

Medling för väl fungerande lönebildning

Medlingsinstitutets 25 första år



MEDLINGS-
INSTITUTET

Medlingsinstitutet

Medlingsinstitutet är en myndighet under Arbetsmarknadsdepartementet och har tre huvuduppgifter:

- att verka för en väl fungerande lönebildning
- att ansvara för medling i arbetskonflikter
- att vara statistikansvarig myndighet för den officiella lönestatistiken.

Medlingsinstitutets första 25 verksamhetsår uppmärksammades i flera artiklar och intervjuer under 2025. Tidigare generaldirektörer och en rad representanter för partsvärlden liksom medlare och politiker delgav där sina minnen av och synpunkter på såväl tillblivelsen av institutet som dess verksamhet. Likaså hölls under hösten ett särskilt seminarium med deltagande av partsrepresentanter, politiker och ämbetsmän som på olika sätt kommit i kontakt med och inverkat på Medlingsinstitutets verksamhet under dessa år.

I denna artikel beskriver Medlingsinstitutets chefsjurist den utveckling som ledde fram till inrättandet av Medlingsinstitutet och redogör för huvuddragen i den reform av medlingsverksamheten som sjösattes år 2000. Därefter ger han en beskrivning av hur Medlingsinstitutet har hanterat centrala delar i sitt uppdrag under de första 25 verksamhetsåren och av de överenskommelser som parter träffat om medling i egen regi.

Medlingsinstitutet

Box 1236

111 82 Stockholm

Telefon: 08-545 292 40

info@mi.se

www.mi.se

Innehåll

Grundläggande förändringar tar tid	3
Från begynnelse till nästan nutid.....	4
Problem för lönebildningen leder till krav på reformer – det statliga utredandet börjar ...	6
En utredning tillsätts 1987	7
Lagförslag om lönestopp 1990.....	8
Rehnbergskommissionen tillkallas och en ny utredning tillsätts 1990.....	8
Rehnbergskommissionen får ett nytt uppdrag.....	10
En insikt växer fram och nya påstötningar från politiken.....	11
Dags för (det första) Industriavtalet.....	12
Utredandet fortsätter – konturerna av ett nytt medlingsinstitut börjar ta form	13
Delbetänkande 1997 och slutbetänkande 1998.....	13
Betänkandena får ett blandat mottagande.....	14
Regeringen gör en ny framstöt till parterna	15
Statsmakterna bestämmer sig.....	17
Regeringens förslag och riksdagens ställningstagande	19
Det dubbla uppdraget.....	19
Medling efter samtycke eller under tvång	20
Möjligheten för parter att undgå tvångsmedling	21
Möjligheten att skjuta upp stridsåtgärder	21
Övriga förslag	21
Vissa utredningsförslag slopades, annat skrevs in i myndighetens instruktion	22
En oenig riksdag beslutar reformen	22
Hur har Medlingsinstitutet tillämpat lagstiftningen?	24
Att verka för en väl fungerande lönebildning	24
Samtycke till medling eller medling efter tvång?	28
Uppskjutandemöjligheten.....	30
Har parterna använt sig av möjligheten att teckna avtal om medling i egen regi?.....	34

På vilka områden har sådana avtal träffats?.....	35
Parternas avtal i förhållande till villkoren i lagen	37
Några iakttagelser	38
Summering och framåtblick	40

Grundläggande förändringar tar tid

Det brukar sägas att de regler och principer som gäller på den svenska arbetsmarknaden utvecklas i samspel mellan politiker och arbetsmarknadens parter. Det gäller även i sådana frågor där statsmakterna av tradition hållit sig borta och gett parterna fritt spelrum. Ett bra exempel på detta är förändringen av lönebildningen - hur löneökningstrymmen förhandlas och löner bestäms på arbetsmarknaden - under 1990-talet.

En vidareutvecklad medlingsverksamhet var en viktig del i det nya system som skulle växa fram. Ett system där den statliga medlingsverksamheten fick ett bredare uppdrag, från att den huvudsakligen skulle fokusera på tvistelösning i syfte att uppnå arbetsfred till att den även skulle verka för en väl fungerande lönebildning.

Det går sällan snabbt att genomföra genomgripande förändringar, åtminstone inte om aktörerna är många och behovet av bred förankring är stort. Djupgående problem under 1970- och (särskilt) 80-talet, naturligt motstående partsintressen och många olika aktörer gjorde att arbetet med att reformera lönebildningen och medlingsverksamheten pågick från slutet av 1980-talet och sedan under hela 1990-talet. Fram till inrättandet av Medlingsinstitutet 2000 vidtogs en hel rad initiativ och åtgärder av såväl det politiska systemet som partssystemet. Även om avsikten kanske inte alltid var att "samspela" med varandra måste konstateras att parternas åtgärder ofta speglade göranden och låtanden inom politiken och vice versa.

Under ett drygt decennium hinner också de yttre förutsättningarna för lönebildningen ändras till följd av den politiska och ekonomiska utvecklingen. I början av 1990-talet skedde en omfattande internationell konjunkturedgång och dramatiska valutasvängningar. I Sverige var konkurrenskraften kraftigt nedsatt, inflationen hög och det finansiella systemet i gungning med krisande banker och fastighetsbolag. Efter omfattande räntehöjningar när Riksbanken försökte skydda värdet på den svenska kronan släpptes till slut den fasta växelkursen och kronan tilläts flyta fritt. Sveriges anslutning först 1993 till EES (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) och därefter 1995 till EG (Europeiska gemenskapen, numera Europeiska unionen, EU) innebar väsentligt ändrade förutsättningar för det svenska näringslivet och förhållandena på arbetsmarknaden. Allt detta fick betydelse i omgörningen av lönebildningssystemet och för utformningen av en ny medlingsinstitution i Sverige.

Från begynnelse till nästan nutid

Det statliga medlingsväsendet för bilägandet av arbetstvister i Sverige har gamla anor. Det är äldst i Norden och lagstadgades för första gången redan vid tiden för den första övergripande och banbrytande överenskommelsen mellan parterna på svenska arbetsmarknaden. Man kan säga att det statliga medlingsväsendet därmed är jämngammalt med den tidigaste fasen i det som utvecklades till den svenska arbetsmarknadsmodellen. År 1906 kom Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) och Landsorganisationen (LO) överens om vissa grundläggande villkor i relationen mellan arbetsmarknadens parter (den s.k. Decemberkompromissen) och samma år beslutade riksdagen för första gången en lag om medling i arbetstvister. Lagen innebar en förhållandevis blygsam start av medling i statlig regi och ett tydligt uttryck för uppfattningen att staten inte ska tvinga på arbetsmarknadens parter lösningar de inte själva godtar. Den medförde inga förpliktelser för de tvistande parterna och har beskrivits som en mjukt skriven instruktion för förlikningsmännen (som medlarna kallades fram till inrättandet av Medlingsinstitutet). Lagen överlät till förlikningsmännen att avgöra både när de skulle ingripa och hur de skulle driva medlingsförhandlingarna. År 1920 beslutades en ny lag om medling, som bland annat medförde en skyldighet för parterna att efter kallelse inställa sig inför förlikningsman. År 1967 blev Statens förlikningsmannae Expedition en självständig myndighet, efter att tidigare ha varit en del av Socialstyrelsen. 1920 års lag var i kraft till dess att medbestämmandelagen infördes 1976. För första gången gällde därefter inte en särskild lag om medling. De offentlighetsreglerna om medling i statlig regi blev istället en del i den i övrigt civilrättsliga medbestämmandelagen.

Även om författningsregleringen av medlingsväsendet i slutet av 1900-talet såg annorlunda ut än de lagregler som infördes 1906 kan sägas att grunderna för medlingen var de samma under de första nära 100 åren. Den statliga medlingen syftade till att hjälpa tvistande parter att komma överens och om möjligt undvika eller i vart fall begränsa arbetsmarknadskonflikterna. Det var främst regleringen av medlingsväsendets organisation som förändrades något över tid. Att medlingsverksamhetens huvudfokus under 1900-talet hade skiftat från medling på lokal till central nivå speglade den utveckling som skett på arbetsmarknaden från lokala överenskommelser om kollektivavtal till kollektivavtal på förbunds nivå. Den statliga regleringen av medling förändrades alltså förhållandevis lite under nästan 100 år¹.

Samtidigt genomgick samhället genomgripande förändringar ekonomiskt, socialt och politiskt. Sverige gick från att vara ett av Europas fattigaste länder vid början av 1900-talet till att vara ett av världens rikaste vid slutet av århundradet. I jämförelse med flertalet andra utvecklade länder kännetecknades landet också av en någorlunda jämn fördelning

¹ Det statliga medlingsväsendets första 50 år skildrades i Socialstyrelsens skrift till 50-årsjubileet 1956 och när medlingsväsendet 2006 fyllde ett sekel uppmärksammades det av Medlingsinstitutet i skriften 100 år av medling i Sverige. Medlingsväsendet under 1900-talet beskrivs även i akademiska skrifter. En ingående och omfattande beskrivning gjordes av Birgitta Nyström i avhandlingen Medling i arbetstvister – en rättslig studie av det svenska systemet i jämförande nordiskt perspektiv. Norstedts Förslag, Stockholm 1990.

av välståndet i befolkningen och en förhållandevis sammanhållen lönestruktur på arbetsmarknaden. Näringsliv och arbetsmarknad gick från att domineras av jordbruk och med tiden alltmer industriproduktion till en växande tjänstesektor inklusive (under en period) en kraftigt expanderande offentlig sektor. Industrisektorn, mätt i antal sysselsatta, minskade mot slutet av århundradet men var fortsatt och är ännu helt central för svensk ekonomi. Vartefter ökade även andelen tjänstemän på arbetsmarknaden i förhållande till antalet arbetare.

Efter mycket höga konfliktnivåer på arbetsmarknaden under de inledande decennierna på 1900-talet stabiliserades förhållandena successivt efter Saltsjöbadsavtalet 1938. Det dröjde dock till mitten av 1950-talet innan en mer ihållande minskning av antalet förlorade arbetsdagar till följd av konflikter vidtog. Ett tillstånd av relativ arbetsfred varade sedan till slutet på 1960-talet.

Efter hand växte en central samordning av avtalsförhandlingarna fram. I mitten av 1950-talet påbörjades centrala avtalsförhandlingar mellan LO och SAF om bl.a. löneökningar. Under 1970-talet skedde även en samordning av förhandlingarna för den växande andelen privatanställda tjänstemän, mellan SAF och PTK. Förhandlingsrättsreformen i den offentliga sektorn, som trädde i kraft 1966, innebar att de offentliganställdas organisationer blev viktiga parter i avtalsrörelserna. Även för offentlig sektor skedde under 1970-talet en samordning mellan avtalsområdena. Samtidigt med den växande offentliga sektorn ökade den politiska inblandningen i lönebildningen.

En konsekvens av de centralt samordnade förhandlingarna var att bestämmandet över användningen av stridsåtgärder vid tvist om löneökningar i praktiken låg hos berörda huvudorganisationer och förhandlingskarteller. De förbundsvisa förhandlingar om branschspecifika frågor, som följde efter det att centrala uppgörelser hade träffats, kunde då föras utan hot om stridsåtgärder. Perioden med centralt samordnade avtalsförhandlingar kännetecknades av relativt få men med tiden inte sällan omfattande konflikter (med storkonflikten 1980 som det tydligaste exemplet), de vilda konflikterna borträknade. Detta till skillnad från tiden fram till mitten av 1950-talet då förhandlingar först fördes på företagsnivå och med tiden alltmer på förbunds nivå, då stridsåtgärderna kunde vara många men oftast av begränsad omfattning.

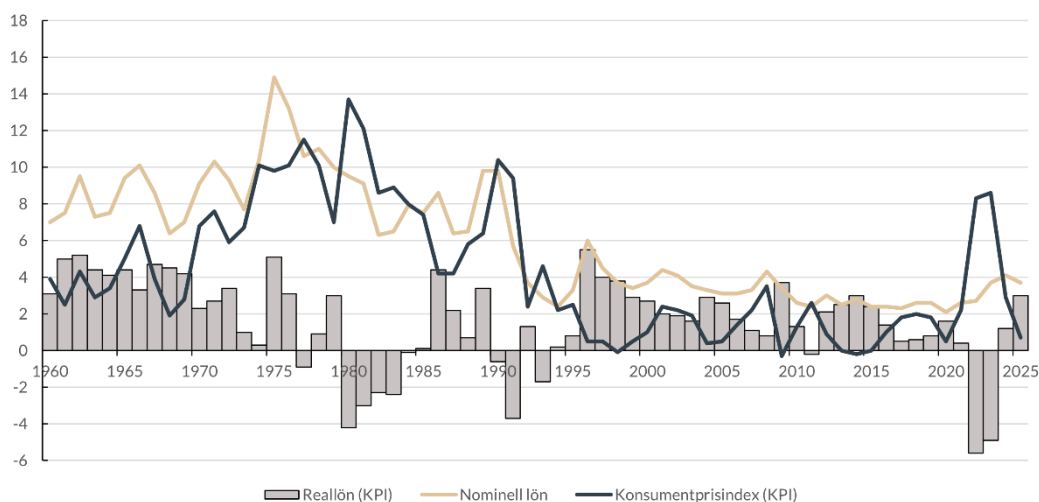
Under 1980-talet blev det allt svårare att upprätthålla de centralt samordnade förhandlingarna. När det årtiondet övergick i nästa var tiden med förhandlingar under stark och styrande medverkan av centralorganisationerna över och en återgång skedde till mer renodlade förbundsförhandlingar².

² Om utvecklingen av arbetsmarknadens organisationer, hur förhandlingar fördes och om konflikter finns beskrivet i offentligt tryck. Se t.ex. betänkandena Arbetsmarknadsstriden I och II (SOU 1984:18 och 19).

