

Vissa fredspliktsfrågor

Betänkande av Stridsåtgärdsutredningen

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:40

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24807-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

Regeringen beslutade den 22 juni 2017 att låta en särskild utredare överväga vissa ändringar i rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden (dir. 2017:70). Enligt kommittédirektiven skulle utredaren överväga om det är möjligt och lämpligt att begränsa rätten att vidta stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkor i ett kollektivavtal. Vidare skulle övervägas om det är möjligt och lämpligt att förändra fredspliktsreglerna i situationer där en arbetsgivare som är bunden av ett svenskt kollektivavtal med en arbetstagarorganisation utsätts för stridsåtgärder av en annan arbetstagarorganisation. Uppdraget skulle redovisas senast den 31 maj 2018.

Till särskild utredare förordnades den 22 juni 2017 arbetsrättsjuristen Tommy Larsson.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 2 oktober 2017 departementssekreteraren Maria Rasmussen, Arbetsmarknadsdepartementet, och från och med den 29 januari 2018 rätts-sakkunnige Per Larsson, Arbetsmarknadsdepartementet.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 2 oktober 2017 kanslirådet Elisabeth Kristensson, Näringsdepartementet, kanslirådet Maria Wiberg, Statsrådsberedningen och universitetslektorn Erik Sjödin, Stockholms universitet.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 10 juli 2017 departementssekreteraren Sigrid Solvin och från och med den 1 september 2017 f.d. arbetsrättsjuristen på Svenskt Näringsliv Lars Gellner samt f.d. förhandlingschefen på Svenska Elektrikerförbundet Ronny Wenngren.

Utredningen har tagit namnet Stridsåtgärdsutredningen. Arbetet har bedrivits i nära samråd med experter och sakkunniga.

Härmed överlämnas betänkandet *Vissa fredspliktsfrågor*
(SOU 2018:40).

Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i maj 2018

Tommy Larsson

/ Sigrid Solvin
Lars Gellner
Ronny Wenngren

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	21
1 Författningsförslag.....	31
1.1 Förslag till ändring av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.....	31
1.2 Alternativt förslag till ny 42 b § i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.....	35
2 Uppdraget och arbetet med utredningen	37
2.1 Uppdraget.....	37
2.2 Utredningens arbete	39
2.3 Utredningens sammansättning	40
2.4 Betänkandets disposition.....	40
3 Arbetsmarknadsmodellen och övergripande om svensk rätt.....	43
3.1 Stridsåtgärdsrättens roll för arbetsmarknadsmodellens funktion.....	43
3.2 Grundlagsskyddet för stridsåtgärder	45
3.3 Huvuddragen i medbestämmandelagens regler om fredsplikt i kollektivavtalsförhållanden.....	46
3.3.1 Bakgrund.....	46
3.3.2 Närmare om fredspliktsbestämmelserna	47

3.3.3	Organisationernas ansvar för fredsplikten	48
3.4	Något om begreppet stridsåtgärd.....	49
3.5	Olika tänkbara syften med en stridsåtgärd	50
3.5.1	Inledning.....	50
3.5.2	Åtgärder med flera syften.....	51
3.5.3	Syftet att utöva påtryckning i intressetvister	52
3.5.4	Syftet att utöva påtryckning i rättstvister.....	55
3.5.5	Sympatiåtgärder och politiska stridsåtgärder	60
3.6	Stridsåtgärder i syfte att teckna kollektivavtal med redan avtalsbunden part	63
3.6.1	Fredsplikten och vilka som är bundna av den	63
3.6.2	Rättsläget före medbestämmandelagen	64
3.6.3	Arbetsdomstolens praxis angående 42 § MBL	65
3.6.4	Sammanfattning	70
3.7	Regleringen av stridsåtgärder i huvudavtal på arbetsmarknaden.....	71
4	Sveriges internationella åtaganden i relevanta delar.....	77
4.1	Inledning.....	77
4.2	Europarådet.....	77
4.2.1	Europakonventionen	78
4.2.2	Europarådets sociala stadga	81
4.3	Internationella arbetsorganisationen (ILO)	86
4.3.1	ILO-konventionerna nr 87 och nr 98	87
4.4	EU-medlemskapets betydelse i nu aktuellt hänseende	94
4.4.1	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.....	95
4.4.2	Gemenskapens stadga om arbetstagarnas grundläggande sociala rättigheter.....	96

5	Stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkor i kollektivavtal	97
5.1	Uppdraget.....	97
5.2	Sammanfattande om gällande rätt.....	98
5.2.1	Stridsåtgärder i rättstvister.....	98
5.2.2	Politiska stridsåtgärder.....	98
5.2.3	Stridsåtgärder i syfte att påverka arbetsgivarens beslut i arbets- och företagsledningsfrågor	99
5.3	Allmänt om behovet av åtgärder.....	100
5.3.1	Medlingsinstitutets rapport	100
5.3.2	Parternas inställning.....	102
5.3.3	Utredningens slutsatser	103
5.4	Överväganden och förslag.....	104
5.4.1	Rätten att vidta stridsåtgärder bör inte göras beroende av att kollektivavtalsreglering krävs	104
5.4.2	Politiska stridsåtgärder bör tillåtas i samma utsträckning som i dag	105
5.4.3	Rätten att vidta stridsåtgärder i arbets- och företagsledningsfrågor bör inte förändras	106
5.4.4	Stridsåtgärder i rättstvister bör vara olovliga.....	109
5.5	Förslaget i förhållande till Sveriges internationella åtaganden.....	114
6	Stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare	117
6.1	Inledning.....	117
6.2	Konkurrens mellan kollektivavtal	117
6.2.1	Organisationernas gränsdragningshantering	118
6.2.2	Konkurrens mellan kollektivavtal i rättspraxis	123
6.3	Behovet av åtgärder.....	125
6.3.1	Några slutsatser utifrån gällande rätt	125
6.3.2	Medlingsinstitutets rapport	126
6.3.3	Konflikterna vid containerterminalen i Göteborgs hamn.....	129

6.3.4	Tidigare överväganden i frågan.....	130
6.3.5	Det finns skäl att lägga fram förslag	134
6.4	Några principiella överväganden.....	139
6.4.1	Frågan om inrättandet av en nämnd	139
6.4.2	Fackliga fri- och rättigheter måste beaktas.....	142
6.4.3	Förslag i förhållande till kollektivavtalets rättsverkningar m.m.....	143
6.4.4	Britanniaprincipen i 42 § första stycket bör lämnas oförändrad.....	144
6.4.5	En reglering bör gälla arbetstagarorganisationer	145
6.5	Utredningens förslag.....	147
6.5.1	En utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal	147
6.5.2	Regeln om en utsträckt fredspliktsverkan bör förses med undantag	156
6.5.3	Stridsåtgärder bör få anordnas för att få rättigheter som kollektivavtalspart	160
6.5.4	Stridsåtgärder bör tillåtas om parterna brukar förhandla om och vara bundna av kollektivavtal med varandra.....	165
6.5.5	Ett undantag som tar hänsyn till innehållet i det befintliga kollektivavtalet	169
6.5.6	Genomslaget för organisationernas gränsdragningshantering.....	180
6.5.7	Regleringens tillämpning i situationer med internationell anknytning	186
6.5.8	Skadestånd och rättegångsregler	194
6.5.9	Förslaget i förhållande till Sveriges internationella åtaganden.....	195
6.5.10	Något om det lämpliga i att förändra fredspliktsreglerna i aktuellt hänseende.....	202
6.6	Ett alternativt förslag	203
7	Förslagen i förhållande till EU-rätten	213
8	Förslagen i förhållande till regeringsformen	215

9	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	219
9.1	Ikraftträdande	219
9.2	Övergångsbestämmelser.....	219
10	Konsekvenser av förslagen.....	221
10.1	Allmänt om konsekvenserna av förslaget om en utsträckt fredspliktsverkan.....	221
10.2	Vilka som berörs av förslagen i betänkandet.....	222
10.3	Konsekvenser för arbetstagare och arbetstagarorganisationer	222
10.4	Konsekvenser för arbetsgivare och företag	225
10.5	Samhällsekonomiska konsekvenser	226
10.6	Konsekvenser för det allmänna.....	229
10.7	Konsekvenser ur ett regionalt perspektiv.....	231
10.8	Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor	234
10.9	Konsekvenser i övrigt	235
11	Författningskommentar	237
11.1	Förslag till ändring av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.....	237
11.2	Alternativt förslag till ändring av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.....	245
	Referenser	249
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:70	255

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att överväga vissa ändringar i rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden. Uppdraget har bestått i att analysera och ta ställning till om det är möjligt och lämpligt att

- begränsa rätten att vidta stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkor i kollektivavtal (undantaget sympatiåtgärder och indrivningsblockader), och
- förändra fredspliktsbestämmelserna i situationer där en arbetsgivare som är bunden av ett kollektivavtal med en arbetstagarorganisation utsätts för stridsåtgärder av en annan arbetstagarorganisation. I den delen har utredningen särskilt haft att undersöka om en nämnd ska inrättas som vid behov kan fatta beslut om samordning av kollektivavtal och om fredsplikt till följd av ett kollektivavtal.

Utredningen har funnit skäl att lägga fram förslag på lagändringar i båda dessa delar. I den del av uppdraget som rör rätten att vidta stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare läggs vid sidan av ett huvudförslag även ett alternativt förslag fram.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen och kollektivavtalet

Den svenska arbetsmarknadsmodellen kännetecknas av att arbetsmarknadens parter själva reglerar frågor om lön och andra anställningsvillkor i kollektivavtal. För att modellen ska fungera tillfredsställande krävs att kollektivavtalen täcker en så stor del av arbetskraften som möjligt. För modellens legitimitet krävs att flertalet arbetstagare organiserar sig och därigenom omfattas av kollektivavtal. För modellens funktion krävs att arbetsgivare antingen själva tecknar kollektivavtal eller blir bundna av sådana avtal genom att gå

med i en arbetsgivarorganisation som har kollektivavtal med en arbetstagarorganisation.

Stridsåtgärden är det medel som ytterst står till buds för arbetstagarorganisationer att utöva påtryckning på arbetsgivare att teckna kollektivavtal. Den fredsplikt som följer av ett kollektivavtal är i sig en viktig drivkraft för arbetsgivare att teckna kollektivavtal. Genom att teckna ett sådant avtal brukar i bland sägas att arbetsgivaren köper arbetsfred under kollektivavtalets giltighetstid.

Gränsdragning mellan olika kollektivavtal

På den svenska arbetsmarknaden finns ett antal centrala arbetstagarorganisationer, varav de flesta ingår i någon av de tre huvudorganisationerna LO, TCO och Saco. De centrala arbetstagarorganisationerna förhandlar på central nivå om kollektivavtal med ett ungefär lika stort antal organisationer på arbetsgivar sidan.

På den svenska arbetsmarknaden finns omkring 670 centrala kollektivavtal. Frågor om vilket av dessa kollektivavtal som bör tillämpas på visst arbete, på vissa kategorier arbetstagare eller i viss verksamhet, ibland kallad ”avtalsrätten”, hanteras i regel av de berörda arbetstagarorganisationerna själva. Hur den hanteringen ser ut beror bl.a. på mellan vilka organisationer frågan uppstår.

Att arbetstagarorganisationerna själva löser gränsdragningsfrågor innebär att det relativt sällan framställs krav på kollektivavtal från en arbetstagarorganisation mot en arbetsgivare som redan är bunden av ett tillämpligt kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation. Så kan dock ske exempelvis när arbetstagarorganisationerna i det enskilda fallet inte har enats i fråga om avtalsrätten eller där arbetsgivaren inte accepterar organisationernas gränsdragning.

Kort om rätten att vidta stridsåtgärder och om fredsplikt

Enligt 2 kap. 14 § regeringsformen har arbetstagarorganisationer, arbetsgivarorganisationer och enskilda arbetsgivare rätt att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden. Begränsningar i denna rätt får endast ske genom lag eller avtal.

Begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder finns bl.a. i medbestämmandelagen (MBL). Utgångspunkten är att arbetsgivare och

arbetstagare som är bundna av kollektivavtal i förhållande till varandra också är bundna av fredsplikt.

Fredsplikten innebär att en stridsåtgärd inte får vidtas om den har till ändamål att åstadkomma en ändring i avtalet eller att genomföra en bestämmelse som ska tillämpas efter att kollektivavtalet har upphört att gälla. Hur långt fredsplikten sträcker sig i det enskilda fallet beror på kollektivavtalets materiella innehåll men också på dess tillämpningsområde. Stridsåtgärder som vidtas i strid mot fredsplikten betecknas som olovliga.

I fredsplikten ligger också att det inte är tillåtet att vidta stridsåtgärder som har till ändamål att utöva påtryckning i en tvist om ett kollektivavtals giltighet, bestånd eller rätta innebörd eller i en tvist huruvida ett visst förfarande strider mot kollektivavtalet eller mot MBL. Den typen av tvist brukar kallas rättstvist.

Organisationernas ansvar för fredsplikten

Arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer har ett ansvar för fredsplikten genom att de inte får anordna eller medverka vid olovliga stridsåtgärder. En organisation som själv är bunden av ett kollektivavtal är skyldig att verka för att en medlem i organisationen inte vidtar en olovlig stridsåtgärd.

Rätten för en arbetstagarorganisation att vidta stridsåtgärder påverkas enligt gällande rätt i princip inte av att arbetsgivaren redan har ett tillämpligt kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation. I sådana fall kan en stridsåtgärd förklaras olovlig bara om den syftar till att angripa det befintliga kollektivavtalsförhållandet, den s.k. Britanniaprincipen.

Britanniaprincipen hindrar dock inte en arbetstagarorganisation från att vidta stridsåtgärder uteslutande i syfte att träffa ett kollektivavtal som reglerar villkoren för organisationens egna medlemmar.

Konkurrens mellan flera tillämpliga kollektivavtal

Om en arbetsgivare, frivilligt eller efter genomförda stridsåtgärder, tecknar ett kollektivavtal som helt eller delvis har samma tillämpningsområde som ett befintligt kollektivavtal finns vissa rättsliga

principer för hur situationen ska hanteras. I princip gäller att arbetsgivaren i sådana fall är skyldig att tillämpa de villkor om lön och andra anställningsvillkor som regleras i det först träffade kollektivavtalet. Om det senare träffade kollektivavtalet innehåller avvikande villkor får de villkoren alltså normalt inte något genomslag. Arbetsgivaren kan dock under vissa förutsättningar bli skadeståndsskyldig mot den arbetstagarorganisation som har tecknat det senare kollektivavtalet.

Det senare träffade kollektivavtalet får i övrigt samma rättsverkningar som det först träffade kollektivavtalet. Det innebär bl.a. att kollektivavtalet ger arbetstagarorganisationen den särskilda förhandlingsrätt och rätt till information som enligt MBL följer av att organisationen är bunden av ett kollektivavtal med arbetsgivaren. Ett annat exempel är att arbetstagarorganisationen får rätt att utse facklig förtroendemann under de förutsättningar som anges i förtroendemannalagen.

Stridsåtgärder i rättstvister ska vara olovliga

I betänkandet föreslås att stridsåtgärder i syfte att utöva påtryckning på motparten i rättstvister ska kunna förklaras olovliga. Regleringen föreslås till skillnad från i dag gälla även utanför kollektivavtalsförhållanden och även i fråga om rättstvister som har sin grund i andra avtal än kollektivavtal och i andra lagar än MBL.

Förslaget innebär att stridsåtgärder inte ska få vidtas när en tvist ytterst kan avgöras av domstol eller genom något annat rättsligt eller administrativt förfarande som det allmänna har ställt till parternas förfogande för det ändamålet. När sådana förfaranden finns tillgängliga har utredningen bedömt att det inte är rimligt att stridsåtgärder får vidtas.

En stridsåtgärd ska kunna förklaras olovlig om den till någon del har till syfte att utöva påtryckning på motparten i en rättstvist. Det ska alltså sakna betydelse om stridsåtgärden samtidigt har ett lovligt syfte.

