

Arbetsmarknadsdepartementet
Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö

Juridiska fakultetsstyrelsen
Professor Birgitta Nyström

Remiss: Fredsplikt på arbetsplatser där det finns kollektivavtal och vid rättstvister (Ds 2018:40)

A2018/01812/ARM

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av professor Birgitta Nyström.

Inledning

Strejkrätten är en grundläggande rättighet som skyddas i flera internationella och europeiska instrument som Sverige anslutit sig till. Rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden är dessutom inskriven i den svenska grundlagen. Enligt Regeringsformen 2 kap. 14 § kan rätten för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt arbetsgivare att vidta stridsåtgärder inskränkas genom lag eller avtal. När det gäller inskränkningarna i lagstiftning är dessa sparsamt förekommande, medan inskränkningarna genom avtal - här avses kollektivavtal, - är förhållandevis vanliga. Detta är en följd av den svenska traditionen på arbetsmarknaden; att det i första hand överlämnas åt arbetsmarknadens parter att reglera förhållandena i arbetslivet genom förhandlingar och kollektivavtal och att statsmakterna håller sig i bakgrunden. Frågor som i andra länder vanligen regleras genom lagstadgade inskränkningar i stridsrätten löses i Sverige i stor utsträckning genom överenskommelser mellan parterna i kollektivavtal. I ett internationellt perspektiv är rätten att vidta stridsåtgärder vidsträckt i Sverige, samtidigt som antalet förlorade arbetsdagar på grund av konflikter på arbetsmarknaden är förhållandevis lågt.

Samspelet mellan, å ena sidan, lagstiftaren och, å andra sidan, arbetsmarknadens parter, kan illustreras med att lagstiftarens hot om ingripanden i samband med stridsåtgärder i princip alltid har lett till så kraftfulla åtgärder från parterna att hotet om lagstiftning avvärijts. Här kan nämnas slutandet av Saltsjöbadsavtalet 1938, utformningen av huvudavtalen på den offentliga sektorn när stats- och kommunaltjänstemännen fick full förhandlings- och konflikträtt 1965, revision av dessa huvudavtal rörande sammansättningarna av de nämnder som ska avgöra stridsåtgärders samhällsfarlighet samt slutandet av Industriavtalet på 1990-talet. Det kan också noteras att den svenske lagstiftaren endast vid ett tillfälle, 1971, ingripit med lagstiftning för att få en konkret arbetsmarknadskonflikt att upphöra. I det internationella perspektivet är bristen på inblandning från statsmakternas sida för att förhindra eller att få slut på arbetsmarknadskonflikter ett utmärkande drag för den svenska arbetsmarknaden.

Lagförslaget i rubricerade departementspromemoria har framför allt sin bakgrund i en konkret konflikt i Skandinavians största hamn; Göteborgs Hamn. Denna

konflikt har fått kännbara konsekvenser när det gäller antalet förlorade arbetsdagar, verksamheten i hamnen samt ekonomi och transporter i regionen. Konflikten är enligt gällande regelverk lovlig, eftersom det inte råder något kollektivavtalsförhållande mellan arbetsgivaren i hamnen och Svenska Hamnarbetarförbundet, som organiserar majoriteten av arbetstagarna i hamnen. Gällande kollektivavtal för arbetet i hamnen är slutet mellan arbetsgivarens organisation Sveriges Hamnar, som är medlemmar i Svenskt Näringsliv, och Svenska Transportarbetareförbundet, som är anslutet till LO. Hamnarbetarförbundet har vidtagit flera strejker och blockader och arbetsgivaren har svarat med lockouter. Långvarig medling har varit resultatlös. Det är inte helt tydligt exakt vad Hamnarbetarförbundet vill med sina stridsåtgärder, men det är i vart fall helt klart att de inte avser att tränga undan det gällande kollektivavtalet i hamnen (vilket skulle ha inneburit att stridsåtgärden varit olovlig). Hamnarbetarförbundet är inte anslutet till någon huvudorganisation.

Förslaget i promemorian om förbud mot stridsåtgärder i rättsliga tvister kommer, i praktiken, i första hand att medföra begränsningar för en annan organisation som befinner sig utanför det etablerade förhandlingsväsendet; Sveriges Arbetares Centralorganisation (SAC) Syndikalisterna. Inte heller Syndikalisterna är anslutna till någon huvudorganisation.