Problem för lönebildningen leder till krav på reformer – det statliga utredandet börjar

De stora förändringarna från slutet av 1960-talet och framåt av samhällsekonomi, politik och på arbetsmarknaden samt av förhandlingssystem och organisationsstrukturer innebar att lönebildningen ställdes inför nya utmaningar och ledde vartefter under 1970- och 80-talen till att den fungerade allt sämre. Avtal träffades med olika slags klausuler³, vilket ledde till kompensationskrav och omförhandlingar. Resultaten av avtalsförhandlingarna svarade inte mot det samhällsekonomiska utrymmet för löneökningar, med negativa effekter som följd för pris- och kostnadsutvecklingen och för sysselsättningen. Förenklat innebar avtalens stora nominella lönepåslag och löneglidningen att inflationen drevs på och näringslivets internationella konkurrenskraft försämrades. Inflationen medförde att de reala löneökningarna vissa år var noll eller rentav negativa. Reallönerna per timme inom den svenska tillverkningsindustrin 1990 låg på 1980 års nivå medan de nominella timlönerna under tioårsperioden hade fördubblats⁴. Samtidigt ökade antalet förlorade arbetsdagar i konflikter på arbetsmarknaden, dels i början av 1970-talet, dels och framför allt under stora delar av 1980-talet.

DIAGRAM 1.1 Nominell och real löneökning 1960–2025

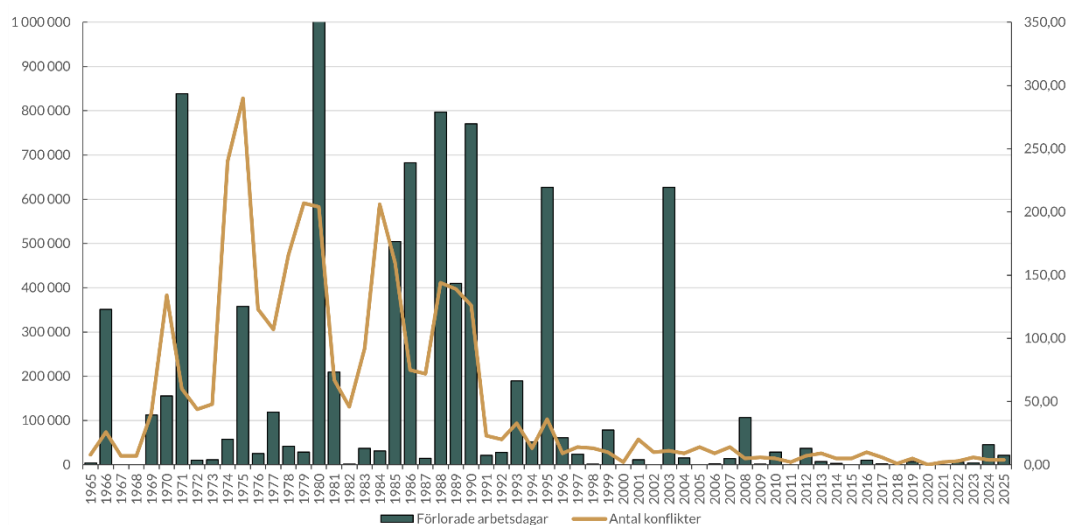


Källa: Medlingsinstitutet

³ Prisutvecklingsgarantier (PUG), förtjänstutvecklingsgarantier (FUG) och löneutvecklingsgarantier (LUG).

⁴ SOU 1990:12, s. 24.

DIAGRAM 1.2 Förlorade arbetsdagar och antal konflikter 1965–2025



Källa: Medlingsinstitutet

I den politiska sfären började man, efter några års relativt lugn efter lagstiftningsreformerna på 1970- och 80-talen (anställningsskyddslagen, medbestämmandelagen m.fl. lagar), mot slutet av 1980-talet se behovet av reformer för att möta utvecklingen⁵. En rad initiativ vidtogs under slutet av 1980-talet och början av 90-talet.

Ett omfattande arbete påbörjades med utredningar och andra åtgärder som dels tog sikte på att samhällsekonomiskt mer ansvarsfulla avtalsförhandlingar skulle komma till stånd, dels syftade till att få till stånd ett mer ändamålsenligt utformat uppdrag till den statliga medlingsinstitutionen och ett system som gjorde vägen till arbetsmarknadskonflikter något trögare.

En utredning tillsätts 1987

Efter samråd med arbetsmarknadens parter om behovet av förbättrade spelregler på arbetsmarknaden utsåg regeringen 1987 en särskild utredare⁶ för att i första hand försöka förmå parterna inom offentlig sektor få till stånd förbättringar av de bristande former för avtalsförhandlingarna som innebar att förhandlingar kom i gång sent, att varsel lades och t.o.m. att stridsåtgärder vidtogs för att få i gång förhandlingar. Parterna borde enligt regeringen i högre grad få till stånd förhandlingar och helst också träffa nya avtal innan de gamla avtalen löpte ut. Frågor om medling togs upp och här framhöll regeringen att

⁵ Frågor om medling hade berörts redan i det betänkande som låg till grund för medbestämmandelagen (Demokrati på arbetsplatsen, SOU 1975:1). Där framhölls dock att det ankommer på arbetsmarknadens parter att upprätthålla arbetsfreden och att det inte hade framkommit något som pekade på ett behov av att ge förlikningsmännen stärkta maktmedel mot parterna utöver de som redan gällde, dvs. möjligheten att kalla till förhandling vid vite. De bestämmelser som fanns i 1920 års lag om medling togs i sak i stort sett oförändrade in i medbestämmandelagen.

⁶ Ingvar Seregard, tidigare bl.a. ordförande i Privattjänstemannakartellen (PTK) och förhandlingsdirektör på Svenska industritjänstemannaförbundet (Sif).

utredaren borde pröva hur Statens förlikningsmannaexpeditioners roll kunde stärkas och om medlarna borde ges ytterligare befogenheter, t.ex. att skjuta upp varslade stridsåtgärder.

Den s.k. förhandlingsutredningen överlämnade sin rapport Fack & samhälle 1988 (Ds 1988:2). I rapporten konstaterade utredningen att förhandlingarna inom offentlig sektor komplicerades av att regeringen agerade vid sidan av arbetsgivarorganisationerna. Beträffande medling pekade utredningen på att allt fler parter vände sig till regeringen med begäranden om att den skulle utse medlare eller medlingskommissioner⁷. Detta ansåg utredningen var problematiskt givet regeringens roll vid tvister på den offentliga sektorn. Utredningen tyckte att ansvaret för förlikningsverksamheten borde tas bort från regeringen och i första hand helt läggas på en fristående myndighet. I andra hand ansåg man att förlikningsmannaexpeditionen borde ges befogenhet att även utse förlikningskommissioner. Utredningens förslag ledde inte till några författningsändringar⁸. En viss ändring i medlingsverksamheten genomfördes dock 1988 då ordföranden i förlikningsmannaexpeditionens styrelse fick en mer framträdande roll för att minska behovet av medling på uppdrag av regeringen.

Lagförslag om lönestopp 1990

I början av 1990 bjöd regeringen in till överläggningar för att ta reda på om parterna var beredda att träffa samhällsekonomiskt försvarbara avtal för det året och det följande. Regeringen ville också veta om parterna var beredda att se över sina förhandlingsformer och förhandlingssystem samt om de var villiga att medverka till en översyn av bl.a. reglerna om medling. Parternas svar på dessa frågor ledde regeringen till slutsatsen att lagstiftningsåtgärder var nödvändiga. Man föreslog en temporär lag om lönestopp som innebar ett förbud mot att utge eller ta emot högre lön och annan ersättning för samma eller jämförbara arbetsuppgifter som före lagens ikraftträdande⁹. Den föreslagna lagen, som skulle gälla till utgången av 1991, innebar också förstärkta fredspliktsregler. Riksdagen röstade ner förslaget, den socialdemokratiska regeringen avgick och återkom strax därefter i delvis ny sammansättning.

Rehnbergskommissionen tillkallas och en ny utredning tillsätts 1990

När lagstiftningsinitiativet föll utsåg i stället den nya regeringen på våren 1990 en särskild förhandlingsgrupp under ledning av förre generaldirektören Bertil Rehnberg med uppdrag att bistå parterna att träffa avtal som ledde till en radikal dämpning av de totala

⁷ Fram till inrättandet av Medlingsinstitutet år 2000 innebar medbestämmandelagen att regeringen vid en arbetstvist "av större betydelse" kunde utse förlikningskommission eller enskild person att medla i tvisten. Befogenheten att utse s.k. särskild medlare vid sådana tvister delades alltså mellan regeringen och Statens förlikningsmannaexpedition.

⁸ 1987 tillsatte regeringen också en särskild utredare vars uppdrag var att ge en redovisning av hur löner, lönekostnader och anställningsvillkor utvecklats inom olika delar av arbetsmarknaden samt att bedöma om och i så fall hur lönestatistiken borde förändras. Utredaren konstaterade (i betänkandet Svensk lönestatistik, SOU 1990:63) att ordningen med en officiell lönestatistik som i hög grad byggde på parternas lönestatistik fungerade väl, men att staten bör ha beredskap att bygga upp en egen basproduktion av lönestatistik om partsstatistiken begränsas eller avsevärt förändras.

⁹ Proposition 1989/90 om allmänt lönestopp (prop. 1989/90:95). Regeringen beslutade samtidigt en särskild förordning om pris- och hyresstopp, förordningen upphävdes när förslaget om lönestopp föll.

löneökningarna. Den s.k. Rehnbergskommissionens arbete ledde inte till att sådana avtal träffades under 1990, varför kommissionen fick ett nytt uppdrag under hösten samma år.

Vid tiden för det första uppdraget till Rehnbergskommissionen utsåg regeringen också en särskild utredare¹⁰ vars uppdrag skulle vara att lägga fram förslag för att förbättra förhandlingsformerna och spelreglerna på arbetsmarknaden. I direktiven till utredaren beskrevs problemen på följande sätt:

”Avtalsförhandlingarna under 1980-talet har visat att den s.k. svenska modellen inte längre fungerar tillfredsställande. Under varje avtalsrörelse har det förekommit öppna konflikter. Parterna har mött ökade svårigheter att nå uppgörelser utan konflikt och medling. En förklaring till detta kan vara en kärvare ekonomisk situation med en, speciellt under senare år, oacceptabelt snabb löneökningstakt inklusive löneglidning, vilket utlöst kompensationskrav m.m. En annan förklaring kan finnas i själva tekniken i avtalsförhandlingarna och förhandlingsformen. Även varselbestämmelserna och sanktionssystemet kan ha bidragit.”

Problembeskrivningen från uppdraget till 1987 års utredning känns igen. I brist på förbättringar spetsades dock uppdraget till. Även denna gång ville regeringen att parterna skulle förmås att själva komma till rätta med problemen, men också att konkreta förbättringsförslag skulle tas fram. Vidare skulle utredaren pröva hur former kunde utvecklas för en bredare diskussion om de samhällsekonomiska förutsättningarna inför avtalsförhandlingarna. Regeringen ville också att utredaren skulle pröva ytterligare åtgärder för att stärka förlikningsmannorganisationens ställning och om förlikningsmännen borde ges ökade befogenheter, exempelvis möjlighet att skjuta upp varslade stridsåtgärder¹¹.

Den s.k. löneförhandlingsutredningen pekade i sitt betänkande Spelreglerna på arbetsmarknaden (SOU 1991:13) på den under 1980-talet ökade omfattningen av arbetsmarknadskonflikter och föreslog inrättandet av en riksmedlare, som till sin hjälp skulle ha fasta regionala medlare och särskilda medlare för större förhandlingsuppdrag. (En organisation lik den i Norge, Finland och Danmark.) Riksmedlaren skulle följa avtalsförhandlingarna och alltid kalla parter till överläggning när varsel om stridsåtgärder hade lagts. Tvångsmedling (dvs. medling mot parts/parters vilja) förutsågs komma till användning i större omfattning än tidigare. Riksmedlaren föreslogs också få befogenhet att skjuta upp varslade stridsåtgärder i högst sju dagar. Utredningen ansåg vidare att ett ekonomiskt råd med representanter från arbetsmarknadens parter borde sättas samman för att göra partsgemensamma analyser av de samhällsekonomiska förutsättningarna för kommande avtalsrörelser. Utredningen framhöll att förbättrade förhandlingsformer och spelregler var något parterna själva ansvarade för men att om inga förbättringar

¹⁰ Lars-Erik Nicklasson, tidigare förbundsordförande i Statsanställdas Förbund (SF).

¹¹ Utredaren fick också i uppdrag att överväga åtgärder för att åstadkomma tydligare varsel om stridsåtgärder, frågor om samhällsfarliga konflikter och sanktionssystemet vid olovliga stridsåtgärder.

åstadkoms så borde en ny brett förankrad utredning om förhandlingsformer tillsättas. Förslagen om riksmidlare m.m. togs inte vidare av regeringen¹².

Rehnbergskommissionen får ett nytt uppdrag

På hösten 1990 fick Rehnbergskommissionen ett nytt uppdrag. Den skulle försöka ena parterna om en bedömning av utvecklingen inom ekonomin och på arbetsmarknaden och sedan verka för att parterna träffade ”stabiliseringsavtal” för i första hand det kommande året. I slutet av 1990 lade kommissionen fram sitt förslag till stabiliseringsavtal till arbetsmarknadens parter för perioden januari 1991 – mars 1993¹³. Avtalsförslaget avsågs innebära en kraftig nedväxling av kostnadsutvecklingen och skulle medverka till att bryta den pågående pris- och lönespiralen, dämpa inflationen väsentligt och förbättra näringslivets konkurrenskraft. Förtroendet för svensk ekonomi skulle därmed kunna förbättras, räntorna sjunka, reallöner och tillväxt öka. Kommissionens förslag innebar löneökningar för hela arbetsmarknaden på 1,1 procent 1991 och 3,3 procent 1992. Inför avtalsförhandlingarna 1993 uppmanades parterna att se över sina förhandlingssystem i syfte att minska löneglidningen och skapa förutsättningar för avtal på fortsatt gynnsam samhällsekonomisk nivå¹⁴. Kommissionen hade också haft överläggningar med företrädare för livsmedelsbranschen och dagligvaruhandeln, som skriftligen förband sig att verka för begränsade prisökningar under förutsättning att parterna kom överens om stabiliseringsavtalen. Den avtalsrörelse som sedan följde innebar genomgående att avtal på de föreslagna nivåerna tecknades¹⁵. Samtidigt begränsades prisutvecklingstakten inom livsmedels- och dagligvaruhandeln. Däremot skedde överlag ingen översyn av förhandlingssystemen och problemen med löneglidning kvarstod.