Förslaget bedöms i princip endast få betydelse utanför kollektivavtalsförhållanden. I dag råder en utbredd uppfattning hos etablerade kollektivavtalsparter på arbetsmarknaden att stridsåtgärder inte ska användas för att genomdriva en ståndpunkt i någon rättstvist.

Sådana parter är i regel också bundna av huvudavtal och avtal om förhandlingsordning som innehåller villkor för hur rättstvister ska hanteras.

En utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal

Allmänt om förslaget och utredningens utgångspunkter

Att en arbetsgivare är bunden av ett kollektivavtal innebär normalt att arbetstagare som utför arbete som omfattas av avtalet har sådana villkor som brukar tillämpas i Sverige. I sådana fall har arbetsgivaren anslutit sig till det svenska kollektivavtalssystemet. Det fackliga intresset för andra arbetstagarorganisationer att reglera villkoren i ett kollektivavtal kan då bedömas vara mindre jämfört med om arbetsgivaren helt saknar kollektivavtal.

Kan en arbetsgivare inte räkna med att det råder fredsplikt under ett kollektivavtals giltighetstid riskerar drivkraften att över huvud taget teckna kollektivavtal att minska. Det skulle i sin tur riskera att äventyra den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Det förslag som läggs fram skyddar kollektivavtalsreglerade villkor under avtalets giltighetstid på ett annat sätt än i dag. Förslaget förväntas stärka kollektivavtalets ställning som fredspliktsinstrument och värnar därigenom den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Förslagets utformning innebär att fackliga intressen av att kunna uppnå ett kollektivavtalsförhållande även med redan kollektivavtalsbundna arbetsgivare tillgodoses. Förslaget påverkar inte heller rätten att vidta stridsåtgärder i syfte att reglera villkoren för arbetstagarorganisationens medlemmar när det befintliga kollektivavtalet inte håller en för arbetstagarna tillräckligt bra nivå. I den delen beaktas särskilt arbetstagarorganisationernas hantering av gränsdragningsfrågor med koppling till kollektivavtalens tillämpning.

En utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal som huvudregel

I betänkandet föreslås vad som kan kallas en utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal. En sådan utsträckt fredspliktsverkan innebär att ett kollektivavtal som huvudregel ska medföra fredsplikt även

för andra arbetstagarorganisationer än den organisation som själv är bunden av kollektivavtalet. Det är den fredspliktsverkan som följer av punktförbuden i 41 § första stycket MBL som avses. Eventuella begränsningar av fredsplikten som kollektivavtalsparterna själva har avtalat om omfattas inte av den utsträckta fredspliktsverkan.

Den utsträckta fredspliktsverkan ska bara omfatta frågor som kan anses vara reglerade i kollektivavtalet, dvs. den ska ha samma omfattning som gäller för den organisation som själv är bunden av kollektivavtalet. Den utsträckta fredspliktsverkan ska inte heller gälla utanför det befintliga kollektivavtalets tillämpningsområde. En arbetstagarorganisation ska alltså utan hinder av regleringen kunna gå till strid för att reglera villkoren för sådant arbete som inte omfattas av något kollektivavtal hos arbetsgivaren.

Undantag från den utsträckta fredspliktsverkan av ett kollektivavtal

Ett antal undantag från den utsträckta fredspliktsverkan av ett kollektivavtal föreslås. En grundläggande förutsättning är att den arbetstagarorganisation som vidtar stridsåtgärder mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare gör det i syfte att för egen del träffa ett kollektivavtal.

Undantagen är alternativa i förhållande till varandra. Det innebär att det ska vara tillräckligt för en arbetstagarorganisation att åberopa ett av undantagen.

Ett undantag för att kunna bli kollektivavtalspart

Det ska utan hinder av den utsträckta fredspliktsverkan vara tillåtet att vidta stridsåtgärder i syfte att teckna ett kollektivavtal som överensstämmer med det befintliga kollektivavtalet. Det kollektivavtal som krävs ska också ha minst lika lång giltighetstid som det befintliga kollektivavtalet.

En arbetstagarorganisation ska alltså få anordna stridsåtgärder i syfte att åstadkomma ett kollektivavtalsförhållande med arbetsgivaren. Därigenom kan organisationen få de särskilda rättigheter i förhållande till arbetsgivaren som ett sådant kollektivavtalsförhållande enligt svensk rätt innebär, t.ex. särskild förhandlingsrätt och rätt till

information enligt MBL samt en rätt att utse facklig förtroendeman enligt förtroendemannalagen.

Ett undantag för etablerade kollektivavtalsförhållanden

Huvudregeln om en utsträckt fredspliktsverkan ska inte förhindra stridsåtgärder i syfte att träffa ett kollektivavtal om den organisation som anordnar åtgärden brukar förhandla om och sluta kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor med arbetsgivaren. I sådana situationer ska arbetstagarorganisationen alltså inte i högre utsträckning än i dag behöva förhålla sig till att det redan finns ett tillämpligt kollektivavtal för det aktuella arbetet.

Syftet med detta undantag är främst att sedvanliga avtalsrörelser mellan vad som kan kallas etablerade kollektivavtalsparter inte ska störas.

Ett undantag för det fall det befintliga kollektivavtalet inte motsvarar vad som brukar gälla

Ett kollektivavtal som inte innehåller villkor som för arbetstagarna minst motsvarar vad som enligt kollektivavtal brukar gälla för det aktuella arbetet eller för den aktuella kategorin arbetstagare i Sverige ger inte någon utsträckt fredspliktsverkan. I sådana fall förhindrar alltså inte den föreslagna regleringen att en annan arbetstagarorganisation går till strid för ett kollektivavtal som reglerar lön och andra anställningsvillkor.

Undantaget syftar till att motverka att arbetsgivare kan åberopa fredsplikt i förhållande till andra än den avtalslutande arbetstagarorganisationen med ett kollektivavtal som innehåller sämre villkor än de som brukar gälla i motsvarande situation i Sverige. Det syftar också till att möjliggöra stridsåtgärder där det befintliga kollektivavtalet visserligen är tillämpligt och kan anses hålla en för arbetstagarna normal nivå, men där typiskt sett ett annat kollektivavtal brukar tillämpas på en viss kategori arbetstagare.

Vid bedömningen av om förutsättningarna enligt undantagsbestämmelsen är uppfyllda ska särskilt beaktas en eventuell gemensam uppfattning som de berörda arbetstagarorganisationerna har i

fråga om vilka villkor som enligt kollektivavtal brukar gälla i motsvarande situation. Eventuella gränsdragningsöverenskommelser mellan arbetstagarorganisationerna eller beslut om gränsdragning av en huvudorganisation på arbetstgarsidan får alltså genomslag i förhållande till den föreslagna regleringen.

Den utsträckta fredspliktsverkan i situationer med internationell anknytning

Den utsträckta fredspliktsverkan av ett kollektivavtal ska inte gälla när en stridsåtgärd vidtas med anledning av arbetsförhållanden som MBL inte är direkt tillämplig på. Det innebär att regleringen inte ska tillämpas exempelvis när stridsåtgärder vidtas mot ett utlandsflaggat fartyg i syfte att reglera villkoren för besättningen ombord.

Frågan om inrättandet av en nämnd

Utredningen har funnit att det i Sverige inte bör inrättas någon särskild nämnd som kan besluta om samordning av kollektivavtal och om fredspliktsverkan av ett visst kollektivavtal.

Ett alternativt förslag

I betänkandet läggs ett alternativt förslag fram som innebär att stridsåtgärder mot en arbetsgivare som redan har ett tillämpligt kollektivavtal ska få vidtas bara när syftet är att för egen del teckna ett kollektivavtal som medför fredsplikt mellan parterna. Undantag från regeln ska gälla i fråga om s.k. sympatiåtgärder, politiska stridsåtgärder och indrivningsblockader.

Skillnaden i förhållande till huvudförslaget är att det fortsatt kommer vara tillåtet för en arbetstagarorganisation att anordna stridsåtgärder i syfte att genomdriva villkor som avviker från regleringen i ett befintligt kollektivavtal. Sluts ett tillkommande avtal blir det – precis som i dag – en fråga om konkurrens mellan kollektivavtal vilket av avtalen som ska tillämpas i verksamheten.

Det alternativa förslaget syftar till att det ytterst ska kunna prövas av domstol om syftet med en stridsåtgärd verkligen är att träffa ett

kollektivavtal som medför fredsplikt mellan parterna. Om det utifrån omständigheterna i det enskilda fallet kan konstateras att en kollektivavtalsreglering som ger fredsplikt inte är det verkliga syftet bakom en åtgärd ska den kunna olovligförklaras.

Även stridsåtgärder i syfte att utöva påtryckning på motparten i rättstvister blir förbjudna i situationer där bestämmelsen är tillämplig.

Förslagen i förhållande till Sveriges internationella åtaganden och regeringsformen

Sverige är bundet av flera internationella åtaganden som berör skyddet för rätten att vidta stridsåtgärder, föreningsfriheten och rätten att förhandla kollektivt. Europakonventionen, Europarådets sociala stadga samt ILO-konventionerna nr 87 och nr 98 är de mest relevanta i sammanhanget. Utredningens har bedömt att de förslag som läggs fram är förenliga med dessa internationella åtaganden.

Förslagen bedöms också vara förenliga med regeringsformen.

Summary

The Inquiry has been instructed to consider certain amendments to the right to take industrial action in the labour market. The remit consisted of analysing and deciding whether it is possible and appropriate to:

- limit the right to take industrial action for purposes other than to regulate conditions in collective agreements (except for sympathy action and industrial action to recover unpaid wages), and
- change the provisions on peace obligations in situations where an employer who is bound by a collective agreement with an employee organisation is subjected to industrial action by another employee organisation. In this part of its remit, the Inquiry was especially instructed to examine whether a board should be established that, when necessary, can take decisions on coordinating collective agreements and on peace obligations resulting from a collective agreement.

The Inquiry has decided to present legislative amendments in both of these parts. In the part of its remit dealing with the right to take industrial action against employers already bound by collective agreements, an alternative proposal is presented alongside the main proposal.

The Swedish labour market model and the collective agreement

The Swedish labour market model is characterised by the fact that the social partners themselves regulate matters concerning wages and other conditions of employment in collective agreements. For the model to function in a satisfactory manner, collective agree-

ments must cover as large a proportion of the labour force as - possible. The model's legitimacy requires that the majority of employees organise themselves and so are covered by collective agreements. For the model to function, employers must either sign collective agreements themselves or be bound by such agreements by joining an employer organisation that has a collective agreement with an employee organisation.

Industrial action is the ultimate means available to employee organisations to exert pressure on employers to sign collective agreements. The peace obligation that follows from a collective agreement is in itself an important incentive for employers to sign collective agreements. By signing an agreement of this kind, it is sometimes said that the employer is purchasing industrial peace throughout the collective agreement's period of validity.

Demarcation between different collective agreements

There are a number of central employee organisations in the Swedish labour market, most of which are members of one of the three main organisations: the Swedish Trade Union Confederation (LO), the Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) and the Swedish Confederation of Professional Associations (SACO). The central employee organisations negotiate at central level on collective agreements with an approximately equal number of organisations on the part of employers.

There are some 670 central collective agreements in the Swedish labour market. Questions as to which of these collective agreements should be applied to certain jobs, certain categories of employees or certain activities, are generally handled by the employee organisations themselves. The way such matters are handled depends in part on the organisations between which the question has arisen.

The fact that employee organisations themselves resolve demarcation issues means that an employee organisation seldom makes demands for collective agreements of an employer that is already bound by an applicable collective agreement with a different employee organisation. However, this can happen, for example when the employee organisations in an individual case have not reached

consensus or when the employer does not accept the organisations' demarcation.

*Brief comments on the right to take industrial action
and on peace obligations*

Under Chapter 2, Article 14 of the Instrument of Government, employee organisations, employer organisations and individual employers have the right to take industrial action in the labour market. This right may only be limited through laws or agreements.

For example, limitations the right to take industrial action are found in the Employment (Co-determination in the Workplace) Act. The basic premise is that employers and employees that are bound by collective agreements in relation to one another are also bound by a peace obligation.

A peace obligation means that an industrial action may not be taken if it is intended to bring about a change in the agreement or implement a provision that will apply after the collective agreement is no longer valid. The extent to which a peace obligation applies in an individual case depends on the substantive content of the collective agreement and its area of application. Industrial action taken in contravention of a peace obligation is considered unlawful.

A peace obligation also includes the premise that it is not permitted to take industrial action intended to exert pressure in a conflict over a collective agreement's validity, existence or its correct interpretation, or in a conflict as to whether a particular action is contrary to a collective agreement or the Employment (Co-determination in the Workplace) Act. This type of conflict is usually called a 'conflict of rights'.

The organisations' responsibilities regarding a peace obligation

Employee and employer organisations have a responsibility for a peace obligation in that they are not permitted to organise or participate in unlawful industrial actions. An organisation that is itself bound by a collective agreement is obliged to try to prevent a member of the organisation from taking part in an unlawful industrial action.

Under applicable law, the right of an employee organisation to take industrial action is in principle not affected by the fact that the employer already has an applicable collective agreement with another employee organisation. In such cases, an industrial action may only be declared unlawful if it is intended to attack the existing relationship regulated by the collective agreement, called the 'Britannia Principle'.

However, the Britannia Principle does not prevent an employee organisation from taking industrial action solely for the purpose of reaching a collective agreement that regulates the conditions for the organisation's own members.

Competition between several applicable collective agreements

If an employer, either voluntarily or after industrial action has been taken, signs a collective agreement that wholly or partially has the same area of application as an existing collective agreement, certain legal principles exist for dealing with the situation. In principle, in a situation of this kind, an employer is obliged to apply the conditions concerning wages and other conditions of employment regulated by the first collective agreement concluded. If the collective agreement concluded later contains different conditions, it follows that these conditions usually have no effect. However, under certain circumstances, the employer may be liable to pay damages to an employee organisation that has signed the latter collective agreement.

In other respects, the collective agreement concluded at a later date has the same legal effect as the first collective agreement concluded. This means that the collective agreement gives the employee organisation the special right of negotiation and the right to information that, under the Employment (Co-determination in the Workplace) Act, follows from the fact that the organisation is bound by a collective agreement with the employer. Another example is that the employee organisation has the right to appoint trade union representatives under the conditions specified in the Trade Union Representatives (Status at the Workplace) Act.

Industrial action in conflicts of rights will be unlawful

In the report, it is proposed that it should be possible to declare taking industrial action for the purpose of exerting pressure on the opposite party in conflicts of rights unlawful. It is proposed that, unlike today, the regulation should also apply outside relationships regulated by collective agreements and also in conflicts of rights based on agreements other than collective agreements and acts other than the Employment (Co-determination in the Workplace) Act.

The proposal means that industrial action should not be permitted when a conflict can ultimately be decided by a court of law or through other legal or administrative procedures that public authorities have placed at the disposal of the parties for that purpose. In the Inquiry's opinion, it is not reasonable to permit industrial action when such procedures are available.

It should be possible to declare an industrial action unlawful if it is in some way intended to exert pressure on the opposite party in a conflict of rights. Accordingly, it should be irrelevant if the industrial action also has a warranted purpose.

In principle, the proposal is expected to only have significance outside of relationships regulated by collective agreements. There is currently a broadly held perception among established parties to collective agreements in the labour market that industrial action should not be used to assert one's position in a conflict of rights. As a rule, these parties are also bound by main agreements and agreements on negotiation procedures that contain conditions on how to deal with conflicts of rights.

Expanded industrial peace obligation of collective agreements

General comments on the proposal and the Inquiry's basic premises

The fact that an employer is bound by a collective agreement normally means that the employee who carries out work covered by the agreement has conditions such as those that usually apply in Sweden. In such cases, the employer has joined the Swedish collective agreement system. It can then be expected that trade unions in general would be less interested in other employee organisations regulating

the conditions in a collective agreement compared to if the employer has no collective agreements whatsoever.

