

Susanne Fransson & Eberhard Stüber

Samverkan och lönekartläggning

– en rättsutveckling

För att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i löner och anställningsvillkor mellan kvinnor och män ska arbetsgivare i samverkan med facket, eller annan företrädare för de anställda, kartlägga löner och anställningsvillkor på arbetsplatsen samt utarbeta handlingsplan för konkreta åtgärder. Samverkan ses här som något naturligt och inblandade parter förutsätts företräda samma värderingar och intressen. Genom ”självsanering” ska parterna skapa nya sakliga normer för lönesättning. Förändringar i jämställdhetslagens lönekartlägningsbestämmelser per den första januari 2001 väcker en rad intressanta frågeställningar. Löner och anställningsvillkor är i huvudsak en avtals- och förhandlingsfråga som hör hemma inom det så kallade självreglerande systemets ramar. Samtidigt förutsätter jämställdhetslagen att de lokala parterna i samverkan ska bedriva en självsanerande verksamhet som ska garantera sakliga normer för lönesättning. Samverkansbegreppets vaghet leder till oklarheter och problem i det praktiska arbetet, vilket knappast gynnar syftet med lagstiftningen.

Begreppet samverkan är mångtydigt i sin användning på den svenska arbetsmarknaden. Vi finner begreppet i arbetsmiljö-

lagen, i kollektivavtalen, i anknytning till medbestämmandelagens regler och i jämställdhetslagens regler om aktiva åtgärder. Det senaste samverkansbegreppet i form av ”samråd” finner vi i direktiv 2002/14/EG om Information och samråd som för närvarande är föremål för implementering i Sverige.

I denna artikel tar vi utgångspunkt i det samverkansbegrepp som inte alls har problematiserats i forskningen, nämligen jämställdhetslagens. Jämställdhetslagens regler om lönekartläggning och handlingsplan har

Susanne Fransson är juris doktor i civilrätt och arbetar som lektor vid högskolan Trollhättan/Uddevalla.
Eberhard Stüber är juris kandidat och arbetar som utredare vid JämO i Stockholm.
Susanne.Fransson@htu.se

som syfte att arbetsgivare ska upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i löner och anställningsvillkor mellan kvinnor och män. Arbetsgivare ska i *samverkan* med facket eller med representanter för de anställda genomföra vad vi kallar för *självsanering* i den klassiska tvistefrågan om lön och anställningsvillkor. Den fråga vi ställer oss är: Låter sig detta göras? Historiskt sett har förhandlings- och avtalsfrihet gällt som ledord, utifrån att lönefrågan hör hemma i ett *självreglerande* system som bygger på ett konfliktperspektiv.

Inledningsvis vill vi beskriva konkreta problem som hör samman med att samverkansbegreppet i jämställdhetslagen har mycket lösa konturer jämfört med medbestämmandelagens regler. Dessa oklarheter leder till praktiska problem för arbetsgivare och fackliga organisationer på lokal nivå, vilket knappast gynnar arbetet med samverkan för jämställda löner. Artikeln kommer inte att ge ett detaljerat svar på alla de praktiska frågor som vi konfronterats med. Vårt syfte är att försöka bringa klarhet i begreppet samverkan genom att sätta in problematiken i ett arbetsrättsligt och EG-rättsligt sammanhang.¹ I första hand kommer vi att relatera samverkansbegreppet till medbestämmandelagens regler om information och förhandlingar och lönekartläggningsfrågan till frågan om självreglerande och självsanerande system. Vi avslutar med en sammanfattande analys av rättsutvecklingen och med förslag på möjliga vägar för att hantera de redovisade problemen.

Oklarheter och praktiska problem

För att ytterligare beskriva problematiken vill vi kort nämna några oklarheter och praktiska problem som vi stött på i vår verksamhet:

Vad är syftet med samverkan?

- Måste samtliga löner analyseras på individnivå och hur mycket information behöver arbetsgivaren lämna ut?

När i tiden ska samverkan ske?

- Arbetsgivaren har kallat till en samverkansförhandling. Fyra dagar i förväg får de fackliga representanterna en fyrfärgsbroschyr. Med hjälp av tjugiga diagram presenteras arbetsvärdering, lönekartläggning, analys och handlingsplan. Till sin hjälp har arbetsgivaren haft företaget Lönekonsulter AB som utfört merparten av arbetet. Skulle facket med framgång kunna hävda att samverkan inletts för sent?

Hur ofta ska samverkan ske?

- Ska kartläggnings- och analysarbetet ske före eller efter lönerrevision eller både och?
- Hur ska facket agera när en arbetsgivare skyller på tidsbrist och att prioriteringar inom HR avdelningen medför att tiden för samverkan måste reduceras i förhållande till tidigare ambitionsnivå?

Vilken grad av inflytande ska uppnås?

- Vilken betydelse har det om en fackklubb vägrar att godkänna förslaget på handlingsplan med hänvisning till såväl innehåll som till att samverkan ej har skett?

Vem ska arbetsgivaren samverka med?

- Vad gäller när det saknas facklig verksamhet på arbetsplatsen?
- Kan en arbetsgivare eller de anställda välja andra samverkansformer som inne-

1. Jämför SOU 1999:91, s 103 där det påtalas att "det är av vikt att klargöra skyldigheten att samverka". Se även Medlingsinstitutets årsrapport 2003, s 110.

bär att traditionella fackliga strukturer åsidosätts?