Två av ledamöterna i Rehnbergskommissionen, de erfarna medlarna Gunnar Albåge och Rune Larsson, beskrev senare¹⁶ att vid avtalsrörelsen 1993 hade parterna fått en delvis ny syn på förhandlingsmål och sättet att lösa konflikter på arbetsmarknaden. Bland annat hade parterna accepterat samhällsekonomiska utgångspunkter i medlingsprocessen och att förlikningsmannarexpeditionen skulle ta hela ansvaret för medlingsverksamheten (dvs. inga medlare skulle längre utses av regeringen). Vidare hade parterna prioriterat prisstabilitet och inga krav på följsamhetsklausuler (dvs. klausuler i kollektivavtal som innebar en rätt till nya förhandlingar om parter på andra avtalsområden kom överens om större löneökningar) hade förts fram.

¹² Utredningen lade också förslag om bl.a. skärpta skadestånd vid olovliga konflikter och om inrättandet av en nämnd gemensam för hela arbetsmarknaden för prövandet av konflikters samhällsfarlighet. Inte heller dessa förslag kom att tas vidare av regeringen.

¹³ Rehnbergskommissionens arbete och förslag finns beskrivna i promemorian Stabiliseringsavtal 1991 – 1992 (Ds 1993:23).

¹⁴ Kommissionen hade konstaterat att löneökningar över avtalen förekom på hela arbetsmarknaden, inte bara ”regelmässig” löneglidning utan även sådan genom olika slags tillägg som parterna inte betraktade som nivåhöjande med som likväl medförde kostnadsökningar. Ds 1993:23, s. 106.

¹⁵ Av betydelse i sammanhanget var också den skattereform som beslutades 1991, med bl.a. sänkt skatt på arbete och ökad skatt på kapitalinkomster, energi och konsumtion.

¹⁶ I Medlingsinstitutets antologi Tretton perspektiv på lönebildning.

En insikt växer fram och nya påstötningar från politiken

Även om avtalsrörelsen 1995 innebar ett bakslag med konflikter och samhällsekonomiskt sett för stora kostnadsökningar både för näringsliv och offentlig sektor, om än med reala löneökningar, hade en insikt vuxit fram hos såväl parter som politiker om de problem som en illa fungerande lönebildning förde med sig. Vidare hade den kraftsamling som skedde i samband med Rehnbergskommissionens arbete visat att en sådan insikt tillsammans med en vilja hos parterna att åtgärda problemen ganska snabbt kan leda till långtgående förbättringar för alla. Därmed kan sägas att en nödvändig grund hade lagts för det som därefter skulle innebära en genomgripande reformering av lönebildningen och efter många år utan någon egentlig normerande kraft för lönebildningen på arbetsmarknaden hade tiden blivit mogen för en sådan att växa fram.

Framstötarna från det politiska systemet fortsatte och våren 1996 uppmanade regeringen åter parterna att fram till våren året därpå gemensamt genomföra nödvändiga förändringar av förhandlings- och lönebildningssystemet för att åstadkomma en bättre fungerande lönebildning.

Dags för (det första) Industriavtalet

Den första konkreta och avgörande byggstenen för ett nytt lönebildningssystem lades i mars 1997 av parterna inom industrin genom tecknandet av Samarbetsavtalet om industriell utveckling och lönebildning¹⁷, dvs. Industriavtalet. Avtalet innebar ett större och mer samlat grepp om lönebildningsprocessen inom bas- och tillverkningsindustrin, med såväl konkurrenskraftsfrågor som reallöneutveckling i förgrunden. Ett grepp som avsågs få effekter även utanför den egna sektorn, eller uttryckt på ett annat sätt, en avsikt var att den exporterande industrin skulle bestämma takten på avtalskostnadsökningarna på arbetsmarknaden i stort. Extra tyngd bedömdes det få eftersom avtalet samlade alla på den fackliga sidan, såväl arbetare som tjänstemän och akademiker.

Avtalet syftade (och syftar alltså) till att främja industriell utveckling, lönsamhet och konkurrenskraft. På så sätt skulle god löneutveckling och goda villkor i övrigt för de anställda kunna åstadkommas. Den förhandlingsordning som var en del av avtalet innebar att parterna åtog sig att verka för konstruktiva avtalsförhandlingar med balanserade resultat utan att ta till stridsåtgärder. Löneförhandlingar skulle inledas tre månader före avtalens utlöpningsdag och slutföras innan dessa löpte ut. Parterna skulle biträdas av opartiska ordföranden som en månad innan de gamla avtalen löpte ut skulle träda in och leda förhandlingarna. Industriavtalet har därefter ändrats vid några tillfällen, särskilt 2011, men grunderna i avtalet är desamma som överenskoms från början.

De tidigare företrädarna för arbetsgivar- respektive arbetstagersidan inom industrin, Bengt Huldt och Anders Ferbe (båda numera medlare), påpekade på Medlingsinstitutets 25-årskonferens i september 2025, att en viktig faktor i sammanhanget var att industrins parter genom överenskommelsen om Industriavtalet säkerställde ett eget, ”partsägt”, system för lösandet av tvister i samband med löneförhandlingar. Detta system avsågs stå fritt från statlig påverkan genom medling. Denna tanke fick sedan stor betydelse för det statliga medlingssystem som därefter kom att utvecklas.

Frågor om lönenormering och Industriavtalets betydelse har genom åren beskrivits i olika sammanhang och med lite olika infallsvinklar¹⁸.

¹⁷ Numera är den fullständiga benämningen Industriavtalet - Industrins samarbetsavtal och förhandlingsavtal.

¹⁸ Se t.ex. Medlingsinstitutets årsrapporter för 2006 och 2007, betänkandet God sed vid lönebildning (SOU 2006:32), Medlingsinstitutets skrift 2009 Vem ska bestämma takten? – Parternas syn på lönenormering, skrifterna Ledartröja eller tvångströja? respektive Vem ska bestämma på löne marknaden? (Anna Danielsson och Tommy Öberg, Premiss förlag 2015 och 2017), samt avhandlingen Organizing the Labor Market: Power, Ideas, and Institutions in Wage Formation, Digital Automation, and Migration (German Bender, 2024).

Utredandet fortsätter – konturerna av ett nytt medlingsinstitut börjar ta form

Strax efter tillblivelsen av Industriavtalet beslutar regeringen våren 1997 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till ett förstärkt förlikningsmannainstitut, ett institut som skulle ges ökade möjligheter att främja de övergripande samhällsintressena i avtalsförhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter¹⁹.

I bakgrundsbeskrivningen till uppdraget konstaterade regeringen att lönebildningen inte hade fungerat tillfredsställande under de senaste 20 åren och att konsekvenserna av detta med tiden hade förändrats. Tidigare hade det under en övergångstid varit möjligt att leva med konsekvenserna av brister i lönebildningen. Stabilt låga pris- och löneökningar i omvärlden, internationellt integrerade kapital- och valutamarknader och en mindre tillåtande syn på inflationen hade dock förändrat läget och medfört att för höga lönekostnadsökningar i Sverige innebar stigande räntor och därmed även på kort sikt ekonomisk åtstramning och stigande arbetslöshet.

Tanken var att förlikningsmannainstitutet skulle förstärkas på två plan: dels skulle det ges ökade befogenheter och resurser, dels skulle det ges ökade möjligheter att kontinuerligt följa utvecklingen av kollektivavtalen på arbetsmarknaden och kunna ha en mer aktiv roll i avtalsförhandlingarna. Förstärkningen skulle syfta till ett förlikningsmannainstitut som kan främja en lönebildning som förbättrar förutsättningarna för ökad sysselsättning och pristabilitet och därmed även öknings av löntagarkollektivets reala disponibla inkomster. Även om inriktningen av och målsättningen med uppdraget därmed ganska tydligt framgick och vissa exempel gavs på förstärkta befogenheter och en mer aktiv roll, var uppdraget påtagligt öppet formulerat. Inte minst vad gäller möjligheten för utredaren att fånga upp och beakta sådant som redan hade förts fram och kunde komma att föras fram från partsvärlden.

Delbetänkande 1997 och slutbetänkande 1998

Utredningen om ett nytt förlikningsmannainstitut, under ledning av generaldirektören Svante Öberg, avrapporterade sitt uppdrag i två betänkanden. I det första, Medlingsinstitut och lönestatistik (SOU 1997:164), lade utredningen förslag av främst organisatorisk art. Man föreslog inrättandet av den nya myndigheten Medlingsinstitutet, som skulle ersätta Statens förlikningsmannae expedition, med en ämbetsmannastyrelse och med institutets chef (”riksmedlaren”) som ordförande. Utöver riksmedlaren och experter inom olika områden föreslogs att institutet skulle ha två medlare anställda och därtill knyta till sig en grupp av externa medlare. Den nya myndigheten skulle också inrätta tre ”råd” med experter från arbetsmarknadens parter inom områdena samhällsekonomi,

¹⁹ Kommittédirektiv 1997:66, Ett förstärkt förlikningsmannainstitut.

lönestatistik och avtalsförhandlingar. Institutet skulle ha i uppgift att främja en väl fungerande lönebildning och att medla i arbetstvister²⁰.

I slutbetänkandet, Medling och lönebildning (SOU 1998:141), upprepade utredningen i princip sina förslag vad gäller den organisatoriska strukturen för den nya myndigheten Medlingsinstitutet och att den skulle ha två huvuduppgifter²¹. Att främja en god lönebildning ersattes med att verka för en dito. I fråga om befogenheterna för den nya myndigheten föreslog man en rad förstärkningar i jämförelse med förlikningsmannae Expeditionen, till exempel

- att institutet borde kunna agera tidigt och kalla parterna till överläggningar för att informera sig om läget inför kommande förhandlingar,
- att det skulle verka för en samordning av tidsplaner för förhandlingar och avtalsperioder, och för en samordning av avtalsförhandlingar,
- att institutet skulle ges möjlighet att skjuta upp varslade stridsåtgärder i högst 14 dagar och avbryta påbörjade stridsåtgärder om dessa inte varslats på rätt sätt samt
- att parter måste infinna sig om Medlingsinstitutet kallar.

Vidare föreslogs att varseltiden för stridsåtgärder skulle förlängas från 7 till 14 dagar. Det föreslogs också att den nya myndigheten borde kunna uppmana parter att lösa en intressetvist genom skiljeförfarande och att en fast skiljenämnd skulle utses och knytas till Medlingsinstitutet.

Utredningen föreslog också vissa skärpningar av konfliktreglerna, bland annat att rätten till sympatiåtgärder skulle begränsas och att ett proportionalitetskrav skulle införas för att begränsa möjligheten till stridsåtgärder som kostar lite för den egna organisationen, men orsakar stora kostnader för motparten och tredje man.

Betänkandena får ett blandat mottagande

Utredningens förslag fick ett mycket blandat mottagande. En majoritet av remissinstanserna ställde sig positiva till inrättandet av Medlingsinstitutet och avvecklingen av Statens förlikningsmannae Expedition. Bland dessa fanns LO, Svenska Kommunförbundet (numera SKR), Sveriges Verkstadsindustrier (numera Teknikföretagen) och Arbetsgivarverket. LO och Kommunförbundet ställde sig också bakom att Medlingsinstitutet, förutom att medla i arbetstvister, skulle ges i uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning. Förslaget avvisades dock av bland andra SAF, TCO och Saco.

²⁰ I delbetänkandet föreslogs också att institutet skulle bli statistikansvarig myndighet för den officiella lönestatistiken och en utveckling av såväl den månadsvisa som den årsvisa lönestatistiken.

²¹ För att främja en gemensam verklighetsbild konstaterade utredningen att delbetänkandets förslag i fråga om lönestatistik borde genomföras och föreslog vidare att årliga rapporter utarbetas om löneutveckling m.m. i Sverige och omvärlden och om de samhällsekonomiska förutsättningarna för löneförhandlingarna. Den nya myndigheten borde kunna medverka till en ökad jämställdhet genom förbättrad lönestatistik och genom särskilda kapitel om löneutvecklingen ur ett jämställdhetsperspektiv i de årliga rapporterna om löneutveckling. Svante Öberg beskrev senare att en avsikt med utredningens förslag om årliga rapporter om löneutveckling och samhällsekonomiska förutsättningar för löneförhandlingarna var att Medlingsinstitutet skulle verka för en stärkt normbildning och få en stabiliserande inverkan på löneförhandlingarna (Medlingsinstitutets skrift Rösterna om lönebildning och medling, 2011).

Kritiken handlade i korthet främst om farhågor om otillbörlig statlig inblandning i lönebildningen. Facken inom industrin ansåg att institutets uppgift enbart skulle vara att medla i arbetstvister och varnade för att utredningens förslag skulle leda till att parternas ansvar för lönebildningen minskade. Förslaget att institutet skulle agera tidigt och kalla till överläggningar fick ett brett stöd av flertalet parter. Synpunkterna på förslagen om samordning av tidsplaner, giltighetsperioder och förhandlingar var mer blandade. Bland de positiva fanns LO, bland de negativa fanns SAF, TCO och Saco.

När det gäller organisationen av medlingsverksamheten hade bland andra LO och Arbetsgivarverket inget att invända mot att Medlingsinstitutet skulle ha anställda medlare, något som dock avvisades av bland andra Saco och TCO. Att Medlingsinstitutet skulle kunna besluta om medling utan parternas samtycke vid risk för stridsåtgärder avstyrktes av bland andra LO, TCO och Saco. Den förlängda varseltiden och möjligheten för Medlingsinstitutet att skjuta upp varslade stridsåtgärder avstyrktes samfällt av de fackliga remissinstanserna, medan arbetsgivarsidan tillstyrkte. De fackliga avstyrkte också att institutet skulle kunna avbryta påbörjade stridsåtgärder. Vidare avstyrkte den fackliga sidan en fast skiljenämnd, något som tillstyrktes av arbetsgivarsidan. Skärpningarna av konfliktreglerna tillstyrktes av arbetsgivarsidan och avstyrktes av arbetstagsarsidan²².

Regeringen gör en ny framstöt till parterna

Mot bakgrund av det mycket splittrade remissutfallet och det sammanbrott som i slutet av 1998 skett i samtalen mellan SAF, LO, TCO och Saco om vad som kallades en "allians för tillväxt" (kort efter att utredningen hade presenterats) gjordes i början av 1999 ännu en politisk framstöt mot partsvärlden. Regeringen bad då förre statsministern Ingvar Carlsson och den till nyligen särskilde utredaren Svante Öberg att såsom s.k. samsynsmän utreda möjligheterna för parterna att komma överens om spelreglerna för lönebildningen. Uppdraget, som skulle avrapporteras knappt två månader senare, handlade om att ge parterna möjlighet att välja mellan tre alternativ för en bättre fungerande lönebildning:

- att inordna sig under ett nytt starkt medlingsinstitut (enligt utredningens förslag),
- att sluta ett samarbetsavtal om formerna för förhandlingar, eller
- att låta centralorganisationerna skapa samma typ av ramverk som Industriavtalet innebar.

