presenteras ett antal förslag som syftar till att stärka partssystemet och kollektivavtalets betydelse.

II. VAD ÄR PROBLEMET?

Arbetslivets villkor regleras både i kollektivavtal och i lag. Vill någon åstadkomma en förändring kan det ske antingen via lag eller avtal. Är detta ett problem?

En reglering bedöms av parterna och dess medlemmar utifrån det materiella innehållet och dess effekter på parternas handlingsutrymme. En lagstiftad arbetstidsförkortning är en materiell förbättring för de anställda och välkomnas därför av de fackliga organisationerna. En förlängning av arbetstiden är på samma sätt en välkommen förbättring utifrån ett arbetsgivarperspektiv. Parterna värderar lagstiftningens materiella innehåll olika utifrån sina skilda intressen. På samma sätt värderas lagstiftning som inskränker en parts handlingsfrihet olika av parterna. Arbetsgivarna välkomnar inskränkningar i de fackliga organisationernas möjlighet att tillgripa konfliktåtgärder. De fackliga organisationerna slår vakt om lagen om anställningsskydd, eftersom den inskränker arbetsgivarnas rätt att fatta beslut och stärker den anställdes position.

En kollektivavtalsreglering kan på samma sätt bedömas olika av parterna utifrån dess materiella innehåll och dess effekter på parternas handlingsfrihet. Frågan om lag eller avtal kan synas irrelevant och reduceras till en formfråga.

Om valet mellan lag och avtal enbart är en formfråga är det logiskt att tänka sig att en facklig organisation, varje gång den vill åstadkomma en förändring, först funderar över hur frågan ska drivas. Ett resultat kan vara att facket bestämmer sig för att först driva frågan avtalsvägen och om detta inte går driva frågan politiskt i syfte att få till stånd en lagreglering. Att det finns två möjliga vägar är en fördel och borde rimligen öka chanserna att få till stånd den förändring som är önskvärd.

Väljer de fackliga organisationerna att inta ett sådant förhållningssätt, är det rimligt att anta att också arbetsgivarna och statsmakterna intar samma ståndpunkt. Det är upp till respektive företrädare att i varje situation försöka nå sina mål på bästa sätt, oavsett om det sker via kollektivavtal eller lag.

Ett sådant förhållningssätt innebär att varje aktör i varje situation, utifrån rådande omständigheter och eget intresse, bör välja en förändring med den metod, avtal eller lag, som för tillfället innebär störst chanser till framgång.

I detta kapitel granskas vilka problem ett sådant förhållningssätt kan föra med sig. Dessutom görs en genomgång av olika resultat och problem som kan uppstå då det förekommer parallella initiativ från statsmakterna och parterna samt problem som kan uppstå då det enbart förekommer ett politiskt initiativ. Därutöver granskas i två avsnitt vad den ökade omfattningen av diskrimineringslagstiftning respektive utvecklingen inom EU kan ha för effekter på parternas och kollektivavtalets ställning på den svenska arbetsmarknaden.

TRE FALL

FALL 1. EN PART DRIVER FRAM LAGREGLERING

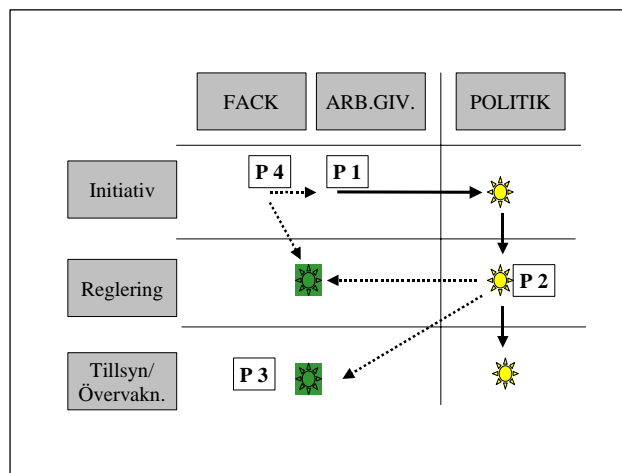
Låt oss anta att fack eller arbetsgivare tar initiativ till förändrad lagstiftning i en fråga som skulle kunna kollektivavtalsregleras. Det första problemet (P1)² som kan uppstå är att relationen till motparten försämrats. Motparten är rundad och det lär påverka parternas fortsatta relationer. Här finns olika varianter, allt ifrån att motparten aldrig blivit kontaktad i frågan till att exempelvis en facklig organisation drivit ett krav under flera avtalsrörelser utan resultat och tydligt deklarerat för motparten att om det inte blir en reglering via avtal avser facket att försöka driva frågan politiskt.

Låt oss anta att initiativet får fäste i det politiska maskineriet och leder till ett politiskt initiativ. På vägen fram till en reglering kan problem nummer två (P2) uppstå. Det är inte säkert att den lagreglering som det politiska initiativet så småningom leder fram till stämmer med intentionerna i det ursprungliga förslaget. Den politiska processen kan leda till nya vinklingar och kompromisser som den part som initierat förslaget inte är i stånd att påverka.

² P1= problem 1 i illustrationen, P2= problem 2 i illustrationen osv.

Hur stort detta problem är beror på hur väl förankrat det ursprungliga kravet är. Handlar det om ett fackligt initiativ är det av stor vikt att det finns en bred uppslutning bland övriga fackliga organisationer. I annat fall ökar risken för att resultatet blir något annat än vad det ursprungliga initiativet avsåg.

Fall 1. En part driver fram en lagreglering



Om den nya lagstiftningen är dispositiv och/eller gör det möjligt för parterna att ta ett ansvar för tillsyn och övervakning, kan problem nummer tre (P3) uppstå. Det är fullt möjligt att den part som inte var med då initiativet togs är ”ljum” eller helt motsätter sig att ta ett sådant ansvar. Det kan å andra sidan uppstå en situation som gör att båda parter finner att de har ett intresse av att komma fram till en avtalslösning. I det fallet har lagstiftningen lett till en ökad reglering via kollektivavtal.

Om det blev lagstiftning kan den part som ursprungligen tog initiativet efter en tid finna att ett och annat i lagstiftningen kan behöva utvecklas. Det är inte säkert att detta då är politiskt möjligt. Att i detta läge återgå till att avtalsreglera frågan kan visa sig svårt både av tekniska skäl, det vill säga svårighet att kombinera med gällande lagstiftning, och av politiska skäl, det vill säga att motparten är helt ointresserad. Detta är ett fjärde möjligt problem (P4).

Ett annat problem är att om en part drivit igenom en förändring via lagstiftning finns det risk att motparten använder första bästa tillfälle att förändra den lagstiftningen när det blåser nya politiska vindar. Detta kan innebära tvära kast i regelutvecklingen.

FALL 2. PARALLELLA INITIATIV

Ibland pågår en politisk process och en process mellan parterna samtidigt och båda syftar till att åstadkomma en reglering av samma fråga. Utfallet av parallella initiativ, om de leder till kollektivavtalsreglering eller inte, kan variera. Det beror bland annat på statsmakternas avsikt och hur denna avsikt uppfattas av parterna.

Ett statligt initiativ som uppfattas som ett *hot* av båda parter kan *driva på* parternas arbete med att träffa ett avtal. Om parterna lyckas träffa en uppgörelse räknar de med att detta tar udden av motivet för en statlig reglering och att statsmakternas drar tillbaka sitt initiativ.

Här finns olika varianter, alltifrån att statsmakternas avsikt är att få parterna att reglera frågan, till olika fall då statsmakterna haft för avsikt att reglera en fråga, men en uppgörelse mellan parterna gör att de av olika skäl väljer att retirera. Lyckas parterna träffa en överenskommelse leder det statliga initiativet i dessa fall till en kollektivavtalsreglering.

Fall 2. Parallella initiativ – resultat i form av kollektivavtal – fyra alternativ

1. <i>Hot som driver på</i>	3. <i>Kompletterande avtal</i>
2. <i>Initiativ som blockerar</i>	4. <i>Omöjliggör avtal</i>

I andra fall kan ett statligt initiativ *blockera* parternas arbete. En eller båda parter kan hävda att så länge statsmakterna har för avsikt att åstadkomma en reglering i frågan, är det ingen idé att ge sig in i några förhandlingar. Inte minst arbetsgivarna kan mena att det inte är någon idé att träffa en uppgörelse då frågan ändå inte är slutligt löst.

Parterna kan också använda sig av mer principiella resonemang av typen ”vi förhandlar inte under hot och/eller med pekpinna från staten”. I dessa fall försvårar det statliga initiativet en lösning av frågan via kollektivavtal.

En tredje typ av fall är då ett statligt initiativ lett till en ny lagstiftning som gör det möjligt eller till och med *stimulerar* parterna att finna *alternativa eller kompletterande* kollektivavtalslösningar. Resultatet blir att frågan regleras både i lag och i avtal. En variant på detta är olika former av semidispositiv lagstiftning som lämnar ett utrymme för parterna att, inom givna ramar, träffa avvikande överenskommelser.

En fjärde typ av fall är då ett statligt initiativ lett till en ny lagstiftning som *försvårar* eller till och med gör det *omöjligt* för parterna att finna egna lösningar.

I alla dessa fall måste parterna under berednings- och beslutsprocessen i de politiska instanserna rikta stor uppmärksamhet mot dessa aktörer och med olika aktiviteter försöka påverka lagstiftningens utformning. Detta påverkar i sig parternas sätt att arbeta och kan säkert också ha effekter på parternas sätt att argumentera. Det har betydelse om man vet att man i slutänden ska träffa en överenskommelse som är en kompromiss eller om man för att nå framgång med alla medel måste övertyga andra om sina egna förslags förträfflighet och riskerna med motpartens förslag. Umgänget mellan parterna riskerar att mer präglas av att de delger varandra av innehållet i politiska pamfletter och på bekostnad av den kompromisskultur som utvecklas då man är tvingad att förhandla och har ett direkt ansvar för resultatet.

Några exempel:

Vad har de statliga initiativen som tagits under senare år haft för effekt på parternas förhandlingar? Har de fungerat som hot som drivit på en uppgörelse mellan parterna?

Har de skapat blockeringar eller har de stimulerat parterna till att träffa en uppgörelse? Har de statliga initiativen lett till mer lag och/eller mer kollektivavtal?

Att försöka ge sig på en sådan historieskrivning är inte enkelt och olika personer har säkert olika svar. I följande avsnitt görs ett försök att med några exempel beskriva olika statliga initiativs betydelse för fackliga initiativ på samma områden.

Industriavtalet

Det finns flera förklaringar till varför det i mars 1997 var möjligt för parterna inom industrin att träffa industriavtalet. Det går dock inte att komma runt att en viktig och starkt bidragande faktor var statsmakternas hot om intervention och förändring av spelreglerna för lönebildningen om parterna inte tog sitt ansvar. Statsmakterna ville ha svar senast den sista mars 1997. Leveransen kom ungefär fjorton dagar före utsatt tid.

Det statliga initiativet ledde också fram till lagstiftningen om ett nytt och förstärkt medlingsinstitut som kom att inrättas 2000. Vid utformningen av den nya lagstiftningen tog statsmakterna stor hänsyn till den uppgörelse som träffats mellan industrins parter. Industrins parter skulle inte utsättas för ”dubbla processer”, utan gavs möjlighet att hantera sina riksavtalsförhandlingar enligt industriavtalet. Den nya lagstiftningen kom också att påverkas av flera av de institutionella nyheterna i industriavtalet.

Förkortad arbetstid

En annan central fråga för parterna är arbetstidens längd och förläggning. Inför och under avtalsrörelsen 2001 var det uppenbart att arbetsgivarna upplevde det politiska initiativet om förkortad arbetstid som ett hot. Det skulle kunna leda till slutsatsen att det politiska initiativet var ett plus för de fackliga organisationerna och hjälpte till att pressa fram en förkortning via avtal. Riktigt så enkelt var det inte.

För Facken inom industrin blev de parallella kraven om en arbetstidsförkortning, i ena fallet på initiativ av facken via avtal och i andra fallet på initiativ av statsmakterna via lagstiftning, en kraftig komplikation som kom att försvåra uppgörelsen 2001.

På de flesta områden gjordes särskilda överenskommelser om vad som skulle gälla om en lagstiftning skulle komma till stånd under avtalsperioden.

Tre år senare var bilden en annan. Arbetsgivarnas värdering av statsmakternas initiativ var uppenbarligen att detta inte längre utgjorde något hot. Kanske upplevde arbetsgivarna 2004 att de hade stöd av statsmakterna när de drev en tuffare linje och motsatte sig alla former av arbetstidsförkortning. Såväl 2001 som 2004 blev det dock en avtalsreglering om kortare arbetstid. Någon lagstiftad arbetstidsförkortning har vi ännu inte sett beslut om och enligt uttalanden från ansvarigt statsråd lär det dröja.

Facken inom industrin lämnade hösten 2002 ett gemensamt remissvar på den statliga KNAS-utredningen³. Facken inom industrin var negativa till utredningens förslag och förordade en sju semestervecka i stället för utredningens förslag om flexibel ledighet. I remissvaret framfördes också farhågor för att det nya förslaget till lagstiftning skulle göra det omöjligt att ha kvar de olika former för arbetstidsförkortning som växt fram inom industrin. ”Under alla förhållanden måste en lagreglering på området vara flexibel för att parterna inom industrin ska ges rimliga möjligheter att anpassa lagregleringen till existerande lösningar i avtal. Det är därför helt nödvändigt att en reglering blir semidispositiv i sin helhet, oavsett om förslaget till lag om flexibel ledighet genomförs, eller om ytterligare en semestervecka införs i stället.” (Utdrag ur Facken inom industrins remissvar på KNAS-utredningen).

Obligatorisk företagshälsovård

Ett annat exempel är frågan om företagshälsovård. Facken inom industrin krävde i sin avtalsplattform 2004 att ”alla medlemmar/arbetsplatser ska ha tillgång till företagshälsovård med god kvalitet, vars främsta uppgift är att arbeta förebyggande”. Samtidigt tillsattes under 2003 en statlig utredning med uppgift att göra en översyn av vissa frågor rörande företagshälsovården och då bland annat arbetsgivarnas skyldighet att se till att alla anställda har tillgång till företagshälsovård.

³ KNAS = Kommittén för nya arbetstids- och semesterregler.

Detta tog arbetsgivarna till intäkt för att det under avtalsrörelsen var omöjligt att över huvud taget diskutera denna fråga, eftersom statsmakterna ändå skulle kunna förändra förutsättningarna för företagen.

Den statliga utredaren hade dessutom i uppdrag att beakta de förslag som förts fram inom ramen för de så kallade trepartssamtalen.

En tolkning av denna situation är att alla parter bedömde att statsmakterna, oavsett vad parterna skulle komma fram till, hade för avsikt att vidta någon form av förändring. Det statliga initiativet var inget hot som syftade till att tvinga fram ett avtal – och heller ingen stimulans. Konsekvensen blev att statens initiativ blockerade frågans behandling under avtalsrörelsen och frågan kom aldrig att ställas på högkant i förhandlingarna.

Utan det statliga initiativet skulle facken förmodligen ha drivit frågan betydligt hårdare. Den statliga utredningen har nu presenterat sina förslag. Vad förslagen leder till är ännu oklart och vad förhandlingsresultatet hade blivit om det inte funnits en statlig utredning, kommer man aldrig att få svar på.

Individuellt kompetenssparande (IKS)

I avtalsrörelsen 2001 hade flera frågor som rörde kompetensutveckling för anställda hög prioritet i Facken inom industrins avtalsplattform.

I december 2000, kort efter att plattformen fastställts, presenterades en statlig utredning med förslag om ett system för individuellt kompetenssparande (IKS). Förslaget innebar olika former av statliga stimulanser till personer som sparade för att sedan genomföra kompetensutveckling. Systemet skulle träda ikraft 2002.

Under förhandlingarna i början av 2001 kom diskussionerna mellan parterna på flera avtalsområden att handla om möjliga sätt att hitta avtalslösningar som skulle kunna komplettera det statliga systemet. Därmed skulle ytterligare stimulans ges åt individer som satsade på kompetenssparande. På några områden träffades överenskommelser som innebar att parterna var beredda att träffa kompletterande avtal den dag beslut fattats i riksdagen.

Pengar reserverades i statsbudgeten under flera år för att användas enligt utredningens förslag. Många remissinstanser var kritiska till utredningens förslag. De fackliga organisationerna var inte enade bakom förslaget.

I september 2004, i samband med att regeringen presenterade sin budget för 2005, stod det klart att regeringen och dess samarbetspartier valt att använda pengarna för andra ändamål.

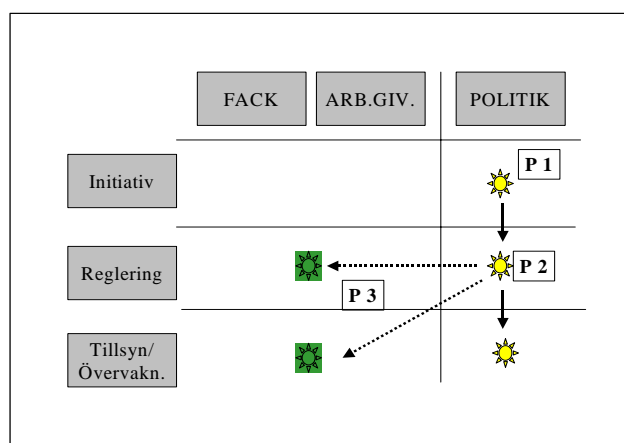
Detta representerar ett fall då statsmakterna, åtminstone inledningsvis, avsåg att införa ett antal regleringar via lag som samtidigt skulle uppmuntra parterna att träffa kompletterande avtal. Resultatet blev att det inte blev något. Hade det blivit lagstiftning, hade det också blivit avtal. En intressant om än lite hypotetisk fråga är om avtalsuppgörelserna 2001 sett annorlunda ut om den statliga utredningen inte funnits. Skulle parterna då ha ansträngt sig mer för att finna ett eget system?

FALL 3. ENBART ETT POLITISKT INITIATIV

Fall 3 tar upp när initiativet kommer från politiskt håll och inget initiativ har tagits av någon av parterna.

Ett exempel är de olika former av diskrimineringslagstiftning som genomförts under senare år. Ett särfall är också olika former av EU-direktiv.

Fall 3. Ett politiskt initiativ till lagreglering



I kommande avsnitt behandlas såväl diskrimineringslagstiftningen som EU-direktiven och deras effekter på parternas arbete och kollektivavtalets ställning.

Ett annat exempel är de nyligen genomförda förändringarna av reglerna i den allmänna sjukförsäkringen.

Ett första problem (P1) som kan uppstå är att frågan som aktualiseras och den reglering den leder fram till inte är särskilt angelägen. I vissa fall kanske endast en av parterna anser att frågan är relevant. Det kan också vara så att ingen av parterna anser att det behövs någon reglering.

Eftersom ingen av parterna ligger bakom initiativet har de troligen också mindre inflytande på den reglering som initiativet leder fram till (P2). I övrigt är de problem (P3) respektive möjligheter som kan uppstå vid regleringstillfället och när det gäller parternas eller en parts eventuella ansvar vid tillsyn och övervakning av regleringen, desamma som i det tidigare beskrivna fallet.

Ett annat relativt vanligt förekommande fenomen är att företrädare för de politiska partierna gör utspel i frågor som de som politiker inte har för avsikt att reglera, utan de gör det i avsikt att påverka parternas beslut. Sådana utspel bidrar till att öka oklarheten om rollfördelningen mellan parterna och de politiska företrädarna.

Slutsatser

Att välja mellan lag eller avtal är inte bara ett val av regleringsform. Det är också ett val mellan parterna och statsmakterna och deras möjligheter till inflytande, initiativ och beslutanderätt. Kärnfrågan är vem som ska stå för normgivningen – staten eller parterna?

Om möjligheten att reglera en fråga i antingen lag eller kollektivavtal leder till problem eller inte, beror på om det råder oklarhet kring vem som ska stå för normgivningen. Har parterna eller parterna respektive statsmakterna olika uppfattningar om vem som har kompetens inom ett område alternativt hur samspelet mellan lag och avtal ska se ut, kan det blir problem om:

1. en lagstiftningsåtgärd allvarligt skadar förtroendet mellan parterna
2. en redan införd lagregel kraftigt försvårar alternativt omöjliggör fortsatt utveckling av regleringen inom området mellan parterna
3. parternas respektive statsmakternas initiativ blockerar varandra
4. en lagstiftning går på tvärs med gällande kollektivavtal.