Regeringen tillsatte 2017 Stridsåtgärdsutredningen med uppgift att överväga begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkor i ett kollektivavtal och i situationer där en arbetsgivare som redan är bunden av ett svenskt kollektivavtal är föremål för stridsåtgärder från en annan arbetstagarorganisation. Utredningen presenterade sitt arbete i betänkandet SOU 2018:40 Vissa fredspliktsfrågor. Parallellt med utredningens arbete hade arbetsmarknadens parter förhandlat om frågan och huvudorganisationerna LO, TCO, Saco och Svenskt Näringsliv kom med ett eget förslag till ändringar i medbestämmandelagen (MBL) för att uppnå nämnda syften. Den nu aktuella departementspromemorian, som är mycket kortfattad, bygger på arbetsmarknadsparternas förslag.

Lagförslaget består av två delar; en begränsning i strejkrätten i situationer där en arbetsgivare redan är bunden av ett kollektivavtal för arbetet i fråga och ett förbud mot stridsåtgärder i rättstvister.

Förslagets utformning

Att begränsa stridsrätten i situationer där arbetsgivaren redan är bunden av ett kollektivavtal för arbetet på det sätt som föreskrivs i den föreslagna 41 d § första stycket första punkten hindras inte av Sveriges internationella åtaganden. När det gäller förbudet mot stridsåtgärder i rättstvister strider detta förmodligen inte heller mot Sveriges internationella åtaganden (se vidare nedan).

I kollektivavtalsförhållanden finns det redan ett förbud mot stridsåtgärder i rättstvister. Att utsträcka detta förbud till att avse även situationer utanför kollektivavtalsförhållanden förefaller konsistent med det svenska systemet för tvistelösning på arbetsmarknaden. Intressetvister och rättstvister följer s.a.s. olika spår för tvistelösning, där båda normalt sett börjar med förhandlingar och där det yttersta medlet när det gäller intressefrågor är stridsåtgärder, medan rättsliga frågor har hänvändelse till domstol som sista möjlighet. Att utsätta motparten för påtryckningar i form av stridsåtgärder för att utverka sin uppfattning i en rättslig fråga kan det finnas berättigade invändningar emot. En stridsåtgärd i en rättstvist

kan medföra att den som utsätts för åtgärden tvingas avstå från någon rättighet som denne har enligt lag eller avtal.

Något som understryker åtskillnaden mellan rättsliga tvister och intressetvister är att det 2013 klargjordes i MBL 46 § att Medlingsinstitutets uppdrag gäller i tvister mellan, å ena sidan, en arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation och, å andra sidan, en arbetstagarorganisation och således inte i tvister där enskild är part. Medling sker enbart i tvister som har samband med slutande av kollektivavtal och det är endast arbetsgivare, arbetsgivarorganisation och arbetstagarorganisation som kan vara part i kollektivavtal, inte enskild arbetstagar. Under förlikningsväsendets tidigare historia kunde medlarna handlägga i stort sett alla former av meningsskiljaktigheter mellan parterna på arbetsmarknaden, således också rättstvister och tvister som avser enskilda arbetstagar.

Utformningen av förbudet mot stridsåtgärder i rättstvister i det aktuella förslaget reser dock en del frågetecken. I Stridsåtgärdsutredningens betänkande SOU 2018:40 föreslogs, att den första punkten i första stycket i den nuvarande MBL 41 §, som förbjuder stridsåtgärder i kollektivavtalsförhållanden om stridsåtgärden har till ändamål ”att utöva påtryckning i en tvist om kollektivavtals giltighet, bestånd eller rätta innebörd eller i en tvist huruvida visst förfarande strider mot avtalet eller mot denna lag”, skulle strykas, och att det i stället skulle införas ett andra stycke i 41 § som skulle gälla båda inom och utom kollektivavtalsförhållanden. Detta stycke föreslogs i utredningsbetänkandet få följande lydelse: ”Arbetsgivare och arbetstagar får inte vidta eller delta i stridsåtgärd som har till ändamål att utöva påtryckning i en tvist rörande ett avtals giltighet och bestånd eller angående innebörden och tillämpningen av avtal eller lag.” Den nu föreslagna regleringen innebär ingen ändring av den nuvarande 41 §, utan i stället föreslås en ny bestämmelse (41 e §) innebärande att ”Arbetsgivare och arbetstagar får inte vidta eller delta i en stridsåtgärd som har till ändamål att utöva påtryckning i pågående individuella tvister rörande innebörden eller tillämpningen av lag eller avtal.” Det är inte klart hur ordet ”individuell” ska förstås i denna mening. På sidan 59 i departementspromemorian anges som exempel på individuella tvister löneanspråk som grundar sig på anställningsavtal eller tvister om semesterersättning enligt semesterlagen. Vidare skrivs i promemorian: ”Om det i stället rör sig om en annan tvist än en individuell tvist, är det enligt paragrafen inte förbjudet att vidta eller delta i en stridsåtgärd som har till ändamål att utöva påtryckning i tvisten.” Något exempel på vad sådana tvister skulle kunna röra sig om anges inte. Om en individuell tvist gäller en enskild arbetstagar (eller arbetsgivare?), så bör det vara så att en kollektiv tvist riktar sig mot arbetsmarknadens organisationer. Då skulle man kunna tänka sig att en tvist om förhandlingsskyldigheten skulle falla utanför förbudet i den föreslagna 41 e §. Hur skulle en föreningsrättskränkning behandlas? Den har både en individuell och en kollektiv sida. Här är flera oklarheter som inte alls behandlas i promemorian.