Samsynsmännen konstaterade i sin blott tresidiga rapport att det fanns en bred samsyn om behovet av bättre fungerande förhandlingsprocesser, om att förhandlingarna inom internationellt konkurrensutsatta områden bör avslutas först och om ett medlingsinstitut med utökade resurser. Carlsson och Öberg konstaterade dock att det fortsatt fanns

²² Utredningens förslag angående lönestatistiken fick genomgående stöd av arbetstagar- men inte av arbetsgivarsidan. Vad gäller de regelbundna rapporterna om löneutveckling och samhällsekonomiska förutsättningar för lönebildningen tillstyrktes förslagen av bland annat Facken inom industrin och vissa arbetsgivarorganisationer, medan bland andra SAF, TCO och Saco avstyrkte. De föreslagna råden avvisades av vissa arbetsgivarorganisationer.

betydande motsättningar mellan parterna och uppmanade dem att ”visa ökad vilja till kompromisser och samsyn rörande spelreglerna för lönebildningen”.

Statsmakterna bestämmer sig

Efter ett drygt årtionde med utredningar, påstötningar på parterna, ur samhällsekonomisk synpunkt både bra och mindre bra avtalsrörelser - men också en ny samverkans- och förhandlingsordning inom industrin – var tiden mogen för politiken att sätta ner sina vid det här laget antagligen rätt utmattade fötter. I december 1999 lägger den socialdemokratiska regeringen fram sina förslag om reformering av lönebildning och medling i propositionen Lönebildning för full sysselsättning (prop. 1999/2000:32). Givet det blandade mottagandet utredningsbetänkandena hade fått hade somligt slopats under lagstiftningsresans gång. Samtidigt gick det att se tydliga spår av sådant som diskuterats redan i slutet av 1980-talet.

Innan jag kort redogör för de förslag regeringen gick fram med i propositionen kan det vara värt att påminna om att Sverige då - i slutet av 1999 - var ett i väsentliga avseenden annat land än det var ett drygt årtionde tidigare då reformer av lönebildningen hade började diskuteras och utredas. För att nämna något av det som hänt under tiden:

- En övergång hade skett från fast till flytande växelkurs och Riksbankens huvuduppgift hade blivit att hålla inflationen på en viss nivå.
- En väsentlig omläggning av skattesystemet hade gjorts som bl.a. innebar lägre skatt på arbete.
- En ny ordning för statsbudgeten hade införts (med utgiftstak, överskottsmål m.m.), inklusive ett system med ramanslag för myndigheternas förvaltningskostnader, liksom en omgörning av den statliga arbetsgivarpolitiken (med ett från regeringen mer självständigt arbetsgivarverk) och budgetbalanskrav för kommunal sektor.
- Sverige hade gått via EES-medlemskap till EU-medlemskap, med omfattande krav på anpassningar till EU-rätt och med fri rörlighet för kapital, varor, tjänster och arbetstagare.
- Efter omfattande besparingar och privatisering av offentlig verksamhet hade de offentliga finanserna börjat återhämta sig efter 1990-talets första krisår.
- Räntorna var på avsevärt lägre nivåer än de första åren av 1990-talet, inflationen hade minskat väsentligt och sedan mitten av 1990-talet hade en positiv reallöneutveckling skett.
- Arbetslösheten hade minskat betydligt från de höga talen under krisåren i början av 1990-talet, då den var uppe på tolv procent om man räknar in personer i åtgärder.

I propositionen konstaterade regeringen att utsikterna för svensk ekonomi såg bättre ut än på mycket länge. Mycket talade för att de kommande åren kunde innebära en stark tillväxt och stabila priser, med goda förutsättningar för en växande sysselsättning och för reallöneökningar. En viktig förutsättning för en sådan utveckling var dock enligt regeringen en väl fungerande lönebildning. I tydlig kontrast till läget vid reformdiskussionernas början skulle alltså det andra steget i det nya lönebildningssystemet, där Industriavtalets tillkomst var det första, tas i ett läge som både

institutionellt, strukturellt och ekonomiskt var annorlunda och i väsentliga avseenden mer gynnsamt.

Regeringen framhöll i propositionen att även om lönebildningen är ett ansvar för arbetsmarknadens parter så har staten ett övergripande ansvar för samhällsekonomin och måste säkerställa att lönebildningen inte försämrar förutsättningarna för jobbskapande och för arbetslösa och andra ekonomiskt utsatta grupper. I en tämligen ordrik allmän motivering framstår denna mening som en rätt bra beskrivning av vad man ville åstadkomma med de förslag som lades fram: *"Med stärkta spelregler för lönebildningen får parterna på arbetsmarknaden ett bättre stöd att träffa avtal som leder till fler jobb, goda reallöner och en stärkt välfärd."*

Vad syftade då de "stärkta spelreglerna" på? Jo, ett slags tydligare ramverk inom vilket parterna kan agera, med regler för vad som ska gälla om man inte kommer överens. Det dittillsvarande ramverket bedömdes ha medfört brister i öppenhet, samsyn och ömsesidig respekt i samband med avtalsförhandlingar. Det ledde till avtalsuppgörelser som var problematiska för samhällsekonomi, sysselsättning osv. Men bristerna handlade också om de befogenheter som statens förlikningsmannaexpedition och förlikningsmännen hade.

Regeringens förslag och riksdagens ställningstagande

Det dubbla uppdraget

Enligt medbestämmandelagen i lydelse före ändringarna år 2000 fanns det för medling i arbetstvister en förlikningsmannaexpedition vars uppdrag var att följa förhållandena på arbetsmarknaden och, vid risk för stridsåtgärder, utse förlikningsman att medla om det kunde anses ägnat att främja en lösning av den aktuella tvisten. Regeringens förslag till motsvarande ny bestämmelse var att den nya myndigheten Medlingsinstitutet skulle inrättas med det dubbla uppdraget att medla i arbetstvister och verka för en väl fungerande lönebildning. Arbetsfred skulle så långt möjligt råda, men inte till vilket pris som helst.

Den föreslagna lagtexten gav ingen egentlig ledning till vad som avsågs med begreppet ”en väl fungerande lönebildning”. I propositionen konstaterades att en sådan *”kännetecknas av att den dels förmår kombinera en god reallöneutveckling med långsiktigt hållbar sysselsättningstillväxt genom att generera en kostnadsutveckling som givet produktivitetsutvecklingstakten inte överstiger den i våra viktigare konkurrentländer, dels i så liten utsträckning som möjligt ger upphov till arbetsmarknadskonflikter som orsakar kostnader eller andra negativa effekter för tredje man”*²³.

Det framhölls i propositionen att det inte på förhand kunde anges hur institutet ska agera för att fullgöra detta uppdrag och att myndigheten skulle ha stor frihet att välja sina arbetsformer. Det pekades dock på betydelsen av förbättrad öppenhet och informationsutbyte mellan olika delar av arbetsmarknaden och på behovet av att underlätta för parterna att beakta helheten i avtalsförhandlingarna snarare än bara sina egna avtalsområden. Det underströks att den breda samsyn som finns på arbetsmarknaden om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll måste tillvaratas och upprätthållas²⁴. Som ett eko av uttalandet i propositionen, står det numera i 2 § i Medlingsinstitutets instruktion att institutet ska tillvarata och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den internationellt konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll²⁵.

I propositionen betonades också tidsfaktorernas betydelse för Medlingsinstitutets verksamhet. Man kan säga att tanken var att institutets uppdrag skulle innebära ett proaktivt agerande snarare än det mer reaktiva handlande som följde av Förlikningsmannaexpeditionens uppgifter. Medlingsinstitutet uppgift skulle ta sikte på ett tidigt agerande och att saker görs i rätt ordning. Genom att tillhandahålla förbättrad information och analys,

²³ Propositionen, s.21.

²⁴ Propositionen, s. 43 f.

²⁵ Förordningen (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet

uppmärksamma samhällsekonomiska aspekter och betona att nya avtal bör träffas senast innan de gamla löper ut samt att förhandlingar inom internationellt konkurrensutsatta avtalsområden avslutas först om det förs i tiden parallella förhandlingar, skulle förutsättningar skapas för såväl undvikande av konflikter som en ur samhällsekonomisk synpunkt rimlig avtalskostnadsutveckling. Detta synsätt och denna inriktning av Medlingsinstitutets uppdrag avspeglas i myndighetens instruktion.

Även om uppgiften för medlaren fortsatt i grunden är densamma som under Förlikningsmannarexpeditionens tid, dvs. att försöka få till stånd en överenskommelse mellan parterna, skulle uppgiften för Medlingsinstitutet att verka för en väl fungerande lönebildning också få en återverkan på medlarnas uppdrag. Det föreslogs inte uttryckligen anges i lagen att även medlarna, som formellt sett är en egen myndighet under sitt medlingsuppdrag, ska verka för en väl fungerande lönebildning. Det påpekades emellertid i propositionen att medlarnas befogenhet att verka för att parterna i större utsträckning beaktar helheten (i lönebildningen) borde förtydligas.²⁶

Medling efter samtycke eller under tvång

Det föreslogs att det i lagen skrivs in uttryckligen att medling kan komma till stånd efter parter samtycke eller om Medlingsinstitutet bedömer att det finns risk för stridsåtgärder eller när sådana redan påbörjats. Regeringens möjligheter att utse särskilda medlare och medlingskommission föreslogs slopad²⁷, vilket markerade en tydligare rågång mellan politiken och avtalsförhandlingar/lönebildning.

Bestämmelsen i 47 a § medbestämmandelagen om parter samtycke som förutsättning för medling skulle återspegla vikten av det tidiga agerandet (i syfte att stridsåtgärder ska kunna undvikas)²⁸. Risk för stridsåtgärder eller att sådana redan har brutit ut skulle däremot vara en förutsättning för ett beslut om s.k. tvångsmedling enligt 47 b § i lagen. Här föreslogs dock det viktiga tillägget att medling under tvång, dvs. utan parternas samtycke, inte skulle vara möjligt om berörda parter hade enats om en egen medlingsordning. Under Förlikningsmannarexpeditionens tid fanns inget uttryckligt hinder i lagen mot att medlare utsågs även i sådana fall men befogenheten att utse medlare torde inte ha tillämpats om parterna hade en egen ordning²⁹. Att utse medlare i sådana situationer hade knappast främjat en lösning av tvisten.

²⁶ Propositionen, s. 46.

²⁷ Någon sådan medlingskommission, enligt dåvarande 52 § i medbestämmandelagen, hade dock inte utsetts sedan 1987. Rhenbergskommissionen var inte en medlingskommission enligt denna bestämmelse.

²⁸ Efter parter samtycke skulle även "förhandlingsledare" kunna utses. Förebilden var de Opartiska ordförandena enligt Industriavtalet, dvs. en utomstående person som tidigt i förhandlingsprocessen kan träda in och leda förhandlingarna. Förhandlingsledaren skulle inte få medlarens befogenheter.

²⁹ Det fanns redan innan lagändringarna år 2000 avtal om förhandlingsordningar med egen ordning för medling. Det handlade främst om Industriavtalet. För tjänstemännen inom handeln och tjänstesektorn träffades därefter ett med Industriavtalet närbesläktat avtal.

Möjligheten för parter att undgå tvångsmedling

Enligt den föreslagna 47 b § i lagen skulle de parter som är bundna av ett avtal om förhandlingsordning med visst innehåll kunna anmäla avtalet till Medlingsinstitutet för registrering. När registrering har skett skulle inte institutet få besluta om tvångsmedling vid tvister om kollektivavtal som omfattas av ett sådant förhandlingsordningsavtal.

Eftersom ett kollektivavtals rätta innebörd ytterst kan bli en fråga som prövas av Arbetsdomstolen (och inte en förvaltningsmyndighet), där partsviljan är en central omständighet, bedömdes att bestämmelsen bör föreskriva att en registrering också kräver att parterna är överens om att de är bundna av ett avtal med nu beskrivet innehåll. Den prövning som Medlingsinstitutet skulle göra inför ett beslut om registrering avsågs alltså endast handla om en enkel kontroll av att det lagen kräver i fråga om avtalsinnehåll är uppfyllt.

Möjligheten att skjuta upp stridsåtgärder

En väsentlig nyhet i förhållande till dittillsvarande ordning var att Medlingsinstitutet skulle kunna besluta att part ska skjuta upp varslade men ännu inte ikraftträdde stridsåtgärder i upp till 14 dagar (dock inte att avbryta felaktigt varslade stridsåtgärder som utredningen hade föreslagit). Förlikningsmannaexpeditionen, eller den av expeditionen utsedde medlaren, hade ingen sådan befogenhet.

Förutom att beslutet skulle förutsätta att medlaren hade begärt det föreslogs det enda villkoret för ett sådant beslut vara att det ”främjar en god lösning av tvisten”. Ett beslut om uppskjutande av stridsåtgärder skulle bara få meddelas en gång under ett medlingsuppdrag.

När var då denna möjlighet tänkt att användas och vad betyder villkoret om främjandet av en god lösning av tvisten? Propositionen framhåller att möjligheten bör användas med försiktighet och endast om Medlingsinstitutet bedömer det som nödvändigt för att alla förhandlingsmöjligheter ska hinna prövas innan en stridsåtgärd bryter ut. Vidare nämns att institutet måste beakta att effekterna av ett beslut om uppskjutande inte strider mot Sveriges internationella åtagande i fråga om rätten att vidta stridsåtgärder. Vad gäller villkoret en ”god lösning av tvisten” ges i propositionen inte mer ledning än att uppskjutandet ska framstå som meningsfullt för att nå en lösning av tvisten och att detta är något som måste bedömas i det enskilda fallet.

Ett brott mot Medlingsinstitutets beslut om uppskjutande skulle inte göra stridsåtgärden olovlig men kunde leda till att parten blir skyldig att betala en s.k. förhöjd varselavgift till staten enligt 62 a § andra stycket medbestämmandelagen.