Det blir med säkerhet problem om fack, arbetsgivare och/eller statsmakterna intar förhållningssättet att de i varje situation, utifrån rådande omständigheter och eget intresse, väljer att försöka nå en förändring den väg, avtal eller lag, som för tillfället har störst chans till framgång.

Å andra sidan visar genomgången i detta avsnitt att en reglering som sker antingen i form av lag eller avtal inte alltid behöver medföra problem, utan det kan även finnas fördelar. Exempelvis kan ett hot om ingripande från statens sida få parterna att komma igång med förhandlingar och träffa avtal. Resultatet kan bli bättre partsrelationer, mer av kollektivavtalsreglering och en välavvägd reglering. I de fall statsmakterna och parterna agerar i samförstånd och ser ett gemensamt ansvar inom ett visst område, kan en reglering i lag och kollektivavtal komplettera varandra.

Om det är statsmakterna som står för initiativet tycks risken för problem minska om de tydligt visar att de är medvetna om att de är inne på ett område som parterna kan uppfatta som "sitt område". Statsmakterna, som har den yttersta makten, kan genom att visa parterna respekt och ta ansvar för att relationerna på arbetsmarknaden i sin helhet fungerar, minska riskerna för problem.

På samma sätt blir det mindre problem om parterna samspelet mellan spelar med "öppna kort" och inte springer till lagstiftaren bakom ryggen på varandra. Nyckelord är bra samspel och öppenhet mellan samtliga inblandade aktörer, utan att för den skull bortse från de skillnader i intressen som kan finnas.

Den relativt stora omfattningen av semidispositiv lagstiftning som finns på svensk arbetsmarknad utgör ett slags kompromiss mellan statsmakternas intresse att skapa reglering inom ett område och en önskan om att bevara arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet. Parterna kan bli överens om en alternativ reglering som båda anser är bättre. En semidispositiv lagstiftning kan leda till mer av kollektivavtal och behöver inte störa partsrelationerna.

FÖRBUD MOT DISKRIMINERING I ARBETSLIVET

Lagstiftning som förbjuder diskriminering i arbetslivet har ökat under senare tid. Det har lett till diskussioner som anknyter till temat lag eller avtal. I detta avsnitt beskrivs kortfattat utvecklingen av diskrimineringslagstiftningen inom arbetsrättens område. Därefter ges exempel på hur lagstiftningen påverkar kollektivavtalens och parternas ställning samt en beskrivning av parternas syn på den ökade förekomsten av diskrimineringslagstiftning.

Diskrimineringslagstiftningens utveckling

Under senare år har omfattningen av lagstiftningen mot olika former av diskriminering i arbetslivet ökat och befintlig lagstiftning har skärpts. Det beror delvis på beslut som fattats inom EU. Ett annat skäl är att frågan om olika former av diskriminering hamnat högre upp på den politiska dagordningen och att flera partier valt att driva frågan om lagstiftning i syfte att motverka diskriminering.

Den första jämställdhetslagen antogs redan 1979. År 1994 infördes lagen mot etnisk diskriminering, som 1999 ersattes av en ny lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

Samtidigt trädde två andra lagar mot diskriminering i arbetslivet i kraft. Den ena förbjöd diskriminering av personer med funktionshinder och den andra förbjöd diskriminering av personer på grund av sexuell läggning.

År 2001 infördes ett antal skärpningar i jämställdhetslagen. Bland annat ställdes detaljerade krav på hur en lönekartläggning ska genomföras.

I lagen infördes också definitionerna av vad som avses med likvärdigt arbete. År 2002 infördes en lag om förbud mot diskriminering av deltidsanställda och arbetstagare med visstidsanställning. Ett förbud mot diskriminering på grund av ålder följer av ett nytt EG-direktiv och träder i kraft 2006.

Den värdemässiga och rättsliga grunden

Ingen ska diskrimineras på grund av kön, etnisk tillhörighet, sexuell läggning, ålder eller andra ovidkommande skäl. Kring denna princip finns en bred värdegemenskap. Fack, arbetsgivare och politiska partier står alla bakom denna uppfattning. För fackföreningsrörelsen är detta en central del i uppdraget från medlemmarna. Att skydda de anställda från olika former av godtycklig och osaklig behandling från arbetsgivarnas sida har varit en viktig uppgift för fackföreningsrörelsen sedan dess tillkomst.

Principen om ickediskriminering på löneområdet tolkas i lagstiftningen som lika lön för likvärdigt arbete. I grunden vilar denna princip på uppfattningen att alla människor har lika värde. Lagstiftningen om förbud mot olika former av diskriminering är nära kopplad till lagstiftningen om de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna. Förbuden mot diskriminering syftar till att skapa ett samhälle fritt från diskriminering. Det handlar om individens rätt att inte bli diskriminerad. Diskrimineringslagstiftningens starka betoning av individens rätt och den rättstradition det vilar på innebär ett delvis nytt inslag i svensk arbetsrätt.

PROBLEM MELLAN LAG OCH AVTAL

Hur påverkar den alltmer omfattande diskrimineringslagstiftningen kollektivavtalets ställning och parternas arbete? Kan lagstiftningen mot diskriminering skapa problem för de kollektivavtalslutande parterna? I det följande ges några exempel.

Lön och kön

Den svenska lagstiftningen mot könsdiskriminering i arbetslivet syftar till att likvärdiga arbeten ska betalas lika. Det innebär att det måste göras någon form av värdering av olika arbeten för att komma fram till om de är likvärdiga eller inte.

En central fråga blir då vem som ska stå för denna värdering. Är det facket, arbetsgivaren, fack och arbetsgivare gemensamt eller finns det någon mer allmängiltig värdering som står över parterna, en värdering som lagstiftaren kan använda sig av när de tillämpar lagen?

En alldeles särskilt svårlöst fråga är om och i så fall på vilket sätt marknadskrafterna ska värderas. Detta rör själva grunden för parternas ställning på arbetsmarknaden.

Hur och vem ska bestämma över lönerna? Ska lönenivåer sättas i fria förhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden eller ska de fastställas i lagstiftning? Är det parterna som ska bli överens om vilka faktorer som ska vara avgörande för löneökningar och löneskillnader eller ska lönerna bestämmas i lagstiftning?

Fackliga organisationer förhandlar för sina medlemmar i syfte att nå ett så bra resultat som möjligt. En lagstiftning behandlar alla lika. Detta oavsett om den anställde är facklig medlem eller inte och oavsett vilken facklig organisation eller avtalsområde den anställde tillhör. Arbeten och prestationer som betraktas som likvärdiga kan ändå värderas olika i relation till andra arbeten och prestationer av olika fackliga organisationer. Varje kollektivavtals lönekriterier kan ha tillämpats korrekt, men ändå leda till osakliga löneskillnader mellan grupper av arbetstagare som hör till olika avtalsområden inom samma arbetsgivares verksamhet. I arbetet med lönekartläggning och analys av osakliga löneskillnader krävs det jämförelser också mellan avtalsområden. Det ger inte utrymme för olika kollektiv att göra olika värderingar.

Ett arbete med lönekartläggning enligt jämställdhetslagen respektive ett lönerevisionsarbete till följd av ett nytt centralt avtal, görs med två helt skilda angreppssätt. Lagstiftningen är tvingande och absolut till sin karaktär. En lönekartläggning som visar att det förekommer osakliga löneskillnader medför att arbetsgivaren måste eliminera dessa skillnader inom en treårsperiod. Vid fall av styrkt lönediskriminering av en eller flera arbetstagare bygger lagstiftningen på att diskrimineringen ska åtgärdas, lönen justeras och ekonomiskt skadestånd utges för förfluten tid.

Om det inte förekommer osakliga löneskillnader eller diskriminering behöver arbetsgivaren inte göra något. Ett förhandlingsarbete mellan parterna innebär däremot ett givande och tagande. Är parterna inte överens får de jämka sina ståndpunkter. Det finns utrymme för kompromisser. Lagstiftningen ger inget sådant utrymme.

Jämställdhetslagen har också klara begränsningar. Olika undersökningar påvisar oförklarade löneskillnader mellan olika yrken och branscher beroende på om de är mans- eller kvinnodominerade.

Jämställdhetslagen tar sikte på osakliga löneskillnader mellan män och kvinnor på samma företag. Det innebär att jämställdhetslagen inte går att tillämpa för att minska skillnader i lön mellan olika företag, branscher eller sektorer beroende på om de är mans- eller kvinnodominerade.

Ett annat problem med tillämpningen av jämställdhetslagen är att den inte innehåller några regler om hur lönejusteringar ska betalas. Korrigering av osakliga löneskillnader mellan könen kostar pengar. Hur detta ska hanteras är inte reglerat vare sig i lag eller i avtal.

Etnisk diskriminering

Med etnisk diskriminering menas att en person behandlas annorlunda beroende på sin etniska tillhörighet. Med etnisk tillhörighet avses att till exempel tillhöra en grupp som har samma hudfärg, nationalitet, ursprung eller trosbekännelse. Diskriminering kan ta sig många olika uttryck, exempelvis möjligheten att få ett arbete, rätten till lika lön, att bli utsatt för kränkande beteenden etc. Exempelen ovan rörde den del av jämställdhetslagen som syftar till att komma till rätta med problemet att män och kvinnor betalas olika trots att de utför likvärdiga arbeten. Ett vanligt förekommande uttryck för etnisk diskriminering är möjligheten att över huvud taget få ett arbete.

Problemet med att personer med utländsk bakgrund tycks ha svårare att komma in på arbetsmarknaden har lett till både politiska initiativ och initiativ från arbetsmarknadens parter.

Ett exempel är initiativet inom industrins område att avtalsvägen hitta en reglering i syfte att underlätta för nyanlända invandrare att få arbete eller en praktikplats. Förhandlingarna om det så kallade integrationsavtalet ledde inte fram till något avtal, då det visade sig vara svårt att hitta en avtalsmodell som inte kom i konflikt med gällande lagstiftning om etnisk diskriminering i arbetslivet. I stället har nu statsmakterna tagit initiativ till en ny typ av arbetsmarknadspolitisk åtgärd som har ungefär samma syfte som integrationsavtalet. Vad som inte var möjligt i form av ett kollektivavtal, tycks gå att genomföra som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

PARTERNAS SYN PÅ DISKRIMINERINGSLAGSTIFTNING

Arbetsgivarna har varit emot varje skärpning av lagstiftningen om förbud mot diskriminering. Det finns motiv som förklarar arbetsgivarnas inställning. Den allt mer omfattande lagstiftningen inskränker arbetsgivarnas handlingsfrihet och tvingar arbetsgivarna till en hel del arbete. Även de fackliga organisationerna har historiskt sett varit motståndare till lagstiftning om jämställdhet och annan diskriminering. Lite förenklat kan sägas att det för 30–40 år sedan var otänkbart med en lagstiftning som inskränker parternas självbestämmande och rätten att på egen hand träffa kollektivavtal om löner och allmänna villkor. I dag har de fackliga organisationerna accepterat lagstiftningen, fast den innehåller krav på omfattande åtgärder även inom partssystemets kärnområde löner.

Den ökade omfattningen av diskrimineringslagstiftning har inte skadat förtroendet mellan parterna. Åtminstone initialt har båda parter varit skeptiska alternativt motståndare. Lagstiftningen skapar däremot problem på andra sätt. Den sätter parternas suveränitet ur spel, eftersom kollektivavtal kan förklaras ogiltiga. Det ovan beskrivna exemplet utifrån jämställdhetslagen visar att två kollektivavtal på samma arbetsplats kan bli ogiltiga, även om de var för sig uppfyller kravet på ickediskriminering. Lagstiftningen begränsar också parternas möjlighet att välja ett annat arbetssätt med diskrimineringsfrågor än det som lagen föreskriver. Lagstiftaren valde exempelvis att inte göra jämställdhetslagens föreskrifter om aktiva åtgärder semidispositiva.

Det är mot bakgrund av dessa problem som de fackliga organisationerna tidigare motsatt sig lagstiftning på området. LO och TCO framförde så sent som 2000, i samband med den då aktuella översynen på området, att det borde vara möjligt att avvika från lagens lönekartläggningsbestämmelser via kollektivavtal. Någon sådan möjlighet infördes dock inte i jämställdhetslagen. I dag finns en växande acceptans från fackliga företrädare för lagstiftningen och många hävdar att de fackliga organisationerna borde bli bättre på att ta tillvara de möjligheter lagstiftningen ger.

De fackliga organisationernas ökade acceptans för lagstiftning hänger samman med två faktorer.

Den ena är att så länge det kvarstår oförklarliga löneskillnader mellan män och kvinnor, och parterna inte förmår att klara ut dessa, blir det allt svårare att hävda att politikerna inte ska agera. Parternas auktoritet och legitimitet minskar i takt med att de inte kan uppvisa resultat.

Den andra är att flera fackliga organisationer, framför allt på tjänstemannasidan, upplever det allt svårare att komma in i rejäla förhandlingar med arbetsgivarna om löneförändringar. Ska de fackliga organisationerna kunna komma till rätta med de osakliga löneskillnaderna mellan könen måste de ha inflytande över lönesättningen. När det finns stora brister i det inflytandet kan lagstiftningens krav på lönekartläggning upplevas som ett steg åt rätt håll.

Erfarenheterna visar att de oförklarliga löneskillnaderna är betydligt mindre på arbetsplatser där det finns mer av systematik i lönesättningen och där parterna är överens om hur de lokala löneförhandlingarna ska gå till. För att det ska vara något värde i att lagens lönekartläggningsbestämmelser görs dispositiva måste parterna gemensamt ha bättre former för det lokala lönejusteringsarbetet än vad lagen förutsätter. Arbetsgivare som gör allt för att minska de fackliga organisationernas inflytande över lönesättningen bidrar samtidigt till att kraven på lagstiftning ökar.

FACKLIG BEVAKNING EN NYCKEL

Genomgången i detta avsnitt har gett exempel på hur den ökade förekomsten av diskrimineringslagstiftning påverkat parternas arbete och kollektivavtalets ställning.

Lagstiftningen inskränker parternas handlingsfrihet/självbestämmande och kan komma i konflikt med parternas eget val av arbets sätt. En intressant frågeställning är i vilken utsträckning den ökade omfattningen av lagstiftningen är ett effektivt medel att minska förekomsten av diskriminering. Det är emellertid inte en fråga för den här idéskriften. Det faktum att lagstiftningen mer och mer accepteras av de fackliga organisationerna kan tolkas som att lagstiftningen är ett verktyg som kan bidra till att diskrimineringen minskar.

Det är avslutningsvis viktigt att understryka att det ligger i de fackliga organisationernas uppdrag att förhindra all form av diskriminering och andra former av godtycklig behandling av anställda från arbetsgivarnas sida.

Diskrimineringslagarna bygger också på att det i första hand är de fackliga organisationerna som bevakar medlemmarnas rättigheter. Ska framsteg göras krävs ett aktivt lokalt fackligt arbete. Praktiskt sett är även diskrimineringsärenden ”vanliga” förhandlingsärenden. Merparten av dessa tvister löses genom överenskommelser mellan fack och arbetsgivare med medlemmens godkännande.

Slutsatser

1. Ingen ska diskrimineras på grund av exempelvis kön, etnisk tillhörighet, funktionshinder eller sexuell läggning. Kring dessa principer finns en bred värdegemenskap i samhället.
2. Problem kan uppstå då det finns utrymme för olika värdering om diskriminering föreligger eller inte, exempelvis vid värdering om ett arbete är likvärdigt och då lagstiftningen blir så detaljerad att den anvisar metoder som konkurrerar med parternas normala arbets sätt.
3. Den ökade omfattningen av diskrimineringslagstiftning beror dels på ökad influens från rättighetslagstiftning i andra länder och beslut inom EU, dels på ett ökat tryck på de politiska partierna att agera när exempelvis osakliga löneskillnader mellan könen inte minskar.

4. Den ökade acceptansen från fackföreningarnas sida för en mer detaljerad lagstiftning mot diskriminerande löneskillnader, beror till en del på bristerna i det fackliga inflytandet över lönesättningen.

EU OCH KOLLEKTIVAVTALET

Det svenska medlemskapet i den Europeiska unionen innebär att beslut om regler som rör förhållandena mellan anställda och arbetsgivare också kan fattas på EU-nivå. Regleringen på EU-nivå är minimiregler. Detta betyder att medlemsstaterna kan ha nationella regler som är mer förmånliga för arbetstagarna. På vissa områden har EU inte rätt att fatta beslut. Det gäller exempelvis lönefrågor och frågor som rör föreningsrätt, förhandlingsrätt och konfliktregler.

På vissa områden krävs att alla medlemsländer är eniga för att det ska bli ett beslut. På andra områden räcker det med kvalificerad majoritet.

Möjligheten att lagstifta på EU-nivå väcker frågor om vad som är lämpligt att reglera på nationell respektive europeisk nivå. Detta är emellertid inte fokus för denna idéskrift, utan fokus här är kollektivavtalets ställning. I avsnittet EU och kollektivavtalet görs en granskning av hur de regler som hittills genomförts inom EU påverkat kollektivavtalet och arbetsmarknadsparternas ställning i Sverige.

SOCIALA DIALOGEN OCH EU-DIREKTIV

EG-fördraget ger EU rätt att fatta beslut också inom det sociala området. Formerna för beslutsfattandet, den sociala dialogen, är en unik lösning. Den ger de europeiska arbetsmarknadsparterna en formell ställning som är starkare än i det flesta medlemsländerna.

Om EU-kommissionen anser att det behöver vidtas någon form av åtgärd inom det sociala området är kommissionen skyldig att samråda med arbetsmarknadens parter om innehållet. Om arbetsmarknadsparterna vill kan de i detta läge ta över kommissionens initiativ och börja förhandla om frågan.

Om parterna förklarar att de önskar inleda förhandlingar har de högst nio månader på sig att nå en förhandlingslösning. Berörda parter och kommissionen kan gemensamt besluta om en förlängning.

Träffar parterna en överenskommelse kan det därefter genomföras i EU:s medlemsländer, antingen via de nationella kollektivavtalsystemen eller genom ett EU-direktiv efter ett beslut i EU:s ministerråd.

Beslut i rådet sker antingen med kvalificerad majoritet eller i enighet beroende på vilken typ av fråga det gäller. Det är inte möjligt för rådet att ändra det framförhandlade avtalet, men rådet kan kontrollera att det finns en lagstiftningskompetens för EG i den fråga som avtalet reglerar. Det antagna direktivet ska därefter införas i respektive medlemsstats rättsordning, antingen genom lag eller genom kollektivavtal.

Eftersom EU-direktiven fram till i dag till övervägande del genomförts i form av lagstiftning kan arbetsmarknadens parter på europainivå, i någon mening, sägas ha tillerkänts en lagstiftande makt. De branschövergripande avtal som hittills ingåtts på europainivå är föräldraledighetsdirektivet och direktiven om deltid- respektive visstidsarbete. Dessa avtal har antagits av rådet som direktiv och därefter medfört förändringar av den svenska lagstiftningen. Vidare har avtal ingåtts om arbetstidens förläggning inom sjötransport och civilflyg.

För att en överenskommelse mellan parterna ska leda till ett EU-direktiv krävs att EU-kommissionen tagit initiativ till att reglera en fråga. Om parterna själva tar ett initiativ kan det inte leda till ett EU-direktiv. Däremot kan parterna på europainivå, inom ramen för den sociala dialogen, på egen hand ta initiativ och träffa överenskommelser som det därefter är upp till parterna i respektive land att införa i form av kollektivavtal, utan inblandning av de politiska beslutsfattarna. Ett exempel på ett sådant avtal är distansarbetsavtalet.

Det finns flera svårigheter med sådana förhandlingar och eventuella överenskommelser. Ett problem är att arbetsgivarna oftast är ointresserade av att träffa avtal med något reellt innehåll.

Facken saknar då möjlighet att sätta kraft bakom kraven, eftersom det inte finns någon europeisk konflikträtt. Ett annat problem är att det i många länder saknas parter och kollektivavtal på nationell nivå med tillräcklig täckning.

I flera länder, exempelvis i de nya medlemsländerna, är förhandlingssystemet och kollektivavtalen så bristfälligt utvecklade att parterna på nationell nivå inte kan hantera en överenskommelse på europeisk nivå.