If an employer cannot depend on a peace obligation being in effect throughout a collective agreement's period of validity, there is a risk of reducing the incentive to sign a collective agreement at all. This in turn would risk jeopardising the Swedish labour market model.

The proposal presented protects conditions regulated under collective agreements throughout the agreement's period of validity in a different way than at present. The proposal is expected to strengthen the position of collective agreements as an instrument of industrial peace and so safeguard the function of the Swedish labour market model.

The design of the proposal means that account is taken of the interests of trade unions in achieving a relationship regulated by collective agreements even with employers who are already bound by collective agreements. Nor does the proposal affect the right to take industrial action for the purpose of regulating the conditions for members of employee organisations when the existing collective agreement does not maintain a sufficiently high level for the employees. In this part of the remit, particular consideration is also given to the way employee organisations manage demarcation issues linked to application of collective agreements.

Expanded industrial peace obligation of collective agreements as the general rule

The report contains a proposal of what can be called an expanded industrial peace obligation of a collective agreement. This kind of expanded peace obligation means that a collective agreement as the general rule will entail a peace obligation even for employee organisations other than the organisation that is itself bound by the collective agreement. This refers to the industrial peace obligation pursuant to Section 41, first paragraph of the Employment (Co-determination in the Workplace) Act. Any limitations to a peace obligation that the parties to a collective agreement have themselves agreed are not covered by the extended industrial peace obligation.

The extended industrial peace obligation will only cover matters considered to be regulated by the collective agreement, i.e. it will have

the same scope as that which applies for the organisation that is itself is bound by the collective agreement. Nor will a peace obligation apply outside a collective agreement's scope of application. Accordingly, there will be no regulation preventing an employee organisation from taking action to regulate conditions for work that is not covered by a collective agreement with the employer.

Exceptions from the extended industrial peace obligation of a collective agreement

A number of exceptions from the extended industrial peace obligation of a collective agreement are proposed. One basic condition is that an employee organisation that takes industrial action against an employer already bound by collective agreements may only do so in order to reach a collective agreement of its own.

The exceptions operate as alternatives. This means that it will be sufficient for an employee organisation to cite one of the exceptions.

An exception for being a party to a collective agreement

The extended industrial peace obligation will not prevent taking industrial action for the purpose of signing a collective agreement that corresponds with the existing collective agreement. In addition, the period of validity for the required collective agreement must be at least as long as that of the existing collective agreement.

Accordingly, an employee organisation may organise industrial action for the purpose of bringing about a relationship regulated by collective agreements with the employer. In this way, the organisation can obtain the special rights in relation to the employer that, under Swedish law, follow from such a relationship regulated by collective agreements, e.g. the special right of negotiation and the right to information under the Employment (Co-determination in the Workplace) Act, and the right to appoint trade union representatives under the Trade Union Representatives (Status at the Workplace) Act.

An exception for established relationships regulated by collective agreements

The general rule on an expanded industrial peace obligation will not prevent industrial action for the purpose of reaching a collective agreement if the organisation that organises the action normally negotiates and concludes collective agreements on wages and other conditions of employment with the employer. Accordingly, in such situations the employee organisation will not need to take greater account than at present of the fact that there already is an applicable collective agreement for the work concerned.

The purpose of this exemption is primarily to avoid disrupting customary collective wage negotiations between what can be termed established parties to collective agreements.

An exception for situations where the existing collective agreement does not correspond to what usually applies

If the existing collective agreement does not contain conditions for employees that at least correspond to what, under collective agreements, usually apply for the work concerned or the relevant category of employee in Sweden, the extended industrial peace obligation will not prevent a different employee organisation from taking industrial action for a collective agreement that regulates wages and other conditions of employment.

The purpose of the exception is to prevent employers from invoking a peace obligation in relation to others than the employee organisation that is party to a collective agreement that contains poorer conditions than those which usually apply in corresponding situations in Sweden. The aim is also to facilitate industrial action where the existing collective agreement is applicable and where the level may be considered normal for the employees, but where a different collective agreement is usually applied for a certain category of employee.

When assessing whether the conditions specified in the exception provision are fulfilled, particular attention should be given to any common perception that the relevant employee organisations have regarding which conditions under collective agreements usually apply in corresponding situations. Accordingly, any demarcation

agreements between the employee organisations or decisions on demarcation by a main employee organisation will have an impact in relation to the proposed regulation.

The extended industrial peace obligation in situations with international connections

The extended industrial peace obligation of a collective agreement will not apply when industrial action is taken due to working conditions to which the Employment (Co-determination in the Workplace) Act is not directly applicable. This means that the regulation will not be applied e.g. when industrial action is taken against a foreign-flag vessel for the purpose of regulating the conditions for the vessel's crew.

The matter of establishing a board

The Inquiry considers that there should not be a special board established in Sweden that can decide on coordinating collective agreements or industrial peace obligations of a certain collective agreement.

An alternative proposal

The report presents an alternative proposal stating that industrial action against an employer that already has an applicable collective agreement may only be taken when the purpose is to sign a collective agreement on one's own behalf that entails a peace obligation between the parties. Exceptions from the rule will apply in matters of sympathy action, political action and industrial action to recover unpaid wages.

The difference in relation to the main proposal is that an employee organisation will still be allowed to organise industrial action aimed at enforcing conditions that deviate from the regulations in an existing collective agreement. As is currently the case, when a future agreement is concluded, there will be a question of

competition between collective agreements as to which agreement should be applied in the activity.

The aim of the alternative proposal is that it should ultimately be possible for a court to examine whether the purpose of an industrial action actually is to conclude a collective agreement that entails a peace obligation between the parties. If, from the circumstances in the individual case, it can be established that a collective agreement regulation that provides a peace obligation is not the true purpose of an action, it will be possible to declare it unlawful.

Industrial action for the purpose of exerting pressure on the opposite party in conflicts of rights will also be prohibited in situations where the provision is applicable.

The proposals in relation to Sweden's international commitments and the Instrument of Government

Sweden is bound by several international commitments that concern protection of the right to take industrial action, freedom of association and the right to negotiate collectively. The European Convention on Human Rights, the European Social Charter and ILO Conventions 87 and 98 are the most relevant in this context. The Inquiry considers that the proposals presented are compatible with these international commitments.

The proposals are also considered to be compatible with the Instrument of Government.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till ändring av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

dels att 41 och 42 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 42 b §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 §¹

Arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av kollektivavtal får inte vidta eller delta i arbetsinställelse (lockout eller strejk), blockad, bojkott eller annan därmed jämförlig stridsåtgärd, om avtalet har ingåtts av en organisation och denna organisation inte i behörig ordning har beslutat åtgärden, om åtgärden strider mot en bestämmelse om fredsplikt i kollektivavtal eller om åtgärden har till ändamål

1. att utöva påtryckning i en tvist om ett kollektivavtals giltighet, bestånd eller rätta innebörd eller i en tvist huruvida ett visst förfarande strider mot avtalet eller mot denna lag,

2. att åstadkomma ändring i avtalet,

3. att genomföra bestämmelse, som är avsedd att tillämpas

1. att åstadkomma ändring i avtalet,

2. att genomföra bestämmelse, som är avsedd att tillämpas

¹ Senaste lydelse 1993:1498.

sedan avtalet har upphört att gälla, eller

4. att stödja någon annan, när denne inte själv får vidta stridsåtgärd.

Stridsåtgärder som har vidtagits i strid mot första stycket betecknas som olovliga.

Första stycket hindrar inte arbetstagare att delta i en blockad som har beslutats av en arbetstagarorganisation i behörig ordning och som har till ändamål att utverka betalning av klar och förfallen fordran på lön eller på någon annan ersättning för utfört arbete (indrivningsblockad). En sådan stridsåtgärd är inte olovlig.

Bestämmelserna i 42 § första stycket ska inte tillämpas när en organisation vidtar åtgärder med anledning av arbetsförhållanden som denna lag inte är direkt tillämplig på.

sedan avtalet har upphört att gälla, eller

3. att stödja någon annan, när denne inte själv får vidta stridsåtgärd.

Arbetsgivare och arbetstagare får inte vidta eller delta i en 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.

Stridsåtgärder som har vidtagits i strid mot första stycket betecknas som olovliga. *Detsamma gäller stridsåtgärder som till någon del har haft sådant ändamål som avses i andra stycket.*

Första och andra stycket hindrar inte arbetstagare att delta i en blockad som har beslutats av en arbetstagarorganisation i behörig ordning och som har till ändamål att utverka betalning av klar och förfallen fordran på lön eller på någon annan ersättning för utfört arbete (indrivningsblockad). En sådan stridsåtgärd är inte olovlig.

42 a §²

Bestämmelserna i 42 § första stycket och 42 b § ska inte tillämpas när en organisation vidtar åtgärder med anledning av arbetsförhållanden som denna lag inte är direkt tillämplig på.

² Senaste lydelse 2017:321.

Trots första stycket ska 42 § första stycket tillämpas när åtgärder vidtas mot en arbetsgivare som är etablerad inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz och som utstationerar arbetstagare i Sverige enligt lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

Trots första stycket ska 42 § första stycket *och* 42 b § tillämpas när åtgärder vidtas mot en arbetsgivare som är etablerad inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz och som utstationerar arbetstagare i Sverige enligt lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

42 b §

En arbetstagarorganisation får, utöver vad som följer av 42 § första stycket, inte anordna eller medverka vid en stridsåtgärd i fråga som omfattas av fredsplikten enligt 41 § första stycket 1–3 till följd av ett kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av i förhållande till en annan arbetstagarorganisation.

En arbetstagarorganisation får trots första stycket vidta stridsåtgärd mot arbetsgivaren i syfte att träffa kollektivavtal om

1. kollektivavtalet i fråga om villkoren i tillämpliga delar överensstämmer med det kollektivavtal som avses i första stycket och har minst samma giltighetstid som det avtalet,

2. arbetstagarorganisationen brukar förhandla om och träffa kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor med arbetsgivaren, eller

3. det kollektivavtal som avses i första stycket i fråga om lön och

andra anställningsvillkor inte i allt väsentligt för arbetstagarna minst motsvarar vad som enligt kollektivavtal i Sverige brukar gälla för det arbete eller den kategori arbetstagare som stridsåtgärden avser.

Vid bedömningen av om förutsättningarna enligt andra stycket 3 är uppfyllda ska särskilt beaktas en eventuell gemensam uppfattning i frågan hos de arbetstagarorganisationer som avses i första stycket. Är arbetstagarorganisationerna medlemmar i samma huvudorganisation ska med en gemensam uppfattning jämföras ett i behörig ordning fattat beslut i frågan av den organisationen.

1.2 Alternativt förslag till ny 42 b § i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Härigenom föreskrivs att det i fråga om lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska införas en ny 42 b § med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

42 b §

Utöver vad som följer av 42 § första stycket ska en arbetstagarorganisation få anordna stridsåtgärd mot en arbetsgivare som är bunden av ett tillämpligt kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation endast om syftet med åtgärden är att träffa kollektivavtal med arbetsgivaren och därmed uppnå fredsplikt enligt 41 §.

Första stycket ska inte hindra en arbetstagarorganisation från att anordna sådan stridsåtgärd som avses i 41 § första stycket 3 eller 41 § fjärde stycket. Detsamma gäller stridsåtgärd på grund av annat än förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagarare under förutsättning att sådan stridsåtgärd lovligen får vidtas av arbetstagarare som är bunden av kollektivavtalet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.
 2. Bestämmelserna ska inte tillämpas i fråga om en stridsåtgärd som har påbörjats före ikraftträdandet.

2 Uppdraget och arbetet med utredningen

2.1 Uppdraget

Enligt de kommittédirektiv¹ som har styrt uppdraget ska utredningen analysera om det är möjligt och lämpligt att begränsa rätten att vidta stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkor i kollektivavtal. Vidare ska utredningen analysera om det är möjligt och lämpligt att förändra fredspliktsreglerna i situationer där en arbetsgivare som är bunden av ett svenskt kollektivavtal utsätts för stridsåtgärder av en annan än den avtalslutande arbetstagarorganisationen. Förslag i båda dessa delar ska lämnas på sådana författningsändringar eller andra åtgärder som behövs.

När det gäller den del av uppdraget som rör i vilka syften en stridsåtgärd bör få vidtas ska enligt kommittédirektiven inte rätten att vidta sympatiåtgärder och indrivningsblockader omfattas av analysen. Det har utredningen tolkat som att eventuella förslag som läggs fram inte heller ska påverka rätten att vidta sådana åtgärder. Uppdraget ska inte heller i övrigt beröra fredsplikten enligt 41 § medbestämmandelagen² till följd av att ett kollektivavtal gäller mellan parterna.

I fråga om den del av uppdraget som handlar om stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbundna arbetsgivare ska enligt kommittédirektiven uttryckligen olika alternativ till reglering undersökas. Utredningen ska särskilt undersöka inrättandet av en nämnd som vid behov skulle kunna fatta beslut exempelvis om samordning mellan olika kollektivavtal och om att ett visst kollektivavtal ska medföra fredsplikt även för andra än den kollektivavtalstecknande arbetstagarorganisationen.

¹ Bilaga 1.

² Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

Med frågan om det är möjligt att begränsa rätten att vidta stridsåtgärder i nu aktuella delar avses sannolikt om det finns några rättsliga eller andra direkta hinder mot att göra sådana förändringar av svensk rätt. Utredningen har ansett att det av kommittédirektiven får anses framgå att prövningen i den delen främst ska ske utifrån Sveriges internationella åtaganden i förhållande till exempelvis ILO³ men också utifrån regeringsformen (RF). Enligt RF skyddas såväl rätten att vidta stridsåtgärder som föreningsfriheten. I förhållande till Sveriges internationella åtaganden ska enligt direktiven stridsåtgärdsrättens koppling till andra grundläggande rättigheter, som förhandlingsrätten, särskilt beaktas. Utredningen ska även särskilt redovisa hur eventuella förslag som lämnas förhåller sig till Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna, som sedan 1995 gäller som svensk lag.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen ska enligt kommittédirektiven bilda utgångspunkt för utredningens överväganden och eventuella förslag. Det har utredningen tolkat som att arbetsmarknadsmodellens funktion ska värnas och vid behov stärkas. Kommittédirektiven i denna del får också anses ge uttryck för att grundläggande komponenter i arbetsmarknadsmodellen inte ska förändras i högre utsträckning än vad krävs för att uppnå syftet med åtgärden.

Utformningen av reglerna om stridsåtgärder på arbetsmarknaden och om den fredspliktsverkan som följer av att ett kollektivavtal tecknas har stor betydelse för arbetsmarknadsmodellens funktion. Det innebär enligt utredningens uppfattning att man bör närma sig frågan om eventuella förändringar i stridsåtgärdsrätten med varsamhet, något som alltså kommittédirektiven också ger uttryck för.

Även i fråga om det lämpliga i att förändra regleringen av rätten att vidta stridsåtgärder i något avseende och hur sådana förändringar utformas är självfallet Sveriges internationella åtaganden, inte minst i förhållande till ILO, av betydelse. Det har också i utredningens arbete varit en självklar principiell utgångspunkt att försiktighet måste iakttas när förändringar i gällande lagstiftning övervägs på områden som direkt berör en så grundläggande facklig fri- och rättighet som rätten att vidta stridsåtgärder.

³ Internationella arbetsorganisationen, se avsnitt 4.3.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen inledde sitt arbete i augusti 2017. Inledningsvis har utredningsarbetet bestått av faktainsamling och av en kartläggning av gällande rätt på relevanta områden. Under hösten 2017 har utredningen parallellt med detta arbete träffat företrädare för arbetsmarknadens parter. Vid mötena har företrädare för huvudorganisationerna på både arbetstagar- och arbetsgivarsidan och företrädare för ett flertal förbund inom dessa organisationer deltagit. Träffar med företrädare för arbetsmarknadens parter har även ägt rum under våren 2018.