Det förefaller således om lagförslaget inte kommer att innebära ett totalt förbud mot stridsåtgärder i rättsliga tvister i svensk rätt. Ett totalförbud skulle möjligen kunnat kritiserats utifrån Europarådets Sociala Stadga. Artikel 6 § 4 i Sociala stadgan skyddar i princip endast stridsåtgärder i intressetvister, men det är inte uteslutet att det finns vissa speciella situationer av annan karaktär som omfattas av artikel 6 § 4.

Det är inte heller tydligt hur MBL 41 § första stycket första punkten förhåller sig till den föreslagna 41 e §. På sidan 59 i promemorian anges att en tvist skulle kunna omfattas av förbudet både i 41 § och 41 e §. Varför en lösning med två olika, delvis

överlappande, stadganden valts och närmare hur detta kan komma att tillämpas i olika praktiska situationer är outrett i promemorian.

Avslutande synpunkter

Avslutningsvis vill juridiska fakultetsstyrelsen göra några principiella reflektioner. Det bör, både med hänsyn till den ordning som normalt råder på den svenska arbetsmarknaden, och med hänsyn till den dignitet som en grundläggande rättighet såsom strejkrätten har, det vara en allra yttersta åtgärd att göra inskränkningar i lag i rätten att vidta stridsåtgärder. I den föreliggande situationen finns det konkreta anledningar som gör att det från många håll upplevts som angeläget att finna en lösning. Den svenska modellen bygger på att arbetsmarknadens parter tar ett stort ansvar för arbetsmarknadens regelverk och funktionssätt. När en, eller några få, spelare på arbetsmarknaden inte följer de mer eller mindre uttalade, men inte lagstadgade, spelregler som traditionellt tillämpas, är detta en situation som är svår att lösa. Den svenska modellen bygger på ansvar, tillit och i grunden goda relationer mellan parterna och lagstiftaren samt en balans mellan dessa aktörer. Det kan då ytterst finnas skäl för att begränsa handlingsutrymmet för solospelare som rubbar denna balans.

Som inledningsvis nämndes har den svenska arbetsmarknadens parter av tradition visat ansvar för arbetsmarknaden och genom egna överenskommelser avstyrt ingrepp från lagstiftaren. Även i föreliggande situation har huvudorganisationerna gemensamt utarbetat ett förslag till lösning. Eftersom de problem som upplevs med gällande regler tar sikte på åtgärder från arbetstagarorganisationer som inte tillhör någon av dessa huvudorganisationer, har huvudorganisationerna vänt sig till lagstiftaren för att få sitt förslag infört i lag. Ifrågavarande departementspromemoria bygger därför på deras förslag. Å ena sidan, har alltså arbetsmarknadens dominerande och etablerade parter tagit sitt ansvar, men, å andra sidan, föreslås deras lösning leda till begränsningar för utomstående organisationer. Detta kan troligen försvaras med att de regler som nu föreslås införas är regler som, antingen redan gäller för kollektivavtalsbärande organisationer, eller som i alla fall alltid tillämpas av de etablerade organisationerna. Det är ändå anmärkningsvärt att det inte görs några allvarliga reflektioner i promemorian rörande inskränkningar i en viktig och grundläggande rättighet eller några överväganden beträffande en situation där de etablerade organisationerna gemensamt kan föreslå lagstiftning som begränsar andra organisationers handlingsutrymme. Förslaget får antas verka hämmande för att nya arbetstagarorganisationer bildas samt att organisationer utanför de etablerade huvudorganisationerna får svårare att etablera sig och reglera sina medlemmars anställningsvillkor i kollektivavtal. Förslaget är dock inte så långtgående att minoritetsorganisationernas rättigheter begränsas i en sådan utsträckning att det kan antas strida mot Sveriges internationella åtaganden.

Hur förslagets genomförande framledes kan komma att påverka den svenska arbetsmarknaden och konflikträtten i stort är emellertid svårt att bedöma, särskilt mot bakgrund av de outvecklade resonemangen i departementspromemorian.

Enligt delegation

Birgitta Nyström