

SAMMANFATTNING

I detta arbete presenteras en ny metod för att lösa intressetvister på arbetsmarknaden, *slutbudsmetoden*. Den har under de senaste årtiondena använts i bl.a. USA och Storbritannien, men är i stort sett okänd i Sverige. Slutbudsmetoden går ut på att parterna, sedan de misslyckats att nå en uppgörelse vid förhandlingar eller medling, får lämna ett slutligt bud med förslag till lösning av tvisten till en medlare eller skiljeman. Denne skall välja en av de båda tvistande parternas slutliga bud som uppgörelse och har inte själv någon möjlighet att göra ändringar i eller tillägg till budet.

Det är en etablerad uppfattning att det i första hand är parterna på den svenska arbetsmarknaden som genom förhandlingar svarar för lönebildning och andra villkor i arbetslivet. Det är också arbetsmarknadens parter som bär huvudansvaret för att arbetsfreden upprätthålls. Grundstommen i det nu gällande regelsystemet för förhandlingar och konfliktlösning utformades redan kring sekelskiftet. Den svenska arbetsmarknaden har under mycket lång tid varit jämförelsevis lugn och stabil. Under de senaste åren har emellertid det traditionella systemet visat sig allt mer otillräckligt. Avtalsrörelserna har blivit långdragna och antalet stridsåtgärder har ökat. Flera omfattande och allvarliga konflikter, särskilt på den offentliga delen av arbetsmarknaden, har ägt rum. Stigande arbetskraftskostnader har drivit på inflationen. Regering och riksdag har kommit att involveras i förhandlings- och lönebildningsprocessen i en omfattning som tidigare varit främmande för den svenska arbetsmarknaden.

Under 1980- och början av 1990-talet har den bristande effektiviteten i förhandlings- och konfliktlösningssystemet uppmärksamrats i flera statliga utredningar. I den senaste av dessa, den s.k. löneförhandlingsutredningen

(SOU 1991:13), föreslås bl.a. förstärkningar av det statliga förlikningsväsendet och att lagstiftning om samhällsfarliga stridsåtgärder skall införas. Dessa tankar har ännu inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

Svårigheterna för arbetsmarknadens parter att under senare år nå fram till uppgörelser har flera förklaringar. En av dessa kan vara att tekniken i de traditionella metoderna för förhandlingar och konfliktlösning helt enkelt inte passar för den moderna arbetsmarknaden. Det borde därför vara angeläget att sprida kunskap om och diskutera nya tvistelösningsmetoder, som kan ge impulser till att vitalisera och förnya det svenska systemet.

På den svenska arbetsmarknaden är medling via det statliga förlikningsinstitutet den normala metoden att försöka lösa intressetvister när parterna inte lyckats komma överens i egna förhandlingar. Förlikningsväsendet är till sina huvuddrag oförändrat sedan sin tillkomst 1906. Praktiskt taget alla tvister av någon betydelse som går till medling blir lösta inför medlare. Medlingsförhandlingarna har dock under senare tid tenderat att bli långdragna och ofta förbundna med konfliktåtgärder. Detta gäller särskilt för medling på den offentliga sektorn.

Skiljeförfarande i intressetvister har aldrig varit särskilt utbrett på den svenska arbetsmarknaden. I andra länder har dock skiljedomsförfarandet utvecklats och varierats. En sådan variant är slutbudsmetoden. Den används som en av ett antal modeller för skiljeförfarande i intressetvister på den offentliga sektorn i USA. Det är här metoden anses ha uppkommit och det finns en tämligen rikhaltig forskning och litteratur på området. Metoden tillämpades på den amerikanska arbetsmarknaden för första gången 1972. Flera delstater och städer har föreskrivit slutbudsmetodens begagnande då förhandlingarna strandat för hela det offentliga området eller enbart för vissa yrkeskategorier, t.ex. poliser och brandmän. Det förekommer även ett litet antal frivilliga överenskommelser om användande av slutbudsmetoden på den privata sektorn i USA. Flera fältstudier över slutbudsmetodens tillämpning, mestadels från metodens tidigaste år, finns refererade i litteraturen.