- En arbetsgivare vill enbart samverka med fackrepresentanter för organisationer som tecknat kollektivavtal. Kan en representant för exempelvis ett SACO-förbund, SAC eller Hamnarbetarförbundet nekas att delta i samverkansgruppen?
- Arbetsgivaren har i separata MBL-förhandlingar med de tre stora fackliga organisationerna analyserat löneskillnader per avtalsområde. Kan JämO ifrågasätta överenskomna samverkansformer och underkända resultatet?

Hur förhåller sig samverkansresultat till förhandlingsresultat?

- Det råder oenighet om en löneskillnad ska rättas till så snart som möjligt eller senast inom tre år. Kan frågan bli föremål för tvisteförhandling och kan stridsåtgärder tillämpas?
- En offentlig arbetsgivare har budgeterat för en viss lönekostnadsökning. Kan arbetsgivaren med fog hävda att resultatet i handlingsplanen innebär att det allmänna löneökningstrycket minskar i motsvarande grad?

Samverkan i lönekartlägningsfrågor

Inledning

Samverkansbegreppet är föränderligt i tid och rum. En exakt bestämning av begreppet låter sig därmed inte göras, utan sammanhanget ger det ett innehåll. Begreppet samverkan kan uppfattas som värdeladdat särskilt i kontexten samverkansavtal som alternativ till MBL-förhandlingar, dvs en mer informell samverkansstruktur jämfört med en formell förhandlingsstruktur. Om samverkan uppfattas som något positivt eller som ett betungande inslag i relationen

mellan parterna är beroende av samverkansfrågan och av resultatet.²

Frågan om samverkan i lönekartlägningsfrågor har också en kvantitativ sida: Samverkar de lokala parterna? En undersökning av materialet från JämO:s granskning av 531 privata arbetsgivares lönekartläggning, visar att i färre än en fjärdedel av de granskade företagen hade någon form av facklig samverkan skett. Denna förhållandevis låga siffra för facklig samverkan kan ha flera orsaker. En orsak kan vara att det inte framgår av det insända materialet huruvida samverkan skett. En annan orsak kan vara att facklig representation saknas på företaget (Fransson 2003). I en enkätundersökning, utförd av SIFO på uppdrag av JämO, ställdes frågan till de granskade arbetsgivarna om samverkan hade skett med facken eller med någon annan företrädare för de anställda. Svaret var att samverkan i någon form skett hos 68 procent av de arbetsgivare som besvarade frågan (JämO 2003). Hur stor andel av dessa arbetsgivare som hade samverkat med fackliga företrädare vet vi således inte.

Syfte och roller

En utgångspunkt för att förstå innebörden av samverkansbegreppet är att identifiera aktörerna och deras tilltänkta roller. Fram till lagändringen 2001 var det tydligt att ansvaret för lagens efterlevnad enbart låg på *arbetsgivaren*, rollen att utöva tillsyn över lagens efterlevnad tillföll enbart *JämO* och syftet med samverkan beskrevs i termer av

2. Levinsons (2004) undersökning visar att en negativ syn vuxit fram bland de lokala parterna avseende partssamverkan. 1996 ansåg exempelvis 70 procent av företagsledarna att partssamverkan var positivt för företaget, 2003 har andelen minskat till 46 procent.

att arbetsgivaren samråder och informerar *arbetstagarna*. I SOU 1999:91 underströks att det i en sådan samråds- och informations-skyldighet inte låg något krav om att komma överens med arbetstagsidans rörande upp-läggningen av lönekartläggningen. Över-läggning skulle först och främst gälla vilka kvinno- respektive mansdominerade grupper av arbetstagare som kartläggningen särskilt skulle inriktas på. Motivet till att samverkanskravet i 2 § var en icke sanktionerad bestämmelse uttrycktes på följande sätt:

När man på två parter lägger ett krav på att samverka kan det inte vara rimligt att enbart den ena parten vid hot om vite har att bära ansvaret för att samverkan sker (SOU 1999:91, s 103).

I Scaniaärendet framgår att två av fyra fackliga organisationer förklarar att de inte var intresserade av att samverka i kartläggningsarbetet.³ Samverkanskravet hade därmed för arbetsgivaren karaktären av en skyldighet att tillhandahålla information och att lyssna på arbetstagarnas synpunkter. Vi menar att för arbetstagarna bör samverkanskravet snarare ses som en rättighet att utse samverkansrepresentanter, men likaså en möjlighet att avstå.

I förarbetena till lagändringen 2001 betonas fortfarande att samverkan inte innebär något krav på arbetsgivaren att komma överens med arbetstagsidans. Arbetsgivarens ansvar för att lagen efterlevs är oförändrat liksom JämO:s roll att utöva tillsyn över lagens efterlevnad. Däremot har det skett avsevärda förändringar avseende arbetstagsidans villkor och roll vid samverkan.