ANDRA EU-DIREKTIV SOM PÅVERKAR ARBETSRÄTTEN

Det finns ett antal EU-direktiv som antagits vid sidan om den sociala dialogen och som för svenskt vidkommande har större betydelse. Viktiga exempel är utstationeringsdirektivet, arbetstidsdirektivet och direktivet om europeiska företagsråd. Samtliga har tillkommit med stöd av andra artiklar i EU-fördraget än de som reglerar den sociala dialogen.

Utstationeringsdirektivet anger att om utländsk arbetskraft utför verksamhet i ett EU-land ska de lagar och kollektivavtal där verksamheten utförs gälla. Direktivets syfte är att skydda medlemsstaternas arbetsrättsliga system och förhindra så kallad social dumping. I Sverige innebär det att de fackliga organisationerna måste se till att utländsk arbetskraft som tillfälligtvis vistas i Sverige omfattas av svenska kollektivavtal. Eftersom anställda vid det utländska företaget oftast inte är medlemmar i en svensk facklig organisation ställer detta stora krav på de fackliga organisationerna. Om en utländsk arbetsgivare vägrar teckna avtal kan kraftfulla sympatiåtgärder behövas.

Helt på tvärs mot detta direktiv går förslaget till tjänstedirektiv som EU-kommissionen lade fram i februari 2004. Förslaget i sin ursprungliga lydelse gick ut på att ursprungslandets regler ska gälla i verksamhetslandet och att ursprungslandets myndigheter ska ha tillsyn över företaget i verksamhetslandet. Verksamhetslandet får inte ställa krav på att företaget ska vara etablerat i landet eller ha en adress eller representant där. Verksamhetslandet får inte heller ställa krav på att företaget ska följa de krav som ställs på tjänsteverksamhet inom landet. Krav får heller inte ställas på legitimation för viss tjänsteverksamhet eller på den utrustning som används.

Kritiken från den europeiska fackföreningsrörelsen, inte minst från den svenska, är hård. Skulle tjänstedirektivet gå igenom i sin ursprungliga form undermineras den svenska arbetsmarknadsmodellen. Det blir omöjligt att ens begära förhandling med ett utländskt företag som inte har någon behörig företrädare i landet.

I dag har vi en lag om utländska filialer som föreskriver att utländska företag ska ha en behörig representant i Sverige och att företaget kan stämmas i en svensk domstol. Den lagen skulle bli förbjuden om direktivet går igenom. Tjänstedirektivet är nu föremål för omarbetning.

Arbetstidsdirektivet har diskuterats mycket i Sverige, framför allt beroende på den kritik Sverige fått av kommissionen för bristande genomförande av direktivet. Den lagändring som gjordes i anslutning till att direktivet skulle ha varit genomfört i respektive medlemsstat i november 1996, byggde på att arbetsmarknadens parter så långt som möjligt själva skulle hantera frågan.

I 3 § arbetstidslagen infördes en så kallad EG-spärr, som innebär att avtal som var mindre förmånliga än direktivet inte kunde tecknas och att redan gällande avtal som hade mindre förmånliga regler inte fick tillämpas. I direktivet finns till exempel en regel om en längsta tillåtna arbetsvecka om 48 timmar under högst en fyramånadersperiod. Samtidigt finns enligt artikel 17 en möjlighet att genom kollektivavtal avvika från direktivet under vissa förutsättningar. Vid en bedömning om en viss avtalsreglering är förenlig med direktivet ska även denna möjlighet beaktas.

Efter kritik från kommissionen har den svenska regeringen lagt en proposition om ett tydligare genomförande av EG:s arbetstidsdirektiv. Förslaget innebär att det i lagen införs en regel som tillförsäkrar alla arbetstagare 11 timmar sammanhängande dygnsvila och en högsta genomsnittlig veckoarbetstid om 48 timmar, beräknat över högst en fyramånadersperiod. Lagen träder i kraft den 1 juli 2005, men de nya bestämmelserna tillämpas först den 1 januari 2007, om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal som reglerar arbetstidsfrågor. Det betyder att det finns en möjlighet att under löpande avtalsperiod överväga anpassningar av gällande avtal. Detta bygger dock på att parterna blir överens.

Direktivet om europeiska företagsråd ger anställda inom samma företag/koncern rätt till information och samråd med företagsledningen på europeisk nivå. Direktivet gäller för alla företag som har minst 1 000 anställda, varav minst 150 i två olika länder. Information och samrådsrätten gäller i frågor som berör de anställdas situation och är av karaktären att de överskrider nationsgränserna.

Bestämmelserna om europeiska företagsråd ger de anställda möjlighet träffas och bygga upp fackligt gränsöverskridande samarbete.

GENOMFÖRANDE AV EG-DIREKTIV

När ett direktiv ska införas på nationell nivå kan det ske antingen med kollektivavtal eller lagstiftning. EG-rätten utgår samtidigt ifrån att oavsett vilken form som väljs ska genomförandet omfatta alla arbetstagare som berörs av direktivet.

I många andra länder i unionen finns det möjlighet att utsträcka ett kollektivavtals tillämpning genom att förklara avtalet för allmängiltigt (*erga omnes*). Genom en sådan allmängiltighetsförklaring ges arbetstagare som står utanför den kollektivavtalslutande organisationen eller som arbetar hos en arbetsgivare som inte är bunden av kollektivavtal, möjlighet att åberopa avtalet.

I Sverige finns inte någon möjlighet att allmängiltigförklara kollektivavtal och det har heller inte bedömts önskvärt. I Sverige är organisationsgraden hög och de flesta arbetstagare täcks av kollektivavtal. Vidare uppfattas ofta kollektivavtal som normerande utanför sitt egentliga tillämpningsområde och de grundläggande normer som finns i avtalet tillämpas därmed utanför sitt formella tillämpningsområde. Detta synsätt har även bekräftats av svenska domstolar. Det borde således vara möjligt för arbetsmarknadens parter att genomföra direktiven via kollektivavtal. De svenska arbetsgivarna har ännu så länge motsatt sig detta.

EU-fördraget öppnar för möjligheten att genomföra direktiv via kollektivavtal. Vissa EU-direktiv är också utformade på ett sätt som tydligt visar att de respekterar en avtalsreglering, till exempel direktivet om europeiska företagsråd, direktivet om information och samråd samt i viss mån arbetstidsdirektivet.

Ändå har EG-domstolen underkänt traditionella kollektivavtal av svensk typ för att genomföra ett direktiv nationellt. Motiven har varit att anställda vid oorganiserade företag inte omfattas av kollektivavtal och att direktivsbestämmelser också måste gälla när ett avtal är uppsagt och det råder kollektivavtalslöst tillstånd.

Danmark har ett system som bygger på samma principer som det svenska. År 1996 träffades avtal mellan danska LO och Dansk Arbejdsgiverforening (DA) om principer för genomförande av direktiv genom kollektivavtal. År 1999 kompletteras avtalet med att ett utskott inrättades med representanter från arbetsmarknadens parter och det danska arbetsmarknadsdepartementet. Utskottets uppgift är att komma fram till hur ett EU-direktiv ska implementeras i Danmark. Syftet är att införandet av EU-direktivet i Danmark så långt som möjligt ska ske genom kollektivavtal och att lagstiftning endast ska användas då det bedöms som nödvändigt.

Överenskommelsen mellan LO och DA syftar även till att säkerställa att regleringen också gäller vid annars avtalslöst tillstånd. Det tekniska tillvägagångssättet kan variera beroende på ett visst direktivs faktiska innehåll. Den danska modellen för att genomföra direktiv förutsätter en samsyn och ett gemensamt ansvarstagande som för dagen inte finns i Sverige.

Ett sätt att införa ett antal EU-direktiv i Danmark har varit att i ett första skede låta parterna förhandla och träffa kollektivavtal. Därefter sluter huvudorganisationerna uppsamlingsavtal som täcker de avtalsområden där avtal inte träffats. Slutligen när förbundsavtalen och uppsamlingsavtalen är klara utarbetar regeringen ett lagförslag som ska omfatta de arbetstagare som inte täcks av något kollektivavtal. Den kompletterande lagstiftningen brukar bygga på innehållet i kollektivavtalen. Systemet bygger på att lagstiftningen viker för uppsamlingsavtalen och uppsamlingsavtalen viker för förbundsavtalen.

VILLKOREN FÖR UTLÄNDSK ARBETSKRAFT I SVERIGE

Under senare tid har frågan om villkoren för utländsk arbetskraft som är tillfälligt verksam i Sverige lett till ett antal tvister och skapat mycket debatt.

En typ av tvister har uppstått då utländska företag beviljas tillfälligt medlemskap i en svensk arbetsgivarorganisation och företagen därefter avlönar de anställda enligt avtalets minimilön. En annan typ av tvister gäller då ett utländskt företag som saknar svenskt kollektivavtal bedriver verksamhet i Sverige och en facklig organisation agerar för att det ska tecknas ett så kallat hängavtal. Ett exempel på det senare fallet är den uppmärksammade Vaxholmskonflikten.

I bägge fallen handlar det om att villkoren för den utländska arbetskraften är klart sämre än för motsvarande arbetskraft anställd i etablerade företag i Sverige med svenska kollektivavtal.

I de fall ett utländskt företag beviljas medlemskap i en arbetsgivarorganisation och företaget sedan tillämpar minimilön generellt på alla anställda handlar det om en felaktig tillämpning av kollektivavtalen. I en aktuell tvist mellan Metall och Teknikföretagen i denna fråga hävdar Metall dessutom att det gällande avtalet Teknikavtalet Metall inte är avsett att tillämpas i den aktuella situationen.

Vaxholmsfallet handlar om att ett lettiskt byggföretag vägrade teckna ett svenskt kollektivavtal med Byggnads. I det läget beslutade Byggnads att vidta konfliktåtgärder i syfte att tvinga företaget att teckna ett så kallat hängavtal. Syftet var att byggnadsarbetarna vid det lettiska företaget skulle ha samma villkor som byggnadsarbetarna vid de företag i Sverige som Byggnads har avtal med.

Det lettiska byggföretaget stämde då Byggnads inför Arbetsdomstolen (AD) och menade att stridsåtgärden var olovlig, med hänvisning till EG-rättsliga regler om förbud mot inskränkningar i den fria rörligheten för tjänster och förbudet mot diskriminering (artikel 49 och 12). Arbetsdomstolen avsåg den 22 december 2004 det lettiska byggföretagets begäran om ett interimistiskt förordnande om att stridsåtgärden ska upphöra och beslöt den 29 april 2005 att ett så kallat förhandsavgörande ska inhämtas från EG-domstolen innan målet slutligen avgörs.

EU har inte någon befogenhet att reglera nationella frågor rörande stridsåtgärder, förenings- och förhandlingsrätt. Företaget i Vaxholmsfallet hävdar att Byggnads agerande innebär en diskriminering av utländsk arbetskraft. Byggnads hävdar att en stridsåtgärd som är lovlig enligt nationella regler inte kan vara otillåten så länge åtgärden syftar till att likställa villkoren för utländska anställda i ett gästande företag med villkoren för svenska arbetstagare.

STOR SPÄNNVIDD I ARBETSRÄTT OCH ANSTÄLLNINGSVILLKOR

De arbetsrättsliga systemen ser olika ut i EU:s medlemsländer. Dessutom är fack- och arbetsgivarorganisationer uppbyggda enligt olika principer och förhandlingssystemen har utvecklats på olika sätt. Det gör att möjligheterna att träffa överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter som sträcker sig över nationsgränserna försvåras.

När de nationella kollektivavtalen växte fram var det för att säkra att alla anställda hade samma grundläggande villkor och rättigheter. Arbetsgivare i olika delar av landet skulle inte kunna spela ut de anställda mot varandra. Vid den tidpunkten fanns inte mycket av arbetsrättslig lagstiftning i landet. Av samma skäl växer i dag behovet av fackligt samarbete över nationsgränserna.

De stora skillnaderna i lönekostnader och andra arbetsvillkor mellan EU:s medlemsländer gör det samtidigt svårt att ställa upp gemensamma målsättningar. Möjligheten till gränsöverskridande fackliga stridsåtgärder är också starkt begränsade.

Utvecklingen inom den Europeiska unionen har så här långt inneburit att det skapats möjligheter att träffa avtal mellan parterna på europainivå som gäller tvärs över alla branscher. Tillkomsten av europeiska företagsråd ökar också möjligheterna till fackligt samarbete över nationsgränserna inom samma företag/koncern.

Däremot är utvecklingen av partssamarbetet på branschnivå i Europa svagt inom de flesta branscher. Det fackliga samarbetet på europainivå har från svensk sida till stor del gått ut på att bevara den fackliga styrkan och kollektivavtalets ställning på nationell nivå.

EU är ett projekt under ständig utveckling. Nya initiativ tas ständigt och utvecklingen framöver, exempelvis på det arbetsrättsliga området, är inte för alla givet. Det beror bland annat på hur de fackliga organisationerna kommer att agera. Ska partssystemet och kollektivavtalets ställning stärkas på europeisk nivå fordras i framtiden sannolikt nya grepp och mer av fackligt samarbete över gränserna.

EFFEKTER PÅ KOLLEKTIVAVTALETS STÄLLNING

Regelverket inom EU kan delas in i tre kategorier utifrån hur reglerna påverkar kollektivavtalen och arbetsmarknadsparternas ställning. En första kategori är regler som *främjar och understöder* parternas och kollektivavtalets ställning. En andra kategori är regler som *respekterar* eller är *neutrala* i förhållande till arbetsmarknadens parter och partssystemet. En tredje kategori är regler som *underminerar* kollektivavtalets ställning.

Den sociala dialogen är ett exempel på en företeelse som stärker arbetsmarknadsparternas ställning. Om EU-kommissionen tagit ett initiativ finns det inom den sociala dialogen möjligheter att förhandla fram avtal mellan parterna på europainivå som genomförs i respektive land. Det finns också möjlighet att genomföra dessa EU-direktiv i respektive land i form av kollektivavtal. Detta har dock aldrig prövats i Sverige, eftersom arbetsgivarna inte varit intresserade.

Konsekvenserna är att de EU-direktiv som förhandlats fram inom ramen för den sociala dialogen lett till ökad lagstiftning i Sverige. Inom ramen för den sociala dialogen kan parterna på europainivå också på eget initiativ träffa avtal som det sedan är upp till parterna i respektive land att genomföra.

Utstationeringsdirektivet, arbetstidsdirektivet och direktivet om europeiska företagsråd är tre exempel på direktiv som stärker arbetstagarnas position gentemot arbetsgivarna. De har antagits som EU-direktiv och sedan införts via lagstiftning i respektive land. Det är svårt att tänka sig att det varit möjligt att förhandla fram motsvarande direktiv mellan parterna på europainivå på frivillig väg. Direktiven ökar lagstiftningen, men det sker med respekt för de nationella kollektivavtalssystemen och utgår i vissa fall från att de nationella kollektivavtalssystemen skyddas.

De har inte försvagat de nationella kollektivavtalens ställning, utan snarare stärkt dem.

Det har vid ett flertal tillfällen förekommit att EG-fördragets grundläggande principer om de fyra friheterna (fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbete) liksom principen om fri konkurrens kommit i konflikt med de nationella arbetsrättsliga reglerna. Olika fall har också prövats av EG-domstolen. Arbetsrätt har ställts mot ekonomisk rätt.

I korthet innebär EG-domstolens praxis att innehåll i kollektivavtal som rör förhållanden mellan arbetsgivare och arbetstagare och därmed arbetsrätten, har ett försteg framför principerna om fri rörlighet och fri konkurrens. Likartade bedömningar har också gjorts när det gäller principerna om fri rörlighet och fri konkurrens ställt mot de grundläggande mänskliga rättigheterna. Det är ett exempel på att EG-rätten *respekterar* kollektivavtalet som regleringsinstrument.

Det finns i dag inga regler inom EU som direkt underminerar kollektivavtalets ställning. Det dyker dock emellanåt upp förslag som om de hade genomförts skulle ha kunnat få den effekten. Det finns också rättsfall som prövats inom EG-rätten som med andra utslag skulle kunnat underminera kollektivavtalens ställning.

Det finns en spänning i utvecklingen inom EU mellan strävan att skapa en gemensam marknad över nationsgränserna med ökade möjligheter till rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbetskraft och inriktning på att förhindra social dumping av anställningsvillkor och löner i medlemsländerna. Ytterst bestäms utfallet av de politiska beslut som fattas i EU och dess medlemsländer. Om nya politiska vindar skulle blåsa och tjänstedirektivet som presenterades av EU-kommissionen i februari 2004 skulle gå igenom, sätts det svenska kollektivavtalssystemet på stora prov.

Slutsatser

1. Utvecklingen inom den Europeiska unionen har inneburit mer av nationell lagstiftning.

2. Kollektivavtalsregleringen i Sverige hade kunnat bli större om de svenska arbetsgivarna varit intresserade av att genomföra EU-direktiv i Sverige via avtal och om direktiven varit utformade så att det funnits mer förhandlingsutrymme.
3. Lagstiftningen på europainivå har fram till i dag i huvudsak skett så att den antingen *främjat och understött* eller varit *neutral* i förhållande till de nationella kollektivavtalen. I vissa fall har lagstiftningen skett i uppenbart syfte att skydda och stärka de nationella kollektivavtalssystemen. Det går dock inte att vara säker på att ny lagstiftning eller nya domar från EG-domstolen inte kan utformas så att de hotar att *undergräva* de nationella kollektivavtalssystemen. Utvecklingen beror bland annat på hur de fackliga organisationerna agerar.
4. Det största hotet mot parterna och kollektivavtalens ställning är förmodligen den underliggande internationaliseringen av alla länders ekonomier och att de fackliga organisationerna inte förmår att utveckla arbetssätt och arbetsmetoder tillräckligt väl för att kunna svara upp mot denna utveckling.

III. SKÄL OCH SKILLNADER

I kapitel II var utgångspunkten att en reglering i form av kollektivavtal eller lag i princip var densamma, med den enda skillnaden att lagstiftning beslutas av riksdagen och kollektivavtal regleras mellan parterna.

Det finns också andra skillnader mellan en reglering i form av kollektivavtal respektive lag. Skillnader som beror på regleringsinstrumentens egenskaper.

I kapitel III granskas skillnaderna mellan kollektivavtal och lag som regleringsinstrument. Utifrån dessa skillnader görs en genomgång av olika skäl som talar för den ena eller andra regleringsformen. Därefter beskrivs kortfattat hur olika områden är reglerade i dag. Hur mycket av regleringen är gjord med lag och hur mycket via kollektivavtal? I anslutning till denna beskrivning anges också skäl som anses tala för den ena eller andra regleringsformen inom respektive område.

SKILLNADERNA MELLAN AVTAL OCH LAG

Anställningsvillkor och andra förhållanden mellan en anställd och en arbetsgivare kan regleras på tre olika sätt; i ett personligt avtal, i ett kollektivavtal eller i lagstiftning. Fokus i den här idéskriften är möjligheten att välja att reglera en fråga antingen i form av kollektivavtal eller i form av lagstiftning. Vilka är skillnaderna mellan kollektivavtal och lag som verktyg för att reglera en fråga?

BESLUT

Beslut om en förändrad lagstiftning fattas av riksdagen. Avgörande ställningstaganden inför en riksdagsbehandling sker i regeringen, riksdagens utskott, i partigrupperna och i förhandlingar mellan partierna. Beslut om lagreglering sker i regel enligt majoritetsprincipen. En rösts övervikt räcker.

Beslutsprocessen kan se olika ut. Krav på en förändrad lagstiftning kan komma från en enskild medborgare eller grupper av medborgare. Alla har rätt att yttra sig och ha en mening i frågan. För att en fråga ska bli föremål för en riksdagsbehandling krävs att ett initiativ tas från en eller flera enskilda riksdagsmän, en partigrupp eller från regeringen. Innan ett beslut kan fattas måste frågan beredas. Beredningen kan vara olika omfattande, men det finns vissa minimiregler. Det normala är att ett beslut som rör anställningsvillkor föregås av en statlig utredning. Från det att frågan är väckt av regering eller riksdag till ett eventuellt beslut och att en ny lag träder ikraft, tar det normalt två till tre år.

Kollektivavtal träffas mellan en facklig organisation (arbetstagarorganisation) och en arbetsgivarorganisation alternativt en enskild arbetsgivare. Detta innebär att ett kollektivavtal träffas av två parter, vilka direkt berörs av avtalets regler. Ett beslut om ett nytt eller förändrat kollektivavtal är ett kompromissbeslut. För att kompromissen ska gälla krävs att den godkänns av respektive organisation och beslutsprocesserna kan se mycket olika ut. I princip kan parterna träffa ett nytt kollektivavtal när som helst. Beslutsordningen, inklusive eventuellt beredningstvång, bestäms av organisationernas interna stadgar och i vissa fall av i kollektivavtal bestämda procedurregler.