Utöver möten med parter inom huvudorganisationerna på arbetstagersidan, dvs. LO, TCO och Saco, har utredaren och delar av sekretariatet också vid två tillfällen träffat företrädare för Svenska Hamnarbetarförbundet på både central nivå och avdelningsnivå. Mötena har ägt rum på önskemål av förbundet.

Medlingsinstitutet presenterade i början av september 2017 rapporten ”Förekomsten av konflikter på arbetsmarknaden i situationer där arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal”. Utredningen har tagit del av rapporten och i enlighet med uppdraget beaktat den i utredningsarbetet. Utredningen deltog i november 2017 i ett seminarium som Medlingsinstitutet arrangerade för sina medlare för att bl.a. diskutera utredningens uppdrag.

I december 2017 besökte utredaren och delar av sekretariatet det norska arbetsmarknadsdepartementet. Syftet med besöket var främst att undersöka systemet med den särskilda nämnd, Rikslønnsnemnda, som i Norge i vissa fall hanterar tvister om kollektivavtal och stridsåtgärder.

Sedan senhösten 2017 har arbetet varit fokuserat på den del av betänkandet som handlar om utredningens överväganden och förslag.

Utredningsarbetet har genomförts i samarbete med utredningens expertgrupp. Sakkunniga och experter i gruppen har tagit del av utredningens utkast till texter och har ombetts att lämna synpunkter på innehållet. Sammanträden med expertgruppen har hållits vid sju tillfällen, där flertalet möten har ägt rum under 2018.

2.3 Utredningens sammansättning

Utredningen har haft en något ovanlig sammansättning genom att två av utredningens tre utredningssekreterare har anlitats för att arbeta i utredningen utifrån att de har en bakgrund hos arbetsmarknadens parter. Ronny Wenngren har tidigare arbetat som förhandlingschef på Svenska Elektrikerförbundet och Lars Gellner som arbetsrättsjurist på Svenskt Näringsliv. Båda dessa personer är numera pensionerade men har sedan den 1 september 2017 och därefter under hela utredningstiden arbetat deltid i utredningens sekretariat. Deras roll har varit att bistå utredningen med sakkunskap och erfarenheter men också att framföra synpunkter och bevaka intressen utifrån deras respektive partsperspektiv.

Genom att olika partsintressen kan sägas ha varit företrädare i utredningens sekretariat har det inte sällan uppstått situationer internt i utredningen där meningsskiljaktigheter har förelegat i fråga om såväl behovet av åtgärder som om hur konkreta förslag bör utformas. När det i betänkandet anges att utredningen gör en viss bedömning eller ett visst ställningstagande betyder det alltså inte nödvändigtvis att alla personer i utredningens sekretariat samtidigt har varit överens med utredaren i frågan.

Arbetet i utredningen har dock utan undantag skett i mycket god och vänskaplig ton och har varit präglad av respekt för den roll och det uppdrag respektive person i utredningen har haft.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med en bakgrundsdel. Den innehåller en redogörelse för utredningens syn på stridsåtgärdsrättens betydelse för den svenska arbetsmarknadsmodellens funktion och om gällande rätt i delar som varit relevanta för utredningens uppdrag (avsnitt 3). Den innehåller också en redogörelse för Sveriges internationella åtaganden i relevanta delar (avsnitt 4). I det sammanhanget behandlas även sådana åtaganden som följer av Europakonventionen för mänskliga rättigheter, trots att den sedan 1995 gäller som svensk lag.

Avsnitt 5 innehåller utredningens överväganden i frågan om rätten att vidta stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkor i kollektivavtal. Överväganden i fråga om rätten att vidta stridsåtgärder mot en arbetsgivare som redan är bunden av ett kollektivavtal med en

annan arbetstagarorganisation följer därpå i avsnitt 6. I respektive huvudavsnitt redogörs för utredningens bedömning av hur de förslag som läggs fram förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden på området.

I avsnitten 7 och 8 redogörs för utredningens bedömning av förslagets förhållande till EU-rätten respektive RF.

I avsnitt 9 görs överväganden angående ikraftträdandedatum och behovet av övergångsbestämmelser. I avsnitt 10 följer en analys av förslagets konsekvenser. Betänkandet avslutas med en författningskommentar i avsnitt 11.

3 Arbetsmarknadsmodellen och övergripande om svensk rätt

3.1 Stridsåtgärdsrättens roll för arbetsmarknadsmodellens funktion

En arbetsmarknadsmodell med stort inslag av partsautonomi

Ett kännetecknande drag för vad som brukar kallas den svenska arbetsmarknadsmodellen är att den statliga inblandningen i frågor som rör villkoren på arbetsmarknaden ska vara så liten som möjligt. Modellen bygger på ett stort inslag av autonomi för arbetsmarknadens parter och på att förutsättningar ges för parterna att själva komma överens om villkor som är anpassade till respektive bransch och till lokala förhållanden och förutsättningar.

Även den lagreglering som omgärdar rätten att vidta stridsåtgärder är relativt begränsad i Sverige. Det har även på det området i hög utsträckning lämnats till arbetsmarknadens parter att – i förhandlingsordningar och huvudavtal – komma överens om vilka spelregler som ska gälla när rätten att vidta stridsåtgärder väl utövas. I de gällande huvudavtalen på arbetsmarknaden finns exempelvis regler om hur stridsåtgärder tillåts slå mot tredje man och hur parterna ska hantera situationer där en varslad eller påbörjad konflikt riskerar att få konsekvenser för människors liv och hälsa.¹

¹ Se vidare avsnitt 3.7.

Förutsättningar för att modellen ska fungera

För att en arbetsmarknadsmodell som den svenska ska fungera tillfredsställande krävs att kollektivavtalen och dess regleringar också får genomslag på arbetsmarknaden. I Sverige är en relativt stor andel av arbetsgivarna kollektivavtalsbundna antingen genom medlemskap i en arbetsgivarorganisation eller genom att själva ha tecknat kollektivavtal med en arbetstagarorganisation. På arbetstagar sidan är organisationsgraden, dvs. andelen arbetstagarare som tillhör en arbetstagarorganisation, också relativt hög.

Tillsammans med de rättsverkningar kollektivavtal har enligt svensk rätt innebär det nu sagda att kollektivavtalade anställningsvillkor i Sverige har en hög täckningsgrad och därmed får stort genomslag på arbetsmarknaden.²

En viktig drivkraft bakom att kollektivavtal tecknas i den utsträckning som sker i Sverige är den relativt sett långtgående rätten att vidta stridsåtgärder i kollektivavtalslösa förhållanden. Stridsåtgärdsrätten är nära sammankopplad med den grundläggande förhandlingsrätt som tillkommer såväl arbetstagar- som arbetsgivarorganisationer. Stridsåtgärden är det medel som ytterst står till buds för parterna att genomdriva sina respektive ståndpunkter i sådana förhandlingar. Genom att kollektivavtal tecknas gäller fredsplikt i frågor som regleras i avtalet. Det brukar ibland uttryckas så att kollektivavtalet ger arbetsfred under avtalets giltighetstid.

Särskilt för arbetsgivare bör – även om kollektivavtalet som instrument har andra fördelar – fredsplikten vara den kanske viktigaste följden av att villkoren för anställningen regleras i just ett kollektivavtal. Drivkraften för en arbetsgivare att själv teckna kollektivavtal eller att bli medlem i en arbetsgivarorganisation och därmed bunden av ett kollektivavtal påverkas därmed sannolikt av hur regleringen av rätten att vidta stridsåtgärder ser ut och hur kollektivavtalet som fredspliktinstrument fungerar.

På motsvarande sätt bör drivkraften på arbetstagar sidan när det gäller att välja mellan att bli kollektivavtalspart – med den fredspliktverkan det innebär – eller att ställa sig utanför kollektivavtalsförhållanden påverkas av hur rätten att vidta stridsåtgärder och

² Andelen anställda i Sverige som omfattas av kollektivavtal har under senare år legat på omkring 90 procent, se Medlingsinstitutets årsrapport Avtalsrörelsen och lönebildningen år 2017.

fredspliktsreglerna är utformade. Att inte stå i något kollektivavtalsförhållande med arbetsgivaren kan ge ett större handlingsutrymme när det gäller att mer kortsiktigt tillvarata sina medlemmars intressen i situationer där parterna har olika uppfattning i någon enskild fråga.

3.2 Grundlagsskyddet för stridsåtgärder

Enligt 2 kap. 14 § regeringsformen (RF) har en förening av arbetstagare samt arbetsgivare och en förening av arbetsgivare rätt att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden, om inte annat följer av lag eller avtal.

Före den 1 januari 2011 reglerades grundlagsskyddet för stridsåtgärder i 2 kap. 17 § RF. I dess dåvarande lydelse skyddades ”fackliga stridsåtgärder”. Något krav på att syftet med en stridsåtgärd ska vara fackligt för att omfattas av grundlagsskyddet framgår inte längre av bestämmelsens ordalydelse. Den ändrade lydelsen syftade dock uteslutande till att tydligare återspegla att grundlagsskyddet omfattar åtgärder som vidtas inte bara av arbetstagar sidan utan även av arbetsgivare och arbetsgivarorganisationer. Någon ändring i sak avsågs inte i förhållande till den tidigare lydelsen.³

Innebörden av begreppet ”fackliga stridsåtgärder” och därmed tillämpningsområdet för grundlagsbestämmelsen har inte berörts särskilt i förarbetena till bestämmelsen vare sig i dess nuvarande eller tidigare lydelse. I den arbetsrättsliga litteraturen har det antagits att grundlagsskyddet endast gäller stridsåtgärder som vidtas i syften av traditionellt facklig art. Det har också ansetts vara förenligt med grundlagsbestämmelsens tidigare lydelse och i övrigt följdriktigt att grundlagsskyddet endast avser åtgärder som vidtas i syfte att genomdriva anspråk som kan regleras med bindande verkan i kollektivavtal.⁴

Grundlagsbestämmelsen har civilrättslig verkan. Det innebär att skyddet inte bara gäller den enskilde i förhållande till det allmänna utan även i förhållandet mellan enskilda. Det innebär att domstol måste förhålla sig till grundlagsbestämmelsen vid bedömningen av om en stridsåtgärd som vidtas av exempelvis en arbetstagarorganisation mot en arbetsgivare är tillåten eller inte i det enskilda fallet.⁵

³ Prop. 2009/10:80 s. 253.

⁴ Schmidt, Facklig arbetsrätt, s. 233.

⁵ Se särskilt AD 2003 nr 46.

Arbetsdomstolen har funnit att en sådan stridsåtgärd som omfattas av grundlagsskyddet inte kan olovligförklaras utan stöd i lag eller avtal.⁶

Frågan om det närmare tillämpningsområdet för grundlagsskyddet utifrån i vilket syfte en viss åtgärd vidtas får sin egentliga betydelse när det gäller utrymmet för domstol att ytterst förklara åtgärden otillåten utan stöd i lag eller sådant avtal som avses i 2 kap. 14 § RF.⁷ Inom ramen för utredningen har det i princip inte funnits skäl att närmare gå in på grundlagsbestämmelsens tillämpningsområde. Frågan kommer dock att i viss utsträckning ytterligare beröras i samband med att olika tänkbara ändamål med en stridsåtgärd beskrivs senare i detta avsnitt.

3.3 Huvuddragen i medbestämmandelagens regler om fredsplikt i kollektivavtalsförhållanden

3.3.1 Bakgrund

När medbestämmandelagen⁸ infördes i mitten av 1970-talet intogs fredspliktsbestämmelser i lagen som i princip motsvarade den reglering på området som då gällde enligt 1928 års lag om kollektivavtal.⁹ Utöver vissa redaktionella ändringar och ett krav på att en stridsåtgärd för att vara lovlig ska ha beslutats i behörig ordning tillfördes regleringen i MBL i förhållande till KAL huvudsakligen en bestämmelse om s.k. kvarlevande stridsrätt för att åstadkomma s.k. medbestämmandeavtal.¹⁰

Vidare infördes en bestämmelse om att en stridsåtgärd i syfte att utverka betalning av klar och förfallen fordran på lön eller annan ersättning för utfört arbete, s.k. indrivningsblockad, är tillåten även om åtgärden skulle vara att bedöma som olovlig enligt fredspliktsbestämmelserna i övrigt.¹¹ Den senare ändringen syftade till att lag-

⁶ Se utöver nyss nämnda rättsfall även exempelvis AD 2003 nr 25.

⁷ Här kan åter hänvisas till bl.a. AD 2003 nr 25 och AD 2003 46, där domstolen hade att pröva arbetsgivar sidans åberopande av allmänna rättsgrundsatser som grund för att en stridsåtgärd skulle vara olovlig.

⁸ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

⁹ Lagen (1928:253) om kollektivavtal (KAL).

¹⁰ Se 44 § MBL.

¹¹ 41 § tredje stycket MBL.

fästa vad som bedömdes vara gällande rätt i enlighet med lagstiftarens uttalanden i samband med införandet av KAL och därpå följande praxis från Arbetsdomstolen.¹²

När MBL infördes reglerade lagens fredspliktsregler uteslutande den fredsplikt som följer av att parterna är bundna av kollektivavtal. Det var under den tid KAL gällde en allmänt vedertagen uppfattning att det utanför kollektivavtalsförhållanden i princip var tillåtet att vidta fackliga stridsåtgärder, såvida åtgärden inte stod i strid med någon annan uttrycklig bestämmelse på exempelvis straffrättens område.¹³ Denna syn på stridsåtgärders tillåtlighet kan sägas ha fästs på pränt genom det grundlagsskydd som rätten att vidta fackliga stridsåtgärder som Sverige fick genom 1974 års regeringsform.

3.3.2 Närmare om fredspliktsbestämmelserna

I 41 § MBL regleras fredsplikten för arbetsgivare och arbetstagare. Av bestämmelsens första stycke följer att arbetsgivare och arbetstagare under tid de är bundna av kollektivavtal inte får vidta en stridsåtgärd som har något av i bestämmelsen uppräknade ändamål, nämligen

1. Att utöva påtryckning i en tvist om ett kollektivavtals giltighet, bestånd eller rätta innebörd eller i en tvist om huruvida ett visst förfarande strider mot avtalet eller mot MBL,
2. Att åstadkomma ändring i avtalet,
3. Att genomföra bestämmelse, som är avsedd att tillämpas sedan avtalet upphört att gälla, eller
4. Att stödja någon annan när denne inte själv får vidta stridsåtgärd.

Stridsåtgärden får inte heller vidtas utan att beslut om åtgärden har fattats i behörig ordning av den organisation som har ingått avtalet. Har beslut om åtgärden inte fattats i behörig ordning, exempelvis i enlighet med de stadgar som gäller för den organisation som beslutat om åtgärden¹⁴, är alltså åtgärden olovlig oavsett om den vidtas i strid med något av de uppräknade punktförbuden i 41 § eller inte.

¹² SOU 1975:1 s. 361 f, se vidare avsnitt 3.5.4.

¹³ Prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 102. Denna princip kan också sägas ha slagits fast genom Högsta domstolens avgörande i NJA 1935 s. 300.

¹⁴ Prop. 1975/76:105 bilaga 1 s. 274 samt bl.a. Bergqvist, Lunning & Toijer, Medbestämmandelagen, s. 422 f.

Arbetsgivare eller arbetstagare som är bundna av ett kollektivavtal får inte vidta stridsåtgärder som strider mot en bestämmelse om fredsplikt i avtalet. Att det är tillåtet att i kollektivavtal reglera en längre gående fredsplikt än vad som följer av bl.a. 41 § MBL framgår av 4 § tredje stycket MBL.

Stridsåtgärder som har vidtagits i strid mot 41 § första stycket MBL betecknas enligt paragrafens andra stycke som olovliga. Som nämnts tidigare får dock arbetstagare vidta stridsåtgärder i syfte att utverka betalning av klar och förfallen lönefordran, dvs. individsblockad. Det framgår av 41 § tredje stycket MBL.