Lagändringen innebär att samverkan i lönefrågor ges en särställning i förhållande till övriga sakområden som ska behandlas i en jämställdhetsplan. När det gäller lönefrågor har facklig organisation som tecknar

kollektivavtal getts en särskild rätt till information. För den representant som utsetts att delta i arbetet med att kartlägga, analysera och upprätta handlingsplan för jämställda löner innebär detta att information även ska kunna erhållas om lön eller andra förhållanden som berör enskild arbetstagare.⁴ 12 § JämL ger visserligen inte facket en generell rätt att ta del av samtliga löner, men hänvisningen till medbestämmandelagens regler om tystnadsplikt i andra stycket innebär i praktiken att en klubbstyrelse har möjlighet till insyn i samtliga individlöner på ett företag. Genom de nya reglerna om fackets informationsrätt avseende lönefrågor blir kravet på samverkan indirekt vitessanktionerat. I en anmälan i december 2002 till jämställdhetsnämnden gjorde FTF (Facket för försäkring och finans) bruk av detta påtryckningsmedel. Anmälan till nämnden drogs tillbaka tre månader senare, efter att de lokala meningsskiljaktigheterna blivit lösta.

Samverkanskravet och sanktioner

Lagändringen 2001 innebär även att lagstiftaren tilldelat fackliga organisationer som tecknar kollektivavtal en tydligare roll vid sidan om JämO för att garantera lagens efterlevnad. 35 § JämL ändrades på så vis att central facklig organisation numera har möjlighet att på egen hand ansöka om vitesföreläggande, om en arbetsgivare inte följer bestämmelserna om aktiva åtgärder i 4–13 §§. I propositionen anges att det blir svårare för en facklig organisation att rättfärdiga sin

3. Jämställdhetsnämndens ärende nr 97–1, JämO / Scania BV AB.

4. Lagstiftaren har därmed hörsammat JämO:s synpunkter i det sk Scaniaärendet som myndigheten förlorade.

egen passivitet på området med hänvisning till att arbetsgivaren inte tar initiativ. Tale-rätten för organisationerna ses därför som ett sätt att stimulera och vitalisera det lokala aktiva arbetet. Förhoppningen är att de fackliga organisationerna därigenom ska ta ett större ansvar för jämställdhetsarbetet (prop 1999/2000:143, s 93). I propositionen ges detaljerade exempel på i vilka situationer en facklig organisation kan hota med ett vitesföreläggande om samverkansprocessen brister.⁵ Någon direkt sanktion avseende om samverkanskravet uppfyllts finns dock inte.

För att finna vägledning om den närmare innebörden av samverkansbegreppet ligger det närmast till hands att granska begreppets betydelse inom ramen för medbestämmandelagen. I förarbetena till jämställdhetslagen finns en mer eller mindre direkt hänvisning till MBL:

De former för arbetstagarinflytande som redan finns på arbetsplatsen torde vara lämpliga att använda också för jämställdhetsarbetet med löner (prop 1999/2000:143, s 93).⁶

Det innebär att procedurreglerna som beskrivs i medbestämmandelagen även ska vara vägledande för jämställdhetsarbetet såvida inte lagen avtalats bort och ersatts av ett sk samverkansavtal. Vi menar att de också torde vara särskilt lämpliga när det gäller frågan om *när* samverkan ska inledas. En vanlig fråga i samband med lönekartlägningsarbetet handlar just om i vilket stadium i arbetsgivarens beslutsprocess som arbetstagar sidan ska beredas möjlighet att samverka. Utgår man från att samverkansbestämmelserna i MBL ska vara vägledande finner man följande formulering i förarbetena:

Förhandlingar ska tas upp och genomföras så, att de kan bli ett naturligt och effektivt led i beslutsprocessen hos arbets-

givaren. Vad som anförs av arbetstagar sidan ska ha reella möjligheter att ingå på ett meningsfullt sätt i beslutsunderlaget. I många sammanhang, särskilt när det rör sig om mer omfattande eller komplicerade frågor, innebär detta att förhandlingen redan på ett tidigt stadium ingår som ett led i arbetsgivarens eget arbete med att skaffa fram beslutsunderlag och att i övrigt förbereda beslutet. Förhandlingarna bör då tas upp tidigt under planeringsstadiet och bör sedan kunna bedrivas återkommande under det att frågan bearbetas och beslutet förbereds (prop 1975/76:105, bil 1, s 355f).

Inleds överläggningar mellan parterna i lönekartlägningsfrågor när viktigare beslut redan har fattats kan man knappast kalla förfarandet för samverkan.

Förändringar och ny rättspraxis

Över tiden har det blivit uppenbart att innebörden av och syftet med samverkansbestämmelserna i jämställdhetslagen kommit

5. Ett vitesföreläggande kan avse om lönekartläggning eller handlingsplan saknas, om arbetsgivaren underlåter att göra gruppering, om grupperingen inte motsvarar kravet på lika arbete, underlåtelse att göra lönejämförelser över gruppgränserna eller att genomföra visst/vissa led i bestämmelserna om kartläggning och analys, om arbetsgivaren berör frågan om löneskillnaden är saklig i den mening att den saknar samband, direkt eller indirekt med arbetstagarans kön, om det utförts en sådan analys som lagen föreskriver samt om handlingsplanen innehåller alla i lagen föreskrivna delar, exempelvis att göra kostnadsberäkning av lönejusteringar eller att tidsbestämma inom ramen för 3-års regeln.

6. Vissa praktiska anvisningar ges: "Samverkan inleds lämpligen med att arbetsgivaren vid överläggning samråder med arbetstagar sidan om hur arbetet enligt 10 § ska läggas upp..."

att förskjutas. Vid samverkansparagrafens tillkomst 1980 anknöt bestämmelsen till reglerna i den kollektiva arbetsrätten. Begreppet samverkan förknippades med en ren samråds- och informationsskyldighet gentemot arbetstagarna i frågor där arbetsgivaren har rätt att fritt leda och fördela arbetet. Detta synsätt anger fortfarande grunden i det aktiva åtgärdsarbetet. Där emot har kraven i samband med lönekartläggning blivit allt mer detaljerade och vites-sanktionens utformning har medfört ändrade villkor.