Normalt gäller kollektivavtal för viss tid alternativt att de löper tills vidare med vissa uppsägningsregler. Under riksavtalens (kollektivavtal med rikstäckning) giltighetstid råder fredsplikt. Även om fredsplikt råder kan överenskommelser om nya och/eller förändrade kollektivavtal träffas. Det vanligaste är att riksavtal förändras i samband med att ett gammalt avtal löper ut.

Lokala kollektivavtal träffas under fredsplikt. Lokala kollektivavtal träffas dels som en konsekvens av att det i riksavtalet kan finnas bestämmelser som de lokala parterna har att omsätta i detaljerade avtal, dels på de lokala parternas initiativ. Om de lokala parterna är överens kan tiden från att ett initiativ tas till ett beslut fattas gå mycket fort. Beslutsprocessen kan också vara utdragen och vid större arbetsplatser föregås av utredningar och/eller olika former av projektarbeten.

RÄCKVIDD

En lag gäller samtliga arbetsgivare och arbetstagare i landet. Den kan vara tvingande eller dispositiv. Är lagen tvingande går den inte att avtala bort, men är den dispositiv kan parterna träffa avtal som ersätter lagens regler.

Ett kollektivavtal binder direkt de parter som skrivit under avtalet. Detta innebär att alla företag som är medlemmar i arbetsgivarorganisationen (alternativt en enskild arbetsgivare) och de anställda vid dessa företag som är medlemmar i den fackliga organisationen (arbetstagarorganisationen) blir direkt bundna av avtalet. Fackliga organisationer träffar dessutom ofta så kallade hängavtal med arbetsgivare som inte är med i en arbetsgivarorganisation. Det innebär att arbetsgivaren och medlemmarna i den fackliga organisationen ”hängar” på det riksavtal som den fackliga organisationen har med en arbetsgivarorganisation som bedriver verksamhet inom det aktuella verksamhetsområdet. Indirekt gäller därmed kollektivavtalets anställningsvillkor också anställda som är oorganiserade vid de företag som har tecknat ett kollektivavtal.

Ett kollektivavtals räckvidd beror således på vilka parter som träffar avtalet och avtalets tillämpningsområde.

Det finns kollektivavtal som täcker mycket stora grupper av anställda. Kollektivavtal som reglerar avtalspensioner och avtalsförsäkringar täcker samtliga privatanställda tjänstemän och arbetare. Rikstäckande branschavtal, så kallade riksavtal, täcker i regel också stora grupper av anställda. Ett kollektivavtal kan också träffas lokalt för en arbetsplats och gäller då endast medlemmarna i den fackliga organisation som tecknar kollektivavtalet på den arbetsplatsen. Kollektivavtalets räckvidd kan således vara väldigt olika beroende på vilka parter som tecknat avtalet.

ANVISNINGAR FÖR TILLÄMPNING

När lagar och avtal ska tillämpas kan det behövas vägledning. För hjälp med tolkning av lagstiftning ges god vägledning i lagstiftningens förarbeten. För viss lagstiftning kompletteras lagen med en förordning. Det gäller exempelvis arbetsmiljölagstiftningen.

Regeringen kan också ge myndigheterna instruktioner om hur de ska bedriva sitt arbete. På arbetsmiljöområdet är dessutom Arbetsmiljöverket bemyndigat att utarbeta föreskrifter som underlag för tillämpning av lagstiftningen.

Parterna svarar själva för tillämpningsanvisningar för kollektivavtal. Det är normalt att parterna i direkt anslutning till att ett nytt branschtäckande kollektivavtal träffats skickar ut anvisningar inför de lokala parternas tillämpning av avtalen. I vissa fall kan dessa vara gemensamma för parterna. I tillämpningsanvisningarna redovisas parternas avsikt med de nya bestämmelserna och svar ges på tänkbara frågeställningar om hur bestämmelserna ska tillämpas. Detta i syfte att ge vägledning för utveckling av en lokal praxis och undvika onödiga framtida tvister.

Det är också viktigt för parterna att dokumentera vad som förevarit i avtalsförhandlingarna. Detta kan ge stöd för en viss tolkning av bestämmelsen om det blir tvist i framtiden. För större avtalsområden är det vanligt med att fack och arbetsgivare tar fram avtalskommentarer. Dessa kan vara gjorda av parterna var för sig, men det förekommer också partsgemensamma kommentarer.

TILLSYN OCH ÖVERVAKNING

Övervakningen av att lagar och avtal efterlevs sker på olika sätt. Ansvar för tillsyn och övervakning av att kollektivavtal efterföljs ligger på parterna. Centrala parter har i regel ansvar för utbildning, rådgivning och skriftliga instruktioner. Den löpande bevakningen är en viktig uppgift för de lokala arbetsgivarna och de lokala fackliga organisationerna.

Reglerna för tillsyn och övervakning av lagar varierar. Ansvar för tillsyn av lagen om anställningsskydd ligger på parterna på samma sätt som för kollektivavtal. För annan lagstiftning kan det vara en särskild myndighet som har ansvaret. Arbetsmiljöverket har ansvaret för att arbetsmiljölagens regler om skydd samt risker för ohälsa och olyckfall efterlevs och att arbetstidslagen tillämpas på ett korrekt sätt. Om parterna träffar ett arbetstidsavtal tar de dock över tillsynsansvaret. När det gäller diskrimineringslagstiftningen är ansvaret för tillsyn av att lagen efterlevs delad mellan diskrimineringsombudsmännen och de fackliga organisationerna.

För de fackliga organisationerna är tillsynen av att avtal och lagar följs en viktig uppgift. Den höga organisationsgraden och de många fackliga förtroendemännen i Sverige skapar förutsättningar för en god bevakning av att överträdelser inte sker.

TVISTER

Vid tillsyn och övervakning av kollektivavtal och lagar uppstår emellanåt situationer där parterna har olika uppfattningar om vad en regel innebär. Det uppstår en tvist om tolkningen av en befintlig regel.

Om frågan gäller en reglering i ett kollektivavtal ska den alltid först tas upp till förhandlingar mellan parterna innan det eventuellt blir fråga om en rättslig prövning. Syftet med förhandlingarna är att försöka lösa tvisten på ett tidigt stadium. Tvisten hanteras enligt en särskild förhandlingsordning. Först ska lokala förhandlingar ske och det stora flertalet tvister löses på detta sätt. Kan överenskommelse inte träffas på lokal nivå förs frågan vidare till förhandlingar mellan parterna på central nivå.

Har parterna inte kommit överens på lokal nivå är det i normalfallet så att överenskommelse träffas på central nivå. Om så inte sker händer det att parterna hänskjuter frågan till kommande riksavtalsförhandlingar. Vissa frågor kan parterna komma överens om att hänskjuta till en skiljenämnd. Skiljenämnden kan vara en permanent inrättning eller temporärt inrättad för att lösa en specifik tvist.

Den övervägande delen av alla tvister som rör tolkningar av kollektivavtal löses mellan parterna. I de fall parterna inte kommer överens i de centrala förhandlingarna, och inga regler om skiljeförfarande finns, kan någon av parterna begära att det sker en rättslig prövning i Arbetsdomstolen (AD). Denna ordning gäller vanligtvis då en facklig medlem och/eller fackförening är inblandad. För oorganiserade gäller att prövning först sker i tingsrätten och därefter kan det bli ett ärende för AD. Eftersom detta innebär att hela förhandlingsstadiet försvinner är de ärenden som kommer till tingsrätterna oftast mycket sämre förberedda. Systemet för tvistehantering mellan parterna innebär att samhällets rättsapparat avlastas en mängd frågor som rör tolkningen av arbetsrättsliga regler.

Den beskrivna förhandlingsordningen gäller även de flesta tolkningstvister som rör arbetsrättsliga lagar. Ett undantag är tvister som rör olovliga stridsåtgärder. För avtalspensioner och avtalsförsäkringar gäller en annan ordning. För tolkning av vissa arbetsrättsliga lagar kan parterna inte bli överens om att hänskjuta avgörandet till skiljenämnd. Även i de fall förhandlingsordningen mellan lag och avtal är densamma är förutsättningarna delvis olika.

När det gäller tvister som rör bestämmelser i kollektivavtalen är det de avtalslutande parterna som förfogar över avtalsinnehållet. Förhandlingar och uppgörelser innebär att parterna gemensamt successivt utvecklar tolkning av bestämmelsernas innebörd. Vid tvister om tolkning av innebörden av olika lagar styrs rättstillämpningen av lagtext, förarbeten och domstolspraxis.

BROTT OCH SANKTIONER

I de fall någon brutit mot en lag eller ett kollektivavtal kan det medföra sanktioner. De sanktioner som kan förekomma anges i lagstiftningen.

Brott mot kollektivavtal regleras i medbestämmandelagen (MBL). Brott mot lagen om anställningsskydd kan ge allmänna och ekonomiska skadestånd till den drabbade arbetstagaren. Oriktiga uppsägningar och avsked kan ogiltigförklaras. Den fackliga organisationen kan få skadestånd om arbetsgivaren brutit mot skyldigheten att underrätta den fackliga organisationen. Om arbetsgivaren bryter mot MBL utgår normalt allmänt skadestånd till den fackliga organisationen. Detta gäller även vid brott mot kollektivavtalet. Medlemmen kan också få allmänt skadestånd om han/hon berörs av åsidosättandet, till exempel vid en felaktig tillämpning av lönebestämmelser. Enligt MBL kan en överenskommelse som träffats mellan arbetsgivare och anställd ogiltigförklaras om den strider mot ett kollektivavtal.

Det kan finnas flera typer av reglering inom samma område. Det medför att tillsynsansvaret och processen vid brott mot bestämmelsen blir olika. Ett exempel är ersättningen för inkomstbortfall vid sjukdom. Ersättning kan utgå i form av sjuklön, sjukpenning och AGS enligt tre olika regelverk.

Slutsatser

1. Det finns betydande skillnader mellan kollektivavtal respektive lagstiftning som regleringsinstrument.
2. Formerna är olika för beslutsfattande, tillämpning, tillsyn och övervakningen, tolkning och tvistehantering, sanktioner, regleringens räckvidd och möjligheterna till utveckling av reglerna.

SKÅL FÖR AVTAL RESPEKTIVE LAG

Att det finns skillnader mellan lag och avtal som regleringsinstrument innebär att det kan finnas skål att välja den ena eller andra formen av reglering, just på grund av att de har olika egenskaper. I detta avsnitt finns exempel på skål som talar för lagstiftning respektive kollektivavtal.

EXEMPEL PÅ SKÅL FÖR LAGSTIFTNING

Här anges skål som talar för att en fråga regleras via lagstiftning.

- Om det finns stora krav på att alla i samhället bör behandlas lika. Inga val ska kunna göras, inga byten ska kunna ske.
- Om det finns ett starkt övergripande samhällsintresse för någon form av skydd, exempelvis av liv, hälsa och egendom.
- Om det rör en fråga där parterna har helt skilda intressen och det därmed inte finns någon intressegemenskap. En konfliktfråga utan något gemensamt intresse.
- Om resultatet (kostnader och nytta) av en reglering alternativt den situation som kan uppstå om det inte blir en reglering mellan två parter, framför allt påverkar/drabbar ”tredje part”.
- Om regleringen gäller en fråga mellan två parter, varav en part har en betydligt svagare förhandlingsposition, exempelvis sämre tillgång till information, mindre ekonomiska resurser eller befinner sig i ett beroendeförhållande.

- Om parterna har små möjligheter att övervaka och bedöma om en reglering verkligen efterlevs.
- Om överträdelser av reglerna är straffbara och kan leda till fängelse eller böter.
- Om lagstiftningen förhindrar att det skapas inläsningseffekter som motverkar rörlighet på arbetsmarknaden.

EXEMPEL PÅ SKÅL FÖR KOLLEKTIVAVTALSREGLERING

Här anges skäl som talar för att en fråga regleras med kollektivavtal.

- Om det mellan parterna finns såväl motsatta som gemensamma intressen.
- Om parterna med en reglering tillsammans kan höja det totala värdet (utfallet/nyttan/det materiella innehållet) av det som ska fördelas.
- Om nyttan av en reglering kan vara olika stor exempelvis beroende på bransch, företag eller individ.
- Om effektiviteten i tillämpning och övervakning av bestämmelsen ökar. Det kan bero på:
 - att parterna är väl representerade på arbetsplatsen
 - att de lokala parterna har ett ”engagemang”, eget intresse av att övervaka tillämpningen av regleringen
 - att de lokala parterna är bra på att bedöma och tolka om regler följs
 - att en bra tillämpning av en regel fordrar medverkan av lokala parter
 - att kostnaden för att övervaka och upprätthålla respekten för ingångna avtal blir lägre
 - att de som utformar bestämmelsen är mer förtrodda i den miljö i vilken avtalet ska tillämpas och konsekvenserna av regleringen.

- Om regleringen kan göras mindre detaljerad därför att den görs av parter som också har ett ansvar för dess tillämpning och därmed tar ett ansvar för vad man kommit överens om.
- Om det kan förväntas att regleringen bör kunna justeras och utvecklas allteftersom nya erfarenheter och omständigheter tillkommer och/eller att verkligheten förändras och/eller att preferenserna hos parterna ändras.

SKÅL FÖR DE AVTALSSLUTANDE PARTERNA

Det finns speciella skål som gör att de avtalslutande parterna borde föredra en avtalsreglering framför lagstiftning. När en reglering sker i form av ett kollektivavtal äger parterna frågan. Det ökar parternas möjligheter till påverkan och inflytande över regleringens utformning och utveckling. Det ökar i sin tur de anställdas respektive medlemsföretagens motiv för att vara med i facket respektive arbetsgivarorganisationen. Andra skål för parterna att välja kollektivavtalslösningar är att en reglering då utgår ifrån ett av parterna konstaterat problem. Onödig reglering kan undvikas och ny reglering kan infogas med befintlig.

Det kan också finnas skål för en facklig organisation att föredra lagstiftning. För att få till stånd en kollektivavtalsreglering måste ofta den fackliga organisationen som en sista åtgärd vara beredd att driva frågan till konflikt. Om den fackliga organisationen tror att utsikterna att få till stånd en kollektivavtalsreglering är små och inte vill ta riskerna med en konflikt, kan det vara bättre att pröva att få till stånd en lagstiftning.

Ett avgörande motiv för en arbetsgivare att teckna ett kollektivavtal är att arbetsgivaren därigenom garanteras fredsplikt. Arbetsgivarna är också intresserade av en form av lagstiftning, nämligen sådan som begränsar de fackliga organisationernas rätt att till konfliktåtgärder.

SKÅL FÖR POLITIKER OCH STATSMAKTERNA

I en demokrati är de politiska besluten överordnade. Det gäller på samhällets alla områden. Det innebär i sin tur att de politiska partierna kan ta upp frågor de finner viktiga när de formar sina program.

Parternas ansvar för att på egen hand lösa frågorna – avtalsfriheten – bygger på att statsmakterna avstår från att reglera frågorna.

Om trycket på politiska åtgärder är stort från allmänhet, väljare och olika intressegrupper kommer förr eller senare ett eller flera partier att ta fasta på detta och driva frågan. Klarar inte parterna på arbetsmarknaden av att lösa frågorna ökar trycket på lagstiftning.

Den omfattande arbetsrättsliga lagstiftningen under 1970-talet och inslag i lagstiftningen mot diskriminering under senare år, kan inte förstås om hänsyn inte tas till att starka krav fördes fram på politiska ingrepp samtidigt som arbetsmarknadens parter inte ansågs kunna lösa frågorna på ett tillräckligt bra sätt.

Statsmakterna och det politiska systemet har det övergripande ansvaret för samhällsekonomin. Hoten från statsmakterna i mitten av 1990-talet om ingrepp i lönebildningen om inte parterna själva tog sig an frågan, berodde på att statsmakterna ansåg att de inte kunde lösa problemen med sysselsättning, arbetslöshet och statens finanser om inte lönebildningen fungerade. Någon har uttryckt det som att parterna har lönebildningen ”på delegation” från statsmakterna och om den inte fungerar är risken stor att statsmakterna griper in och ändrar i delegationsordningen.

Slutsatser

1. Det finns ett antal skäl som talar för att en fråga bör regleras med kollektivavtal. Det finns andra skäl som talar för att en fråga bör regleras med lag. Som regleringsinstrument har de bägge regleringsformerna olika för- och nackdelar. Beroende på syftet med en reglering kan ett av instrumenten vara mer lämpat att använda beroende på dess karaktär/egenskaper. Detta innebär att det kan finnas *funktionella skäl* som talar för att använda en viss regleringsform.
2. Det finns också *intressepolitiska skäl* för de fackliga organisationerna respektive arbetsgivarna och *politiska skäl* för de politiska beslutsfattarna att förorda en viss form av reglering. En part kan till exempel göra bedömningen att en reglering endast är möjlig (till en rimlig kostnad) på något av sätten.

3. De avtalsslutande parterna har skäl för att föredra en reglering via kollektivavtal, eftersom de då ”äger frågan”. Det ökar möjligheterna till påverkan och de anställdas respektive företagens motiv för medlemskap. Onödig reglering kan undvikas.

HUR ÄR OLIKA OMRÅDEN REGLERADE I DAG

I det här avsnittet görs en översiktlig beskrivning av hur ett antal områden är reglerade i dag. Vad är reglerat i kollektivavtal och vad är reglerat i lag. Beskrivningarna på de olika områdena avslutas med exempel på skäl och argument som använts för den gällande regleringsformen.

LÖNER

De första kollektivavtalen på svensk arbetsmarknad innehöll i stort sett endast lönebestämmelser. Även i dag intar lönebestämmelserna en central plats i kollektivavtalen. Förhandlingar om löneökningar är i många fall det nav som andra frågor mellan parterna kretsar kring. Någon lagstiftning som direkt reglerar lönenivåer finns inte och krav på lagstiftning förekommer sällan annat än möjligen i kristider.

Löneförhandlingar sker i regel både på central rikstäckande nivå och lokalt på arbetsplatsen. Inom olika avtalsområden och i olika utsträckning samt beroende på utformningen av lönesystem och lönesättning, är lönen också en fråga som hanteras direkt mellan den anställde och arbetsgivarens representant. Antalet konstruktioner av löneavtal och löneökningsbestämmelser är nästan lika många som antalet avtal på svensk arbetsmarknad.

Lönebestämmelserna i kollektivavtalen kan innehålla bestämmelser om exempelvis lägsta löner för olika grupper, regler för vilka löneformer som ska tillämpas, hur lönerna ska fastställas, regler för hur lönen påverkas om arbetsuppgifterna förändras samt grundläggande löneprinciper som parterna är överens om. I samband med avtalsrörelserna görs överenskommelser om hur lönerna ska öka. Bestämmelserna ser olika ut och kan vara en mix av generella ökning, lika till alla, lönepotter som de lokala parterna har att fördela efter vissa principer och/eller regler om att alla individer ska garanteras en viss löneökning under en viss tidsperiod.

I länder där organisationsgraden och kollektivavtalens täckningsgrad är betydligt lägre än i Sverige förekommer det att minimilönerna fastställs via lag.

Någon sådan lagstiftning finns inte i Sverige. Minimilöner är normalt föreskrivna i svenska kollektivavtal och är anpassade till olika branschers förutsättningar. De etablerade organisationernas kollektivavtal har en sådan räckvidd att de påverkar lönebildningen till förmån även för de oorganiserade. På vissa kollektivavtalsområden har parterna inte bedömt att det är nödvändigt med minimilönebestämmelser och de saknas då följaktligen.

Löner och löneökningar i Sverige regleras främst i kollektivavtal och inte via lag. I lagstiftningen finns däremot flera olika regler där den anställdes ersättning, i händelse av olika former av frånvaro, är kopplad direkt till den lön den anställde har eller haft. Exempelvis anges i semesterlagen hur stor semesterlönen ska vara. Parterna kan avtala om bättre villkor, men inte om villkor som sammantaget blir sämre. Det finns också lagstiftning som garanterar att viss lön utbetalas till de anställda i händelse av att ett företag går i konkurs.