Övriga förslag

Medlingsinstitutet skulle få möjlighet att förelägga trilskande part vid vite att infinna sig till överläggning och fullgöra sin förhandlingsskyldighet. De tidigare motsvarande

bestämmelserna innebar ett omständligare och mer utdraget förfarande: förlikningsmannen kunde då på begäran av den ena parten anmäla den andra parten till Arbetsdomstolen, som i sin tur kunde förelägga den trilskande parten vid vite att fullgöra sin förhandlingsskyldighet. För att vitet skulle utdömas krävdes sedan att förlikningsmannen begärde det hos Arbetsdomstolen.

Varseltiden föreslogs förlängd från sju dagar till sju arbetsdagar (inte till 14 dagar som utredningen hade föreslagit) och sanktionerad (utöver en skadeståndsskyldighet i förhållande till motparten) med en s.k. varselavgift till staten som skulle utdömas av tingsrätt på talan av Medlingsinstitutet. Den tidigare sanktionen i förhållande till staten var böter, vilket alltså förutsatte att en åklagare väckte åtal mot en fysisk företrädare hos den juridiska person som var varselskyldig.

Över lag kan sägas att förslagen innebar att Medlingsinstitutet gavs i uppgift att vara mer aktivt inför och under partsförhandlingar och att uppgifter av sådant slag som tidigare skötts av förlikningsmännen fortsättningsvis skulle hanteras av institutet. De befogenheter som Förlikningsmännaexpeditionen inte hade haft och de befogenheter som Medlingsinstitutet skulle ta över från förlikningsmännen föranledde vissa nya bestämmelser om samverkan mellan institutet och dess medlare³⁰.

Vissa utredningsförslag slopades, annat skrevs in i myndighetens instruktion

Någon riksdagsmedlare och anställda medlare blev det aldrig fråga om. Regeringen konstaterade att själva medlandet även fortsatt bör anförtros personer fristående från staten/medlingsinstitutionen, inte åt statliga tjänstemän, och betonade vikten av medlarnas förtroende hos parterna. Vissa av utredningens bedömningar och förslag letade sig så småningom in i Medlingsinstitutets instruktion. Exempelvis att myndigheten ska verka för att det hos parterna upprättas tidsplaner som syftar till att nya avtal kan träffas innan föregående avtalsperiod löper ut och att myndigheten årligen ska upprätta en rapport om löneutvecklingen m.m. Annat slopades på vägen, exempelvis att institutet skulle verka för en samordning av avtalsperioder och avtalsförhandlingar.³¹ Inte heller gick regeringen vidare med utredningens förslag om skärpta konfliktregler.

En oenig riksdag beslutar reformen

I den efterföljande riksdagsbehandlingen blev det tydligt att frågor om lönebildning och medling vid denna tid var starkt partiskiljande, särskilt i ett vänster/höger-perspektiv. En majoritet (bestående av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet) ställde sig bakom regeringens förslag³² och ändringarna i medbestämmandelagen genomfördes den 1

³⁰ I fråga om ansvaret för den officiella lönestatistiken föreslogs att Medlingsinstitutet skulle överta denna uppgift från Statistiska centralbyrån, SCB.

³¹ Uppgiften att ta fram en årlig rapport om de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen gick till Konjunkturinstitutet, KI. I Medlingsinstitutets instruktion skrevs i stället in att institutet ska samråda med parterna om dessa förutsättningar utifrån KI:s rapport.

³² Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1999/2000:AU5.

juni 2000. Bland de borgerliga partierna fanns en rad invändningar mot förslagen och även förslag om andra lagändringar. Moderaterna yrkade att riksdagen skulle avslå regeringens förslag om inrättande av en ny medlingsmyndighet. Moderaterna, Centerpartiet och Folkpartiet (numera Liberalerna) ansåg inte att Medlingsinstitutet skulle bli ansvarig myndighet för den officiella lönestatistiken. Alla borgerliga partier föreslog vissa begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder.

En majoritet bestående av de borgerliga partierna tillsammans med Miljöpartiet ansåg att det förbud mot stridsåtgärder mot familjeföretag som utredningen hade föreslagit skulle genomföras. Även denna förändring kom därmed att genomföras den 1 juni 2000.

Hur har Medlingsinstitutet tillämpat lagstiftningen?

Efter 25 år kan en del erfarenheter dras om på vilket sätt Medlingsinstitutet har genomfört sitt uppdrag och tillämpat de lagregler som trädde i kraft i juni 2000³³. Detta avsnitt fokuserar de delar i uppdraget som handlar om att:

- verka för en väl fungerande lönebildning
- besluta om medling efter samtycke eller tvång
- använda möjligheten att skjuta upp stridsåtgärder

Att verka för en väl fungerande lönebildning³⁴

Överväganden vid beslut om medling

Enligt 47 a och b §§ i medbestämmandelagen ”kan” Medlingsinstitutet besluta om medling om tvistande parter samtycker till det och ”får” besluta om medling om stridsåtgärder hotar eller har brutit ut. Det ska alltså alltid göras en bedömning i det enskilda fallet. I den bedömningen ska uppdraget att ”verka för en väl fungerande lönebildning” beaktas. Givet att lönebildningen och regleringen av villkoren på arbetsmarknaden vilar på kollektivavtal, blir tvistefrågans art i detta avseende i princip avgörande för om det beslutas om medling eller inte. I korthet kan man säga att om orsaken till tvisten inte är ett krav om kollektivavtal brukar bedömningen bli att medling inte förordnas³⁵. Om det ställs krav om kollektivavtalstecknande men arbetsgivaren/ arbetsgivarorganisationen redan har ett avtal för det arbete som kravet om avtal gäller, dvs. kravet innebär att arbetsgivarparten ska teckna ytterligare ett avtal för det aktuella arbetet, beror bedömningen bl.a. på arbetsgivaridans inställning till kravet. Jag åskådliggör dessa båda situationer med några exempel.

³³ Delar av detta avsnitt bygger på en text som först publicerades i *Mulder/Selberg/Westregård (red.), Festskrift till Birgitta Nyström, Juristförlaget i Lund, 2026*.

³⁴ En del i detta uppdrag handlar om de av Medlingsinstitutets uppgifter som rör information, statistik, analys, samråd m.m., uppgifter vars viktigaste syfte kan sägas vara att underlätta för parterna att ha överblick över arbetsmarknaden i stort och därmed kunna beakta lönebildningen som helhet i sina överväganden om kostnadsutvecklingen i de egna avtalen. Jag lämnar den delen av uppdraget därhän och tar fortsättningsvis primärt upp sådant som belyser hur uppdraget att verka för en väl fungerande lönebildning påverkar medlingsverksamheten.

³⁵ Det finns en del exempel genom åren på att Medlingsinstitutets medlare i lokala tvister utfört vissa medlarinsatser även i tvister om annat än tecknandet av kollektivavtal. Det kan ha handlat om rättstvister eller intressetvister utan krav om kollektivavtal och ibland med inslag av båda delarna. Medlarnas agerande i sådana situationer har dock stannat vid samtal och rådgivning snarare än att man kallat till förhandling.

År 2001 beslutade Medlingsinstitutet att inte förordna om medling i en tvist mellan den fristående fackliga organisationen Svensk Lokförarförening och Alliansen Spårtrafik (numera Tågföretagen inom Almega). Detta trots att varsel om stridsåtgärder förelåg och senare bröt ut. De berörda företagen var redan bundna av kollektivavtal med etablerade fackförbund och arbetsgivarsidan deklarerade uttryckligen att man motsatte sig att teckna avtal med ytterligare en facklig organisation. Föreningen krävde dessutom löner på högre nivåer än i de gällande avtalen. Medlingsinstitutet bedömde att det inte fanns något utrymme för medlingsinsatser och dessutom att det inte var förenligt med uppdraget att verka för en väl fungerande lönebildning att förordna om medling. Detta eftersom tvisten grundades på föreningens missnöje med de avtal som etablerade organisationer på arbetsmarknaden hade träffat. Motsvarande situation inträffade 2003, med samma parter och med samma bedömning av Medlingsinstitutet.

I slutet av 2005 krävde Sjöbefälsförbundet i förhandlingar med Sjöfartens Arbetsgivarförbund om de avtal som skulle gälla fr.o.m. 2006, att 2005 års lönenivåer skulle justeras upp innan lönerevisionen 2006. Detta eftersom man ansåg att löneutvecklingen hade släpat efter. När parterna inte kunde enas om detta begärde man medling. Medlingsinstitutet avtog begäran eftersom orsaken till oenigheten var den ena partens krav om löneökningar utöver vad parterna hade kommit överens om i ett tidigare träffat avtal. Institutet ansåg att det inte var förenligt med uppdraget att verka för en väl fungerande lönebildning att förordna om medling i ett sådant fall.

År 2007 krävde Brandmännens Riksförbund, vid hot om stridsåtgärder, ett med Svenska Kommunalarbetsförbundet (Kommunal) likalydande kollektivavtal med Sveriges Kommuner och Landsting och arbetsgivarorganisationen Pacta för heltidsanställda brandmän.³⁶ Medlingsinstitutet beslutade att inte utse medlare med motiveringen att när etablerade arbetsgivarorganisationer motsätter sig medling och förklarar att de inte avser att träffa ett kollektivavtal för ett redan avtalsreglerat arbete med ytterligare en facklig organisation saknas förutsättningar för medling. Ett motsvarande ställningstagande fattades 2008 när Pilotförbundet krävde ett kollektivavtal med flygbolaget SAS. Arbetsgivarparten hänvisade till att man redan var bunden av ett kollektivavtal med Svensk Pilotförening och inte avsåg att träffa kollektivavtal med ytterligare en facklig organisation för det aktuella arbetet.

Som framgått är det främst i situationer då en kollektivavtalsbunden arbetsgivarpart fått krav på sig att teckna avtal med en fristående facklig organisation som Medlingsinstitutet beslutat att inte utse medlare. Den fackliga organisation som har det befintliga avtalet accepterar i dessa situationer inte ytterligare ett avtal för arbete för vilket det befintliga avtalet gäller. Skulle det i stället vara fråga om en etablerad facklig organisation (i betydelsen traditionellt kollektivavtalsbärande organisation) som kräver avtal med en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivarpart är bakgrunden oftast att berörda fackliga organisationer är överens om att det befintliga avtalet inte ska tillämpas för sådant arbete som det krävs ett nytt avtal för. I sådana situationer har det ibland ansetts att

³⁶ Arbetsgivarparterna heter numera Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, och Sobona.

medlingsinsatser kan bidra till en lösning. Inte främst för att gränsdragningsfrågor bör lösas inom ramen för en medling utan snarare för att medlingen kan bli startpunkten på en process i vilken berörda fackliga organisationer själva kommer överens i frågan.

Några självklara riktlinjer kan dock inte dras upp. Omfattningen av varslade stridsåtgärder och berörda parter inställning måste alltid beaktas. Exempelvis krävde olika avdelningar inom Svenska Hamnarbetarförbundet vid olika tillfällen, vid hot om stridsåtgärder, kollektivavtal med olika medlemsföretag i Sveriges Hamnar. År 2005 krävde förbundet ett avtal på förbunds nivå med Sveriges Hamnar vid hot om stridsåtgärder. Vid samtliga dessa tillfällen motsatte sig arbetsgivarparten att ingå ytterligare ett avtal utöver det redan gällande Hamn- och stuveriavtalet med Svenska Transportarbetareförbundet. Det beslutades därför inte om medling. I slutet av 2016 hade dock konfliktåtgärder pågått i sådan omfattning vid hamnen i Göteborg att Medlingsinstitutet, efter underhandskontakter med parterna och efter att de till slut gemensamt begärde det, beslutade om medling. Medlingen, avseende ett enskilt medlemsföretag i Sveriges Hamnar, ledde dock inte fram till någon lösning av tvisten. Några år senare, 2019, gjordes ett nytt medlingsförsök. Då gällde tvisten förbundets krav om ett kollektivavtal på förbunds nivå och efter omfattande konfliktvarsel i hamnar i hela landet gick arbetsgivarparten med på medling.

I lokala tvister är det inte helt ovanligt att en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare får krav på sig att teckna ytterligare ett avtal för det aktuella arbetet. Det rör vanligen verksamheter av blandad karaktär, t.ex. kaféer med både serverings- och bageriverksamhet. Mer undantagsvis dyker fall upp där arbetsgivaren har ett tjänstemannaavtal som även tillämpas på vad som, enligt det varslade facket, är arbetaruppgifter. Ytterst sällan förekommer även situationer där arbetsgivaren är bunden av ett kollektivavtal med en fristående fackförening och en etablerad fackförening kräver ett avtal. I dessa situationer beslutas vanligtvis om medling.

Överväganden i medlarnas arbete

Även om de medlare som utses av Medlingsinstitutet är fria att vidta de åtgärder de finner lämpliga och lägga egna förslag till lösningar innebär institutets uppdrag, att verka för en väl fungerande lönebildning, en grundläggande riktlinje för medlingsarbetet. Det får betydelse för medlarnas arbete i två avseenden. Det ena gäller medlingsarbetet i förhållande till det kostnadsmärke som lagts fast i avtalen inom industrin. Det andra gäller ett krav på att de lösningar som medlarna eftersträvar innebär en slags systemkonformitet, i betydelsen lösningar som ligger i linje med grundläggande principer på arbetsmarknaden eller, som det heter i 48 § medbestämmandelagen, innebär "en god lösning av tvisten".

När det gäller förhållandet till industrins kostnadsmärke anges som nämnts i Medlingsinstitutets instruktion att myndigheten ska *"tillvarata och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den internationellt konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll"*. Även om medlarna formellt sett är en egen myndighet under den tid uppdraget pågår får de sitt uppdrag av institutet och institutet utövar tillsyn över dem. Institutet bemyndigas också i förordningen om medling i arbetstvister att utfärda närmare

föreskrifter om medlarnas verksamhet. I en sådan föreskrift anges bl.a. kraven på avrapportering av medlingen efter avslutat uppdrag. En fråga som ska belysas i medlarrapporten är hur den överenskommelse som ingåtts förhåller sig till industrins kostnadsmärke. Utöver att industrimärket utgör en grundläggande riktlinje för medlingsuppdraget följs alltså medlarnas agerande upp av institutet efter avslutat uppdrag.

Medlarnas bedömning måste göras utifrån förutsättningarna inom det aktuella avtalsområdet. Förutom rena löneökningar, höjningar av olika ersättningar och avsättningar till pension och dylikt är det ingen exakt vetenskap hur villkorsändringar i ett kollektivavtal ska beräknas och hur olika slags ändringar till förmån för den ena respektive den andra sidan förhåller sig till varandra i kostnadshänseende. Det går ofta inte att göra uträkningar med total exakthet, ofta måste uppskattningar och avrundningar användas.