Ny rättspraxis på området markerar en förändring av samverkansbegreppetets innebörd. I början av 2004 förtydligade jämställdhetsnämnden att en lönekartläggning bör granskas särskilt noga om samverkan med arbetstagarna varit bristfällig och om det råder meningsskillnader mellan företrädare för olika grupper av arbetstagare. Nämnden förutsätter också att arbetet i *sin helhet* (vår kursivering) bedrivs i samverkan med arbetstagarna.⁷ Detta uttalande bör ställas i kontrast mot formuleringarna i Scaniaärendet fem år tidigare. Då ankom det inte alls på nämnden att ta ställning till hur samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare skulle utformas vid arbetet med lönekartläggning.⁸

Sammanfattningsvis kan sägas att vid en jämförelse med medbestämmandelagens förhandlingsregler är det påfallande att jämställdhetslagen i princip saknar procedur-regler. Genom ändringarna i jämställdhetslagen 2001 består lönekartlägningsbestämmelserna numera av tämligen detaljerade anvisningar och metoder för hur arbetet ska utföras. JämO tillämpar vid sin tillsyn ett protokoll som utifrån lagtexten identifierar tio steg som arbetsgivaren har att uppfylla (se bilaga 4 i JämO:s rapport till regeringen 2003). Genom vites-sanktionens utformning

ges därigenom indirekt en ram för vad samverkansgruppen måste åstadkomma.

Viktigare beslut om förändring

Det finns också direkta kopplingar mellan lönekartlägningsarbetet och reglerna om medbestämmande. I samband med ett lönekartlägningsarbete kan det uppstå situationer där detta aktualiseras på ett extra tydligt sätt. Arbetsgivarens primära förhandlings-skyldighet enligt 11 § MBL omfattar alla viktigare beslut om förändring inom företagslednings- och arbetsledningsområdet. Utgångspunkten är om den fackliga kollektivavtalsmotparten typiskt sett vill förhandla i frågan (prop 1975/76:105, bil 1, s 353). Genomför arbetsgivaren en arbetsvärdering, och i detta sammanhang även tar ställning till en inbördes viktning av olika lönesättande faktorer, har slutresultatet i regel karaktären av ett lönepolitiskt förändringsarbete. Detta arbete torde innehålla beslut som faller in under arbetsgivarens primära förhandlings-skyldighet. Uppfylls inte medbestämmandelagens förhandlingskrav av arbetsgivaren kan därmed reglerna om skadeståndsansvar enligt 54 och 55 §§ MBL aktualiseras.

Vem ska arbetsgivaren samverka med?

Samverkanskravet i 2 § JämL gäller i första hand gentemot den kollektiva lokala motparten, men finns ingen sådan ska samverkan ske med annan representant för de anställda. Finns det ingen facklig representant är det arbetsgivaren som får ta ställning

7. Jämställdhetsnämndens ärende 4-03, JämO / Närkes Elektriska AB, s 6 och 8.

8. I ärende 4-03 argumenterar de som är skiljaktiga att det inte bör ställas särskilda krav pga bristande samverkan.

ning till på vad sätt arbetstagarna lämpligast kan beredas möjlighet till samverkan. Formell rätt till relevant information för samverkan tillkommer dock enbart kollektivavtalsmotpart, vilket är en anpassning till 19 § MBL. Att det är lämpligt och tillåtet att ge samma information även till andra parter påtalas i förarbetena (prop 1999/2000:143, s 82).

I en rapport publicerad av Arbetslivsinstitutet uppmärksammas ett allt vanligare fenomen, nämligen förekomsten av arbetsplatser som saknar facklig verksamhet (Kjellberg 2003). Det illustreras av att fyra av tio Sif medlemmar och hälften av Metalls medlemmar i Stockholm arbetar på arbetsplatser som saknar fackklubb. Även här kan de lagstadgade kollektiva procedurreglerna ge vägledning utöver jämställdhetslagens allmänna krav på samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Lagens hänvisning till MBL leder i sådana fall vidare till förtroendemannalagen. I FML infördes 1991 regler om sk regional facklig verksamhet. I 3 §, 2 stycket regleras vad som gäller på mindre arbetsplatser där det saknas eget fackligt arbete. En arbetsgivare är då skyldig att låta regional facklig förtroendeman få tillträde och vara verksam i den omfattning som behövs för uppdraget.

Utvecklingen av MR-perspektivet

Det individbaserade mänskliga rättighets (MR)-perspektivet har fått en mer framträdande ställning inom arbetsrätten. I lönekartlägningsbestämmelserna kommer detta perspektiv till uttryck i kravet på jämförelse och lönejusteringar utan hänsyn till kollektivavtalsgränser. Därmed ruckas invida samverkansmönster mellan arbetsgivare och fackliga organisationer. Ansvar för att garantera individens rätt till lika lön ur ett MR-perspektiv gäller även i de fall där

en anställd saknar facklig tillhörighet. Detta faktum leder till en utmaning av grunden för fackliga representanters ansvarstagande.