3.3.3 Organisationernas ansvar för fredsplikten

Arbetstagar- och arbetsgivarorganisationernas ansvar för fredsplikten följer av 42 § MBL. Enligt den bestämmelsen får sådan organisation inte anordna eller på något annat sätt föranleda en olovlig stridsåtgärd. En sådan organisation får inte heller genom understöd eller på annat sätt medverka vid en olovlig stridsåtgärd. Kollektivavtalsbunden organisation är vidare skyldig att försöka hindra att en medlem vidtar en olovlig stridsåtgärd och verka för att en redan pågående olovlig åtgärd upphör.

Av 43 § MBL följer en viss överläggningsskyldighet för kollektivavtalsbundna parter när en olovlig stridsåtgärd vidtas av en arbetstagare som är bunden av avtalet.

Utformningen och omfattningen av fredspliktsbestämmelserna i 41 § MBL innebär att utrymmet att vidta stridsåtgärder i syfte att utöva påtryckning på motparten normalt är litet när väl ett kollektivavtal som reglerar lön och andra anställningsvillkor har kommit till stånd mellan parterna.¹⁵ Frånsett situationer där kvarlevande stridsrätt föreligger enligt 44 § MBL förutsätter sannolikt en rätt att vidta stridsåtgärder i syfte att gentemot motparten i avtalet genomdriva sin ståndpunkt i en intressefråga att de villkor som berörs vare sig är positivt, negativt eller tyst reglerade i kollektivavtalet.¹⁶ Utifrån Arbetsdomstolens praxis angående tolkning av kollektivavtal får det utrymmet normalt anses vara litet.¹⁷

¹⁵ Se bl.a. SOU 1975:1 s. 369.

¹⁶ Se angående s.k. oregerade intressefrågor och tyst reglering i kollektivavtal bl.a. Bergqvist, Lunning & Toijer, s. 427 f med hänvisningar.

¹⁷ Bergqvist, Lunning & Toijer, s. 427 f.

Utöver sådan uttryckligen tillåten indrivningsblockad som avses i 41 § tredje stycket MBL är utrymmet för kollektivavtalsbunden part att vidta stridsåtgärder i rättsvister med koppling till kollektivavtalets innehåll eller bestånd obefintligt. Den frågan – liksom frågan om rätten att vidta stridsåtgärder i rättsvister i allmänhet – kommer att behandlas närmare senare i detta avsnitt.

3.4 Något om begreppet stridsåtgärd

I svensk rätt och i den allmänna diskussionen kring konflikter på arbetsmarknaden används begreppet stridsåtgärd utan att det egentligen finns någon klar och tydlig definition av vad som avses. I 41 § MBL räknas visserligen arbetsinställelse (lockout eller strejk), blockad, bojkott eller därmed jämförlig stridsåtgärd upp som sådana åtgärder som kan vara olovliga om de vidtas i strid med bestämmelsen.¹⁸ Som framgår av bestämmelsen rör det sig dock inte om någon uttömmande uppräkningslista och inte heller om någon definition av begreppet stridsåtgärd i sig. Någon definition av begreppet stridsåtgärd finns inte heller i 2 kap. 14 § RF.

I dagligt tal används begreppet stridsåtgärd i huvudsak när någon organisation på arbetsmarknaden eller part i ett anställningsförhållande vidtar en åtgärd riktad mot motparten i syfte att genomdriva ett krav, markera en ståndpunkt eller stödja någon annans krav eller ståndpunkt genom en sympatiåtgärd.

Det nu sagda får anses bilda utgångspunkt också för stridsåtgärden som rättsligt begrepp såsom det har utvecklats genom framför allt Arbetsdomstolens praxis.

Vilken åtgärd som helst utgör dock inte en stridsåtgärd i den mening som avses i MBL och annan lagstiftning där begreppet används. Här gäller, på motsvarande sätt som i fråga om föreningsrättskränkande åtgärd enligt 8 § MBL, att åtgärden objektivt sett ska vara av visst slag. Den ska, som det uttrycks bl.a. i förarbetena till MBL, vara ägnad att faktiskt kunna inverka på motparten.¹⁹ På

¹⁸ Av 41 § tredje stycket framgår att s.k. indrivningsblockad kan utgöra en stridsåtgärd, liksom ett sådant innehållande av lön som avses i 41 a §. I 23 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) räknas därutöver övertidsvägran och nyanställningsblockad upp som åtgärder som kan utgöra stridsåtgärder.

¹⁹ SOU 1975:1 s. 353.

motsvarande sätt som i fråga om föreningsrättskränkning faller därmed allmänna uttalanden, propaganda och kritik utanför begreppet, även om gränsdragningen ibland kan vara svår att göra i det enskilda fallet.²⁰ Däremot kan redan hot om att vidta en åtgärd som är ägnad att påverka motparten i något avseende vara att betrakta som en stridsåtgärd.

För att en åtgärd ska kvalificeras som en stridsåtgärd gäller därutöver enligt Arbetsdomstolens praxis att den ska vara i någon mening kollektiv till sin natur.

En tredje faktor när det gäller bedömningen av om en åtgärd utgör en stridsåtgärd är enligt Arbetsdomstolens praxis syftet med åtgärden, dvs. vad den part som vidtar åtgärden rent subjektivt har eller har haft för avsikt med den. För att det ska röra sig om en stridsåtgärd ska åtgärden ha vidtagits i syfte att utöva påtryckning på motparten. Har en åtgärd vidtagits utan ett sådant syfte föreligger inte någon stridsåtgärd även om övriga förutsättningar för det är uppfyllda.

3.5 Olika tänkbara syften med en stridsåtgärd

3.5.1 Inledning

Enligt kommittédirektiven ska utredas om det är lämpligt och möjligt att begränsa rätten att vidta stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkor i ett kollektivavtal. Det finns därför anledning att närmare belysa i vilka olika syften en stridsåtgärd på den svenska arbetsmarknaden typiskt sett vidtas och vilken betydelse syftet kan ha när det gäller de rättsliga förutsättningarna för att bedöma åtgärdens tillåtlighet.

Förekommande syften med stridsåtgärder i Sverige bör på ett mer allmänt plan kunna delas in i fyra kategorier, nämligen

1. att utöva påtryckning på motparten i intressetvister,
2. att utöva påtryckning på motparten i rättstvister,
3. att stödja någon annans åtgärd genom sympatiåtgärd, samt

²⁰ Se Glavå & Hansson, Arbetsrätt, s. 181 ff med hänvisning till ett antal domar från Arbetsdomstolen.

4. att påverka eller uttrycka missnöje mot politiska beslut eller förhållanden (politiska stridsåtgärder).

Gränsdragningen mellan dessa syften är inte alltid enkel att göra i det enskilda fallet. Det kan exempelvis finnas svårigheter att avgöra om en stridsåtgärd utgör en sympatiåtgärd eller en primäråtgärd när åtgärden visserligen syftar till att stödja annan men på grund av sina verkningar också eller i stället kan ses som en primäråtgärd. Det samma gäller gränsdragningen mellan en ren politisk stridsåtgärd och sådan sympatiåtgärd som syftar till att stödja exempelvis fackliga fri- och rättigheter utomlands.

Gränsen mellan intressetvister och rättstvister kan också i någon mån vara flytande, exempelvis i fall där den stridande parten vill påverka motpartens agerande inom ramen för dennes lagenliga rättigheter eller skyldigheter utan att någon rättslig grund åberopas för det. Ett annat exempel är när den part mot vilken ett krav i en intressefråga riktas gör invändningar av rättslig art som grund för sin ståndpunkt.²¹

3.5.2 Åtgärder med flera syften

Inte sällan kan flera olika syften ligga bakom en och samma åtgärd. Exempelvis kan en stridsåtgärd ha syften som både är politiska och kopplade till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Vidare kan en och samma stridsåtgärd syfta både till att påverka arbetsgivaren i en intressetvist och en rättstvist. Arbetsdomstolen har i de situationer där flera syften legat bakom en stridsåtgärd funnit att åtgärdens lovlighet får bedömas utifrån den betydelse respektive syfte får antas ha eller ha haft för stridsåtgärdens påbörjande och vidmakthållande.²²

En stridsåtgärd som vidtas i ett lovligt syfte verkar alltså inte utan vidare kunna förklaras olovlig bara på den grunden att den också har ett annat – olovligt – syfte. I Arbetsdomstolens praxis saknas dock några egentliga hållpunkter för var gränserna går när det gäller vilken

²¹ Se exempelvis arbetsgivarsidans argumentation i AD 1977 nr 38.

²² Se AD 1986 nr 108 samt även AD 2003 nr 25, AD 2006 nr 58 och AD 2012 nr 10.

betydelse ett visst olovligt syfte ska ha för en stridsåtgärds påbörjande eller vidmakthållande för att åtgärden i dess helhet ytterst ska kunna betraktas som otillåten.

3.5.3 Syftet att utöva påtryckning i intressetvister

Kännetecknande för intressetvisten

Det vanligaste och i någon slags traditionell mening fackliga syftet med en stridsåtgärd är att utöva påtryckning på motparten i en intressetvist mellan parterna i ett anställningsförhållande. Det synsättet verkar också ha varit utgångspunkten för kommittédirektiven i nu aktuell del, där det ges uttryck för att stridsåtgärder på den svenska arbetsmarknaden naturligen vidtas i syfte att reglera villkor i kollektivavtal.

Typiskt sett handlar intressetvister i relationen arbetsgivare och arbetstagare om vilka villkor för anställningen som ska gälla, såsom lön och annan ersättning för utfört arbete, andra förmåner i anställningen, arbetstidens längd och förläggning, antalet semesterdagar osv. Det kan också röra sig om avvikelser från lag när det gäller exempelvis under vilka förutsättningar och former avtal om tidsbegränsad anställning får ingås samt hur turordningsfrågor ska hanteras när en arbetsbristsituation uppstår hos arbetsgivaren.

Intressefrågor är till sin natur framåtsyftande genom att de avser vad som ska gälla mellan parterna framöver, även om det i och för sig inte förtar frågans karaktär av intressefråga att det finns en viss retroaktiv aspekt när det gäller exempelvis tillämpningen av ett eller flera villkor.

Även om också tvister angående exempelvis villkoren i anställningen mellan en enskild arbetstagare och dennes arbetsgivare får anses vara av intressekaraktär avses med begreppet intressetvist inom arbetsrätten normalt tvister mellan parter som kan vara part i kollektivavtal, dvs. arbetstagarorganisationer samt enskilda arbetsgivare och arbetsgivarorganisationer.²³ Även när det gäller vilka spelregler som ska gälla mellan sådana parter, exempelvis i fråga om

²³ Se 23 § MBL samt, angående definitionen av arbetstagar- respektive arbetsgivarorganisation, 6 § samma lag.

en i förhållande till MBL mer långtgående fredsplikt och hur förhandlingar i intresse- och rättstvister ska bedrivas, rör det sig om typiska intressefrågor.

Lösningen av intressetvister

Utmärkande för intressetvister är att de i princip endast kan lösas genom en överenskommelse mellan parterna i tvisten eller genom att den part som tagit initiativ i frågan backar från sin ståndpunkt. I MBL finns regler om medling som syftar till att främja att överenskommelse träffas i kollektivavtalsförhandlingar samt regleringar i huvudavtal och förhandlingsordningar på samma tema.²⁴ I regel finns dock ingen ordning för att någon annan än parterna själva ytterst ska avgöra hur tvisten ska lösas.²⁵ Det är i den situationen ytterst stridsåtgärden som parterna på båda sidor har som verktyg för att genomdriva sin ståndpunkt i tvisten.

Om parterna kommer överens i en intressetvist och fäster överenskommelsen skriftligen i ett protokoll eller ett avtal blir resultatet i allmänhet ett kollektivavtal enligt definitionen i 23 § MBL. Just att reglera intressefrågan i ett kollektivavtal utgör i regel det yttersta ändamålet med stridsåtgärder i intressetvister.

Intressetvister som inte handlar om kollektivavtal

Det kan röra sig om en intressetvist även om den part som framför ett villkorskrav inte kräver en kollektivavtalsreglering. I AD 2006 nr 58 ansågs exempelvis ett krav från en arbetstagarorganisation om att arbetsgivaren skulle upphöra med att använda vissa, i och för sig

²⁴ 46–53 §§ MBL. Medlare kan exempelvis föreslå eller, när stridsåtgärder i tvisten har påbörjats, uppmana parterna att låta tvisten avgöras genom ett skiljeförfarande.

²⁵ I kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor kan dock finnas regler om exempelvis hur en eventuell oenighet om det riktiga i ett löneutfall på individnivå ska hanteras. Det finns också på det offentliga området ett särskilt huvudavtal (SHA) enligt vilket parterna gemensamt eller den ena parten under vissa förutsättningar till en särskild nämnd kan hänskjuta frågan om ämnet för det avtal en part vill genomdriva är förenligt med den politiska demokratin, se vidare avsnitt 3.7.

sannolikt rättsligt sett fullt tillåtna, anställningsformer i sin verksamhet utgöra en intressetvist.²⁶ Något krav på att frågan skulle regleras i ett kollektivavtal hade inte framställts och något kollektivavtalsförhållande förelåg inte heller mellan parterna sedan tidigare.

Även krav som riktas mot en motpart i relationen arbetsgivare och arbetstagare utan krav på någon särskild reglering av tvistefrågan bör alltså kunna kategoriseras som en intressetvist. Frågor som rör ledningen och fördelningen av arbetet och frågor som omfattas av arbetsgivarens rätt att besluta om verksamheten verkar bl.a. utifrån Arbetsdomstolens resonemang i AD 2006 nr 58 kunna kategoriseras som intressefrågor.

Stridsåtgärder i intressetvister

Förutsättningarna för att vidta en stridsåtgärd i syfte att genomdriva en parts ståndpunkt i intressetvister har översiktligt berörts i det föregående. Sammanfattningsvis gäller som utgångspunkt fredsplikt för parter som är bundna av ett kollektivavtal som reglerar intressefrågan under den tid avtalet gäller.

Anmärkas ska i det sammanhanget att Arbetsdomstolen relativt tidigt efter att domstolen inrättades konstaterade att arbetsgivarens arbets- och verksamhetsledningsrätt utgör en del av kollektivavtalen om lön- och andra anställningsvillkor utan att någon särskild reglering om det behöver tas in i avtalet.²⁷ Arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet samt att besluta om verksamheten anses alltså vara tyst reglerad i kollektivavtalet. Det innebär i sin tur att fredsplikt enligt 41 § första stycket andra punktförbudet MBL råder i sådana frågor så länge kollektivavtalet gäller.²⁸

För andra än kollektivavtalsbundna parter gäller tvärtom som utgångspunkt att stridsåtgärder i intressetvister är tillåtna, så länge inte någon särskild begränsning följer av annan reglering än MBL.²⁹ Att det dock finns vissa begränsningar i rätten att vidta stridsåtgär-

²⁶ Se angående rättsfallet även avsnitt 3.5.4.

²⁷ Se SOU 1975:1 s. 318 med hänvisning till AD 1930 nr 52 och AD 1933 nr 159.

²⁸ AD 1986 nr 127. En annan sak är att viss kvarlevande stridsrätt kan finnas angående hur medbestämmandefrågor ska regleras mellan parterna enligt 44 § MBL.

²⁹ Det finns exempelvis särskilda begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder för offentliganställda enligt LOA som gäller oavsett kollektivavtalsbundenhet.

der även för icke kollektivavtalsbunden part på grund av att arbetsgivaren redan är bunden av ett tillämpligt kollektivavtal kommer att framgå av avsnitt 3.6.