Via det lagstiftade socialförsäkringssystemet ges anställda ett inkomstskydd vid exempelvis sjukdom, föräldraledighet, barns sjukdom och pensionering. Nivån på inkomstskyddet är kopplad till den lön den anställde haft tidigare. Arbetsgivarna betalar vissa avgifter som fastställs i lag och de anställda tillförsäkras rätten till ersättningar efter vissa regler. Inkomstskyddet kompletteras av olika regler i avtal och avtalsförsäkringar. Även om reglerna för ersättningarna är bestämda i lag, är storleken på ersättningarna i regel beroende av den i avtal bestämda lönenivån.

Det finns också annan lagstiftning som indirekt påverkar löner och löneförhandlingar. Ett exempel är jämställdhetslagen som förbjuder lönediskriminering på grund av kön. Lagen innehåller bestämmelser om förbud mot direkt och indirekt diskriminering. Diskriminerande kollektivavtal kan förklaras ogiltiga och arbetsgivarna kan åläggas att korrigera lönerna.

Jämställdhetslagen innehåller krav på arbetsgivare och arbetstagare att de ska samverka om aktiva åtgärder för att jämställdhet i arbetslivet ska uppnås. Ett särskilt ansvar läggs på arbetsgivaren att bedriva olika former av aktiva åtgärder för att främja ett jämställt arbetsliv.

Arbetsgivaren åläggs att årligen kartlägga och analysera löner (och andra anställningsförmåner) i syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader på grund av kön. Arbetsgivaren är också skyldig att varje år upprätta en handlingsplan för jämställda löner. Om det finns osakliga löneskillnader ska arbetsgivaren åtgärda detta snarast och senast inom tre år. Kraven på samverkan och lagens krav på formerna för aktiva åtgärder går inte att avtala bort. Jämställdhetslagen är inte dispositiv i någon del.

En annan lagstiftning som påverkar lönebildningen är medbestämmandelagens regler om kollektivavtal och fredsplikt. Det nya medlingsinstitutets uppgift är, förutom att medla i tvister, att verka för en väl fungerande lönebildning. För Facken inom industrin innebär industriavtalet att parterna förbinder sig att följa vissa procedurregler vid förhandlingar om nya riksavtal.

Lön är ersättning för arbete. För arbetsgivaren är det en kostnad och för den anställde en inkomst. Detta gör att parterna har skilda intressen i lönefrågan. Samtidigt har båda parter intresse av att ett avtal kommer till stånd. Annars riskerar båda att bli förlorare. Det finns en lönenivå där båda parter kan se att det är bättre att det blir ett avtal än inget alls. Är det fråga om en nyanställning är alternativet att det inte blir någon anställning alls. När anställningen väl skett finns såväl gemensamma som skilda intressen mellan arbetsgivare och anställd. Arbetsgivarna vill få ut mer av de anställda och höja sin vinst och de anställda vill ha högre lön och drägliga arbetsvillkor. Samtidigt är båda parter intresserade av att verksamheten fortsätter att utvecklas. Detta är skäl som talar för att lönefrågan löses i avtal och inte i lag. De avtalslösningar som finns för löner, lönesystem och lönesättning ger också goda möjligheter till anpassningar för branschens, företagets och verksamhetens karaktär.

Motiv för den lagstiftning som finns är främst att skydda alla mot stora inkomstförluster, exempelvis då en anställd mister sin anställning, går i pension eller tillfälligt är frånvarande från sitt arbete. Syftet med jämställdhetslagens förbud mot lönediskriminering är att alla i samhället, oavsett kön, ska behandlas lika. Inga alternativa val och inga byten ska kunna göras i frågan.

Detta är skäl som talar för en lagstiftning som är utformad på samma sätt för hela arbetsmarknaden. Det finns å andra sidan också argument för att ge parterna utökade möjligheter att hantera frågan om diskriminering.

Det finns de som framfört att jämställdhetslagens regler är alltför rigida och att det hade varit bättre, även ställt utifrån lagens ändamål, att göra formerna för de aktiva åtgärderna dispositiva, så att parterna kunnat träffa kollektivavtal om dessa. Det skulle göra det möjligt för parterna att anpassa bestämmelsen till andra bestämmelser som behandlar lönefrågor. Parterna skulle då få ett direkt ansvar för tillsyn och övervakning av att kollektivavtalets bestämmelser om aktiva åtgärder efterföljs. De som företräder denna ståndpunkt menar att om kraven på aktiva åtgärder var dispositiva skulle möjligheterna till anpassning enligt branschmässiga och lokala förhållanden bli större samt att tillämpning och övervakning av bestämmelserna skulle kunna bli effektivare. Mot detta ska lagstiftarens uppfattning ställas: att det finns ett stort problem med lönediskriminering på grund av kön och att parterna inte gjort tillräckligt för att komma tillrätta med detta. Lagstiftaren ansåg sig ha starka politiska skäl för en lagstiftning.

ARBETSTID

Arbetstiden är reglerad i lag. I arbetstidslagen anges exempelvis att maximal ordinarie arbetstid per vecka ska vara 40 timmar och det finns regler som begränsar hur mycket övertidsarbete någon kan åläggas att utföra. Arbetstidslagen reglerar också rätten till natt- och veckovila. Det finns även regler om arbetstidens förläggning, de anställdas rätt till raster och krav på att de anställda ska ha besked om förändringar av arbetstidens förläggning i viss tid innan förändring sker.

I februari 2005 fattade riksdagen beslut om vissa ändringar i arbetstidslagen. Syftet var att det skulle bli tydligare att den svenska arbetstidslagen också lever upp till de regler som finns i EG:s arbetstidsdirektiv. EG:s arbetstidsdirektiv innehåller bland annat regler om att den genomsnittliga veckoarbetstiden, inklusive övertid, inte får överstiga 48 timmar samt ett krav på att den sammanhängande dygnsvilan ska vara minst 11 timmar.

Arbetsmiljöverket är tillsynsmyndighet med uppgift att följa tillämpningen av arbetstidslagens regler. Arbetsmiljöverket har också möjlighet att ge dispens från vissa av arbetstidslagens regler. Arbetsmiljöverket kan även ge ut anvisningar om hur lagen ska tillämpas och fatta beslut i ärenden om hur lagen ska tillämpas.

Arbetstidslagen är i sin helhet dispositiv. Det innebär att parterna har möjlighet att avtala om andra lösningar än de som finns i lagen. I vissa frågor krävs att en sådan uppgörelse träffas av en central arbetstagarorganisation för att vara giltig, i andra fall är det möjligt att träffa lokala uppgörelser. De avtalade reglerna får dock inte vara sämre för den enskilde arbetstagaren än EU-direktivets regler. Om parterna träffar ett kollektivavtal faller Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar bort och i stället tar parterna över ansvaret för att tillämpning och övervakning av arbetstidsreglerna efterföljs.

Såväl i tjänstemannaavtalen som i arbetareavtalen inom industrin finns omfattande bestämmelser om arbetstiden. Det kan röra bestämmelser om inom vilka tidpunkter den normala arbetstiden ska förläggas, regler om flextid, övertid, förskjuten tid med mera. I kollektivavtalen regleras också förutsättningarna för de lokala parternas förhandlingar kring arbetstidens förläggning. Förekommer skiftarbete regleras olika skiftformers längd och förläggning. Riksavtalen innehåller också regler om särskilda ersättningar vid arbete utanför normal arbetstid och på obekväma tider. Som ett resultat av förhandlingarna inom industrin har industrianställda under senare år fått rätt till förkortad årsarbetstid och/eller kortare livsarbetstid.

Lokalt är arbetstidsfrågan ofta en viktig förhandlingsfråga. Arbetsgivarnas intresse att driva verksamhet utanför den traditionella 7-16 eller 8-17 ökar.

Inom vissa branscher och verksamheter har det under lång tid förekommit omfattande skiftarbete inom industrin. Krav på flexibla arbetstider och nya skiftformer har gjort att allt fler anställda arbetar på obekväma tider med oregelbundna arbetstider. Även tjänstemannagrupper påverkas av dessa förändringar och olika former av tidsbegränsade projektarbeten kan innebära omfattande övertid.

Tjänstemannaavtalen ger möjlighet för vissa grupper att avtala bort den reglerade arbetstiden. Detta har inneburit att allt fler tjänstemän har oreglerad arbetstid.

Hälsomotivet har varit det främsta motivet från statsmakternas sida för att införa och utveckla en arbetstidslag. Det finns ett starkt övergripande samhällsintresse att av hälsoskäl begränsa arbetsgivarens möjligheter att kunna ställa krav på arbetstidens omfattning och förläggning. De senare förkortningarna av arbetstidens längd och utbyggnaden av semesterns längd har också motiverats av att alla individer ska ha del i en förbättrad välfärd.

Ett skäl till att arbetstidslagen i stor utsträckning är semidispositiv är att det därmed skapas möjligheter för parterna att med kollektivavtal anpassa lagens regler till olika förhållanden inom en bransch och/eller lokalt på en arbetsplats. Parterna kan med lagstiftningen i botten träffa uppgörelser som de båda anser att de vinner på. En fördel med att avtalsreglera arbetstidsreglerna är att parterna får ett större ansvar för övervakning och tillsyn av att reglerna efterföljs. Det kan i många fall vara svårt för en myndighet att kontinuerligt följa och övervaka lagens efterlevnad. Antalet fackliga förtroendemän på företagen och deras höga motivation gör att bevakningen kan bli bättre med kollektivavtal.

Eftersom det förekommer såväl lagstiftning som kollektivavtalsreglering kan det bli problem vid förändringar som syftar till att utveckla de lagstadgade arbetstidsreglerna. Ett aktuellt exempel är förslagen till förändrad lagstiftning som presenterades för ett par år sedan i KNAS-utredningen. I denna föreslogs en ny form av arbetstidsförkortning. Om förslaget realiserats hade det kunnat innebära att flera av de arbetstidsförkortningsmodeller som i dag förekommer inom industrin hade blivit omöjliga att ha kvar.

ANSTÄLLNINGEN

Lagen om anställningsskydd (LAS) reglerar olika frågor kring ett anställningsavtal. Den definierar olika former av anställning och skiljer på tillsvidareanställningar och tidsbegränsade anställningar.

Det finns olika former av tidsbegränsade anställningar, till exempel vikariat, objektsanställningar, feriearbeten och överenskomna visstidsanställningar. LAS innehåller också regler om hur en anställning upphör samt regler för företrädesrätt till återanställning eller anställning med högre sysselsättningsgrad. LAS utgår ifrån att den normala anställningsformen är en tillsvidareanställning och att en uppsägning av ett anställningsförhållande endast kan ske om det finns saklig grund. Olika former av arbetsbrist räknas som saklig grund. Om en arbetsgivare säger upp anställda på grund av arbetsbrist är han skyldig att göra detta efter en viss turordning. Grundprincipen är att en anställd med längre anställningstid har företräde framför en med kortare anställningstid.

Sveriges medlemskap i EU har haft viss influens på lagstiftningen gällande anställningar. Det gäller framför allt reglerna om att en anställds anställningsvillkor följer med till den nya arbetsgivaren om en verksamhet eller delar av en verksamhet byter ägare (LAS). En annan LAS-regel som härrör från ett EU-direktiv är den som säger att en arbetstagare senast en månad efter att en anställning påbörjats ska ha fått skriftlig information om de villkor som gäller för anställningen. Som ett resultat av EU-direktiv har det också lagstadgats om ett förbud mot diskriminering av visstids- och deltidsanställda.

LAS syftar till att ge de anställda ökad trygghet i anställningen och det är fullt möjligt för parterna att träffa avtal som förbättrar anställningstryggheten. Parterna har också möjlighet att träffa kollektivavtal som avviker från en del av lagens regler. För vissa avvikelser krävs att de träffats eller godkänts av en central arbetstagarorganisation för att de ska vara giltiga. I andra frågor kan en uppgörelse om avvikelser träffas på lokal nivå genom ett lokalt kollektivavtal, förutsatt att de lokala parterna är bundna av ett centralt kollektivavtal och att det där är angivet att det är tillåtet att träffa lokala överenskommelser.

Exempel är turordningen vid uppsägning på grund av arbetsbrist och frågan om olika anställningsformer.

På svensk arbetsmarknad är det relativt vanligt med avtalsregleringar om olika former av tidsbegränsade anställningar. Det är också ett område inom vilket lagstiftaren ofta tagit initiativ och ibland genomfört förändringar.

Även mellan parterna har olika initiativ tagits i syfte att hitta nya former för reglering av tidsbegränsade anställningar. Problemen har då varit att hitta en tillfredsställande balans mellan arbetstagarens behov av trygghet i anställningen och arbetsgivarens önskemål om flexibilitet. Ett annat viktigt område där lagens dispositivitet ofta nyttjats gäller turordningen vid uppsägning på grund av arbetsbrist.

De främsta skälen som angetts för att lagstifta om anställningsformerna har varit att öka den anställdes trygghet och att skydda denne från en godtycklig uppsägning. Arbetsgivarna har i regel motsatt sig dessa förändringar och i princip hävdade att arbetsgivaren fritt bör kunna anställa och avskeda den han önskar. Förändringarna i LAS som syftat till att göra det möjligt med ytterligare former av tidsbegränsade anställningar har också motiverats med att det skulle göra det lättare att anställa och att detta skulle ha positiva effekter på sysselsättningen.

Tillsyn och övervakning av LAS ligger hos parterna. Detta innebär att om en arbetsgivare bryter mot LAS, så gäller samma förhandlingsordning som vid ett annat brott mot kollektivavtalet. Tolkningen av LAS sker av parterna eller av Arbetsdomstolen om de är oense. Skadestånden är angivna i lagen. Det finns också möjligheter för parterna att överenskomma om att LAS-tvister ska avgöras av skiljemän.

Sammanfattningsvis är reglerna kring anställningen till övervägande del reglerad i lag, men den ger också parterna möjlighet att träffa kollektivavtal som avviker från lagen. I praktiken är det en mix av avtals- och lagregleringar.

ARBETSMILJÖ

Inom arbetsmiljöområdet finns regleringar som syftar till att:

- skydda mot hälsofarligt arbete, olycksfall och arbetsskador
- verka för en god arbetsmiljö och trivsel i arbetet
- förbättra arbetstagarnas möjlighet till rehabilitering.

Inom arbetsmiljöområdet kan också tillföras de regler som syftar till skydd mot inkomstförlust på grund av sjukdom, arbetsskada eller rehabilitering.

Skydd mot hälsofarligt arbete och risk för arbetsskada

Det finns en relativt omfattande lagstiftning som syftar till att skydda anställda från hälsofarligt arbete och risk för arbetsskador. Därtill kompletteras lagen med regeringens utfärdade förordningar. Arbetsmiljöverket har möjlighet att utarbeta föreskrifter som i detalj anger hur arbetsmiljölagen, som i sin konstruktion är en ramlag, ska tillämpas.

Starka skäl finns för att regleringar som siktar på att skydda arbetstagare från hälsofarligt arbete och risk för arbetsskada bör ske i form av lag. Det gäller exempelvis skydd av liv och hälsa. I dessa fall ska det inte finnas något utrymme för ”bytesaffärer”. Det är viktigt att alla omfattas. Utformningen av reglerna och övervakning av att de efterlevs, kräver i många fall omfattande expertkunskaper, exempelvis medicinsk och teknisk expertis. Dessa kan facket inte förväntas tillhandahålla.

Det finns också tillämpnings- och övervakningsaspekter som talar för en kollektivavtalsreglering. Parterna är representerade på arbetsplatsen och fackliga företrädare har rimligtvis ett starkt engagemang i frågan. De kan i många fall bedöma om en regel efterlevs eller inte. Arbetsmiljölagens regler om skyddsombud och skyddskommittéer ger facket ökade möjligheter att aktivt ta del i arbetsmiljöarbetet. Skyddsombuden är arbetstagarens företrädare i skyddsfrågor. De ges rättigheter och befogenheter, även om arbetsgivaren har ansvaret för arbetsmiljön och myndigheterna utför kontroller och har övervakningsuppgifter.

God arbetsmiljö och rehabiliteringsverksamhet

Arbetsmiljölagen syftar också till att skapa en god arbetsmiljö i allmänhet. Arbetsgivaren är skyldig att på lämpligt sätt organisera en arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. Skäl för detta är att det finns ett övergripande samhällsintresse av åtgärder som syftar till att förbättra människors hälsa och välbefinnande.

Det finns också ett övergripande samhällsintresse att det vidtas åtgärder som syftar till att underlätta för personer som behöver anpassa sina arbetsuppgifter för att över huvud taget kunna utföra ett arbete och att underlätta återkomst till arbetet för anställda som varit borta en längre tid på grund av sjukdom. Detta är skäl som talar för en lagstiftning.

Fakta och analyser visar samtidigt att den viktigaste, och i många fall den enda, platsen för ett effektivt förebyggande arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbete är arbetsplatsen. Det handlar om att bedriva en verksamhet på lokal nivå. Tillämpningen av bestämmelserna fordrar en kontinuerlig representation på arbetsplatsen. Erfarenheter visar att bakom ett framgångsrikt arbetsmiljöarbete ligger ofta en lokal partssamverkan. Detta talar för att statsmakterna skulle kunna vilja ålägga parterna att bedriva ett aktivt förebyggande arbetsmiljöarbete, vilket också är precis vad som skett. Arbetsgivare och arbetstagare förutsätts bedriva och organisera en arbetsmiljöverksamhet. Samverkan inom detta område har gamla anor och började i kollektivavtalsform redan på 1940-talet. Även i dag förutsätts att lagen kompletteras med kollektivavtal.

Partssystemet är i många fall överlägset när det gäller att tillämpa och övervaka bestämmelser. Såväl arbetsgivare som anställda borde också ha ett gemensamt intresse av att arbeta för en god arbetsmiljö och en bra rehabilitering. De anställda vill naturligtvis arbeta i en bra arbetsmiljö. För en arbetsgivare finns också skäl som talar för att företagets resultat påverkas positivt av en bra arbetsmiljö. Ett arbetsmiljöarbete kan också behöva anpassas till såväl bransch som lokala förhållanden. Allt detta talar för att lagstiftningen kompletteras med kollektivavtalslösningar.

Ersättning vid sjukdom och arbetskada

Rätt till ersättning vid sjukdom regleras dels i lag, dels i avtal. Den anställde har enligt lagen om sjuklön rätt till sjuklön motsvarande 80 procent av sin lön från den andra sjukdagen. Sjuklön ges i maximalt 14 dagar och betalas av arbetsgivaren. Lagen om sjuklön är tvingade, parterna kan inte avtala bort ersättningsnivån på 80 procent.

Däremot kan parterna i kollektivavtal komma överens om hur sjuklönen ska beräknas, vad ett läkarintyg ska innehålla och/eller om arbetsgivaren ska kunna begära läkarintyg tidigare än från den sjunde sjukdagen. Den som är anställd och blir sjuk ska anmäla detta till sin arbetsgivare. Vid sjukdom som varar längre än fjorton dagar är arbetsgivaren skyldig att göra en anmälan till försäkringskassan. Försäkringskassan betalar ut sjukpenning från den femtonde dagen. Sjuklön och sjukpenning utgår även vid en inkomstförlust på grund av arbetskada.

Från och med den 1 januari 2005 är arbetsgivarna med och finansierar 15 procent av sjukpenningkostnaden för de anställda, den så kallade medfinansieringen. Om den anställde kommer tillbaka till arbetet på halvtid eller mer, eller om den anställde beviljas rehabiliteringspenning, slipper arbetsgivaren betala medfinansiering. Avsikten med förändringen är att arbetsgivaren ska stimuleras till aktiva insatser för att minska sjukfrånvaron.

Den största delen av kostnaderna för ersättning vid sjukdom och arbetskada finansieras genom att arbetsgivarna betalar in ett av riksdagen fastställt belopp till statskassan, som en del av de totala arbetsgivaravgifterna. Utbetalning av sjukpenning liksom övervakning och kontroll, sker av myndigheter och försäkringskassan. Detta är en del av de offentliga trygghetssystemen. För att förenkla administrationen och öka träffsäkerheten betalar arbetsgivarna sjuklön. Sjuklöneperioden och de nya reglerna om medfinansiering kan ses som en form av "självrisk" för arbetsgivarna. Även arbetstagarna får ta på sig en "självrisk" genom att ersättningen inte är hundra procentig.