Frågan om ansvar för lönekartlägningsbestämmelsernas efterlevnad och vem som ska tilldelas ökade resurser, då det är allmänt känt att lagens efterlevnad uppvisar stora brister, har fått förnyad aktualitet. Med anledning av att JämO vid flera tillfällen uppmärksammat regeringen på att en stor majoritet av landets arbetsgivare uppenbart struntar i lagens efterlevnad utreddes i en departementspromemoria frågan om länsstyrelserna ska få ett tillsynsansvar över lagen vid sidan om JämO (Ds 2001:433). Frågan utgör ett av de överväganden som Diskrimineringskommittén har att ta ställning till i sitt slutbetänkande år 2005.⁹ En väg är förstärkt myndighetstillsyn även på länsnivå. Denna lösning innebär en markering av att individuella rättigheter främst ska garanteras genom en effektiv myndighetstillsyn. En annan lösning som snarare anknyter till tankandet i termer av kollektiva aktörer är rejält ökade utbildningsresurser till arbetsmarknadens parter. Egenansvar och effektivare samverkan på arbetsplatserna blir då lösningen för att få ett större genomslag för syftet med lönekartlägningsbestämmelserna.

Självreglerande och självsanerande system

Inledning

Vilken typ av normer är lönekartlägningsreglerna och hur kan de beskrivas systemteoretiskt? Rättens förhållande och funktion till samhällelig aktivitet brukar beskrivas

9. Tilläggsdirektiv 2003:69 till Diskrimineringskommittén N 2002:06.

utifrån olika typer av motivationssystem. Hydén (1984, s 46–64) använder sig av indelningen självreglerande, intervenerande och planerade system. Vi vill tillföra en ny typ av motivationssystem, det självsanerande och ser lönekartläggningsreglerna som en särskild typ av intervenerande normer.

Självreglerande system

Självreglering har varit det mest utmärkande draget för den svenska och även den nordiska arbetsrättsliga modellen. Denna utveckling startade med 1906 års decemberkompromiss och fortsatte med 1938 års Saltsjöbadsavtal som milstolpar i den arbetsrättsliga utvecklingen. På den svenska arbetsmarknaden har principen om att lön och anställningsvillkor är en förhandlings- och avtalsfråga rått sedan början av 1800-talet. Kollektivavtal började slutas i slutet av 1800-talet med start i mansdominerade branscher. Kollektivavtalet var en ny rättslig figur och 1928 kom lagstiftning som reglerade den nya avtalsformen. Den svenska modellen har präglats av en hög grad av självreglering och av att kollektivavtalet, och inte lagstiftning, har varit det primära regleringsinstrumentet. Någon minimilönelagstiftning existerar således inte. Kollektivavtalet har i stället lagt golvet för lönesättningen, men det har också verkat som en konkurrenshämmande faktor. Parterna på arbetsmarknaden, inte politikerna, har varit de normerande aktörerna och möjligheten till självreglering genom det enskilda anställningsavtalet har varit begränsad (Fahlbeck 2002). I detta fall kan man verkligen tala om ett ”parternas prerogativ”.

Den kollektiva självregleringen utgår från ett *konflikt- och maktperspektiv*, vilket inte i sig står i motsats till att den svenska modellen bygger på samförståndslösningar.

Resultatet av självregleringen kom att kodifieras i lagstiftning på 1970-talet. I stora drag innebar inte detta några revolutionerande nyheter jämfört med de kollektivavtal och huvudavtal som redan gällde mellan parterna på arbetsmarknaden. Medbestämmandelagens regler innebar en formalisering av facket inflytande i arbetslednings- och företagsledningsfrågor och att brott mot reglerna sanktionerades civilrättsligt. Lagstiftningen kom dock att omfatta alla arbetstagare till skillnad från den kollektiva regleringen. Kollektivavtalens täckningsgrad är hög, 72 procent av de anställda i näringslivet omfattas av kollektivavtal (Medlingsinstitutet 2002). Stora delar av den arbetsrättsliga lagstiftningen är också semidispositiv, dvs kollektivavtalsbar, vilket i stor utsträckning bevarar partsautonomin. Parterna kan utifrån bransch och verksamhetsbehov avvika från lagstiftningen genom kollektivavtal och skapa egna normer. Normer som får en hög grad av legitimitet (Numhauser-Henning 2001).

Det självreglerande system som arbetsrätten bygger på innebär att lagstiftaren har skapat stort utrymme för parterna att avtalsvägen normera förhållandena på arbetsmarknaden. Självreglering innebär att parterna konstruerar spelregler för hur de ska förhålla sig till varandra i form av obligatoriska normer samt fredspliktsregler, men också i form av normer för löner och anställningsvillkor, så kallade normativa villkor. Konceptet bygger på paritetsideologi samtidigt som styrkeförhållanden är avgörande för det materiella resultatet i kollektivavtalets form (Fransson 2000a). Ytterst kan olika former av stridsåtgärder avgöra resultatet av självregleringen i oreglerade intressefrågor. Fredspliktsreglerna i lag och avtal är det pris parterna fått betala för rätten att självreglera.

Förutsättningarna för det självreglerande systemet har dock förändrats under de senaste decennierna. Utvecklingen har gått mot mer informella, decentraliserade och individuella strukturer. Uttryck för detta är exempelvis samverkansavtal medarbetarsamtal och individuellt avtalade löner. Nivån för förhandlings- och avtalslutande i frågor om löner och anställningsvillkor har gradvis förskjutits till de lokala parterna som dock förhandlar under fredsplikt.¹⁰

Intervention i det självreglerande systemet har också skett genom tvingande lagstiftning. I första hand har detta sin grund i EG-rätten där rättsakterna har en tvingande minimikaraktär.