Som antytts i föregående avsnitt kan en intressetvist också ha inslag av rättsliga frågor, nämligen i fall där det krav som framställs skulle innebära att motparten tvingas agera i strid mot gällande lag eller kollektivavtal eller där resultatet skulle bli ogiltigt enligt exempelvis avtalslagen³⁰ eller anställningsskyddslagen³¹. Arbetsdomstolen tycks i sin tidigare praxis inte helt ha stängt dörren för att stridsåtgärder i syfte att genomdriva sådana krav skulle kunna betraktas som otillåtna.³² Utifrån domstolens ställningstaganden i de tidigare berörda AD 2003 nr 25 och AD 2003 nr 46 har utredningen dock svårt att se att en stridsåtgärd som omfattas av skyddet enligt 2 kap. 14 § RF skulle kunna förklaras olovlig om det inte finns uttryckligt lagstöd för det.

3.5.4 Syftet att utöva påtryckning i rättstvister

Definitionen av rättstvist

Med rättstvist avses typiskt sett sådan tvist som slutligt – eventuellt efter att tvisteförhandlingar ägt rum mellan parterna – kan avgöras av domstol eller på annan rättslig väg enligt processuella regler på civilrättens område.³³ Till skillnad från intressetvisten vilar krav som framställs inom ramen för en rättstvist på rättslig grund.³⁴

En rättstvist föreligger exempelvis när en part som grund för ett krav på agerande eller prestation från motparten hävdar att ett visst förfarande har stått eller kan tänkas komma att stå i strid med exempelvis någon regel i lag eller kollektivavtal. Inom ramen för en rättstvist på arbetsrättens område framställs inte sällan yrkanden om skadestånd för ekonomisk förlust eller för den kränkning ett påstått brott mot lag eller kollektivavtal har inneburit. Rättstvister kan i domstol eller skiljenämnd föras i form av antingen en fullgörelse- eller fastställsetalan.

³⁰ Lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

³¹ Lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS).

³² Se AD 1977 nr 38 och AD 1989 nr 120 i vilka frågan dock aldrig ställdes på sin spets.

³³ SOU 1975:1 s. 348.

³⁴ Källström, Malmberg & Öman, Den kollektiva arbetsrätten, s. 14.

Rättstvisteförhandlingar påkallas och förs – precis som intresseförhandlingar – med stöd av 10 § MBL. Regler om förhandling i rättstvister är vanliga i huvudavtal. Ofta innebär dessa regler att förhandling, efter att ha förts på lokal nivå, på parts begäran kan föras upp till central nivå om någon överenskommelse i tvisten inte nås. Arbetsdomstolen är förhindrad att som första instans ta upp en tvist till prövning om inte förhandling enligt 10 § MBL eller enligt eventuell reglering i kollektivavtal först har ägt rum.³⁵

Ändamålet med att driva en rättstvist är inte i sig att reglera villkor i ett kollektivavtal. Det är i och för sig möjligt att en eventuell överenskommelse mellan parterna i en rättstvist formellt kan betraktas som ett kollektivavtal om förutsättningarna för det i övrigt är uppfyllda.³⁶ Ett sådant avtal innehåller dock vanligtvis uteslutande en reglering av parternas mellanhavanden med anledning av tvisten och inte villkor av framåtsyftande intressekaraktär.

En lösning på en rättstvist tar sin utgångspunkt i att mellan parterna lägga det som förevarit bakom sig. Genom att en överenskommelse nås och parterna presterar i enlighet med överenskommelsen är tvistefrågan löst och part i tvisten är i princip förhindrad att väcka talan i domstol angående samma sak.

Stridsåtgärder i rättstvister som gäller kollektivavtal eller medbestämmandelagen

Frågan om rätten att vidta stridsåtgärder för att utöva påtryckning på motparten i rättstvister har diskuterats relativt flitigt i såväl tidigare lagstiftningsärenden som i den arbetsrättsliga litteraturen. Den fråga som närmast uteslutande har varit föremål för diskussion är omfattningen av den fredsplikt som gäller i rättstvister när parterna är bundna av kollektivavtal, dvs. i sådana situationer där 41 § första stycket MBL är tillämplig.

Rättsläget får i den delen anses vara klart när det gäller rättstvist med koppling till ett kollektivavtal som båda parter i tvisten är bundna av samt när det gäller tvister mellan sådana parter rörande innebörden och tillämpningen av MBL:s regler. I 41 § första stycket 1 MBL kommer tydligt till uttryck att förbud råder för arbetsgivare och arbetstagarare som är bundna av kollektivavtal att genom

³⁵ 4 kap. 7 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

³⁶ Se AD 2007 nr 55.

stridsåtgärder utöva påtryckning i en tvist om kollektivavtalets giltighet, bestånd eller rätta innebörd eller i tvist huruvida ett visst förfarande strider mot avtalet eller mot ”denna lag”, dvs. MBL.

Begreppet tvist i 41 § första stycket 1 medbestämmandelagen

En fråga som diskuterades i förarbetena till MBL var vad som kan beskrivas som innebörden av begreppet tvist och därmed räckvidden av det i kollektivavtalsförhållanden gällande förbudet att vidta stridsåtgärder i rättstvister enligt 41 § första stycket 1 MBL.³⁷ Mot bakgrund av Arbetsdomstolens praxis om tillåtligheten av stridsåtgärder i syfte att driva in klar och förfallen lönefordran hade bl.a. i den arbetsrättsliga litteraturen föreslagits att fredsplikt i en rättstvist endast föreligger när parterna i tvisten har olika uppfattning om rättsläget.³⁸

I förarbetena till MBL framfördes dock att starka skäl talade emot en sådan tolkning av rättsläget och att tillåtligheten av indrivningsblockader var att betrakta som ett enligt praxis avgränsat undantag från förbudet att vidta stridsåtgärder för att utöva påtryckning i rättstvist.³⁹ Det synsättet kan sägas ha kommit till klart uttryck i lag genom det särskilt reglerade undantaget från fredsplikten i fråga om indrivningsblockader i 41 § tredje stycket MBL.⁴⁰

När väl ett kollektivavtal har kommit till stånd är alltså part i avtalet förhindrad att med stöd av stridsåtgärder genomdriva sin ståndpunkt i varje form av rättstvist rörande motpartens prestation enligt kollektivavtalet. En förutsättning är dock att det inte rör sig om en åtgärd i syfte att driva in en klar och förfallen fordran på lön eller annan ersättning för utfört arbete.

Som exempel på sådan rättstvist där fredsplikt gäller kan nämnas tvist om innehållet i och omfattningen av kollektivavtalet, huruvida kollektivavtal över huvud taget har kommit till stånd, om giltig uppsägning av avtalet har skett samt om viss enskild arbetstagare eller arbetsgivare är bunden av avtalet.⁴¹

³⁷ Som nämnts tidigare överfördes den likalydande fredspliktsbestämmelsen i 4 § första stycket 1 KAL till MBL i sak oförändrad.

³⁸ Se t.ex. Schmidt, Kollektiv arbetsrätt, s. 219.

³⁹ SOU 1975:1 s. 361 ff.

⁴⁰ Den uttryckliga regleringen av tillåtligheten av indrivningsblockader kom till först efter initiativ från Lagrådet, se prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 499 f och 534 f. Se vidare Bergqvist, Lunning & Toijer, s. 424.

⁴¹ SOU 1975:1 s. 348.

Stridsåtgärder i kollektivavtalsförhållanden i andra rättstvister

En svårare fråga att säkert besvara är hur långt fredsplikten mellan kollektivavtalsbundna parter sträcker sig i rättstvister som inte rör tillämpningen eller innebörden av kollektivavtal eller MBL.

Fredsplikt gäller mellan kollektivavtalsbundna parter i den utsträckning den aktuella lagen eller lagbestämmelsen har gjorts till kollektivavtalsinnehåll. I sådana fall hänför sig tvisten normalt till kollektivavtalet i stället för lagen och fredsplikt råder i tvistefrågan enligt 41 § första stycket 1 MBL.⁴² Det bör på motsvarande sätt sannolikt normalt röra sig om en rättstvist i vilken fredsplikt mellan parterna gäller när själva föremålet för tvisten är om en viss lagbestämmelse som ett anspråk grundas på har gjorts till avtalsinnehåll eller inte.

I förarbetena till MBL ansågs, i avsaknad av rättspraxis från Arbetsdomstolen, inte några säkra slutsatser kunna dras om räckvidden av fredsplikten i rättstvister i kollektivavtalsförhållanden när en viss fråga inte reglerats i kollektivavtalet. Det antogs dock att stridsåtgärder inte lovligen får vidtas när det rör sig om rättigheter enligt tvingande lag som motparten inte avstått eller ens lagligen kunnat avstå.⁴³

I den arbetsrättsliga doktrinen ges ofta uttryck för att det åtminstone är en allmän uppfattning på den svenska arbetsmarknaden att rättstvister generellt inte löses med stöd av stridsåtgärder under den tid fredsplikt enligt kollektivavtal mellan parterna råder i övrigt.⁴⁴

I det sammanhanget bör noteras att det i huvudavtal och förhandlingsordningar mellan parterna på central nivå ofta är noga reglerat hur hanteringen av rättstvister som uppstår mellan parterna ska hanteras. Även i fall där det inte uppställs något särskilt förbud mot stridsåtgärder i rättstvister i avtalet kan det av den anledningen mycket väl från kollektivavtalsparternas sida anses åtminstone strida mot avtalets anda att vidta stridsåtgärder för att utöva påtryckning i en rättstvist som omfattas av förhandlingsordningen.⁴⁵

⁴² SOU 1975:1 s. 406.

⁴³ SOU 1975:1 s. 406 f.

⁴⁴ Se bl.a. Bergqvist, Lunning & Toijer, s. 425 och Schmidt, Facklig arbetsrätt, s. 254.

⁴⁵ I bl.a. huvudavtalet mellan dåvarande SAF och LO finns vissa uttryckliga begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder med koppling till rättstvister, se avsnitt 3.7.

Stridsåtgärder i rättstvister utanför kollektivavtalsförhållanden

När det gäller helt kollektivavtalslösa förhållanden är rättsläget när det gäller rätten att vidta stridsåtgärder i rättstvister något oklart. Frågan har dock varit uppe till prövning av Arbetsdomstolen i ett fall.

I AD 2006 nr 58 hade en arbetstagarorganisation som inte hade något kollektivavtal med arbetsgivaren vidtagit en nyanställningsblockad för att understödja framställda krav på skadestånd för en påstådd kränkning av föreningsrätten och brott mot LAS. I varslet om åtgärden krävdes därutöver att den arbetsgivare som nyanställningsblockaden riktades mot skulle upphöra med att tillämpa vad som kallades slavliknande anställningsformer. Bolaget som utsattes för stridsåtgärden väckte talan och yrkade bl.a. att Arbetsdomstolen interimistiskt skulle besluta att stridsåtgärden skulle upphöra. Bolagets grund för yrkandet var att det enligt en allmän rättsgrundsats råder fredsplikt i rättstvister och att stridsåtgärden därför var olovlig.

Arbetsdomstolen tog i sin interimistiska prövning utgångspunkt i att rätten att vidta fackliga stridsåtgärder är grundlagsskyddad och att det åtminstone inte mellan icke kollektivavtalsbundna parter kunde grundas någon allmän fredsplikt i rättstvister på regleringen i 41 § MBL. Det noterades herefter att Arbetsdomstolen vid en rad tillfällen underkänt invändningar om begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder som grundar sig på att syftet med åtgärden strider mot allmänna rättsgrundsatser och därför skulle vara olovlig. Det noterades vidare att det i domstolens praxis inte fanns något stöd för att stridsåtgärder som omfattas av grundlagsskyddet kan begränsas till följd av en allmän rättsgrundsats om fredsplikt i rättstvister.

Arbetsdomstolen fann slutligen inte anledning att gå närmare in på frågan om tillåtligheten av rättstvister i den nu aktuella situationen. Domstolen fann nämligen att åtminstone ett av arbetstagarorganisationens syften med åtgärden – att förmå arbetsgivaren att upphöra med att använda vissa anställningsformer – inte hade till syfte att hävda en rättslig ståndpunkt i en tvist mellan parterna. Det syftet ansågs i stället röra en intressetvist. Stridsåtgärden befanns därmed i vart fall i den delen ha ett traditionellt fackligt syfte och

omfattades därmed otvetydigt av grundlagsskyddet i RF.⁴⁶ Arbetsdomstolens fann därför att det utan lagstöd inte fanns något utrymme att interimistiskt besluta om att stridsåtgärden skulle upphöra.

AD 2006 nr 58 ger alltså inget svar på frågan om hur långt rätten att vidta stridsåtgärder i rättstvister sträcker sig utanför kollektivavtalsförhållanden.⁴⁷ Domstolens resonemang när det gäller omfattningen av det grundlagsfästa skyddet för stridsåtgärder i 2 kap 14 § RF kan dock möjligen tolkas så att stridsåtgärder i rättstvister åtminstone i vissa fall kan falla utanför skyddets tillämpningsområde.

Det skulle i sin tur kunna innebära att stöd för att förklara stridsåtgärden otillåten inte skulle kräva lag- eller avtalsstöd utan exempelvis kunna grunda sig på en tillräckligt etablerad allmän rättsgrundsats. Det ska dock noteras att det – som så ofta när det gäller Arbetsdomstolens praxis angående rätten att vidta stridsåtgärder – rörde sig om en interimistisk prövning. Mer långtgående och extensiva tolkningar av domstolens resonemang i beslutet bör därför undvikas.

3.5.5 Sympatiåtgärder och politiska stridsåtgärder

Rätten att vidta s.k. sympatiåtgärder – dvs. stridsåtgärder i syfte att stödja någon annan – ska enligt kommittédirektiven inte påverkas av eventuella förslag som läggs fram inom ramen för denna utredning. För att ge en någorlunda komplett överblick över tänkbara syften med en stridsåtgärd finns det ändå anledning att kortfattat och översiktligt redogöra även för sympatiåtgärder. Det finns skäl att i detta sammanhang också behandla stridsåtgärder med helt eller delvis politiska motiv.

Sympatiåtgärder

En sympatiåtgärd syftar till att stödja någon annan i en stridsåtgärd. Sympatiåtgärder syftar alltså inte primärt till att utöva påtryckning

⁴⁶ Det ska noteras att det var ostridigt i målet att arbetstagarorganisationen inte syftade till att få till stånd en överenskommelse med bolaget. Syftet var endast att tvinga bolaget att upphöra med ett visst beteende som i och för sig inte påstods strida mot lag.

⁴⁷ Hade kollektivavtal gällt mellan parterna hade sannolikt stridsåtgärden kunnat förklaras olovlig med hänvisning till att syftet att tvinga arbetsgivaren att inte använda vissa i och för sig lagliga anställningsformer hade utgjort ett angrepp på arbetsgivarens arbets- och företagsledningsrätt och därmed på kollektivavtalet.

på motparten i anställningsförhållandet för att för egen del reglera villkor genom kollektivavtal med motparten.

Sympatiåtgärder är enligt 41 § första stycket 4 MBL läst motsatsvis tillåtna trots att kollektivavtal gäller mellan de parter som vidtar respektive utsätts för åtgärden. En förutsättning för det är dock att den primäråtgärd som stöds i sig är lovlig och att sympatiåtgärden inte i sig får den verkan att den kan anses strida mot något av de övriga punktförbuden i 41 § första stycket MBL på så sätt att den i själva verket är att betrakta som en primäråtgärd.⁴⁸

Utanför kollektivavtalsförhållanden gäller precis som i fråga om stridsåtgärder i övrigt som utgångspunkt att sympatiåtgärder är lovliga såvida de inte står i strid med någon särskild reglering i lag eller kollektivavtal. I sådana fall torde dock distinktionen mellan en sympatiåtgärd och en primäråtgärd normalt rättsligt sett sakna betydelse, eftersom även primäråtgärder som utgångspunkt är tillåtna utanför kollektivavtalsförhållanden.

Till kategorin sympatiåtgärder brukar hänföras åtgärder som syftar till att gemensamt med andra organisationer internationellt stödja kampen för arbetstagares villkor och fackliga rättigheter utomlands. Vad gäller sådana åtgärder får gällande rätt beskrivas något olika beroende på om det rör sig om en sympatiåtgärd till stöd för en facklig primärkonflikt utomlands eller till stöd för en internationell fackligt organiserad aktion av mer politisk karaktär. Det saknas – utifrån hur uppdraget är utformat – anledning att i detta sammanhang mer ingående beskriva rättsläget i den delen.