Utöver de av statsmakterna fastställda ersättningarna för inkomstförlust i samband med sjukdom, har parterna överenskommit om vissa kompletteringar. Sjukpenning och sjuklön uppgår till 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten, upp till ett tak motsvarande en inkomst på 7,5 gånger prisbasbeloppet. För kompensation av inkomstförluster över 7,5 gånger prisbasbeloppet har privatanställda tjänstemän regler i kollektivavtalen om en kompletterande sjuklön. Privatanställda arbetare har en avtalad gruppsjukförsäkring, AGS, som ger extraersättningar motsvarande cirka 10 procent av inkomstförlusten från den femtonde sjukdagen.

För såväl privatanställda tjänstemän som arbetare finns kollektivavtalsbestämda försäkringar som ger kompletterande ersättning i händelse av arbetsskada.

Regleringen av ersättning vid inkomstförlust på grund av sjukdom eller arbetsskada finns både i lagstiftning och i kollektivavtal, med tyngdpunkten på lagstiftning. Det finns skäl som talar för såväl lagstiftning som kollektivavtal. Hela idén om ett generellt välfärdssystem vilar på tanken att ersättning, exempelvis vid sjukdom och arbetsskada, ska gälla alla och att alla är med och solidariskt betalar. Detta talar för lagstiftning. Vi vet dock att lösningarna kan se annorlunda ut i andra länder. Det finns också skäl som talar för att ersättningsnivåer och regler kan hanteras mellan parterna. Vid alla former av ekonomisk ersättning finns det ett antal alternativa val att göra, exempelvis mellan nivån på sjuk- och arbetsskadeersättningen och lönen. De kompletteringar som gjorts gällande ersättningen vid sjukdom eller arbetsskada är ett uttryck för att facken valt detta framför ”direkt lön” och arbetsgivarna har accepterat detta.

SKYDD MOT DISKRIMINERING

Individens rätt att inte bli diskriminerad i arbetslivet skyddas genom diskrimineringslagstiftningen, vilken är en tvingande lag. Tillsynen av lagarnas efterlevnad delas mellan fackföreningarna och de av regeringen utsedda ombudsmännen, exempelvis jämställdhetsombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen.

Jämställdhetslagens lönekartläggningsregler är också av tvingande art. De påverkar framför allt arbetet med de lokala löneförhandlingarna. I flera centrala löneavtal har också skrivningar införts som tidsmässigt länkar samman den årliga lönekartläggningen med lönerevisionsförhandlingarna.

Slutsatser

1. Det finns områden där kollektivavtalet dominerar som regleringsinstrument och det finns områden där lagstiftningen dominerar. På många områden är det en mix av kollektivavtalsreglering respektive lagstiftning.
2. Motiven för en viss form av reglering varierar mellan de olika områdena och över tiden.

IV. AKTUELLA INITIATIV

Kapitel IV innehåller en genomgång av aktuella initiativ från regering och/eller riksdag som kan påverka förhållandena mellan arbetsgivare och anställda. Det är ingen fullständig eller heltäckande genomgång. Det ursprungliga initiativet som lett fram till att regeringen och/eller riksdagen agerat kommer från olika håll. Exempelen i kapitlet har det gemensamt att de i högre eller mindre grad väcker funderingar kring vad som ska regleras i avtal respektive lag samt hur lag och avtal kan komplettera varandra.

MINSKADE SJUKKOSTNADER GENOM EKONOMISKA DRIVKRAFTER

Vid årsskiftet 2005 infördes den så kallade medfinansieringen som innebär att arbetsgivaren ska stå för 15 procent av sjukpenningkostnaden för den som är sjuk längre än fjorton dagar. Sjuklöneperioden förkortades samtidigt från tre veckor till fjorton dagar.

Medfinansieringsreformen innebär att den enskilde arbetsgivaren får ta en större kostnad för den sjukes inkomstförlust samtidigt som kostnaden för hela försäkringen, arbetsgivaravgiften, sänks. Arbetsgivarna får ta en ökad direkt kostnad för den som är sjuk under en längre period. Företagens ”självrisk” i försäkringen ökar. Det innebär en ökad kostnad för de företag som har arbeten där många blir långtidssjuka. Det har i samband med reformen framförts oro för att arbetsgivarna blir ännu mer restriktiva med nyanställningar och att personer som har varit långtidssjuka får svårare att få jobb.

Förslaget om medfinansiering lanserades också under rubriken ”Drivkrafter för minskad sjukfrånvaro”. Systemet innehåller regler om att arbetsgivarens ansvar för medfinansiering försvinner om den anställde kommer tillbaka och arbetar på deltid eller får rehabilitering.

Från ansvarig minister framfördes under behandlingen av förslaget att nivån på medfinansieringen kan komma att höjas om de nu genomförda förändringarna inte visar sig få önskvärd effekt.

Under hösten 2003, då konstruktionen av förslaget var under debatt och utredning, tog Facken inom industrin ett initiativ som syftade till att åstadkomma en alternativ reglering. Förslaget innebär att arbetsgivarna skulle slippa medfinansieringskostnaden om de kunde uppvisa ett arbetsmiljöavtal av hög kvalitet.

SOCIALFÖRSÄKRINGARNAS FRAMTID

Regeringen har tillsatt en utredning som ska göra en översyn av socialförsäkringarna. Utredningen ska också behandla kopplingen mellan det allmänna försäkringsskyddet och de kompletterande tilläggsförsäkringar som arbetsmarknadens parter har vid ohälsa, arbetsskada, arbetslöshet och ålderdom.

I utredningsdirektiven framhålls att socialförsäkringsutgifterna har ett tydligt samband med arbetslivet och att det kan finnas skäl att stärka kopplingen till arbetsmarknadens parter.

”Det är därför naturligt att i ökad utsträckning koppla utgifterna för socialförsäkringssystemet till arbetsmarknaden och ge arbetsmarknadens parter ett ökat ansvar för och inflytande över socialförsäkringarnas utgiftsutveckling, så långt detta är möjligt utan att äventyra försäkringarnas grundläggande principer. En viktig uppgift för en översyn är därför att pröva förutsättningarna för att stärka denna koppling till arbetsmarknadens parter. En ytterligare utgångspunkt i detta sammanhang är att en eventuell förändring av ansvaret mellan lagstadgade och avtalade försäkringar inte bör ske utan kompensation i form av sänkta arbetsgivaravgifter.” (Utdrag ur Dir 2004:129).

LÖNEGARANTI

I augusti 2004 presenterades den statlig utredningen ”Lönegarantiförsäkringen – en partsfråga”. Utredningen föreslog att regeringen och arbetsmarknadens parter träffar överenskommelse om en frikoppling av lönegarantin från statens budget.

Syftet var att införa en obligatorisk lönegarantiförsäkring i privat regi. Försäkringen skulle omfatta såväl organiserade som oorganiserade arbetsgivare och arbetstagare.

Försäkringsmodellen skulle ge arbetsmarknadens parter inflytande över finansiering och administration av lönegarantin. Det skulle även fortsättningsvis finnas en lönegarantilag som reglerade arbetsgivarnas skyldighet att betala en premie och arbetstagarnas rättigheter vid en konkurs. Motivet för att parterna skulle ta ansvar för lönegarantiförsäkringens finansiering och administration var att nå ökad samhällsekonomisk effektivitet.

”Båda parter kommer att ha starka skäl av att hantera premiesättningen så att dels arbetsgivaren ej belastas med högre premie än absolut nödvändigt för att uppfylla åtagandet och dels för att premieuttaget inte onödigtvis inkräktar på löneutrymmet.” (Utdrag ur utredningens sammanfattning).

ÖVERSYN AV ARBETSMILJÖLAGEN

Sommaren 2004 tillsatte regeringen en utredning med uppgift att göra en översyn av vissa delar av arbetsmiljölagen. Uppdraget är omfattande.

I uppdraget ingår att utreda om arbetsmiljölagens samverkansbestämmelser bör ges en mer ändamålsenlig utformning mot bakgrund av utvecklingen av samverkan i arbetsmiljöfrågor på arbetsplatserna.

Utredaren ska också se över hur bestämmelserna angående systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabilitering i arbetsmiljölagen (AML) och Arbetsmiljöverkets föreskrifter kan göras dispositiva för att ge möjlighet för arbetsmarknadens parter att genom kollektivavtal reglera vad arbetsgivaren ska göra för att fullgöra sina skyldigheter. I denna prövning ska även ingå frågan om vilka konsekvenser en sådan förändring skulle få för bevakningen av arbetsmiljön, särskilt på de arbetsställen där det lokala skyddsarbetet är svagt samt ifråga om tillsyn och påföljder.

Dessutom ska utredas om ändringar bör göras i AML som möjliggör en effektivare tillsyn när det gäller arbetsmiljöbrister i företag som inte har sitt säte i Sverige eller som ändrar identitet genom överlåtelse av verksamheten (fusioner, outsourcing med mera). Utredningen beräknas vara klar i mars 2006.

FÖRETAGSHÄLSOVÅRDEN

I december 2004 presenterades den statliga utredningen ”Utveckling av god företagshälsovård”. Utredningen föreslår att det stiftas en särskild lag om företagshälsovård. Företagshälsovård föreslås vara ”en multidisciplinär och professionellt oberoende expertverksamhet inom områdena förebyggande arbetsmiljöarbete och arbetslivsinriktad rehabilitering, till stöd för arbetsgivare och arbetstagare i arbetet med att uppnå en god arbetsmiljö i enlighet med bestämmelserna i arbetsmiljölagen”. För att garantera kvaliteten i företagshälsovården föreslås att alla företagshälsovårdsenheter ska godkännas av Arbetsmiljöverket. Ett av kraven för godkännande är att enheten tillämpar företagshälsovårdens kvalitetssystem och har certifierats av ett oberoende certifieringsorgan.

Utredningen föreslår inte något krav om obligatorisk företagshälsovård. Däremot föreslås ett tillägg till AML som tydliggör att arbetsgivaren i samband med det systematiska arbetsmiljöarbetet ska bedöma behovet av extern experthjälp, såsom en företagshälsovårdsenhet, för att uppfylla lagens krav.

Till utredningen knöts en referensgrupp med representanter från arbetsmarknadens parter. Från fackligt håll har utredningens förslag i huvudsak mottagits positivt samtidigt som det framförts att det bör vara obligatoriskt för arbetsgivaren att ansluta sig till en företagshälsovårdsenhet.

FÖRETRÄDESRÄTT VID INHYRNING AV PERSONAL

Den situation som uppkommer då ett företag hyr in anställda samtidigt som tidigare anställda är uppsagda och har sin företrädesrätt kvar, prövades i Arbetsdomstolen och ledde till den så kallade ABU Garcia-domen.

Facken inom industrin har i de senaste avtalsrörelserna tagit upp denna fråga med motparterna och försökt att avtalsvägen åstadkomma en reglering, som innebär att de uppsagda som har företrädesrätt har rätt att få tillbaka sin anställning framför ny inhyrd personal. Det har inte varit möjligt att åstadkomma en sådan förändring. Samma problematik har nu tagits upp i riksdagen i en riksdagsmotion med krav på förändring av lagstiftningen.

LAS OCH VISSTIDSANSTÄLLNINGAR

Regeringen har nyligen presenterat förslag om ändrade regler om visstidsanställning. Förslagen innebär en förenkling till färre visstidsanställningsformer och införande av en gemensam treårsregel för maximal visstidsanställning under de senaste fem åren. Det föreslås också att företrädesrätt för visstidsanställda tjänas in snabbare. Redan efter sex månaders visstidsanställning erhålls företrädesrätt till fortsatt anställning. Förslaget är nu ute på remiss (juni 2005).

RÄTTEN TILL HELTID

I april 2004 tillsatte regeringen en utredning med uppgift att utreda om rätten till heltidsanställningar ska stärkas. Utredaren ska överväga om det bör införas en reglering som begränsar arbetsgivares möjlighet att anställa på deltid, men som medger undantag när så är befogat utifrån till exempel verksamhetens behov. En sådan reglering ska emellertid även beakta att arbetstagare kan ha önskemål om att vara deltidanställda. Utredningen beräknas lägga sina förslag i slutet av 2005.

RÄTT TILL PARTIELL TJÄNSTLEDIGHET

Regeringen har också tillsatt en utredning som ska komma med förslag på att utvidga den anställdes rätt att minska sin arbetstid och vilka konsekvenser en sådan lag skulle kunna få. Syftet är att ge alla arbetstagare rätt till partiell tjänstledighet, på motsvarande sätt som småbarnsföräldrar har i dag. Motivet är att det skulle ge den enskilde arbetstagaren ett större inflytande över arbetstidens längd i olika faser av livet. Utredningen beräknas vara klar i slutet av 2005.

EU-DIREKTIV OM INFORMATION OCH SAMRÅD

I augusti 2004 presenterades betänkandet ”Genomförande av direktivet om information och samråd”. Utredningen var förenledd av ett EU-direktiv som antogs i mars 2002 om inrättande av en allmän ram för information till och samråd med arbetstagare i Europeiska unionen. Syftet med utredningen var att göra en genomgång av hur gällande svensk rätt förhåller sig till det nya EU-direktivet och lämna förslag på förändringar av den svenska lagstiftningen om det fanns behov av det.

En genomgång visade att gällande svensk rätt i stort uppfyller EU-direktivet. För avtalsbundna arbetsgivare kommer reglerna att förbli oförändrade. Den förändring som sker är att informations-skyldigheten enligt 19 § MBL från den 1 juli 2005 utvidgas till att även gälla arbetsgivare som inte är bundna av kollektivavtal. Informationsrätten tillkommer de fackliga organisationer som har medlemmar på arbetsplatsen.

FACKENS MÖJLIGHET ATT BEVAKA ATT KOLLEKTIVAVTAL FÖLJS

En särskild utredare har fått regeringens uppdrag att utreda hur en facklig organisation ska ges ökade möjligheter att bedriva en effektiv bevakning av efterlevnaden av tecknade kollektivavtal, även i de fall den fackliga organisationen saknar medlemmar på en arbetsplats. Frågan aktualiserades i samband med arbetet med de så kallade särskilda övergångsreglerna för arbetstagare från de nya medlemsstaterna i EU under första halvåret 2004. Uppdraget ska redovisas under hösten 2005.

ARBETSKRAFTSINVANDRING

I februari 2004 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring. Syftet med utredningen är att ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES.

Kommittén ska beakta pågående arbete inom EU som är av relevans för uppdraget liksom konsekvenserna för den svenska arbetsmarknaden av EU:s utvidgning.

En referensgrupp med representanter för arbetsmarknadens parter ska knytas till kommittén. Ett delbetänkande presenterades i slutet av maj 2005. Hela utredningen beräknas vara avslutad i mars 2006.

Av utredningsdirektivet framgår att en grundläggande utgångspunkt för utredningsarbetet ska vara att löner, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor för personer som invandrar för att arbeta i Sverige ska vara i nivå med de som gäller för arbetstagare som redan finns i landet.

NATIONALDAGEN – NY HELGDAG

I maj 2004 presenterade ”6 juni-utredningen” ett förslag som innebar att nationaldagen den 6 juni blir allmän helgdag från och med 2005 samtidigt som annandag pingst tas bort som allmän helgdag. Förslaget ledde till en ny lag som trädde ikraft den 1 januari 2005. Arbetsmarknadens parter försökte få regeringen att skjuta på lagens ikraftträdande för att få möjlighet att anpassa kollektivavtalen till de nya reglerna. Det gick inte och lagen har nu trätt ikraft. Det ledde till en hel del problem då lagstiftning och avtalslösningar inte harmoniserats. Olika lösningar har träffats inom olika avtalsområden.

FORMERNA FÖR STATLIGT UTREDNINGSBETE

Alla de frågor som beskrivits är eller har varit föremål för en statlig utredning. Statliga utredningar kan ha olika form. I de beskrivna fallen är den dominerande formen att regeringen tillsatt en ”särskild utredare” och att denne i sitt uppdrag också har att samråda med arbetsmarknadens parter. En vanlig formulering är att ”utredaren skall samråda med arbetsmarknadens parter och i lämplig utsträckning även med andra organisationer som representerar de intressen som berörs”.

I några fall förekommer att referensgrupper tillsatts med representanter för arbetsmarknadens parter. När det gäller frågan om arbetskraftsinvandring tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté. För att genomföra utredningen om socialförsäkringarnas framtid tillsattes som ett första steg en särskild utredare. Samtidigt aviseras ett steg två med ytterligare en utredning som då kommer att ledas av en parlamentarisk kommitté.

Slutsatser

1. Det pågår och har nyligen avslutats ett antal offentliga utredningar inom områden som också kan vara föremål för reglering mellan arbetsmarknadens parter. Inte alltid, men i många fall, leder utredningarna till ny lagstiftning.
2. Bland de aktuella exemplen finns flera initiativ från statsmakternas sida som syftar till att lyfta över kostnader och ansvar från statsmakterna till parterna. Andra områden som förekommer rör frågor om arbetsmiljön och anställningsskydd/anställningsform. Flera av exemplen har sin bakgrund i utvecklingen inom EU.
3. De formella kraven från statsmakternas sida på kontakt och dialog med parterna i utredningsskedet består oftast av ett allmänt hållet krav på någon form av samråd.

V. STÄRKA KOLLEKTIVAVTALEN

Kapitel V innehåller förslag som syftar till att stärka kollektivavtalets ställning. Några förslag syftar till att stärka kollektivavtals-systemet. Andra förslag är inriktade på att skapa ett tydligare förhållningssätt från fack, arbetsgivare och de politiska beslutsfattarna till valet mellan att reglera frågor med lag eller avtal och en bättre dialog mellan parterna och riksdag/regering. Ett särskilt avsnitt ägnas åt förslag som syftar till att stärka kollektivavtalets ställning på europainivå. Inledningsvis redovisas tre utgångspunkter.

UTGÅNGSPUNKTER

Förhållandena på den svenska arbetsmarknaden bestäms av ett antal kontrakt. En del av kontrakten är oskrivna, men finns ändå i bakgrunden som en utgångspunkt för parterna i deras umgänge. Även om de inte är nedskrivna kan de spela en stor roll för parternas agerande. Det minskar konfliktytorna, ökar förutsägbarheten och tryggheten i en starkt föränderlig värld. Först när någon bryter mot ett sådant oskrivet kontrakt blir det problem.

De förslag som presenteras i det här kapitlet utgår från att samarbetet mellan parterna på svensk arbetsmarknad vilar på några sådana grundläggande oskrivna kontrakt, här sammanfattade som tre utgångspunkter.

Trygghet via socialförsäkringsystem och en generell välfärd

De anställdas inkomsttrygghet vid sjukdom, arbetslöshet, pensionering etc. regleras i Sverige till stor del via de offentliga trygghetssystemen och den generella välfärden. Många av trygghetssystemen har en nära koppling till förhållandena på arbetsmarknaden. Arbetstillivets villkor bestäms i hög utsträckning av utformningen av den generella välfärden och de olika sociala trygghetssystemen.

Många trygghetssystem har skapats efter initiativ från fackliga organisationer och har byggts upp för att möta de anställdas krav på ökad trygghet. Om de offentliga trygghetssystemen inte fanns skulle partssystemet behöva ta hand om flera av dessa frågor. Partssystemet avlastas uppgifter genom den generella välfärden och de offentliga trygghetssystemen.

Den första utgångspunkten är att Sverige även framöver kommer att ha ett offentligt och obligatoriskt socialförsäkringssystem och en generell välfärd. Partssystemet och kollektivavtalets roll är inom dessa områden av kompletterande karaktär. Denna ordning skapar trygghet och är samtidigt produktiv. Den stärker tilliten och förtroendet i samhället och mellan parterna. Inlåsnings effekter förhindras mellan anställningar i olika sektorer och yrkeskategorier, något som ofta är ett problem på de arbetsmarknader som saknar motsvarande system. Den nära kopplingen till arbetslivet, kollektivavtalens komplementära roll och kraven på effektivitet och rationalitet i systemen, innebär samtidigt att det behövs en dialog mellan parterna och statsmakterna om den fortsatta utvecklingen av de sociala trygghetssystemen.

Tillväxt via rationaliseringar och strukturomvandling

Svensk fackföreningsrörelse har under lång tid haft en positiv inställning till rationaliseringsarbete i företagen och den omvandling som ständigt pågår, som innebär att vissa företag minskar eller måste lägga ned sin verksamhet samtidigt som andra företag växer. Dessa förändringar kan medföra att enskilda individer utsätts för stora påfrestningar samtidigt som andra gynnas. Vem som gynnas respektive drabbas beror oftast på tillfälligheter som ingen enskild råar över. Att försöka stoppa eller försvåra förändringarna gör å andra sidan att utfallet, i ett längre perspektiv, blir sämre för alla.