Självsanerande system

Med utgångspunkt i EG-rättens utveckling kan vi se att såväl lagstiftning som självreglering i nya former används parallellt för att normera förhållandena på arbetsmarknaden, men att syfte och funktion delvis är annorlunda än i den semidispositiva arbetsrätten. Samspelet i jämställdhetslagen mellan offentligt rättsliga regler om lönekartläggning, analys och handlingsplan och civilrättsliga diskrimineringsförbud är ett exempel på en kombination som vi valt att kalla för ett *självsanerande system*.

Självsaneringen är tänkt att primärt äga rum inom ramen för jämställdhetslagens aktiva åtgärder. Detta uttrycks även i 10 § JämL att syftet är att

upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor.

I fortsättningen kommer vi att referera till de aktiva åtgärdsbestämmelserna när vi talar om begreppet självsanering. När vi däremot beskriver regelverket i sin helhet som ett "självsanerande system" inkluderar vi sam-

spelet med diskrimineringsförbuden. Det faktum att arbetsgivaren riskerar en anmälan om könsdiskriminerande lönesättning påverkar självfallet benägenheten att "självsanera".

Den självsanering som lönekartläggningsbestämmelserna i jämställdhetslagen påbjuder har en annan karaktär än den klassiska självregleringen. Syftet är att få arbetsgivare och fackliga företrädare att ändra sina värderingar, sina rutiner och att fatta *sakliga beslut* när det gäller löner och anställningsvillkor. Lagstiftningen bygger på att de lokala parterna företräder samma intresse och den grundläggande konflikten har definierats i värdemässiga termer (Edström 1994, s 36 ff och 44). De så kallade aktiva åtgärderna utgår för det första från ett *samförstånds perspektiv*, för det andra från att arbetsgivaren har det yttersta ansvaret och för det tredje från att bristande sanering kan stävjas med hot om viten och domstolsprocesser gentemot arbetsgivaren. Parterna har ålagts "ett särskilt ansvar" för att lösa "diskrimineringsproblem genom partsamverkan". För att resultat ska kunna uppnås anknyter de aktiva åtgärder till diskrimineringsförbuden (prop 1999/2000:143, s 79).

Syftet med reglerna är att starta aktiviteter på arbetsplatsnivå för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män i arbetslivet. Lagstiftningen ger här ett stort utrymme för arbetsplatsanpassade lösningar, när det gäller exempelvis kriterier för värdering av arbetsuppgifters svårighetsgrad, viktning inom ramen för en arbetsvärdering, för meritvärderingskriterier och för tolkning av

10. Se Medlingsinstitutets årsrapport 2003 avsnitt 3. Färre än tio procent de anställda omfattas av förbundsavtal utan lokalt inflytande över lönesättningen.

vad som är saklig grund för lönesättning, så länge tillämpningen inte är könsdiskriminerande. I botten ligger dock begreppen lika och likvärdigt arbete utifrån definitioner i förarbeten och lagstiftning (se exempelvis prop 1999/2000:143).

Självsanering innebär att arbetsgivaren och facket "frivilligt" ska samverka för att undersöka om det finns normer som är osakliga eller diskriminerande. Resultatet kan bli en ändring av tidigare värderingar och ingångna avtal. Kravet på samverkan är inte åtföljt av några civilrättsliga sanktionsregler. Självsanering måste utgå från *samförstånd* – att parterna gemensamt ändrar sina värderingar. Detta är självsaneringens logik (Fransson & Stüber 2003). I kravet att upprätta en handlingsplan för jämställda löner och anställningsvillkor ligger ett analytiskt arbete, ett arbete som inte rymms inom den vanliga modellen för förhandling och avtalslutande. Det materiella resultatet bör uppnås i konsensus, i annat fall äger arbetsgivaren frågan och kan därmed också göras ansvarig för resultatet, eller snarare för brister i resultat. Maktstrukturen är således tydlig. Självsanering är således baserat på existensen av arbetsgivarens prerogativ i en fråga, lön och anställningsvillkor, som normalt sett hör hemma i förhandlings- och avtalssystemet. Av tradition har frågor om lönesättning och lönebildning setts som renodlade intressefrågor.¹¹ Man kan finna argument för att arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet såväl förstärks som försvagas genom jämställdhetslagens bestämmelser. Å ena sidan förstärks arbetsgivarens prerogativ genom reglerna om samverkan jämfört med medbestämmandelagens regler om tolkningsföreträde i 35 § vid rättstvister om lön (Fransson 2000b, s 427). Å andra sidan inskränks arbetsgivarens rätt att godtyckligt agera i och med kravet på en sak-

ligt grundad lönesättning och kravet på en tämligen detaljerad redogörelse av bestämmelser och praxis vid lönesättning.

Jämställdhetslagens regler om lönekartläggning innehåller metoder som svarar mot utvecklingen mot individuell lönesättning. Lagen svarar här upp mot ett behov.¹² När det gäller frågan om samverkan utifrån ett samförståndsperspektiv ligger lagstiftningen i fas med utvecklandet av samverkansavtal med en mer informell struktur än MBL. Behovet av nya samverkansformer har påpekats bland annat i den senaste arbetsrättsutredningen (jämför Ds 2002:56, s 414f).