Även på den brittiska arbetsmarknaden finns erfarenheter av metoden. Här tillämpas den dock främst på den privata sektorn och grundar sig på frivilliga överenskommelser mellan parterna. Bestämmelser om att tvister skall avgöras genom slutbudsskiljedom ingår oftast som en del i ett s.k. fredsavtal. Sådana

avtal har i huvudsak slutits av vissa fackföreningar och förekommer i första hand hos japanska bolag som etablerat sig i Storbritannien. Avtal om slutbuds-metoden har emellertid under senare år fått en ökad spridning och återfinns numera även hos brittiska företag. Fredsavtalen innehåller ofta, förutom regler om att tvister skall avgöras genom bindande skiljedom, bestämmelser om att endast en facklig organisation sluter avtal för alla anställda, regler om med-inflytande och utbildning samt liknande status för arbetare och tjänstemän.

De praktiska erfarenheterna från andra länder av slutbudsmetoden är hittills begränsade, men generellt sett positiva. De härrör emellertid från arbetsmarknadssystem som väsentligen skiljer sig från det svenska. Någon jämförelse med tillämpning av metoden på arbetsmarknaden i andra länder och svenska förhållanden är inte äsyftad i detta arbete. Det kan dock dras flera generella slutsatser om slutbudsmetoden som ett sätt att lösa tvister, vilka kan relateras till den svenska arbetsmarknadens förhållanden.

Användandet av slutbudsmetoden skall motverka att parterna har alltför långtgående yrkanden. Traditionella förhandlingsmetoder stimulerar parterna att vidhålla extrema krav för att på så sätt få ett bättre utgångsläge inför slutomgången i förhandlingarna eller i medlingen. Vid slutbudsmetoden måste parterna i stället ta hänsyn också till motpartens och skiljemannens perspektiv. Genom att parterna måste överväga balansen mellan de egna önskemålen om bästa möjliga utfall och sannolikheten att vinna, dvs. att få sitt slutbud antaget, undviks överbud. Metodens främsta fördel anses vara att den uppmuntrar parternas egna förhandlingar så att realförhandlingar hålls i syfte att nå fram till förnuftiga slutbud. Denna process förväntas då i många fall medföra att parternas bud kommer så nära varandra att de själva på sedvanligt sätt når fram till ett avtal. Metoden har även andra positiva drag: det är en billig och snabb tvistelösningsmetod, som inte ensidigt gynnar någon part. Parterna måste sätta sig in i motpartens resonemang och den som kan presentera de bästa skälen för sitt slutbud har störst chans att få sitt bud antaget.

Slutbudsmetoden anses särskilt lämplig när tvisten avser en begränsad sakfråga utan för många bytesobjekt. I tvister med många vitt skilda frågor eller med många parter kan det vara svårt för slutbudsmannen att kunna ta ställning till olika slutbud. Buden kan innehålla rimliga förslag i vissa avseenden och helt orimliga på andra punkter. Parterna kan göra det till en del av sin taktik att

utforma ett i övrigt attraktivt slutbud, som innehåller en faktor som parten aldrig skulle ha en chans att få igenom vid en förhandling. Det kan vara så att inget av buden är möjligt att anta som uppgörelse.

För att undvika ovan nämnda problem finns det slutbudssystem som konstruerats så att parterna får lägga ett slutbud i varje enskild tvistefråga, *särfrågelösning*, i stället för ett enda fullständigt förslag till lösning, *paketlösning*. Det finns argument såväl för som mot båda dessa metoder och de kan passa bättre eller sämre för olika tvistesituationer. Generellt sett kan sägas att särfrågemetoden ger möjlighet till betydligt större flexibilitet, men inte utövar samma påtryckning på parterna att komma fram till skäliga bud, och att tvistelösningen kan fördröjas genom att tvistefrågorna delas upp. Det finns olika möjliga blandformer mellan dessa båda huvudmetoder.