Det var under de inledande dryga tio åren av Medlingsinstitutets verksamhet inte helt ovanligt att medlare avstod från att lägga hemställan med hänsyn till målsättningen om en väl fungerande lönebildning. I exempelvis avtalsrörelsen 2010 konstaterade medlarna i en tredjedel av de nästan 30 medlingsärendena i förbundsförhandlingar det året att de inte kunde ena parterna eftersom den fackliga parten inte accepterade medlarnas förslag till lösningar som i kostnadshänseende var i nivå med de avtal som träffats inom industrin. Under senare år är det mer sällan som tvisten över huvud taget rör fackliga krav om högre löne- och/eller andra kostnadsökningar än de som överenskommit inom industrin.

En besvärlig situation uppstår när industrins parter inte är överens om vad man kommit överens om. Så var fallet i avtalsrörelserna 2017, 2020 och 2023 då de låglönesatsningar som krävts av ett samordnat LO fick genomslag i de avtal som LO-förbunden träffade inom industrin. Det handlade närmare bestämt om den merkostnad som kan bli följden av en låglönesatsning ska rymmas inom den procentsats man enats om för avtalskostnadsökningen ("märket") eller om den ska läggas ovanpå denna. Det brukar talas om att parterna är oense om märkets närmare innebörd. Blir det då medling hamnar denna fråga i Medlingsinstitutets och dess medlares knä. Det brukar kunna hanteras genom ett givande och tagande vilket till slut leder till en överenskommelse som i kostnadshänseende i vart fall ligger i sådan närhet till märket att inte målsättningen om en väl fungerande lönebildning på arbetsmarknaden över lag sätts i fara.

Det har hänt att parter egentligen är överens om en avtalskostnadsökning högre än den som överenskommit inom industrin, men önskar att ansvaret för överenskommelsen åtminstone delas av en utomstående part, dvs. en medlare. I avtalsrörelsen 2007 hade Handelsanställdas Förbund (Handels) och Svensk Handel i förhandlingarna om nya avtal för detalj- och partihandel i princip enats om innehållet i avtalen när medling aktualiserades. Arbetsgivarparten fick inte stöd inom Svenskt Näringsliv för ett undertecknande av de nya avtalen eftersom det ansågs att de nivåer parterna var överens om var för höga i förhållande till industrimärket. Efter varsel från Handels tillsattes medlare, vilka arbetade fram ett förslag till lösning. Medlarnas hemställan avvisades av parterna samtidigt som de förklarade att de skulle teckna det avtal de tidigare hade varit överens om. Så blev också fallet.

Att medlarna följer ”märket” får även betydelse i omvända situationer, dvs. när arbetsgivarparten kräver en lägre avtalskostnadsökning än den som överenskommits inom industrin. Om detta inte accepteras av den fackliga sidan och medling aktualiseras är utgångspunkten den samma som när den fackliga sidan kräver mer än ”märket”, dvs. medlarnas förslag till lösningar i kostnadshänseende ligger i nivå med vad som överenskommits inom industrin. Man kan säga att när en tvist går till medling och tvisten handlar om avtalskostnadsökningen blir industrimärket den minsta gemensamma nämnaren både uppåt och nedåt i medlarnas förslag till lösning. En avvikelse, oavsett åt vilket håll, skulle innebära att medlarna gör egna bedömningar av utrymmet för kostnadsökningar inom det aktuella avtalsområdet. Det vore en mer omfattande statlig inblandning i lönebildningen.

Vidare bör medlarnas arbete utgå från de grundläggande principer för kollektivavtal och kollektivavtalsrelationer som utvecklats på arbetsmarknaden. Såsom frågor om gränsdragningar mellan avtal och avtalskonkurrens. Ovan nämnda exempel från tvisten med Svenska Hamnarbetarförbundet åskådliggör detta. I medlingen i den lokala tvisten 2016 - 2017 var det oklart för medlarna vad den fackliga sidans yrkande innebar och vilket avtalsinnehåll man ville uppnå. De förslag till avtalslösningar som medlarna presenterade, med respekt för det redan befintliga kollektivavtalets status som förstahandsavtal, accepterades inte av Hamnarbetarförbundet. I tvisten på förbunds nivå 2019 var det också länge svårt för medlarna att få accept från förbundet för förslag till lösning med sådant innehåll. Det avtalsförslag som till slut accepterades av även Hamnarbetarförbundet kan sägas undvika frågan om andrahandsavtalets status i förhållande till förstahandsavtalet. Att så skedde berodde på den mycket stora omfattningen av de ytterligare konfliktvarsel som inom kort skulle träda ikraft.

Samtycke till medling eller medling efter tvång?

I medlingar på förbunds nivå är det nästan alltid bestämmelsen i 47 a §, vilken förutsätter parternas samtycke, som används. Bestämmelsen kan användas i två situationer, som bägge kan benämnas ”frivillig medling”: dels om parter begär medling utan att varsel om stridsåtgärder föreligger, dels om sådana varsel föreligger och ingen part motsätter sig medling. Det senare är vanligast, men begäran om medling är inte ovanlig. Beslut om medling efter parternas samtycke sker regelmässigt efter att Medlingsinstitutet inhämtat berörda parternas synpunkter på de personer institutet tänkt förordna som medlare. Då varseltiden är sju arbetsdagar krävs dock alltid ett snabbt agerande för att få i gång medlingsarbetet.

Att parterna kan begära medling möjliggör det tidiga agerandet för lösandet av en tvist utan att riskera stridsåtgärder som var ett av syftena med de nya lagreglerna år 2000. Det förekommer att varsel om stridsåtgärder läggs en bit in i medlingen, när denna inte har lett parterna närmare en lösning och den fackliga sidan bedömer att ytterligare

påtryckning behövs, men det vanliga är att medlingar på parternas begäran leder till lösningar utan några hot om stridsåtgärder.³⁷

Det förekommer att parter som har ett avtal om förhandlingsordning (även kallade förhandlingsordningsavtal) registrerat hos Medlingsinstitutet och som således har en ordning för medling i egen regi, vänder sig till institutet och begär att medlare utses. Då är villkoret för medling enligt 47 a § uppfyllt. Så skedde t.ex. i avtalsrörelserna 2022 (i en tvist om nya kollektivavtal för tjänstemän inom Svenska kyrkan) och 2023 (i en tvist om ett nytt kollektivavtal för tjänstemän i bemanningsbranschen). Det finns också exempel på förhandlingsordningsavtal där det i avtalet är förutsett att parterna under vissa förutsättningar så att säga hamnar under medling hos Medlingsinstitutet i stället för i egen regi. Så skedde t.ex. i avtalsrörelsen 2017 i tvister inom tjänstesektorn.

Det beslutades om tvångsmedling i förbundsförhandlingar ett fåtal gånger under 2001 och 2002. Det var situationer där förhandlingarna hade strandat, den fackliga parten varslat om stridsåtgärder och arbetsgivarparten begärt medling vilket motparten inte gick med på. Eftersom det förelåg varsel om stridsåtgärder var villkoret för beslut om tvångsmedling uppfyllt. Därefter behövde inte möjligheten till tvångsmedling tillgripas i förbundsförhandlingar under en lång rad år. Det brukade i Medlingsinstitutets årsrapporter anges att eftersom parterna visste att möjligheten till tvångsmedling finns när det har lagts varsel om stridsåtgärder är det ingen idé att motsätta sig medling utan man samtycker. Även om denna vetskap alltså finns bland parterna, kan det finnas andra skäl till att beslut om tvångsmedling fattas. Sålunda beslutade Medlingsinstitutet 2024 om tvångsmedling i tvisten mellan Vårdförbundet och Sobona. Vårdförbundet hade strax innan frånträtt den medling som hade pågått mellan förbundet och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i parternas egen regi enligt det kommunala förhandlingsordningsavtalet i tvisten om ett nytt kollektivavtal om löner och allmänna villkor. I det avtalet är även Sobona part på arbetsgivarsidan. Sobona är dock inte part i det kommunala förhandlingsordningsavtalet. När förbundet frånträtt medlingen med SKR ville man markera att förbundet inte frivilligt gick in i medling med Sobona i Medlingsinstitutets regi. Eftersom det förelåg varsel om stridsåtgärder beslutade Medlingsinstitutet om tvångsmedling.

För de lokala tvisterna mellan en facklig organisation och en enskild arbetsgivare beslutas regelmässigt om medling i enlighet med 47 b §. Det föreligger alltid varsel om stridsåtgärder. Villkoret för beslut om tvångsmedling är därmed uppfyllt. Det kan läggas till att eftersom de fasta medlarna redan är utsedda, de förordnas för ett kalenderår i

³⁷ Den möjlighet som finns i 47 a § för Medlingsinstitutet att utse s.k. förhandlingsledare har vid några enstaka tillfällen förts på tal av Medlingsinstitutet men aldrig beslutats om. Tanken med möjligheten är att förhandlingsledaren ska komma in i ett tidigt skede i avtalsförhandlingen, när det kan behövas en extern och oberoende part för att få förhandlingen att flyta bättre. Institutet har däremot utsett "samtalsledare" för parterna efter avslutad avtalsförhandling, när viss fråga ännu är olöst och ska diskuteras vidare mellan dem. Det har vid något tillfälle också hänt att Medlingsinstitutet, på parternas begäran (och som en del i en överenskommelse), utsett skiljemän för att avgöra viss (efter överenskommelsen ännu utestående) fråga.

taget, finns det vanligtvis heller ingen anledning att sondera medlarnamn med berörda parter.

Oavsett vilken av bestämmelserna i 47 a och b §§ som läggs till grund för beslutet om medling är följden densamma: medlingen pågår till dess tvisten är löst, såvitt inte Medlingsinstitutet beslutar att avbryta den. Sådana beslut förekommer undantagsvis och motivet för dem är att ytterligare medlingsinsatser inte är meningsfulla (I lokala medlingar är det i praktiken normalt den utsedde medlaren som tar ett sådant beslut.).

Uppskjutandemöjligheten

En väsentlig nyhet i de lagregler som trädde i kraft år 2000 är möjligheten enligt 49 § medbestämmandelagen för Medlingsinstitutet att på begäran av den utsedda medlaren och om det främjar en god lösning av tvisten besluta att part ska skjuta upp varslade men ännu inte ikraftträdde stridsåtgärder i upp till 14 dagar. Vad gäller villkoret en ”god lösning av tvisten” ges i propositionen inte mer ledning än att uppskjutandet ska framstå som meningsfullt för att nå en lösning av tvisten och att detta är något som måste bedömas i det enskilda fallet.

Man kan säga att frågor om uppskjutande av stridsåtgärder hanteras i en flerstegsprocess, där det första steget alltid är vilken bedömning medlarna gör av om ett sådant uppskjutande är till gagn för en lösning av tvisten. Enligt 48 § ska medlarna verka för att part skjuter upp eller ställer in stridsåtgärd. Först bör alltså medlarna överväga om de ska begära att part självmant skjuter upp sin stridsåtgärd. Förutom att det ger ytterligare tid till medlingsarbetet kan ett uppskjutande ibland gynna förhandlingsklimatet vilket i sin tur kan underlätta en lösning. Erfarenheten är att de flesta parter som får en sådan begäran av medlarna hör samman den. Skulle så inte ske måste medlarna överväga om man ska begära att Medlingsinstitutet skjuter upp stridsåtgärderna. Det sista steget i denna process är institutets egen bedömning efter samtal med medlarna och samråd med berörda parter, dvs. bägge sidor och inte endast den part som varslat.

Medlingsinstitutet har under 25 år använt möjligheten att skjuta upp stridsåtgärder endast fyra gånger.

Den första gången var i en medling 2004 i tvisten om nya kollektivavtal på sjöfartsområdet. När förhandlingarna hade strandat varslade SEKO (numera Seko, Service- och kommunikationsfacket) om stridsåtgärder. Medlingen hade pågått i några dagar och medlarna hade lagt en hemställan med förslag till överenskommelse mellan parterna vilken arbetsgivarparten accepterade men SEKO avvisade. Efter att medlarna begärt att SEKO skulle skjuta upp sina stridsåtgärder och förbundet avvisat detta begärde medlarna att Medlingsinstitutet skulle skjuta upp stridsåtgärderna. Som motivering anförde medlarna att de behövde ytterligare tid för att få till stånd en överenskommelse mellan parterna. Tvisten handlade främst om löneökningstrymnet och parterna var också oeniga om hur ökade kostnader och besparingar skulle beräknas. Dagen efter medlarnas begäran och efter samråd med parterna beslutade Medlingsinstitutet att SEKO skulle skjuta upp stridsåtgärderna i 14 dagar. Under medverkan av medlarna kunde sedan

parterna, innan de uppskjutna stridsåtgärderna skulle träda i kraft, själva träffa överenskommelse om nya kollektivavtal.

Året därefter aktualiserades frågan igen. Det handlade då om en tvist om ett nytt Kraftverksavtal. I denna tvist hade Svenska Elektrikerförbundet (Elektrikerna) varslat om stridsåtgärder hos arbetsgivarpartens medlemsföretag samt sympatiåtgärder hos medlemsföretag i en annan arbetsgivarorganisation. Tvisten handlade inte om avtalskostnader utan om princip- och villkorsfrågor. Medlarna överlämnade sin hemställan med god tidsmarginal till dess stridsåtgärderna skulle träda ikraft. Först när Elektrikerna avvisade hemställan kunde det konstateras att någon fullständig bild av tvisten inte hade förelagat och att förslaget till lösning således inte hade hanterat alla Elektrikernas krav. Efter ytterligare ett par dagars medlingsförhandlingar begärde medlarna att Elektrikerna skulle skjuta upp stridsåtgärderna. Förbundet motsatte sig detta. Medlarna bedömde att de behövde ytterligare två dagars respit. Medlingsinstitutet beslutade om uppskjutande i två dagar och hänvisade till att en fullständig bild av tvistens olika knäckfrågor hade framkommit först i samband med medlarnas hemställan. När medlarna ett par dagar senare presenterade sitt nya förslag till lösning avvisades emellertid även detta varpå stridsåtgärderna trädde i kraft. Efter ytterligare bearbetning av förslaget kunde det accepteras och stridsåtgärderna avbröts efter två dagar.