Sammanfattningsvis kan skillnaderna avseende självreglerande och självsanerande systems karaktäristika åskådliggöras enligt följande tablå:

<i>Självreglering:</i> Konfliktperspektiv	<i>Självsanering:</i> Samförstånds perspektiv
Förhandling	Samverkan
Formellt Kollektivavtalet	Informellt Ensidigt arbetsgivarbeslut
Stridsåtgärder	Anmälan

11. Se Fahlbeck (2002, s 125). Uppdelningen i intressefrågor och rättsfrågor är grundläggande för självregleringen på den nordiska arbetsmarknaden. Någon legaldefinition finns inte. Rättsfrågor är frågor som är lag eller avtalsreglerade, andra frågor är intressefrågor.

12. Det är numera inte ovanligt att man i centrala kollektivavtal finner krav på att lokala parter har ett gemensamt ansvar för att det inte i något avseende uppstår osaklighet i den lokala lönebildningen, bl a mot bakgrund av de förbud mot lönediskriminering som gäller enligt lag (exempelvis RALS 2002-2004).

Civilrättsligt sanktionerat	Offentlighetsrättsligt sanktionerat ¹³
Skadestånd	Vite
God sed	Sakliga skäl
Semidispositiv lagstiftning	Tvingande lagstiftning

Sammanfattande slutsatser och analys av rättsutvecklingen

Våra slutsatser är att oklarheterna kring samverkan i lönekartlägningsfrågor går att lösa utan ändringar av lagstiftningen. Själva begreppet samverkan måste inte definieras, men väl ges en tydligare form. Att föreslå ökad formalisering är kanske inte så trendmässigt, men vi vill trots detta hävda att syftet med lönekartlägningsreglerna skulle vinna på att formen för samverkan blev tydligare. Arbetsgivarens rättssäkerhet skulle öka om samverkanskravet formaliserades och fackets roll skulle stärkas i lönekartlägningsarbetet. I första hand är detta en fråga för de lokala parterna att avtala om, i andra hand en fråga för jämställdhetsnämnden att ge vägledning för hur gällande lagstiftning ska tolkas och tillämpas.

Som vi visat saknar jämställdhetslagen regler för *när och hur* parterna ska uppfylla samverkanskravet. Det torde därför vara praktiskt att inleda lönekartlägningsarbetet på så vis att de lokala parterna, eller arbetsgivaren och annan företrädare för de anställda, gemensamt avtalar om vilka personer som ska ingå i lönekartlägnings- och analysarbetet, tidsramar för de olika leden i lönekartlägnings- och analysprocessen, ungefärligt antal samverkanstillfällen och hur resultatet, dvs handlingsplanen för jämställda löner ska förhålla sig till den löneöversyn som är ett resultat av traditionella förhandlingar antingen i form av lönesamtal

eller med de enskilda fackliga organisationerna var för sig. Vi förespråkar således att arbetet med självsanering ska formaliseras med stöd i det självreglerande systemet. Ett exempel i denna riktning är 2004 års avtal för verkstadsindustrin. Enligt avtalet ska en gemensam arbetsgrupp underlätta det lokala arbetet med lönekartläggning bl a genom att utarbeta en branschanpassad vägledning samt anordna gemensamma seminarier.¹⁴

Vår analys av rättsutvecklingen av jämställdhetslagens samverkansregler leder i minst fyra aspekter bort från den klassiska kollektiva arbetsrätten och synen på partsamverkan på arbetsmarknaden:

För det första innebär självsaneringens logik att parterna i samförstånd ska ändra på de värderingar som legat till grund för osakliga löneskillnader. Samverkan kräver här att parterna i praktiken kommer överens, även om något uttalat krav att komma överens inte finns. I denna del överensstämmer utgångspunkten för samverkan med EG-rättens. I flera arbetsrättsliga direktiv anges att samverkan ska ske ”i syfte att nå en överenskommelse” (se Nyström 2002, s 295 samt angivna referenser i fotnot 135).

För det andra genom att kravet på samverkan inte knyts till förekomsten av kollektivavtal. I första hand tänker man sig att samverkan ska ske med den fackliga motparten, men om sådan saknas upphävs inte samverkanskravet utan ska genomföras med annan representant för de anställda. Undersökningar visar att detta också sker.¹⁵ Även i

13. Diskrimineringsförbuden är civilrättsligt sanktionerade med skadestånd.

14. Avtal mellan Teknikarbetsgivarna, Metall, Sif och CF 1 april 2004–31 mars 2007.

15. Fransson (2003, s 11). Samverkan hade skett med personalrepresentanter.

detta fall är rättsutvecklingen i linje med EG-rätten.

För det tredje innebär självsanering utifrån ett samförståndsperspektiv en uppluckring av konkurrenständandet mellan fackliga organisationer inom en arbetsgivares verksamhetsområde. För att samverka i lönekartläggningsfrågor krävs att parterna lämnar sina invanda förhandlarroller och gör löneanalyser över kollektivavtalsgränser. I denna del ligger jämställdhetslagens regler i fas med utvecklingen på arbetsmarknaden där kollektivavtalsstrukturen och indelningen i olika områden (arbetare och tjänstemän) är under förändring.

För det fjärde så omfattar reglerna ett individperspektiv. Parterna har ett samverkansansvar för att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga löneskillnader för alla anställda. Detta innebär att de fackliga organisationerna har ett ansvar även för oorganiserades löner och anställningsvillkor och också en rätt att få ta del av dessa uppgifter i samband med lönekartläggningsarbetet. Likalöneprincipen som en fråga om mänskliga rättigheter ger stöd för denna utveckling.