Den andra utgångspunkten är en positiv grundsyn på behovet av rationaliseringar i företagen och strukturomvandling. Därigenom skapas förutsättningar för tillväxt, reallöneökningar och välfärd. Samtidigt fordras insatser på en rad områden som underlättar för enskilda att finna nya arbeten när gamla försvinner. Det är produktivt och ökar värdet av de nödvändiga förändringarna. Det är en uppgift för samhället i stort.

Samtidigt kan kollektivavtal mellan parterna underlätta omställningen för enskilda individer och därmed komplettera samhällets insatser.

Jämvikten bestäms i det internationella utbytet

Sverige är ett litet land med stort internationellt beroende. Nivån på den svenska välfärden beror i stor utsträckning på hur väl svensk industri hävdar sig i utbytet av varor och tjänster med omvärlden. Det är på de internationellt konkurrensutsatta marknaderna i Sverige och utomlands som utbytet avgörs. Denna del av ekonomin omfattar även verksamheter utanför industrin, men industrin är en stor del av denna sektor. Av Sveriges BNP går över 40 procent på export och industrin står för 85 procent av exporten. Räknas de industrirelaterade tjänsterna in blir siffran ännu högre.

Förutsättningarna för de företag som säljer sina produkter i internationell konkurrens är i hög grad givna. Inom den konkurrensutsatta sektorn har företagen små möjligheter att övervältra kostnaderna på andra. Detta innebär en restriktion för hur mycket lönerna kan öka. Även villkoren i övrigt påverkas av hur förhållandena utvecklas i vår omvärld. Löner och villkor inom den internationellt konkurrensutsatta sektorn bestäms av konkurrensvillkoren och de svenska företagens förmåga att hävda sig på dessa marknader. Den samlade förmågan hos alla företag som arbetar på dessa marknader, att hävda sig i det internationella bytet, är i hög grad bestämmande för nivån på löner och arbetsvillkor också i andra delar av den svenska ekonomin. Det innebär att utvecklingen inom den internationellt konkurrensutsatta sektorn är en viktig referenspunkt för parterna på hela den svenska arbetsmarknaden. ”Bytesbalansen” på arbetsmarknaden mellan arbetsgivarna och de anställda bör utgå från förhållandena i den konkurrensutsatta sektorn.

Den tredje utgångspunkten är att ramarna för arbetslivets villkor, inklusive utrymmet för löneökningar på hela den svenska arbetsmarknaden, bestäms av den jämvikt som skapas mellan parterna i den sektor som är utsatt för internationell konkurrens.

Detta innebär inte att alla arbetsvillkor behöver vara lika på hela arbetsmarknaden. Det finns skäl för att villkor kan variera, exempelvis på grund av bransch- och verksamhetsmässiga skillnader. Det bör även finnas utrymme för anställda och arbetsgivare inom olika avtalsområden att göra olika prioriteringar. Ett arbete inom en konkurrensutsatt verksamhet kan vara mer otryggt än andra arbeten och det kan också ställas särskilda krav på andra arbeten inom andra sektorer. Vid en total bedömning av lön och anställningsvillkor bör det inte förekomma skillnader enbart på grund av att ett arbete tillhör en viss sektor.

De tre utgångspunkterna, trygghet via socialförsäkringssystem och generell välfärd, tillväxt via rationaliseringar och strukturomvandling och att jämvikten bör bestämmas i det internationella bytet, bör ligga till grund för parternas agerande i framtiden. Det främjar tillväxt, produktivitet och konkurrenskraft och skapar samtidigt trygghet och stabilitet i en starkt föränderlig värld. Det är uppfordrande för alla inblandade, stat, arbetsgivare och fack. Förslagen som presenteras i den här idéskriften vilar på dessa utgångspunkter.

STÄRKA KOLLEKTIVAVTALSSYSTEMET

Svenska kollektivavtal ska gälla i Sverige

För att kollektivavtalen ska kunna bestämma arbetslivets villkor krävs starka rikstäckande kollektivavtal för alla branscher. Branschavtalen ska bidra till konkurrensneutralitet med avseende på arbetskraftskostnader. Företagen ska konkurrera med bra och högkvalitativa produkter, inte med olika villkor för anställda vid olika företag. Företagens konkurrenskraft ska kunna utvecklas genom att skapa effektivare produktionsprocesser och arbetsorganisationer, inte genom dumping av löner och anställningsvillkor.

Svensk arbetsmarknad blir alltmer öppen och det blir vanligare att anställa och anlita företag med ingen eller liten erfarenhet av hur den svenska arbetsmarknaden fungerar. I framtiden kommer arbetskraften att bli än mer rörlig över gränserna. Utländsk arbetskraft kommer till Sverige för att arbeta under kortare eller längre perioder och svensk arbetskraft kommer i ökad utsträckning att vara verksam utomlands.

För att lösa olika frågor som aktualiseras på grund av den ökade internationaliseringen, krävs att arbetsmarknadens parter är överens om vissa grundläggande principer.

En av dessa är principen om att svenska kollektivavtal ska gälla i Sverige. Skulle arbetsgivarna välja att verka för lösningar som innebär att utländsk arbetskraft som tillfälligt vistas i Sverige ska ha sämre villkor än andra, väljer de samtidigt aktivt en väg som kan komma att underminera det svenska kollektivavtalssystemet. Det är att börja bila i ett av fundamenten för partssamarbetet i Sverige. En sådan hållning är omöjlig att förena med en inriktning som syftar till att stärka kollektivavtalets ställning i Sverige.

Ordning och reda på avtal och medlemmar

Till idén om rikstäckande branschvisa kollektivavtal hör också att fack och arbetsgivare, var och en på sin kant, klarar ut vilka förbund som ska organisera vilka anställda. Tillsammans måste fack och arbetsgivare också klara ut vilken verksamhet olika kollektivavtal ska täcka. Gränsstrider mellan fackliga organisationer om vem som ska organisera en viss grupp anställda och motsvarande mellan arbetsgivarorganisationer är sällan annat än destruktivt för parterna och för hela partssystemet. Uppstår stridigheter om hur en gränsdragning ska vara bör det finnas klara spelregler för hur sådana konflikterna ska redas ut. Det måste råda ordning och reda när det gäller avtals- och organisationsrättigheter.

Minska antalet fripassagerare

Om arbetsgivarna och de fackliga organisationerna inte förmår att organisera en klar majoritet av arbetsgivare respektive anställda är det ett hot också mot kollektivavtalets ställning. Om kollektivavtalens ställning ska kunna upprätthållas krävs att många medlemmar står bakom och omfattas av avtalen och att avtalen har en hög täckningsgrad. I annat fall kommer argumenten för lagstiftning av allt fler frågor att få extra ammunition.

Det finns två typer av fripassagerare som hänger med och omfattas av kollektivavtalet, men inte betalar något för tjänsten.

Den ena gruppen är de arbetsgivare som tecknar så kallade lokala hängavtal och därmed omfattas av de rikstäckande branschavtalens regler, men inte är medlemmar i någon arbetsgivarorganisation. Den andra gruppen är de anställda som inte organiserar sig fackligt och därmed inte betalar någon fackföreningsavgift, men indirekt drar nytta av de kollektivavtal som de fackliga organisationerna förhandlat fram.

Såväl arbetsgivare som fackliga organisationer får problem om alltfler anser att det inte är någon idé att organisera sig och betala avgift, eftersom de ändå får ta del av alla fördelarna. Nu är detta inte sant, eftersom de inte har något stöd från en organisation den dag de behöver stöd och hjälp. Men det är onekligen så att de åker snålskjuts på kollektivavtalets regler. Detta har väckt frågor bland arbetsgivarna om att även arbetsgivare som inte är organiserade, men ”hänger” på uppgörelser som parterna träffat, borde betala något för att använda dessa avtal. Det finns egentligen inga principiellt starka skäl som talar för att de fackliga organisationerna skulle motsätta sig ett sådant resonemang. Det stämmer väl med principen om att kostnaden för företagen borde vara densamma oavsett om de är organiserade eller inte.

En motsvarande, men principiellt svårare, fråga gäller oorganiserade anställda. Om facket lyckas driva igenom förbättringar i kollektivavtalen, ska då anställda som inte betalat någon avgift till facket med automatik ha dessa förbättringar? Den frågeställningen har många bottenar. Om anställda skulle ha olika villkor beroende på om de är med i en fackförening eller inte, skulle vi kunna hamna i flera oönskade situationer. Om det vore tillåtet att betala oorganiserade lägre löner kan arbetsgivarna föredra att anställa oorganiserade. Det skulle kunna innebära att oorganiserade har lättare att få arbete. Det skulle också kunna uppstå situationer då en arbetsgivare skulle vilja premiera anställda som väljer att vara oorganiserade genom att betala dem högre lön. Det är inte önskvärt och i dag inte heller tillåtet, eftersom det skulle vara en kränkning av föreningsrätten.

Denna fråga diskuteras från tid till annan och det kan finnas skäl att ytterligare fundera på dessa frågeställningar utifrån ambitionen att stärka kollektivavtalets ställning.

Slutsatser

1. Parterna måste tydligt ställa sig bakom principen att utländsk arbetskraft som är tillfälligt verksam i Sverige ska ha löner och anställningsvillkor som andra anställda i Sverige och att svenska kollektivavtal och svenska lagar ska gälla.
2. Det finns skäl för parterna att vidta åtgärder i syfte att skapa mer ordning på den svenska arbetsmarknadens avtals- och organisationsrättigheter.
3. Det behövs ytterligare åtgärder som syftar till att öka organisationsgraden bland anställda och arbetsgivare.

FACK, ARBETSGIVARE OCH STAT – VEMS ANSVAR?

En slutsats i kapitel II är att det uppstår problem då det råder oklarhet om vem, parterna eller statsmakterna, som egentligen har kompetensen på ett område och ska stå för normgivningen. En annan slutsats är att det är mycket vanligt att det tas parallella initiativ av parterna respektive de politiska institutionerna i syfte att lösa en viss fråga.

Av kapitel III framgår att det finns skäl som talar för lagstiftning och skäl som talar för kollektivavtalslösningar. Vissa frågor är mest lämpade att hantera med lagstiftning andra med kollektivavtal. På en del områden kan den bästa lösningen vara att lag och avtal kompletterar varandra. Det kräver ett bra samspel mellan parterna och statsmakterna.

I kapitel IV ges ett antal aktuella exempel på områden där det nyligen tagits eller pågår aktiviteter från statsmakternas sida i syfte att få till stånd en ny eller förändrad reglering och där det inte är självklart hur ansvarsfördelningen ska se ut mellan parterna och statsmakterna.

Att en reglering kan ske med lag, avtal eller i en kombination av avtal och lag kan vara en fördel. Det ökar möjligheterna att få till en lämplig lösning. Men det kan också skapa problem.

För att minska riskerna för problem behövs en tydligare ansvarsfördelning och en bättre dialog mellan parterna och statsmakterna.

Fack, arbetsgivare och statsmakterna behöver utveckla ett tydligare grundläggande förhållningssätt till frågan om lag eller avtal. Att en gång för alla slå fast en distinkt gräns för ansvarsfördelningen är knappast möjligt, men att skapa ökad tydlighet borde gå.

Ett tydligare fackligt förhållningssätt

I kapitel II konstaterades att ett förhållningssätt som innebär att de fackliga organisationerna, arbetsgivarna och/eller statsmakterna i varje situation, utifrån rådande omständigheter och eget intresse, väljer att försöka nå en förändring med den metod, avtal eller lag, som för tillfället har störst chans till framgång, med säkerhet ofelbart leder till problem.

Om parterna däremot spelar med ”öppna kort” och inte springer till lagstiftaren bakom ryggen på varandra minskar risken för problem. Nyckelord är bra samspel och öppenhet mellan samtliga inblandade aktörer, utan att för den skull bortse från de skillnader i intressen som kan finnas.

Det finns ingen enkel och för alltid given regel för om en fråga bör regleras i avtal eller i lag. Frågan måste prövas från fall till fall. Hur en sådan prövning går till och hur vägvalet mellan avtal och lag görs har stor betydelse. Det påverkar hur partsrelationerna utvecklas, styrkan och stabiliteten i det svenska kollektivavtals-systemet. I rutan ”Bör frågan regleras avtalsvägen?” skissas på hur en sådan prövning skulle kunna gå till.

Bör frågan regleras avtalsvägen? – en idéskiss

1) Intern facklig prövning

Det första steget är en intern facklig prövning. En prövning bör göras av om det över huvud taget är möjligt med en avtalsreglering. Om en avtalsreglering är möjlig bör en bedömning göras av huruvida det är lämpligast med en avtalslösning eller en lagstiftning.

Fyra alternativa utfall

a) Ej möjligt

Om en avtalslösning inte är möjlig återstår att överväga om ett initiativ bör tas riktat mot det politiska systemet. Om ett sådant initiativ tas bör arbetsgivarna informeras.

b) Möjligt, men inte lämpligt

Om en avtalslösning är möjlig, men facket bedömer att en lagstiftning är lämpligare, bör facket ändå gå vidare och göra en prövning tillsammans med arbetsgivarna.

c) Möjligt och lämpligt

Om facket bedömer att en avtalslösning är möjlig och lämplig, bör facket gå vidare och göra en prövning tillsammans med arbetsgivarna.

d) Möjligt och lämpligt med kombination av avtal och lag

Facket går vidare och provar om arbetsgivarna har samma inställning.

2) Prövning tillsammans med arbetsgivarna

Steg 2 innebär en prövning av förutsättningarna för en avtalslösning tillsammans med arbetsgivarna. Steg 2 är en test på arbetsgivarnas inställning till om frågan är lämplig att hantera som en avtalsfråga och arbetsgivarnas vilja att hantera frågan som en avtalsfråga.

- a) Arbetsgivarna saknar förhandlingsvilja
Om arbetsgivarna inte är villiga att förhandla är det upp till den fackliga organisationen att avgöra om de ändå vill driva frågan avtalsvägen och söka tvinga fram en lösning eller om de i stället vill driva frågan mot det politiska systemet. Om den interna fackliga prövningen inneburit att frågan inte ansetts lämplig att hantera avtalsvägen (alternativ 1b) återstår endast alternativet att driva frågan politiskt.
- b) Arbetsgivarna förhandlingsbara – facket tveksamt till om avtal är lämpligt
Om arbetsgivarna anser att frågan borde regleras i avtal, men facken i sin interna prövning kommit fram till att frågan inte är lämplig att hantera avtalsvägen och denna inställning kvarstår efter den gemensamma prövningen med arbetsgivarna, är det upp till facket att avgöra om de vill driva frågan mot det politiska systemet eller inte. Ett sådant ställningstagande bör inte göras utifrån möjligheterna till framgång beroende på tillfälliga politiska förhållanden, utan utifrån ett långsiktigt strategiskt vägval som innebär att denna typ av fråga lämpligast bör hanteras lagstiftningsvägen. Väljer facket att driva frågan lagstiftningsvägen ska arbetsgivarna informeras. Om den gemensamma prövningen lett fram till att facken ändrat uppfattning och är beredda att pröva en avtalsreglering återstår att gå vidare med förhandlingar.
- c) Arbetsgivarna förhandlingsbara – facket anser frågan lämplig för avtalslösning
Förhandlingarna kan börja.
- d) Kombination av avtal och lag
Om arbetsgivarna och facket gemensamt gör bedömningen att en fråga lämpligen bör hanteras i såväl avtal som lag bör de gemensamt uppvakta statsmakterna i frågan. Om arbetsgivarna inte är förhandlingsvilliga återstår för facket att avgöra om frågan ska drivas vidare mot arbetsgivarna och det politiska systemet.

Det viktiga är att de fackliga organisationerna hanterar vägvalet mellan lag och avtal utifrån ett långsiktigt perspektiv. Det är ett strategiskt vägval som inte bör avgöras av tillfälliga omständigheter. Ska kollektivavtalssystemet stärkas och utvecklas måste parterna vara överens om de grundläggande spelreglerna. Det bör därför vara naturligt att i första hand ta upp nya frågor med motparten. De fackliga organisationerna bör vara uthålliga när de driver frågorna avtalsvägen. Ett sådant förhållningssätt bör gälla även i de situationer då det kan finnas goda utsikter för att nå kortsiktiga vinster genom att driva en fråga lagstiftningsvägen.

Om de fackliga organisationerna, efter att ha prövat att driva frågan avtalsvägen, finner att arbetsgivarna är helt ointresserade eller att möjligheten till kompromiss inte finns, återstår att pröva möjligheten att driva frågan politiskt.

Konsekventa arbetsgivare

En förutsättning för att de fackliga organisationerna ska kunna tillämpa ett förhållningssätt som det som beskrivs, är att arbetsgivarna agerar på motsvarande sätt. Kravet på uthållighet när det gäller att driva frågor avtalsvägen måste också gälla arbetsgivarna. Det innebär att arbetsgivarna inte bör agera i syfte att försöka åstadkomma försämringar av anställningsvillkor eller begränsningar av de fackliga organisationernas ställning och handlingsutrymme via förändrad lagstiftning. Önskar arbetsgivarna en förändring bör de alltid först ta upp frågan med de fackliga motparterna.

Parterna har ett stort ansvar och många frågor att hantera. Det fordrar ett aktivt och konstruktivt arbetssätt. Om en fråga är oreglerad i dag är det oftast arbetsgivaren som bestämmer. Om kollektivavtalets ställning ska stärkas måste arbetsgivarna också vara beredda att förhandla i dessa frågor. Ska de fackliga organisationerna avhålla sig från att driva frågor lagstiftningsvägen, och avtalsfriheten värnas, måste de fackliga organisationerna mötas av arbetsgivare som är konstruktiva och lyhörda för de problem som tas upp.

Nya åtaganden från politiker och statsmakterna

I en demokrati utgår all makt från folket. De politiska besluten är överordnade. I Sverige är det riksdagen som är suverän att stifta lagar. Utrymmet för arbetsmarknadens parter att agera och fatta beslut, liksom ramarna för kollektivavtalets ställning, ges av beslut som är fattade av politiker i riksdagen. Det innebär inte att allt som regleras sker i form av lag. Ett sådant samhälle skulle ingen vilja ha. Lagstiftningen bestämmer en del och sätter ramarna. Sedan är det upp till enskilda individer, organisationer, företag och lokala politiska representanter i kommuner och landsting att agera utifrån dessa ramar. Förslagen i den här idéskriften syftar till att stärka kollektivavtalets ställning. Detta kan ske om parterna på arbetsmarknaden ges goda förutsättningar att ta ansvar för och utveckla regleringen inom "sitt område". Det är att stärka den svenska modellen.

Parternas möjlighet att utveckla regleringen inom "sitt område" bygger på att statsmakterna i motsvarande grad avstår från reglering. I många fall är detta också vad som sker. Men det förekommer också relativt ofta att statsmakterna tar initiativ, ibland även i frågor där parterna samtidigt tagit initiativ. För att minska de problem som kan uppstå vid sådana kollisioner skulle statsmakterna, innan de fattar ett beslut om att starta ett utredningsarbete som syftar till en ny lagstiftning, först kunna sondera med parterna om de önskar hantera frågan själva. Detta förutsätter att det finns en bred acceptans för ett sådant förhållningssätt bland partierna representerade i riksdagen. Ett sådant förhållningssätt skulle i princip kunna gälla alla frågor som i dag faller inom de områden som kan regleras via kollektivavtal. Om inte annat än av praktiska skäl, kan det vara befogat med snävare avgränsningar.

Ett sådant förhållningssätt skulle kunna manifesteras i olika former. Det skulle kunna vara ett "frivilligt" åtagande som de politiska aktörerna via uttalanden och yttranden vid olika tillfällen bekände sig till. Med tiden skulle en form av "kodex" kunna växa fram som gjorde ett sådant förhållningssätt till en självklarhet. Dialogen mellan statsmakterna och parterna sker då informellt och får utvecklas med tiden.

Ett annat sätt vore att välja en mer formell hantering. Statsmakterna skulle kunna besluta att innan de startar ett utredningsarbete, inom vissa definierade områden, ska arbetsmarknadens parter tillfrågas och ges möjlighet att uttrycka om de önskar hantera frågan själva. Det finns ett antal varianter på hur reglerna kring en sådan process skulle kunna utformas. En variant är att statsmakterna går vidare med frågan om parterna säger nej, men om parterna säger ja får de en viss tid på sig att komma fram till en lösning. I detta fall skulle parterna vid behov också kunna nyttja utredningsresurser som en statlig utredning. Om parterna under den tid de haft till sitt förfogande inte lyckas, tar statsmakterna åter över initiativet.