Det kan dock konstateras att de få fall av stridsåtgärder i syfte att stödja någon annan parts stridsåtgärd eller annan aktion utomlands som har prövats av Arbetsdomstolen har rört kollektivavtalsförhållanden och att prövningen har skett utifrån MBL:s fredspliktsregler.⁴⁹ Den grundläggande frågan i målen har därmed varit om sympatiåtgärden på grund av dess politiska inslag över huvud taget har kunnat bedömas utifrån fredspliktsreglerna i 41 § MBL, något Arbetsdomstolen har funnit vara fallet. Hittills har Arbetsdomstolen inte förklarat någon sådan åtgärd olovlig.

⁴⁸ Se exempelvis Schmidt, Facklig arbetsrätt, s. 260 ff med hänvisning till ett antal AD-domar.

⁴⁹ Se exempelvis AD 1978 nr 160 (stridsåtgärd till stöd för primär facklig konflikt utomlands) och AD 1980 nr 15 (stridsåtgärd till stöd för politisk aktion med fackligt inslag utomlands).

Politiska stridsåtgärder

När det gäller stridsåtgärder i syfte att påverka inhemska politiska förhållanden är sådana åtgärder alltid otillåtna för arbetstagare inom den offentliga sektorn.⁵⁰ Det särskilda förbudet mot stridsåtgärder med sådant syfte är dock relativt begränsat eftersom det enligt Arbetsdomstolens praxis inte gäller om åtgärden också har ett fackligt syfte. Så kan vara fallet om ett politiskt beslut som stridsåtgärden syftar till att påverka eller protestera mot får återverkningar för arbetstagarnas arbetsförhållanden.⁵¹

På den privata arbetsmarknaden har Arbetsdomstolen i AD 1984 nr 91 förklarat att renodlat politiska stridsåtgärder med inhemsk bakgrund i princip faller utanför MBL:s tillämpningsområde. I kollektivavtalsförhållanden gäller dock att exempelvis en arbetsnedläggelse i sådant syfte måste framstå som en kortvarig protest- och demonstrationsåtgärd och innebära minimala återverkningar på arbetsgivarens produktion för att vara tillåten. Annars föreligger brott mot fredsplikten enligt 41 § första stycket 2 MBL genom att åtgärden anses begränsa arbetsgivarens företagsledningsrätt enligt kollektivavtalet.

Frågan om tillåtligheten av politiska stridsåtgärder utanför kollektivavtalsförhållanden på den privata arbetsmarknaden är obesvarad i praxis. I AD 2003 nr 25 gjordes från arbetsgivarsidan gällande att en varslad arbetsnedläggelse och blockad i syfte att protestera mot avregleringen och privatiseringen av järnvägs- och kollektivtrafikbranschen i Europa var otillåten eftersom den utifrån Arbetsdomstolens nyss berörda praxis var för långvarig. Något kollektivavtal gällde inte mellan parterna.

Arbetsdomstolen konstaterade i sin interimistiska prövning inledningsvis att MBL:s fredspliktsregler inte var tillämpliga och diskuterade i stället tillämpningsområdet för grundlagsskyddet i RF. Arbetsdomstolen fann dock att den inte behövde ta ställning till huruvida stridsåtgärder med politiska syften omfattades av grundlagsskyddet eller inte, eftersom det var ostridigt i målet att de varslade åtgärderna också hade ett fackligt syfte och att det därmed otvetydigt krävdes uttryckligt stöd för att förklara dem otillåtna. Något sådant stöd fanns inte.

⁵⁰ 23 § tredje stycket LOA.

⁵¹ AD 1986 nr 108.

Det är alltså svårt att säga vad som gäller i fråga om rätten att vidta stridsåtgärder med rent politiska syften utanför kollektivavtalsförhållanden. Det är enligt utredningen inte uteslutet en sådan åtgärd på grund av bristen på fackligt syfte skulle kunna falla utanför tillämpningsområdet för 2 kap. 14 § RF. Hur åtgärden i så fall skulle bedömas är dock också osäkert. Ett alternativ skulle vara att ta utgångspunkt i den praxis som gäller politiska stridsåtgärder i kollektivavtalsförhållanden och tillämpa samma principer trots att fredspliktsbestämmelserna i MBL inte är direkt tillämpliga. Ett annat alternativ skulle vara att uteslutande bedöma exempelvis en arbetsnedläggelse utifrån arbetstagarnas skyldigheter enligt anställningsavtalet.

3.6 Stridsåtgärder i syfte att teckna kollektivavtal med redan avtalsbunden part

3.6.1 Fredsplikten och vilka som är bundna av den

Fredsplikt enligt 41 § MBL till följd av ett kollektivavtal omfattar endast sådana arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av avtalet. Vilka som är bundna av ett kollektivavtal framgår av 26 § MBL. Enligt den bestämmelsen binder ett kollektivavtal inom dess tillämpningsområde inte bara part i kollektivavtalet utan även medlem i en organisation som är part i avtalet. Arbetsgivare kan alltså vara bunden av ett kollektivavtal antingen i egenskap av att själv vara part i kollektivavtalet eller genom att vara medlem i den arbetsgivarorganisation som slutit avtalet.

En arbetstagare kan endast vara bunden av ett kollektivavtal genom medlemskap i den kollektivavtalslutande arbetstagarorganisationen. Av 26 § MBL framgår att även medlemmar som inträtt i organisationen efter att avtalet har slutits kan vara bundna av kollektivavtalet och att bundenheten kan kvarstå även viss tid efter utträde ur en kollektivavtalslutande organisation.

Regleringen i MBL är som framgått tidigare uppbyggd utifrån att enskilda arbetstagare och arbetsgivare är förbjudna att vidta stridsåtgärder under tid då de är bundna av kollektivavtal. Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna är för sin del ansvariga för att fredsplikten respekteras och upprätthålls. Det ska i det sammanhanget anmärkas att

förbudet för organisation enligt 42 § första stycket MBL att exempelvis anordna eller understödja olovliga stridsåtgärder gäller även för andra än kollektivavtalsbundna organisationer.

3.6.2 Rättsläget före medbestämmandelagen

Före MBL:s tillkomst verkar det inte ha funnits några begränsningar i rätten för en icke kollektivavtalsbunden arbetstagarorganisation att med stöd av stridsåtgärder för egen del kräva ett kollektivavtal med arbetsgivaren trots att det denne redan är bunden av ett kollektivavtal för det aktuella arbetet. Frågan om vilket av flera tillämpliga men helt eller delvis oförenliga kollektivavtal som ska tillämpas har i stället ansetts få avgöras utifrån andra etablerade rättsprinciper, främst principen om företräde för det först tecknade kollektivavtalet.⁵²

Rätten för icke kollektivavtalsbunden part att gå till strid mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare har dock även före MBL:s tillkomst kunnat aktualiseras inom ramen för en prövning av tillåtligheten av sympatiåtgärder. Så har skett exempelvis i fall där kollektivavtalsbundna arbetstagare som sympatiåtgärd har vägrat att utföra visst arbete som en annan än deras egen arbetstagarorganisation har förklarat i blockad i syfte att för organisationens egen del få till stånd ett kollektivavtal för arbete som omfattas av det befintliga avtalets tillämpningsområde.⁵³

Ett annat exempel som före MBL:s tillkomst har varit uppe till prövning av Arbetsdomstolen är tillåtligheten av en sympatiåtgärd som vidtagits av kollektivavtalsbundna arbetstagare hos en huvudentreprenör till stöd för en stridsåtgärd som vidtagits av deras egen arbetstagarorganisation mot en redan kollektivavtalsbunden underentreprenör.⁵⁴

Ytterst har prövningen i dessa fall dock rört frågan om de av arbetstagarna vidtagna sympatiåtgärderna i själva verket har inneburit ett angrepp på det egna kollektivavtalet och av den anledningen har utgjort ett brott mot fredsplikten. Den primära åtgärd som vidtagits av den icke kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationen och den organisationens medlemmar har inte ifrågasatts i sig.

⁵² Se angående frågan om vilket av två oförenliga kollektivavtal som ska tillämpas exempelvis AD 1974 nr 14. Se vidare avsnitt 6.2.2.

⁵³ Se exempelvis AD 1964 nr 12.

⁵⁴ AD 1972 nr 19.

3.6.3 Arbetsdomstolens praxis angående 42 § MBL

Före MBL:s tillkomst fanns alltså inga begränsningar när det gäller rätten för icke kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer att för egen del med stöd av stridsåtgärder kräva kollektivavtal även om arbetsgivaren redan var bunden av ett tillämpligt sådant avtal. Genom MBL ändrades dock rättsläget något genom att ett visst ansvar för fredsplikten infördes även för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som inte själva är bundna av något kollektivavtal.

Syftet med den utvidgning av ansvaret som skedde genom utformningen av 42 § första stycket MBL verkar i första hand ha varit att förbjuda även icke kollektivavtalsbundna organisationer att genom rent ekonomiskt stöd bistå andra organisationer eller enskilda arbetsgivare eller arbetstagare i olovliga stridsåtgärder.⁵⁵ Genom Arbetsdomstolens dom i AD 1989 nr 120, den s.k. Britanniadomen, har dock den ändring som skedde visat sig få större betydelse än så.

AD 1989 nr 120 och Britanniaprincipen

I AD 1989 nr 120 kom Arbetsdomstolen fram till att en stridsåtgärd av en arbetstagarorganisation är olovlig om den syftar till att framtinga ett undanröjande eller en ändring av ett bestående kollektivavtalsförhållande mellan en arbetsgivare och en annan arbetstagarorganisation. Denna princip, som härleddes ur 42 § första stycket MBL, brukar kallas Britanniaprincipen.

Målet rörde, något förenklat, stridsåtgärder vidtagna i Göteborg av två svenska arbetstagarorganisationer mot ett fartyg, M/S JSS Britannia, som seglade under cypriotisk flagg. Parter i det kollektivavtal som gällde för arbetet ombord var en filippinsk facklig organisation på arbetstagersidan och det tyska rederi som ägde fartyget på arbetsgiversidan. De vidtagna stridsåtgärderna syftade till att med arbetsgivaren teckna ett s.k. ITF-avtal som skulle tillämpas på besättningen i stället för de anställningsvillkor som följde det kollektivavtal som redan tillämpades ombord.⁵⁶ Skillnaden i lön enligt det kollektivavtalet och ITF-avtalet från det att besättningen

⁵⁵ SOU 1975:1 s. 436 f.

⁵⁶ ITF står för International Transport Workers' Federation och är en internationell sammanslutning av arbetstagarorganisationer inom transportsektorn, www.itfglobal.org.

mönstrade på fartyget skulle också betalas ut, dvs. ITF-avtalet skulle tillämpas även retroaktivt.

Arbetsdomstolen kom fram till att stridsåtgärderna från de svenska arbetstagarorganisationerna under de omständigheter som förelåg i målet var olovliga enligt 42 § första stycket MBL. Detta eftersom de syftade till att tränga undan tillämpningen av ett för arbetsgivaren gällande kollektivavtal.⁵⁷

Rättsläget som det förelåg enligt AD 1989 nr 120 ändrades ett par år efter att domen meddelades genom den s.k. lex Britannia. Ändringen innebar i huvudsak att 42 § första stycket MBL inte ska tillämpas på förhållanden som lagen inte är direkt tillämplig på.⁵⁸ När det gäller förhållanden som MBL är direkt tillämplig på gäller däremot alltså den innebörd av 42 § första stycket MBL som Arbetsdomstolen slog fast i Britanniadomen.

Arbetsdomstolens praxis efter Britanniadomen

Sedan Britanniadomen meddelades och den s.k. Britanniaprincipen härleddes ur 42 § första stycket MBL har frågan om rätten att vidta stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbundna svenska arbetsgivare prövats i några mål i Arbetsdomstolen. I samtliga mål har arbetsgivarsidan gjort gällande att en varslad eller pågående stridsåtgärd skulle förklaras olovlig eftersom den påstods syfta till att tränga undan ett befintligt kollektivavtal, dvs. med stöd av Britanniaprincipen.

AD 2004 nr 96

I AD 2004 nr 96 hade Svenska Hamnarbetarförbundets avdelning 4 varslat om stridsåtgärder i form av viss blockad mot arbete under s.k. journatt i Göteborgs hamn. Anledningen till blockaden uppgavs vara att man inte kunde acceptera en uppgörelse som slutits för denna typ av övertidsarbete i ett lokalt kollektivavtal mellan det bolag som

⁵⁷ Arbetsdomstolen uttalar i domskälen att det inte kan möta några betänkligheter att med utgångspunkt i ändamålet med 42 § första stycket MBL tillämpa bestämmelsen, direkt eller under åberopande av dess grunder, på varje angrepp med fackliga stridsåtgärder av en utomstående part när syftet är att försöka förmå den angripna parten till undanröjande eller ändring av ett bestående kollektivavtal, även om någon olovlig stridsåtgärd faktiskt inte vidtas av den angripnes motpart i kollektivavtalet.

⁵⁸ Ett undantag från lex Britannia gäller dock i sin tur i situationer där det rör sig om en utstationering i Sverige från ett annat EES-land eller Schweiz, se 42 a § MBL.

bedrev verksamheten i hamnen, Göteborgs Hamn AB, och Svenska Transportarbetareförbundets avdelning 2.

Enligt varslet skulle blockaden pågå till dess att en nöjaktig lösning uppnåtts för Hamnarbetarförbundets medlemmar.

Bolaget var i förhållande till Transportarbetareförbundet även bundet av det centrala Stuveriavtalet. Något kollektivavtal gällde inte mellan bolaget och Hamnarbetarförbundet. I målet gjorde arbetsgivarparterna gällande att stridsåtgärderna syftade till att undantränga det kollektivavtal som slutits med Transportarbetareförbundets lokalavdelning och att de därför skulle förklaras olovliga.

Arbetsdomstolen tog vid sin interimistiska prövning utgångspunkt i att det inte framkommit något belägg för att stridsåtgärderna hade haft som syfte att träffa ett kollektivavtal som skulle ersätta det mellan bolaget och Transportarbetareförbundets avdelning ingångna kollektivavtalet med verkan även för det senare förbundets medlemmar. Hamnarbetarförbundet gjorde gällande att avdelningen ville ha ett kollektivavtal för egen del eller en reglering av deras medlemmars anställningsvillkor som överensstämde med deras önskemål.

Mot den bakgrunden fann Arbetsdomstolen att det inte hade visats att den varslade stridsåtgärden hade ett sådant syfte att tränga undan det befintliga kollektivavtalet som kunde innebära att åtgärden var olovlig.

AD 2005 nr 110

I AD 2005 nr 110 hade Svenska Pappersindustriarbetareförbundet, ett förbund inom LO⁵⁹, varslat om stridsåtgärd i form av arbetsnedläggelse och blockad mot ett bolag som bedrev verksamhet vid ett pappersbruk.⁶⁰ Bolaget och förbundet hade tidigare stått i kollektivavtalsförhållande med varandra men efter en omorganisation och bolagets byte av arbetsgivarorganisation kom i stället kollektivavtalet Teknikavtalet Metall att gälla i verksamheten. På arbetstagersidan tecknades det avtalet av ett annat förbund inom LO, nämligen Svenska Metallindustriarbetareförbundet.

De varslade stridsåtgärderna syftade till att Svenska Pappersindustriarbetareförbundet för egen del skulle teckna kollektivavtal

⁵⁹ Landsorganisationen Sverige (LO).

⁶⁰ Pappersbruket var beläget i Figeholm/Fårbo och Arbetsdomstolens avgörande brukar kallas Figeholmsdomen.

med bolaget. Arbetsgivarsidan gjorde en fredspliktsinvändning med innebörd att stridsåtgärderna syftade till att tränga undan eller ändra det kollektivavtal bolaget var bundet av.