Sammanfattningsvis kan sägas att medbestämmandelagens och jämställdhetslagens regler om samverkan har olika utgångspunkter, vilket blir tydligt när vi ser på syftet med reglerna. Syftet med MBL är att det lokala facket ska få ett inflytande i frågor som innebär viktigare förändringar av verksamheten och anställningsförhållandena. Procedurreglerna, som exempelvis innebär att förhandling ska inledas i god tid innan arbetsgivaren fattar och verkställer beslutet, är garanten för att syftet, inflytandet, uppnås. Utgångspunkten är här konfliktperspektivet och det självreglerande systemets partsautonomi. Formerna är givna i lagstiftningen, men de är kollektivavtals-

bara, det vill säga starkare än så är inte interventionen. Syftet med samverkansreglerna i jämställdhetslagen är inte att ge facket ökat inflytande i lönefrågor. Samverkan har här inget bestämt syfte utan ses som något "naturligt" (prop 1999/2000:143, s 102). I samförstånd inom det självsanerande systemet ska arbetsgivare och fackliga företrädare, eller annan representant för de anställda, upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga löneskillnader. Metoderna för att genomföra detta arbete blir här garanten för syftet – jämställda löner. I detta arbete förutsätts alla inblandade parter företräda samma intressen och värderingar. I princip torde det vara få som idag förespråkar en osaklig eller diskriminerande lönesättning, men att påstå att lönefrågan inte längre är en intressefråga mellan parterna menar vi är att bortse från den grundläggande konflikten på arbetsmarknaden. Självsaneringens logik tillför en ny dimension och frågan om löner och anställningsvillkor kan inte längre enbart avhandlas som en intressekonflikt mellan parterna inom förhandlings- och avtalssystemens ramar. De nya roller som parterna har att ikläda sig behöver synliggöras och diskuteras i bredare sammanhang. Artikeln är vårt bidrag till denna diskussion.

Referenser

- Ds 2001:433, *Tillsynsansvar över jämställdhetslagen – en uppgift för länsstyrelserna?* Fritzes, Stockholm.
- Ds 2002:56, *Hållfast arbetsrätt – för ett föränderligt arbetsliv.* Fritzes, Stockholm.
- Edström Ö (1994) *MBL och utvecklingsavtalet Samverkansförhandlingar i företag.* Fritzes, Stockholm.
- Fahlbeck R (2002) "Industrial Relations and Collective Labour Law. Characteristics, Principles and Basic Features" i Wahlgren P (red) *Stability and Change in Nordic Labour Law.* Scandinavian Studies in Law, volume 43, Stockholm.

- Fransson S (2000a) "Freedom of Contract, Parity and Collective Regulation. The Development of Collective Labour Law in Sweden 1734–1995" i Pries R & van den Linden M (red) *The Rise and Development of Collective Labour Law*. Peter Lang, Bern.
- Fransson S (2000b) *Lönediskriminering. En arbetsrättslig studie av könsdiskriminerande löneskillnader och konflikten mellan kollektivavtal och lag*. IUSTUS, Uppsala.
- Fransson S (2003) *Lönekartläggning och handlingsplaner – en undersökning och analys av JämO:s granskning hösten 2002*. Rapport, JämO, Stockholm.
- Fransson S & Stüber E (2003) "Självsanering kan garantera sakliga löner" *Lag & Avtal*, nr 6.
- Hydén H (1984) *Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation*. Ds C 1984:12, Fritzes, Stockholm.
- JämO (2003) *Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner. JämO:s granskning och erfarenheter av de förstärkta reglerna från 1 januari 2001*. Rapport, JämO, Stockholm.
- Jämställdhetsnämndens ärende nr 97–1, JämO / Scania BV AB.
- Jämställdhetsnämndens ärende nr 03–4, JämO / Närkes Elektriska AB.
- Kjellberg A (2003) "Arbetsgivarorganisationer och fackföreningar i ett föränderligt arbetsliv" s 345–376 i von Otter C (red) *Ute och inne i svenskt arbetsliv. Forkare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete*. Arbetsliv i omvandling 2003:8, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Kommittédirektiv 2003:69 till Diskrimineringskommittén N 2002:06.
- Levinson K (2004) *Lokal partssamverkan – en undersökning av svenskt medbestämmande*. Arbetsliv i omvandling 2004:5, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Medlingsinstitutet (2002) *Fackföreningarnas roll i ett framtida Europa*. Rapport, Medlingsinstitutet, Stockholm.
- Medlingsinstitutet (2003) *Årsrapport*. Medlingsinstitutet, Stockholm.
- Numhauser-Henning A (2001) "Lagstiftning eller självreglering i arbetsrätten? Svaret är både och" *Svensk juristtidning*, 2001.
- Nyström B (2002) *EU och arbetsrätten*. Nordstedts juridik, Stockholm.
- Proposition 1975/76:105, bil 1, *Lag om medbestämmande i arbetslivet*.
- Proposition 1999/2000:143, *Ändringar i jämställdhetslagen m.m.*
- Ramavtal 2002-2004 mellan Arbetsgivarverket och SACO-S.
- SOU 1999:91, *En översyn av jämställdhetslagen*. Fritzes, Stockholm.