Därefter dröjde det till 2010 innan ett beslut om uppskjutande aktualiserades igen. Då gällde det en tvist om nya kollektivavtal för piloter på regionala flygbolag. Det låg varsel om stridsåtgärder på bolagen i två omgångar omfattande ett par dagar per tillfälle. Som svarsåtgärd hade arbetsgivarsidan varslat om lockout under samma dagar. Även denna tvist handlade om princip- och villkorsfrågor och medlarna kunde snabbt konstatera att ett stort antal krav från båda parter stod mot varandra. Efter några dagars medling hade ett antal krav på bägge sidor dragits tillbaka men förhandlingsläget var fortfarande låst. Arbetsgivarsidans krav om ökad flexibilitet stod mot fackliga krav om bl.a. begränsningar i möjligheten att hyra in personal. Då ingen lösning hade nåtts inför den första strejkomgången utlöstes denna. Dessutom lades ett nytt varsel, denna gång i form av sympatistrejck på andra bolag inom inrikesflyget. Även detta varsel följdes av ett varsel från arbetsgivarsidan om utökad lockout. Medlarna fick nej från den fackliga sidan även på sin andra hemställan med hänvisning till att denna inte tillgodosåg kravet om begränsningar av möjligheterna till inhyrning. Därefter utlöstes den andra strejkomgången. Efter begäran från medlarna beslutade sedan Medlingsinstitutet att pilotfacket skulle skjuta upp den tredje strejkomgången i sju dagar, en strejk som skulle ha lamslagit stora delar av flygtrafiken. Det gick dock inte att hitta någon lösning under den förlängda respiten och även den tredje strejkomgången utlöstes. Då inga ytterligare strejksvarsel lades och parterna i direktkontakter med varandra löste vissa tvistefrågor entledigades sedermera medlarna från sitt uppdrag och medlingen avslutades.

Senast möjligheten att skjuta upp stridsåtgärder kom till användning var under avtalsrörelsen 2013, i tvisten om ett nytt Byggavtal. Här hade förhandlingarna strandat med en stor mängd olösta frågor, inte minst frågor som rörde fackliga yrkanden om huvudentreprenörs ansvar för underentreprenörers uteblivna löneutbetalningar samt olika arbetsmiljöfrågor. Till saken hörde att Byggavtalet hade löpt ut en månad innan industrins

avtal löpte ut, några egentliga förhandlingar om löneökningar m.m. hade därför inte förts. Efter strandningen varslade Svenska Byggnadsarbetareförbundet om arbetsnedläggelse och blockad på ett antal angivna företag. Åtgärderna skulle träda i kraft i två omgångar. Efter ett par veckor varslade arbetsgiversidan om lockout. När den fackliga varselfristen närmade sig sitt slut, efter att man på eget initiativ hade skjutit upp starten av den första strejken till att nästan sammanfalla i tid med utvidgningen av den, överlämnade medlarna en hemställan med förslag till lösningar av bl.a. frågor om huvudentreprenörsansvar och arbetsmiljö. I fråga om lönehöjningar förutsattes parterna göra upp på egen hand när väl industrins parter hade fastställt ett "märke". Hemställan accepterades av arbetsgivarparten men avvisades av den fackliga sidan. Medlarna drog då slutsatsen att ytterligare tid behövdes, vilket inte tillmötesgicks av den fackliga sidan. Medlarna vände sig då till Medlingsinstitutet som beslutade att samtliga varslade stridsåtgärder skulle skjutas upp i 14 dagar (det förelåg då också varsel om ytterligare en utvidgning av strejken). Innan de uppskjutna stridsåtgärderna trädde i kraft kunde medlarna sedan föreslå en lösning som båda parter accepterade.

I motiveringarna till Medlingsinstitutets beslut om uppskjutande har genomgående hänvisats till att medlingsförhandlingarna fortfarande pågick, att medlarna behövde ytterligare tid för att ena parterna, att alla möjligheter till en förhandlingslösning inte uttömts samt att tvisten borde kunna lösas utan stridsåtgärder. Ett uppskjutande har därmed bedömts främja en god lösning av tvisten.

Eftersom det inte är helt ovanligt att en varslande part skjuter upp stridsåtgärder på begäran av medlarna kan alltså konstateras att den nämnda flerstegsprocessen oftast stannar innan medlarna måste begära ett uppskjutande av Medlingsinstitutet. Det kan vara så att vetskapen om att detta tvångsmedel finns ibland kan påverka varslande parts agerande, men en lika trolig förklaring torde vara att parts eget uppskjutande beror på att man håller med om att mer tid till medlingen är till gagn för processen och att stridsåtgärder trots allt är något man helst undviker.

Det är naturligtvis svårt att utifrån fyra tillfällen ge en tydlig beskrivning av när uppskjutandemöjligheten kommer till användning. Det kan dock konstateras att det främst har handlat om situationer då knäckfrågorna varit så komplicerade att medlarna inom varselfristen inte hunnit utarbeta lösningar. Metoden att i sådana situationer lägga vissa frågor åt sidan och uppdra åt parterna att själva lösa dem har då inte varit en framkomlig väg. Det kan också konstateras att det inte alltid går att undvika stridsåtgärder ens efter ett beslut om uppskjutande.

Medlarna använder hela varseltiden innan uppskjutandefrågan tas upp skarpt. Ett eventuellt agerande måste då ske snabbt. Skulle en stridsåtgärd hinna träda i kraft kan inte institutet avbryta och skjuta upp den.

Möjligheten att skjuta upp stridsåtgärder har aldrig använts vid lokala tvister. Däremot är det inte ovanligt att facken i sådana tvister på medlarens begäran själva senarelägger sina stridsåtgärder något. Det kan handla om att vissa mått och steg behöver vidtas innan arbetsgivaren är beredd att skriva på, att viss utökad betänketid behövs eller dylikt. Även

här kan alltså en viss ytterligare respit vara till gagn för ändamålet att få till stånd ett kollektivavtal.

Har parterna använt sig av möjligheten att teckna avtal om medling i egen regi?

Den skepsis som på vissa håll fanns mot den nya myndigheten bidrog till en ganska omfattande rörelse mot överenskommelser om medling i parternas egen regi.³⁸ Det första hela verksamhetsåret för Medlingsinstitutet, 2001, fanns 16 avtal om förhandlingsordning med medling i parternas egen regi registrerade hos myndigheten. Därefter tillkom några avtal medan andra upphörde. Som mest har 19 avtal om förhandlingsordning varit registrerade samtidigt. Över tid har fler än 20 avtal varit registrerade hos Medlingsinstitutet. Som mest, vilket var under 00-talet, har avtalen omfattat ungefär hälften av arbetsmarknaden sett till antalet anställda. I förhållande till antalet centrala kollektivavtal (dvs. förbunds-/riksavtal), som under 2000-talet har varit mellan 600 och 700, har dock förhandlingsordningsavtalen haft en mindre omfattning. De har aldrig gällt för fler än cirka 100 av de centrala kollektivavtalen. De har genomgående varit vanligare för tjänstemanna- och akademikergrupper än för arbetargrupper. Det är sedan ett antal år en tydlig trend att avtalen om förhandlingsordning med medling i egen regi minskar både i antal och omfattning. När detta skrivs har Medlingsinstitutet elva avtal registrerade, vilka gäller för cirka 70 centrala kollektivavtal och strax över en miljon anställda.

Enligt 47 b § medbestämmandelagen kan alltså de parter som är bundna av ett avtal om förhandlingsordning med visst innehåll anmäla avtalet till Medlingsinstitutet för registrering. När registrering har skett får institutet inte besluta om tvångsmedling vid tvister om kollektivavtal som omfattas av ett sådant förhandlingsordningsavtal (medling i institutets regi i sådana situationer förutsätter i praktiken att berörda parter begär det, vilket har förekommit). För registrering krävs att förhandlingsordningsavtalet innehåller

- tidsplaner för förhandlingar,
- tidsramar och regler för tillsättning av medlare,
- regler om medlarens befogenheter och
- regler om uppsägning av avtalet.

Medlingsinstitutet har vid några tillfällen begärt ett förtydligande av att samtliga avtalsparter står bakom begäran om att registrera ett ingånget avtal om förhandlingsordning hos myndigheten innan registrering har skett. Vidare har institutet vid något tillfälle begärt ett klagorand av att avtalet innehöll ett av de i lagen uppräknade villkoren för registrering.

³⁸ Avsnittet bygger på en text som först publicerades i *Mulder/Selberg/Westregård (red.), Festskrift till Birgitta Nyström, Juristförlaget i Lund, 2026*

På vilka områden har sådana avtal träffats?

Industrins samarbetsavtal och förhandlingsavtal (Industriavtalet) tecknades 1997 mellan arbetsgivarförbunden och fackförbunden inom industrisektorn. Avtalet gäller för såväl arbetare som tjänstemän och akademiker. Avtalet sades upp 2010 och ett nytt avtal trädde ikraft 2011, i vilket vissa justeringar gjordes 2016. Svenska

Pappersindustriarbetareförbundet valde att stå utanför det nya avtalet. Avtalet består av två delar, ett samarbetsavtal och ett förhandlingsavtal. Enligt samarbetsavtalet ska industrins parter gemensamt sträva efter att stärka industrin konkurrenskraft och skapa goda villkor för de anställda i sektorn.

I förhandlingsavtalet anges att avtal bör träffas under arbetsfred i konstruktiva förhandlingar, att förhandlingar om nya avtal ska vara tidsmässigt samordnade samt att avtalen inom industrin utgör ”kostnadsnorm och vägledning för arbetskraftskostnader på svensk arbetsmarknad”. Industriavtalets parter åtar sig, var och en och gemensamt, att verka för att ”kostnadsmärket” inom industrin är den norm inom vilken övriga parter på arbetsmarknaden ska hålla sig.

Fackförbundet Ledarna har för närvarande sex förhandlingsordningsavtal registrerade hos Medlingsinstitutet. Fyra av dessa gäller inom industrin och tecknades 2000 eller 2001 (varav ett förnyades under 2025). De två avtalen utanför industrin tillkom under 2025. Avtalen speglar det förhållandet att lönebildningen på de aktuella avtalsområdena bestäms lokalt på de enskilda företagen. Till skillnad från förhandlingsavtalen mellan andra parter tar avtalen med Ledarna som facklig part sikte på förhandlingar både på företags- och förbunds nivå.

För tjänstemän och akademiker hos tjänsteföretag samt företag inom medie- och informationsbranschen träffades ett förhandlingsavtal 2000. Inledningsvis i avtalet påpekades att parterna har ett gemensamt intresse att främja utveckling, lönsamhet och konkurrenskraft inom sina branscher. För tvisters lösande inrättades en förlikningsnämnd. Avtal med likartat innehåll för tjänstemän och akademiker inom handeln respektive i transportnäringen träffades också 2000. Avtalen förnyades vid några tillfällen innan de upphörde att gälla. Avtalet för transportnäringen upphörde att gälla 2007, avtalet för handeln 2009 och avtalet för tjänsteföretag samt medie- och informationsbranschen upphörde 2012.

För anställda, både arbetare och tjänstemän/akademiker, inom jordbruks- och trädgårdsnäringarna gällde ett samarbetsavtal och ett avtal om förhandlingsordning mellan 2002 och 2013. Samarbetsavtalet syftade till att främja utveckling, lönsamhet och konkurrenskraft inom berörda näringar och därmed skapa förutsättningar för bl.a. en god löneutveckling.

Inom försäkringsbranschen gäller sedan 2001 två likalydande avtal om förhandlingsordning, ett för tjänstemännen och ett för akademikerna. Avtalen är jämförelsevis kortfattade med regler om hur avtalsförhandlingar ska föras och om medling.

Mellan parterna i IT-branschen träffades 2003 ett samarbetsavtal med ett förhandlingsavtal. Avtalet omfattade såväl arbetare som tjänstemän och akademiker. Samarbetsavtalet syftade till att skapa förutsättningar för branschens utveckling med god lönsamhet och konkurrenskraft, vilket skulle lägga grunden för en väl fungerande lönebildning. Förhandlingsavtalet syftade till att parterna utan stridsåtgärder skulle kunna genomföra konstruktiva avtalsförhandlingar med balanserade resultat och till att parterna skulle ta ett gemensamt ansvar för lönebildningen på sin del av arbetsmarknaden. Opartiska ordföranden skulle biträda parterna i kollektivavtalsförhandlingar. Avtalet sades upp 2009.

För tjänstemän och akademiker inom bemanningsbranschen träffades ett förhandlingsavtal 2007. Avtalet skulle bidra till bättre och effektivare kollektivavtalsförhandlingar och därigenom minska riskerna för konfliktåtgärder. Genom avtalet tog parterna ett ömsesidigt ansvar för lönebildningen på avtalsområdet. Genom avtalet inrättades en förlikningsnämnd med uppgift att vara medlare och rådgivare i kollektivavtalsförhandlingar. Avtalet upphörde under 2024.

År 2009 träffades ett samarbetsavtal och ett förhandlingsavtal som omfattade tjänstemän och akademiker inom tjänstesektorn. Förhandlingsavtalet antogs sedan av parterna på vissa avtalsområden inom tjänstesektorn, bl.a. av parterna inom IT- och telekombranschen. Följaktligen upphörde därmed ovan nämnda avtal för IT-branschen. Tjänstesektorns samarbetsavtal pekade på behovet av ett övergripande avtal för samarbete i sektorn och därmed främja utveckling, lönsamhet och konkurrenskraft. Förhandlingsavtalet syftade till att parterna skulle kunna genomföra konstruktiva kollektivavtalsförhandlingar med balanserade resultat utan tillgripande av stridsåtgärder och därmed ta ansvar för lönebildningen på sin del av arbetsmarknaden. Om inte parterna kunde enas om nya avtal kunde opartiska förhandlingsledare utses och om så inte skedde gällde i stället bestämmelserna om medling i medbestämmandelagen. Avtalet gäller ännu på ett avtalsområde.

Mellan parterna inom kommun- och regionsektorn har sedan 2000 gällt Kommunalt avtal om förhandlingsordning (KAF 00). Avtalet gällde från början såväl arbetargrupperna som tjänstemännen och akademikerna. I förhandlingsprotokollet till avtalet anges att dess syfte är att skapa förutsättningar för att i sektorn genomföra centrala förhandlingar om lön- och allmänna anställningsvillkor med ekonomiskt rimliga resultat, vilket bidrar till en väl fungerande lönebildning, och att förhandlingarna så långt möjligt ska föras med undvikande av stridsåtgärder. KAF 00 gäller numera endast mellan SKR och tjänstemannaförbunden, utom Vårdförbundet, respektive akademikerförbunden, utom Läkarförbundet. För denna sektor gäller även Kommunalt Huvudavtal (KHA). Det avtalet innehåller också vissa bestämmelser om medling och stridsåtgärder, vilka gäller även för de parter som inte längre är bundna av KAF 00.