Parterna måste kunna välja att föra förhandlingar i olika former. Beroende på frågans karaktär måste det finnas möjlighet att föra förhandlingar förbundsvis, sektorsvis eller för hela den privata sektorn respektive stat och kommun. Parterna som träffar en uppgörelse måste vara säkra på att statsmakterna inte går vidare med en lagstiftning. I de fall förhandlingarna sker på sektorsnivå och överenskommelser träffas inom en eller flera sektorer, bör statsmakterna, om de går vidare med ett lagstiftningsarbete, endast genomföra en lagstiftning som är dispositiv och därmed förenlig med träffade avtal. Avtalen gäller inom de områden där uppgörelser träffats. Även i andra fall och utan ovan beskrivna process, bör lagstiftarna alltid pröva möjligheterna om en lagstiftning ska vara dispositiv.

Ett mer formellt reglerat förfarande påminner i viss mån om reglerna inom den sociala dialogen på europainivå. Skillnaden är att förhandlingarna på europainivå, fram till i dag, oftast leder till ökad lagstiftning, medan ovan beskrivna process leder till mer av kollektivavtalsreglering.

Om ett mer formellt förfarande används är det möjligt att parterna och statsmakterna konstaterar att för att hantera en fråga på bästa sätt behövs såväl förändringar av gällande lagstiftning som förändringar i kollektivavtalen. I så fall kan statsmakterna i samråd med parterna söka ett lämpligt sätt att hantera frågan.

Ett alternativ är att tillsätta en statlig utredning med stark representation från parterna och att parterna parallellt startar ett förhandlingsarbete.

Relativt ofta förekommer det att framträdande företrädare uttrycker uppfattningar i frågor som parterna hanterar och som politikerna även anser att parterna själva bör ha ansvaret för. Det finns exempel på "syndare" från alla politiska partier. Risken är stor för att sådana uttalanden motverkar sitt syfte och mest stör och ställer till bekymmer för parterna. Ska kollektivavtalet och partssystemets roll stärkas bör företrädarna för de politiska partierna vara mycket återhållsamma med att uttrycka uppfattningar om olika frågor som parterna har ansvaret för att lösa.

Forum för dialog

Fram till 1960-talet representerade LO och SAF en stor majoritet av de anställda respektive arbetsgivarna på arbetsmarknaden. Behovet av kommunikation mellan parterna och statsmakterna kunde till stor del skötas informellt mellan dessa tre aktörer.

I dag är förutsättningarna annorlunda. Omkring 1950 var 85 procent av alla fackföreningsmedlemmar medlemmar i ett LO-förbund. I dag har medlemsförbunden i TCO och SACO lika många medlemmar som LO. För 50 år sedan var andelen industriarbetare bland LO-förbunden 60 procent. I dag är de ungefär 30 procent. Andelen sysselsatta i offentlig sektor och i privat tjänstesektor har ökat avsevärt. På arbetsgivarsidan finns inte bara Svenskt Näringsliv utan Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. På 1950- och 1960-talen, då LO och SAF hade en dominerande roll på arbetsmarknaden, var de också de dominerande aktörerna i avtalsförhandlingarna.

Förutsättningarna för att i dag på informell väg klara kommunikationen mellan parterna och statsmakterna har blivit sämre till följd av att mängden aktörer ökat. Samtidigt har behovet av att klara ut gränsdragningen mellan statsmakternas och parternas ansvar ökat, i och med att mängden frågor och dess komplexitet tilltagit.

Därtill kommer den europeiska dimensionen som innebär att initiativ och regleringar kan komma från ytterligare ett håll. Detta är ett dilemma.

För att fylla behovet av dialog mellan parterna och statsmakterna har det under senare tid, i akuta lägen, bildats provisoriska projekt. Två exempel är de så kallade tillväxtsamtalen och trepartssamtalen. Om parterna och statsmakterna ska kunna inta ett nytt förhållningssätt räcker det sannolikt inte med denna typ av provisoriska projekt.

Ska statsmakterna kunna lyssna med parterna, innan de eventuellt går vidare med ett arbete som syftar till lagstiftning, måste de ha några representativa parter att vända sig till. Dessa representanter måste ha sitt mandat från de avtalsslutande parterna. Om nya EU-direktiv i framtiden ska implementeras i Sverige via avtal i stället för lag behövs också någon form av samråd mellan statsmakterna och parterna. I de fall parterna är överens om att en fråga löses bäst om det sker genom en kombination av reglering via lag och avtal, måste det också klaras ut mellan parterna och statsmakterna. I alla dessa tre fall behövs det ett forum för dialog mellan statsmakterna och parterna.

Det kan tyckas som en paradox att det behövs en utvecklad dialog, någon form av forum, där såväl parterna som statsmakterna är representerade, för att öka utrymmet för partsautonomi. Konstruktionerna bör nog övervägas, så att det verkligen blir ökad partsautonomi och avtalsfrihet.

Parterna behöver också ett forum för egna överläggningar. Kollektivavtalsförhandlingar och partsrelationer på svensk arbetsmarknad omfattar en mängd aktörer som tillsammans bildar ett komplext nätverk. För att ett nytt förhållningssätt ska kunna bli effektivt behöver arbetsmarknadens parter bli överens. Det kommer att uppstå ett behov av att sortera ut vilka frågor som ska hanteras av parterna, vilka frågor som bör regleras via lagstiftning och vilka frågor som är lämpliga att reglera i både lag och avtal. För att klara ut frågeställningar av den karaktären behöver många parter bli överens.

Det finns en tradition på svensk arbetsmarknad att parterna tar ett stort ansvar för förhållandena mellan de anställda och arbetsgivarna. Industrins parter har, när industriavtalet tecknades, anslutit sig till denna tradition och värnat avtalsfriheten. Det finns skillnader, men också flera likheter, mellan det nya samarbetet mellan parterna inom industrin i dag och det samarbete som rådde mellan LO och SAF för 50 år sedan. En skillnad är att industrins parter bara täcker en del av arbetsmarknaden. En utvecklad dialog mellan industrins parter och parterna utanför industrin och mellan statsmakterna och parterna skulle kunna stärka parternas och kollektivavtalets ställning på den svenska arbetsmarknaden.

Slutsatser

1. I syfte att öka möjligheterna till kollektivavtalsreglering bör de fackliga organisationerna och arbetsgivarna inta ett tydligare förhållningssätt till valet mellan lag och avtal.
2. Statsmakterna och företrädare för de politiska partierna bör agera så att de ger arbetsmarknadens parter ökade möjligheter att reglera frågor via kollektivavtal.
3. Om det ska gå att motivera mindre av lagstiftning och ökad avtalsfrihet, måste arbetsgivarna i framtiden vara mer benägna att reglera frågor i kollektivavtalen.
4. För att kollektivavtalets ställning ska kunna stärkas, behöver dialogen mellan industrins parter och parterna utanför industrin samt dialogen mellan arbetsmarknadens parter och statsmakterna utvecklas.

NÅGRA KONKRETA EXEMPEL UTIFRÅN ETT NYTT FÖRHÅLLNINGSSÄTT

Förslagen i föregående avsnitt syftar till att stärka partssystemet och kollektivavtalets ställning. Det är ingen revolution som föreslås och ingen total omreglering av befintlig lag och kollektivavtalsreglering. Effekterna kommer på sikt, då ett nytt förhållningssätt från parterna och statsmakterna kommer att leda till att mer av den framtida regleringen kommer att ske i form av kollektivavtal och mindre i lag.

I det följande ges några exempel på vad ett nytt förhållnings-sätt skulle kunna få för konsekvenser på några konkreta dags-aktuella frågor.

Löner

I den aktuella debatten om vilka villkor som ska gälla för utländsk arbetskraft i Sverige, har det förekommit inlägg som förordar att Sverige skulle lagstifta om en minimilön. Detta strider helt mot en inriktning mot ökad kollektivavtalsreglering och skulle innebära en försvagning av partssystemet. Minimilöner bör även framöver hanteras mellan parterna genom kollektivavtal med möjligheter till branschpassning.

I avsnittet ”Lönekartläggning och löneförhandlingar” i kapitel II behandlas de problem och kollisioner som kan uppstå mellan gällande diskrimineringslagstiftning och parternas ansvar för lönebildningen. De samlade erfarenheterna från Facken inom industrin är att det i praktiken inte är några större problem. Det stora problemet är att det fortfarande förekommer lönediskriminering på grund av kön. För att lösa detta problem behöver såväl facken som parterna gemensamt fortsätta att utveckla samarbetet och arbetsmetoder. Detta gäller både lokalt och centralt. Utvecklingen av regler inom området bör framöver hanteras i avtal mellan parterna och inte i form av ytterligare detaljerad lagstiftning.

Arbetstid

Arbetstidsregleringens balans mellan lag och avtal är i huvudsak bra. Hanteringen av riksdagens beslut om nationaldagen visar på bristfällig hänsyn från statsmakternas sida till ingångna avtal. Detsamma gäller det nyligen fattade riksdagsbeslutet om vissa justeringar i arbetstidslagen, i huvudsak utifrån kritiken från EU angående Sveriges implementering av EU:s arbetstidsdirektiv. Det borde vara möjligt att anpassa tidpunkterna för olika lagars ikraftträdande på ett bättre sätt i förhållande till kollektivavtalens löptider. Dessa händelser ger stöd för tankarna om en bättre dialog mellan parterna och statsmakterna.

Arbetsmiljö

För ett bra förebyggande arbetsmiljöarbete och ett framgångsrikt rehabiliteringsarbete krävs ofta en väl fungerande lokal partsamverkan. En större dispositivitet i arbetsmiljölagens samverkansbestämmelser skulle kunna öka parternas intresse för kollektivavtalslösningar och ge ökade möjligheter till bra och anpassade lösningar.

Mycket av arbetsmiljöregleringen är i dag lagstiftad och det finns goda skäl för det. Samtidigt erbjuder kollektivavtalslösningar fördelar, exempelvis vid viss form av tillsyn av att bestämmelserna efterlevs. En metod med lag i botten och kollektivavtal som komplement kan vara en lösning som också stärker kollektivavtalets roll.

Anställningsskydd

Olika arbeten har pågått under lång tid i syfte att finna förenklingar av lagen om anställningsskydd när det gäller tidsbegränsade anställningar. Det hade varit av stort värde om parterna själva hade kunnat lösa denna fråga, men efter alla turer som varit och med en ny lagstiftning nära förestående bör den genomföras. Lagen bör vara dispositiv via kollektivavtal.

EXEMPEL PÅ OMRÅDEN FÖR AVTAL OCH LAG

I detta avsnitt ges några exempel på områden där det pågår eller sannolikt kommer att tas initiativ till förändrad reglering under kommande år. Det är möjligt att såväl parterna som statsmakterna kommer att stå för sådana initiativ. Det finns således en ”risk” för parallella initiativ och de problem det kan medföra. Det kan också vara så att de angivna exemplen är exempel på områden där den bästa lösningen nås genom en kombination av lagstiftning och avtalsreglering.

Omställning och kompetensutveckling

Marknadsekonomins intåg i de östeuropeiska länderna, Sydostasien, Kina med flera länder, de fria kapitalmarknaderna och informationsteknologins snabba utveckling, ökar omvandlingstrycket i den svenska ekonomin.

Detta förhållande kommer med största sannolikhet att bestå under de närmaste decennierna. Det ökar otryggheten och ställer nya krav på de anställdas yrkeskunskaper. För att denna omvandling ska vara till fördel för Sverige, krävs att de som mister sina arbeten vid företagsnedläggelser och driftsinskränkningar finner nya jobb.

Fackliga företrädare i Sverige har en positiv syn på rationaliseringsarbete, fri handel och strukturomvandling. Detta grundas på en övertygelse om att det ligger i allas intresse. Men om allt fler blir förlorare finns risk för att detta förhållningssätt undergrävs. Vinsterna från den tillväxt som strukturomvandlingen leder till måste fördelas, så att de som mister eller hotas av att mista sina jobb får stöd att finna ett nytt jobb. Det kommer att kräva insatser från statsmakternas sida, men även parterna kan genom att utveckla omställningsavtal och kompetensutvecklingsinsatser stå för viktiga bidrag.

Etnisk diskriminering

Flera undersökningar visar att personer som är födda i ett annat land har svårare att få arbete i Sverige. Det finns en etnisk diskriminering som i första hand leder till lägre sysselsättning och högre arbetslöshet.

Att arbete som utförs i Sverige ska ersättas och utföras enligt svenska kollektivavtal och lagar är grunden. En växande andel av anställda med utländsk bakgrund innebär samtidigt nya förutsättningar som kan kräva särskild reglering. För att förhindra diskriminering och öka de utlandsföddas möjligheter till arbete och utvecklingsmöjligheter i Sverige kan särskilda insatser och överenskommelser behövas. Befintliga kollektivavtal kan behöva utvecklas för att hantera de nya frågeställningar som dyker upp. Olika initiativ har redan tagits från statsmakternas sida och fler kan tänkas komma. Det är inte osannolikt att dessa initiativ leder till förslag som får konsekvenser på arbetsmarknadsparternas område.

Inkomstskydd vid sjukdom och pensionering

Alltfler anställda befinner sig ovanför brytpunkten i de olika trygghetssystemen. Det har gjort att omfattningen av de generella trygghetssystemen successivt urholkats. För att de generella trygghetssystemen inte ska hamna på en alltför låg nivå bör brytpunkterna höjas och växlas av mot gällande avtalslösningar. Det är i grunden ett politiskt beslut, men fordrar samtidigt en anpassning av de avtalsmässiga lösningarna.

ETT EUROPA MED STARKARE KOLLEKTIVAVTAL

Inför EU-direktiv i Sverige med kollektivavtal

Efter att Sverige blev medlem i EU har EU antagit ett antal direktiv inom det sociala området. Direktiven har hittills genomförts i Sverige via lagstiftning. Flera av dessa hade varit möjliga att genomföra med kollektivavtal. Om parterna infört EU-direktiv i Sverige med kollektivavtal skulle de haft möjlighet att precisera utformningen i de delar där tolkningsutrymme fanns. Parterna skulle också ha kunnat infoga direktiven i befintlig avtalsreglering, påverkat utformningen av sanktioner och i ett sammanhang hantarat frågor som ligger nära de frågor som direktiven aktualiserat. I framtiden bör EU-direktiven genomföras i Sverige i form av kollektivavtal mellan parterna. Den exakta utformningen, och hur samspelet mellan avtalslösningar och en eventuell kompletterande lagstiftning skulle utformas, borde kunna lösas i ett samspel mellan parterna och statsmakterna. Utvecklingen i Danmark, där parterna tillsammans med statsmakterna funnit lösningar, visar på möjliga vägar.

Fler EU-direktiv borde i framtiden få en utformning som gör det möjligt för parterna att finna alternativa förhandlingslösningar. Det innebär att direktiven skulle likna en semidispositiv lagstiftning i Sverige. Det skulle kunna stärka partssystemen och kollektivavtalens ställning i hela Europa. Möjligheterna till avvikelser måste samtidigt utformas på ett sådant sätt att värdet av direktiven för de anställda inte kan urholkas i länder med svaga fackliga organisationer.

Europeiska kollektivavtal

Den samlade europeiska fackföreningsrörelsen EFS och den samlade europeiska arbetsgivarorganisationen UNICE kan i dag träffa överenskommelser på Europanivå som inte leder till några EU-direktiv. Dessa överenskommelser ska sedan implementeras i respektive EU-land direkt mellan berörda parter. Det förekommer också avtal på branschnivå och överenskommelser inom ramen för det arbete som bedrivs i europeiska företagsråd som sträcker sig över nationsgränserna.

Kollektivavtal i Sverige kan gälla för hela den privata sektorn, för en bransch, för en koncern, ett företag eller en arbetsplats. I princip kan överenskommelser träffas i samma konstellationer (undantaget arbetsplatsnivå) även på europanivå. Skillnaden är att sådana överenskommelser sträcker sig över nationsgränserna. Problemet med dessa avtal är att avtalens rättsliga status, formerna för hur förhandlingsmandat ska ges, hur avtal ska godkännas, hur avtalen ska implementeras och få giltighet i respektive land och hur tvister ska lösas, ännu bara delvis är lösta.

Den ekonomiska integrationen ökar behovet av gränsöverskridande lösningar. Den ställer nya och ökade krav på fackföreningsrörelsen. Det behövs utbildning i språk och ökade kunskaper om villkor och fackligt arbete i andra länder. För att bygga en starkare fackföreningsrörelse behövs också aktiviteter som bygger upp förtroenden och gemenskapsband mellan fackliga företrädare över nationsgränserna. Men det finns också ett behov av handfasta verktyg som gör regleringar över nationsgränserna mer effektiva. I framtiden bör det vara möjligt att träffa överenskommelser mellan arbetsgivare och fackliga organisationer över nationsgränserna som direkt binder såväl arbetsgivare och fack och deras medlemmar – europeiska kollektivavtal. Det förutsätter i sin tur att det skapas en ordning för hur tvister om sådana avtal ska lösas – en europeisk tvistelösningsmodell. En sådan utveckling väcker många frågor. Bland annat måste det klargöras hur dessa europeiska kollektivavtal förhåller sig till de nationella avtalen. En annan fråga är vad som ska regleras i rikstäckande branschavtal och vad som bör vara möjligt att träffa överenskommelse om inom ramen för de europeiska företagsråden.

Förhandlingsmandat på europainivå

För att partssystemet och kollektivavtalets ställning ska utvecklas och svara mot framtidens behov, måste parternas arbetsmetoder och arbetssätt utvecklas. Förbunden bör utveckla regler och policy för när, hur och i vilka frågor förhandlingsrätten kan överföras till fackliga organisationer/sammanslutningar på europeisk nivå. Det förutsätter att formerna utvecklas för hur mandat ges och beslut fattas. Det kan gälla mandat till europeiska branschorganisationer och europeiska företagsråd.

Stärka fack och partssystem i Östeuropa

För att partssystemet långsiktigt ska kunna stärkas i Europa behöver kollektivavtalet ha en stark ställning i alla EU:s medlemsländer. Situationen i de tidigare kommunistiska länderna i Östeuropa är särskilt problematisk. Fackföreningarna i de gamla kommunistiska länderna hade en helt annan roll än fackföreningarna i de demokratiska marknadsekonomierna. De gamla kommunistiska fackföreningarnas ställning har kraftigt försvagats i omvandlingen av ländernas ekonomier från planekonomier till marknadsekonomier. I många fall har de fackliga organisationerna fortfarande en bristande legitimitet på grund av sin tidigare nära koppling till de kommunistiska partierna.

De västeuropeiska facken har växt och utvecklats under marknadsekonomiska villkor i över hundra år. Förutsättningarna för de nya fackföreningarna i Östeuropa är helt andra. Arbetsgivarna i de nya EU-länderna i Östeuropa är också oftast väldigt dåligt organiserade. För att stärka partssystemet och kollektivavtalets ställning inom hela EU fordras kraftfulla insatser, särskilt i de nya östeuropeiska medlemsländerna.

Slutsatser

1. EU-direktiv inom det sociala området bör införas i Sverige som kollektivavtal och, när så är lämpligt, bör EU-direktiv utformas så att de är dispositiva.

2. Förbunden bör utveckla regler och policy för när, hur, och i vilka frågor förhandlingsrätten kan överföras till fackliga organisationer/sammanslutningar på europisk nivå. Det förutsätter att formerna utvecklas för hur mandat ges och hur beslut fattas. Det kan gälla mandat till europeiska branschorganisationer och europeiska företagsråd.
3. Det bör skapas möjligheter att träffa överenskommelser mellan arbetsgivare och fackliga organisationer över nationsgränserna, som direkt binder såväl arbetsgivare som fack och deras medlemmar – europeiska kollektivavtal. För att detta ska vara möjligt krävs att det skapas en ordning för hur tvister om sådana avtal ska lösas – en europeisk tvistelösningsmodell. Dessutom måste det klargöras hur dessa europeiska kollektivavtal förhåller sig till de nationella avtalen.
4. Det finns ett stort behov av stöd till uppbyggandet av fria fackföreningar och ett starkt partssystem i de nya EU-länderna.

FACKEN

inom industrin

www.fackeninomindustrin.se

ISBN 91 970975 7 8