Den främsta kritiken mot slutbudsmetodens användande gäller de uppgörelser som kan bli resultat av att slutbud antas. Det finns inga garantier för att slutbudet är lämpliga eller ens möjliga att genomföra i praktiken. Fungerar uppgörelsen dåligt och parterna känner sig missnöjda kan detta påverka kommande förhandlingar och tvistelösning negativt. Men när parterna inte förmår komma fram till en förhandlingsuppgörelse måste någon annan tvistelösningsform väljas, och de är alla förbundna med någon negativ bieffekt. Huvudsyftet med slutbudsmetoden är inte att skapa bra uppgörelser; framförhandlade uppgörelser torde i de flesta fall vara överlägsna alla andra typer av uppgörelser. Det är i stället meningen att kostnaderna för parterna skall öka, om de inte själva når fram till en uppgörelse. Vetskapen om slutbudsmetodens begagnande skall utgöra en stridsåtgärdsliknande påtryckning på parterna utan att medföra de ökade kostnader och svårigheter för samhället och tredje man som stridsåtgärder ibland kan leda till.

Att tillämpa slutbudsmetoden på den svenska arbetsmarknaden skulle vara ett sätt att förbättra de tekniska delarna av förhandlings- och konfliktlösningssystemet. I de fall ett slutbud kommer att utgöra uppgörelsen mellan parterna skulle denna vila på de traditionella förhandlings- och avtalsfriheternas grundvalar. Parterna har fortfarande huvudansvaret för uppgörelsen. De kunniga och erfarna parterna kan förväntas ha en god uppfattning om var ett skäligt slutbud bör ligga och kapacitet att utforma bud av god kvalitet.

Vid en diskussion om hur slutbudsmetoden skulle kunna tänkas användas på den svenska arbetsmarknaden, i samklang med det befintliga systemet för förhandlingar och konfliktlösning, finns många frågor att beakta. Det är viktigt att ta ställning till var metoden skulle kunna passa in i det nuvarande systemet. Eftersom medling som tvistelösningsmetod fungerar så väl och är så inarbetad på den svenska arbetsmarknaden, medan skiljedomsmetoden aldrig varit särskilt utbredd, torde slutbudsmetoden som en fortsättning av medling, *slutbudsmedling*, vara det som närmast är aktuellt att diskutera för svenskt vidkommande.

Andra grundläggande frågor för en eventuell anpassning av metoden till det svenska systemet, som diskuteras i detta arbete, är:

- bör slutbudsmetoden införas avtals- eller lagstiftningsvägen,
- skall metoden ha generell tillämpning, eller bara beröra vissa sektorer eller branscher,
- skall den vara en fortsättning av det traditionella medlingsförfarandet med samme medlare, eller en helt ny tvistelösningsprocess efter avslutad medling,
- när och hur skall slutbuden läggas fram och vilken form skall de ha,
- på vilket sätt kan ett slutbud transformeras till bindande kollektivavtal,
- hur bör slutbudsmedlare utses m.m?

Det finns mycket som tyder på att den svenska förhandlings- och konfliktlösningsmodellen behöver reformeras och anpassas till den moderna arbetsmarknaden. På den svenska arbetsmarknaden finns en lång tradition med ansvarskännande parter, som i stora drag själva reglerar sina mellanhavanden. I dag tycks svensk arbetsmarknad stå inför grundläggande förändringar, inte minst genom internationaliseringen och påverkan av EG:s regelsystem. Ett sätt att vara öppen för förändringar, men att samtidigt kunna ta till vara vad som fungerar väl i den traditionella modellen, kan vara att prova nya metoder för konfliktlösning. Någon idealmodell för tvistelösning på arbetsmarknaden finns inte, men när gamla lösningar visar sig otillräckliga fordras nya idéer och öppna attityder för att bevara goda partsförhållanden och undvika konflikter.