Även mellan parterna i den statliga sektorn träffades ett förhandlingsordningsavtal 2000. I likhet med avtalet inom kommunsektorn gällde detta avtal från början för samtliga anställda, såväl arbetare som tjänstemän. Avtalet syftade till att parterna i samverkan skulle stärka förhandlingsprocessen i sektorn och genomföra avtalsförhandlingar med

upprätthållande av arbetsfred. Enligt förhandlingsprotokollet vid antagandet ersatte avtalet bestämmelser om medling och varsel i det statliga Huvudavtalet. Förhandlingsordningsavtalet upphörde slutligt 2018.

De dåvarande försäkringskassorna var inte statliga myndigheter, men hade till uppgift att administrera den statliga socialförsäkringen. För kollektivavtalsförhandlingarna på försäkringskasseområdet träffades ett förhandlingsordningsavtal 2001, med likartat innehåll som på det statliga området. Avtalet upphörde när de allmänna länsförsäkringskassorna 2005 ersattes av den statliga myndigheten Försäkringskassan.

Parternas avtal i förhållande till villkoren i lagen

Tidsplaner för förhandlingar

Avtalen har genomgående haft målsättningar om att nya kollektivavtal ska träffas innan de föregående avtalen löper ut. Vanligen har avtalen också inneburit att förhandlingar om nya avtal ska inledas tre, ibland två, månader innan det gällande avtalet löper ut. Avtalen där Ledarna är facklig part skiljer sig åt då de innebär att lokala parter bestämmer över de närmare tidplanerna för förhandlingar utifrån vissa riktlinjer i aktuellt förhandlingsordningsavtal.

Tidsramar och regler för tillsättning av medlare

Förenklat innebär avtalen att medlare utses antingen på ett stående uppdrag under viss tid eller att medlare utses inför varje avtalsförhandling alternativt när behov av medling har uppstått.

Exempel på det först nämnda kan hämtas från Industriavtalet, det avtal som gällde för IT-branschen samt avtalet som gällde för jordbruks- och trädgårdsnäringarna. Exempel på det senare kan hämtas från avtalen inom handeln och transportnäringen respektive inom kommun- och regionsektorn samt avtalen för försäkringsbranschen och bemanningsbranschen. Här handlar det om avtal utan sådana samverkansåtaganden som finns i bl.a. Industriavtalet. Det kan nämnas att avtalet inom tjänstesektorn innebär att om medlare inte utses där gäller i stället bestämmelserna om medling i medbestämmandelagen.

Tillsättandet av medlarna har antingen gjorts av de genom avtalen särskilt inrättade organen (t.ex. Industrirådet när det gäller Industriavtalet) eller direkt av avtalsparterna.

Regler om medlarens befogenheter

Industriavtalets opartiska ordförande kan sägas ha den mest utvecklade rollen av alla medlare enligt avtalen om förhandlingsordning. De ska på eget initiativ inträda i förhandlingarna en månad före det aktuella kollektivavtalets utlöpningsdag och, med iakttagande av Industriavtalets syfte, vidta de åtgärder som behövs för att de aktuella avtalsförhandlingarna ska kunna slutföras i tid. De opartiska ordförandena i de avtal som gällde för jordbruks- och trädgårdsnäringarna respektive IT-branschen hade liknande

roller. I övriga avtal har medlarrollen främst tagit sikte på att medlare rycker in på parts begäran, dvs. när förhandlingarna kärvar och behov av medlarmedverkan har uppstått.

När det gäller medlarnas befogenheter har avtalen haft likartat innehåll. Det handlar om att medlarna ska kunna ålägga parterna att t.ex. utreda och precisera förhandlingsfrågor, kalla parterna till möten och skjuta upp varslade stridsåtgärder i vanligtvis som längst 14 dagar. I enstaka avtal har också funnits möjlighet för medlarna att tillfälligt avbryta redan påbörjade stridsåtgärder om det skulle gagna förhandlingsläget. Så var fallet i det första Industriavtalet och i det mellan två parter ännu gällande förhandlingsordningsavtalet inom tjänstesektorn.

Regler om uppsägning av avtalet

Samtliga förhandlingsordningsavtal av detta slag har (eller hade) bestämmelser om avtalets uppsägning. Vanligast har varit sex månaders uppsägningstid, i några fall har den varit tre månader.

Några iakttagelser

Vissa av de förhandlingsordningsavtal med medling i egen regi som ingicks i början av 2000-talet må ha tillkommit inte minst för att undvika statlig medlingsinblandning i avtalsförhandlingar. Andra tillkom snarare för att utveckla partssamverkan inte bara i förhandlingshänseende utan även om branschfrågor, exempelvis Industriavtalet samt avtalen för jordbruks- och trädgårdsnäringarna, IT-branschen och tjänstesektorn.

Endast avtalen inom offentlig sektor har innehållit eller innehåller skrivningar som tar sikte på ett allmänt samhällsekonomiskt perspektiv på lönebildningen i den egna sektorn med hänvisning till industrinormeringen. Övriga avtal har tagit eller tar sikte på en ansvarsfull lönebildning i den egna branschen. Eftersom det i medbestämmandelagen inte finns något krav på att de avtal om förhandlingsordning med medling i egen regi ska innebära en följsamhet med industrins kostnadsnormering får man förmoda att statsmakterna vid reformens genomförande litade till parternas förmåga att själva ta ett sådant ansvar. I den utvärderingen av Medlingsinstitutet som gjorde 2006 fördes ett resonemang om att förhandlingsavtal borde innehålla ett åtagande om att följa industrins kostnadsnorm för att kunna undvika statlig tvångsmedling. Eftersom ett sådant krav kunde uppfattas som en onödig inskränkning av partsautonomin och minska intresset för att ingå denna typ av avtal blev utredarens slutsats att det inte borde införas.³⁹ Det kan efter drygt 25 år konstateras att följsamheten med industrinormeringen är närmast total. Att inte i lag föreskriva en sådan följsamhet har inte inneburit någon nackdel i fråga om upprätthållandet av industrinormeringen. Lagens dispositivitet är alltså i praktiken förenlig med lönebildning i samhällsekonomisk balans.

Ett av kraven i lagen för att kunna undvika statlig tvångsmedling är att det i avtalet anges vilka befogenheter de egna medlarna ska ha, men lagen preciserar inte vilka dessa

³⁹ Betänkandet God sed vid lönebildning (SOU 2006:32), s. 70 f.

befogenheter ska vara. Avtalsfrihet ska råda. Avtalen har dock genomgående innehållit möjligheter för medlarna att skjuta upp stridsåtgärder. I likhet med Medlingsinstitutets befogenhet att skjuta upp stridsåtgärder har denna avtalsgrundade möjlighet använts ytterst sparsamt. Det tycks ha skett vid endast något enstaka tillfälle.⁴⁰

Avtalen har sagts upp ömsom av den fackliga sidan, ömsom av arbetsgivarsidan. Skälen till att avtalen har sagts upp torde variera. Det kan ha handlat om missnöje med hur avtalet har fungerat eller kanske snarare hur en motpart tillämpat avtalet, om svårigheter att upprätthålla den organisation som inrättats genom avtalet (med olika samverkansorgan, utvecklingsarbeten m.m.) mellan själva avtalstillfällena eller om ett minskat behov av en egen medlingsordning samtidigt som Medlingsinstitutet och dess medlare vunnit i förtroende.

⁴⁰ Av Industriavtalets OpO i avtalsförhandlingarna 2010 inom massa- och pappersindustrin.

Summering och framåtblick

Vid en tillbakablick är det slående under hur lång tid arbetet pågick med att reformera lönebildningen och den statliga medlingsverksamheten. Lika slående är hur resultatet växte fram i en växelverkan mellan politik och arbetsmarknadens parter. En insikt tog form om en dysfunktionell lönebildnings negativa effekter för alla - såväl på individ och företagsnivå som på samhällsnivå. Det lade grunden för en utveckling där politikens agerande ledde till att parterna agerade, och vice versa, i en kedja av viljeytringar, förhandlingar samt utrednings- och lagstiftningsarbete. För partsvärlden ledde processen fram till stramare ordningar för förhandlingars förande och en bredare, mer utvecklad syn på förhandlingsresultat och kostnadsutveckling, med Industriavtalet som främsta exempel. För statsmakternas del ledde processen fram till inrättande av Medlingsinstitutet och delvis nya lagregler för medlingsverksamheten.

Även om inrättandet av Medlingsinstitutet och de nya lagreglerna kan sägas ha inneburit att statsmakterna och politiken tog ett steg tillbaka genom borttagandet av den möjlighet som dittills funnits för regeringen att (i samband med förbundsförhandlingar) utse medlare och medlingskommissioner, innebar den nya ordningen samtidigt ett mer ”politiserat” uppdrag för den nya myndigheten. Medlingen skulle inte längre enbart syfta till att upprätthålla arbetsfred utan också bidra till en ”väl fungerande lönebildning”.

Möjligen kan det tyckas en aning motsägelsefullt att lagstiftaren samtidigt som den gav den nya myndigheten detta mer långgående och politiserade uppdrag bestämde sig för att öppna möjligheten för arbetsmarknadens parter att helt undvika statlig medlingsinblandning genom att träffa egna förhandlingsavtal med visst innehåll. Detta var dock ett tydligt uttryck för uppfattningen att formerna för lönebildningen och lösandet av de tvister som därvid kan uppkomma i första hand är en fråga för arbetsmarknadens parter. Det var också en naturlig följd av de politiska påstötningar som gjorts under 1990-talet för att förmå arbetsmarknadens parter att utveckla lönebildningsprocessen att en av byggstenarna i det nya systemet skulle vara en möjlighet för, och närmast en uppmuntran till, parterna att anordna medling i egen regi.

Det uppdrag som institutet fick att verka för en väl fungerande lönebildning samtidigt som det skulle medla i arbetstvister möttes inledningsvis av en hel del farhågor och invändningar. Tunga remissinstanser vände sig mot vad man uppfattade riskerade leda till en statlig inblandning i lönebildningen. Ganska snart kom dock dessa farhågor på skam. I den utvärdering av Medlingsinstitutet som gjordes 2006 konstaterades att det hade etablerats ett brett förtroende för institutet och dess medlare. De första formativa åren under ledning av myndighetens förste generaldirektör lade grunden för detta förtroende, som sedan byggdes vidare på av de myndighetschefer som följde. Det är en delikat uppgift att leda en statlig myndighet på ett verksamhetsområde som ”ägs” av arbetsmarknadens parter och därvid balansera samhällsintresset av en väl fungerande lönebildning med grundläggande principer om partsautonomi och avtalsfrihet. Institutets kloka medlare har genom alla år bidragit till att förtroendet för myndigheten kunnat upprätthållas.

Det förhållandet att parternas avtal om förhandlingsordningar med medling i egen regi har minskat i antal och omfattning, vilket de inte hade gjort vid utvärderingen 2006, kan också ses som ett tecken på att förtroendet för Medlingsinstitutet står sig. Även om orsakerna till att sådana avtal sagts upp primärt torde ha handlat om ”partsinterna” överväganden har risken att hamna i Medlingsinstitutets klor i vart fall inte gjort att (de uppsagda) avtalen levt vidare. Vidare kan sägas att även om de politiska uppfattningarna om myndigheten och dess uppdrag från början var partiskiljande, tycks också hela det politiska systemet sedan länge i vart fall tillräckligt tillfreds med sakernas tillstånd. Inga skiftningar från rött till blått och vice versa har genom åren medfört några ändringar av myndighetens uppdrag.

Ett brett förtroende för Medlingsinstitutet i all ära. Men hur väl lönebildningen fungerar beror naturligtvis främst på hur parterna agerar och hanterar det ansvar statsmakterna av hävd givit dem. Under Medlingsinstitutets levnad har arbetsmarknad och ekonomi genomgått ett antal påfrestningar och kriser av olika slag: finanskrisen 2008, covidkrisen 2020/2021 och inflationskrisen 2022/2023 för att nämna några. Med facit i hand måste sägas att parterna har klarat dessa utmaningar väl. Medlingsväsendets främsta uppgift är att underlätta för parterna att ta sitt ansvar för lönebildningen. Ju mindre vi använder de få tvångsmedel vi har desto bättre, det betyder att parterna tar sitt ansvar. Samtidigt kan man nog anta att tvångsmedlens existens emellanåt kan påverka parternas agerande. De samtycker normalt till medling om det föreligger hot om stridsåtgärder i vetskapen om att institutet kan besluta om tvångsmedling. De kommer till medlingsförhandling i vetskapen om att de annars kan föreläggas att göra det. De skjuter själva upp stridsåtgärder i vetskapen om att institutet annars kan besluta om det.

Formuleringen i Medlingsinstitutets instruktion, att myndigheten ska ”ta tillvara och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den internationellt konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll” kan tyckas något riskabel - att uppdraget bygger på ett slags statiskt tillstånd om arbetsmarknadsparternas uppfattning. Men detta är samtidigt kärnan i det nuvarande lönebildningssystemet. Det kan också uttryckas så att om det inte längre finns någon samsyn, måste inriktningen av myndighetens uppdrag omformuleras. Det kan nämligen inte uppfattas så att Medlingsinstitutet ska försöka vidmakthålla en samsyn som inte längre finns.

Lönebildningen är parternas ansvar och Medlingsinstitutets uppdrag att verka för en väl fungerande lönebildning bygger på att det finns en bred acceptans bland arbetsmarknadens parter för det rådande systemet. Som nämnts är det numera ovanligt med tvister som handlar om krav på kostnadsökningar utöver industrimärket. Så länge parterna ser fördelarna med det nuvarande lönebildningssystemet och Medlingsinstitutets roll i detta finns det anledning att tro att det kommer leva vidare ett tag till. Några säkra förutsägelser om utvecklingen på längre sikt låter sig dock inte göras. Framtiden beskrivs som bekant bäst i efterhand.



Medlingsinstitutet

Box 1236

111 82 Stockholm

Telefon: 08-545 292 40

info@mi.se

www.mi.se

Omslagsfoto: Albert Yuralaits