Arbetsdomstolen uttalade vid den interimistiska prövningen av stridsåtgärdernas tillåtlighet att stridsåtgärder som framstår som ett angrepp på ett redan befintligt kollektivavtal är otillåtna enligt 42 § MBL. Som exempel på det angavs att en utomstående arbetstagarorganisation inte enbart för egen räkning ställer krav på konkurrerande kollektivavtal utan uttryckligen kräver att arbetsgivaren ska tillämpa kollektivavtalets villkor även på anställda som är bundna av det redan befintliga kollektivavtalet.

I målet konstaterades att Svenska Pappersindustriarbetareförbundets varslade stridsåtgärder syftade till att få till stånd ett kollektivavtal med anställningsvillkor uteslutande avseende förbundets egna medlemmar. Någon undanträngning av det befintliga kollektivavtalet ansågs det därför inte vara fråga om och yrkandet om att Arbetsdomstolen skulle förklara de varslade stridsåtgärderna olovliga avslogs.

AD 2012 nr 13

AD 2012 nr 13 rörde stridsåtgärder som enligt varslet skulle vidtas av Svenska Byggnadsarbetareförbundet mot ett statligt ägt bolag i syfte att få till stånd ett kollektivavtal. I målet argumenterade arbetsgivarsidan för att det i själva verket till följd av bolagets medlemskap i Arbetsgivarverket förelåg hinder mot att ingå kollektivavtal med andra förbund inom LO än Seko – Facket för Service och Kommunikation. Enligt arbetsgivarpartens argumentation i målet skulle det med stöd av stridsåtgärder framställda kravet på kollektivavtal i förlängningen leda till att det befintliga kollektivavtalet skulle trängas undan.

Domstolen konstaterade dock – återigen inom ramen för en interimistisk prövning – att inget i utredningen gav stöd för att de varslade stridsåtgärderna syftade till något annat än att den stridande organisationen skulle tillvarata sina medlemmars intressen och bli erkänd som kollektivavtalspart. Förutsättningar ansågs därför enligt domstolen inte finnas för att interimistiskt förklara de varslade stridsåtgärderna olovliga. Att det påstods finnas hinder för bolaget

mot att ingå kollektivavtal med den stridande organisationen till följd av medlemskapet i Arbetsgivarverket påverkade inte Arbetsdomstolens bedömning.

AD 2017 nr 32

I AD 2017 nr 32 hade en verksamhet bestående huvudsakligen av installation och service av larm övergått från ett bolag till ett annat inom samma koncern. Det bolag som tidigare bedrev verksamheten hade ett kollektivavtal med Svenska Elektrikerförbundet som tillämpades på bolagets anställda. Det bolag som tog över verksamheten var genom sitt medlemskap i Almega IT/Telekomföretagen bundet av det s.k. telekomavtalet som på arbetstagsidan hade Seko, Unionen, Akademikerna och Ledarna som parter. Det avtalets allmänna anställningsvillkor tillämpas på såväl tjänstemän som arbetare.

Inför omorganisationen slöts mellan Seko och Elektrikerförbundet en överenskommelse om att Elektrikerförbundet skulle ha "avtalsrätten" avseende det bolag som tog över verksamheten. Kort efter att verksamheten och de anställda flyttades över till det bolaget utträdde bolaget ur Almega IT/Telekomföretagen och blev i stället medlem i Almega Tjänsteförbunden. Därigenom blev bolaget i stället bundet av det tjänstemannaavtal som Almega Tjänsteförbunden slutit med Unionen och Ledarna som parter på arbetstagsidan. Efter en viss tillfällig överenskommelse om att telekomavtalet skulle tillämpas på bolagets anställda uppstod kollektivavtalslöst tillstånd mellan bolaget och Elektrikerförbundet.

Elektrikerförbundet varslade slutligen om stridsåtgärder mot bolaget i form av bl.a. arbetsnedläggelse med krav på att bolaget med förbundet skulle teckna ett kollektivavtal som skulle tillämpas på allt arbete inom larm- och säkerhetsteknik i bolaget. Bolaget gjorde en fredspliktsinvändning och väckte talan i Arbetsdomstolen med yrkande om att de av Elektrikerförbundet varslade stridsåtgärderna interimistiskt skulle förklaras olovliga.

Bolagets grund för talan var i huvudsak att det redan var bundet av ett kollektivavtal som var tillämpligt på det aktuella arbetet. Bolaget menade att Elektrikerförbundets med stöd av stridsåtgärder framställda krav innebar ett angrepp på det kollektivavtalet och att åtgärderna därför var olovliga enligt 42 § första stycket MBL.

Elektrikerförbundets inställning i målet var huvudsakligen att det tjänstemannaavtal bolaget var bundet av inte var tillämpligt på det aktuella arbetet. Elektrikerförbundet menade att syftet med de varslade stridsåtgärderna därför inte var att tränga undan ett befintligt kollektivavtal. Stridsåtgärderna syftade enligt förbundets uppfattning bara till att ta till vara medlemmarnas intressen och till att förbundet skulle få ställning av kollektivavtalspart.

Arbetsdomstolen utgick i sin interimistiska prövning med hänvisning till tidigare avgöranden från att en arbetstagarorganisation kan vidta stridsåtgärder till stöd för ett anspråk på kollektivavtal för ett tillämpningsområde där kollektivavtal redan gäller mellan arbetsgivaren och en annan arbetstagarpart, trots att det ytterligare kollektivavtalet strider mot det redan befintliga. Att kollektivavtalen strider mot eller är oförenliga med varandra konstaterades vara ett problem som löses inte genom förbud mot stridsåtgärder i syfte att få det senare kollektivavtalet till stånd utan genom rättsprinciper om konkurrens mellan olika kollektivavtal. Den utredning i målet som förelåg vid tiden för den interimistiska prövningen ansågs inte ge stöd för slutsatsen att det kollektivavtal som Elektrikerförbundet ville träffa med bolaget var avsett att tränga undan eller ändra det befintliga tjänstemannaavtalet. Yrkandet om att Arbetsdomstolen interimistiskt skulle förklara de varslade stridsåtgärderna olovliga avlogs därför.

3.6.4 Sammanfattning

Utgångspunkten är även efter MBL:s tillkomst att arbetstagarorganisationer har rätt att gå till strid för att för egen del få till stånd ett kollektivavtal med en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare. Av Arbetsdomstolens praxis efter Britanniadomen framgår att den s.k. Britanniaprincip som Arbetsdomstolen härledde ur 42 § första stycket MBL inte påverkar den rätten, annat än när syftet med åtgärden uttryckligen är att tränga undan tillämpningen av ett befintligt kollektivavtal på arbetstagare som är bundna av det avtalet. Det får inte röra sig om ett angrepp på det befintliga kollektivavtalet.

I den mån stridsåtgärden faktiskt leder till att ett ytterligare kollektivavtal kommer till stånd avgörs frågan om vilket av två eller

flera möjliga kollektivavtal som ska tillämpas utifrån i praxis utvecklade principer om bl.a. kollektivavtalstolkning och företräde för det först tecknade kollektivavtalet.

Det finns i Arbetsdomstolens praxis även vissa principer om hur frågan om skadestånd ska bedömas i situationer där arbetsgivaren är bunden av två i och för sig tillämpliga kollektivavtal och tvingas bryta mot det ena av dessa avtal. Frågan om konsekvenserna av att en arbetsgivare – frivilligt eller efter att ha utsatts för stridsåtgärder – tecknar ett kollektivavtal som helt eller delvis är oförenligt med ett redan befintligt kollektivavtal kommer att något ytterligare behandlas i samband med redogörelsen för utredningens överväganden och förslag.

3.7 Regleringen av stridsåtgärder i huvudavtal på arbetsmarknaden

Vid sidan av lagbestämmelser finns viss reglering angående rätten att vidta stridsåtgärder i huvudavtalen på svensk arbetsmarknad. Avtalen innehåller särskilt regler om inom vilka ramar en i och för sig lagenlig konflikt får vidtas och vilka konsekvenser för andra än parterna en konflikt ska tillåtas få.

Flertalet, men inte alla, av de etablerade kollektivavtalsparterna på svensk arbetsmarknad är bundna av något av huvudavtalen.

I det följande redogörs översiktligt för innehållet i huvudavtalen på privat och offentlig sektor i för betänkandet relevanta delar.

Huvudavtalet mellan SAF och LO (Saltsjöbadsavtalet)

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF, nuvarande Svenskt Näringsliv) och LO inledde i maj 1936 överläggningar i syfte att undvika en lagstiftning om begränsningar av rätten att vidta stridsåtgärder. Det hade vid det laget tagits flera initiativ till sådan lagstiftning, där inte minst skyddet för neutral tredje man hade stått i fokus.

Överläggningarna resulterade i december 1938 i en överenskommelse, 1938 års huvudavtal. Avtalet har, efter platsen där överläggningarna hölls och överenskommelsen undertecknades, kommit att kallas Saltsjöbadsavtalet.

Saltsjöbadsavtalet täcker i princip hela den privata arbetsmarknaden där LO-förbunden organiserar arbetstagare. Svenska Transportarbetareförbundet och Svenska Byggnadsarbetareförbundet har valt att inte ansluta sig till avtalet, varför det inte tillämpas i transport- eller byggsektorn.

Saltsjöbadsavtalet innehöll från början fem kapitel. Kapitel III, som innehöll regler om uppsägning och permittering, upphörde dock att gälla i mitten av 1970-talet.

I Saltsjöbadsavtalets första kapitel regleras uppgifterna för Arbetsmarknadsnämnden. Nämnden kan aktiveras och hantera exempelvis frågor om sådana konflikter rörande samhällsviktiga funktioner som avses i kapitel V. Nämnden fungerar också som skiljenämnd i exempelvis frågor som rör förhandlingsordningen i kapitel II och reglerna om begränsning av stridsåtgärder i kapitel IV. LO och Svenskt Näringsliv utser tre ordinarie ledamöter i nämnden vardera samt ett antal ersättare för dessa ledamöter.

Huvudavtalets Kapitel II innehåller regler om förhandlingsordning. Innebörden är att såväl intressetvister som rättstvister ska behandlas i förhandling, först på lokal och sedan på central nivå. Först därefter kan andra åtgärder, såsom väckande av talan i rättstvister eller stridsåtgärder i intressetvister, vidtas.

I kapitel IV finns regler om begränsning av ekonomiska stridsåtgärder. Reglerna förbjuder stridsåtgärder som syftar till att förfölja någon av religiösa, politiska eller liknande skäl. Andra förbud tar sikte på stridsåtgärder i syfte att hindra någon att föra talan vid domstol, vedergällningsåtgärder efter avslutad konflikt samt stridsåtgärder mot neutral tredje man. Exempel på neutral tredje man är leverantör, kund eller transportör. Vidare finns i kapitlet regler om s.k. skyddsarbete, dvs. akut arbete som ska utföras trots att konflikt pågår.

I kapitel V finns regler om samhällsfarliga konflikter. Bestämmelserna innebär att frågor om undvikande eller begränsning av sådana konflikter ska behandlas i Arbetsmarknadsnämnden. Uppnås majoritet i nämnden för att undvika eller häva en konflikt ankommer det på – numera – Svenskt Näringsliv och LO att envar å sin sida vidta åtgärder för att genomdriva en uppgörelse mellan de berörda parterna.

Huvudavtal på den privata tjänstemannasidan

Det har aldrig funnits något huvudavtal mellan PTK⁶¹ och SAF (numera Svenskt Näringsliv). Däremot gäller sedan mitten av 1900-talet huvudavtal mellan å ena sidan nuvarande Svenskt Näringsliv och å den andra sidan Svenska Industritjänstemannaförbundet (SIF), Sveriges Arbetsledareförbund (numera Ledarna) och Handelstjänstemannaförbundet (HTF). SIF och HTF har senare gått samman i Unionen.

Några av avtalen, bl.a. med SIF och HTF, sades upp i samband med att MBL trädde i kraft i mitten av 1970-talet. Överenskommelse träffades dock mellan SAF och dessa arbetstagarorganisationer om fortsatt tillämpning av reglerna om förhandlingsordning.

Huvudavtalen innehåller i huvudsak endast en förhandlingsordning för intresse- och rättstvister. Innehållet motsvarar i stort förhandlingsordningen i Saltsjöbadsavtalet. Avtalen innehåller däremot inga regler om skyddsarbete eller samhällsfarliga konflikter.

Den kommunala sektorn

På den primär- och landstingskommunala sektorn finns regler om förhandlingsordning och om stridsåtgärder i Kommunalt huvudavtal (KHA, för närvarande KHA 94), Särskilt huvudavtal för den offentliga sektorn (SHA) samt Kommunalt avtal om förhandlingsordning m.m. (KAF).

I KHA 94 finns i kapitel V exempelvis regler om arbetstagares neutralitetsrätt, som innebär att även den som står utanför en arbetskonflikt som utgångspunkt inte har någon skyldighet att utföra arbete som är föremål för konflikten. I kapitlet finns också en reglering angående sådant skyddsarbete som arbetsgivaren alltid ska ha en möjlighet att få utfört trots att det omfattas av en stridsåtgärd. I avtalet definieras skyddsarbete som arbete som erfordras för avveckling av verksamheten på ett tekniskt försvarligt sätt eller till förebyggande av fara för människor eller skada på egendom.

I kapitel IV i KHA 94 finns regler om samhällsfarliga konflikter. Med samhällsfarlig konflikt avses sådana stridsåtgärder som genom sina verkningar skulle otillbörligt störa viktiga samhällsfunktioner

⁶¹ PTK är ett förhandlings- och samverkansråd på den privata tjänstemannasidan. Organisationen hette tidigare Privattjänstemannakartellen.

eller medföra fara för människors liv eller risk för att bestående ohälsa uppstår. Kortfattat innebär reglerna att parter som inte genom förhandlingar kan komma överens i fråga om en förestående stridsåtgärds samhällsfarlighet ytterst kan hänskjuta frågan till en särskild nämnd. Till ledamöter i nämnden utses tre personer av arbetstagsidan, tre personer av arbetsgivarsidan och tre personer gemensamt av parterna. Har fråga om en stridsåtgärds samhällsfarlighet hänskjutits till nämnden får en varslad stridsåtgärd som huvudregel inte påbörjas.

KAF tillkom år 2000 och syftar till att främja att förhandlingar om lön och allmänna anställningsvillkor leder till för sektorn ekonomiskt sett rimliga resultat och därmed till en väl fungerande lönebildning. Parterna i avtalet är överens om att förhandlingar i största möjliga utsträckning ska äga rum med undvikande av stridsåtgärder. I avtalet finns vissa begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder under tid då medling pågår samt regler om varseltid som avviker från regleringen i MBL.

SHA, som började gälla samtidigt som MBL trädde i kraft 1977, innehåller bl.a. en reglering som ger part möjlighet att hänskjuta frågan om det avtal eller avtalsvillkor som motparten vill genomdriva med stöd av stridsåtgärder är förenligt med den politiska demokratin till en särskild nämnd. Så länge ärende pågår i nämnden får stridsåtgärder inte vidtas.

Det statliga området

Det i föregående avsnitt nämnda Särskilt huvudavtal för den offentliga sektorn (SHA) gäller även i statlig verksamhet. Därutöver finns regler om stridsåtgärder och om parternas agerande inom ramen för stridsåtgärder i ett huvudavtal, men också i anställningsförordningen (1994:373). I 14 § anställningsförordningen, som tillämpas på arbetstagare vid myndigheter under regeringen, finns regler om neutralitet och skyddsarbete som i princip motsvarar vad som gäller enligt det kommunala huvudavtalet KHA 94. Regler med ungefär samma innebörd finns även i det statliga huvudavtalets kapitel 7.

I det statliga huvudavtalets kapitel 7 finns också regler om samhällsfarliga konflikter. I avtalet definieras inte särskilt vad som avses

med en samhällsfarlig konflikt annat än att det ska röra sig stridsåtgärder vilka med hänsyn till sina verkningar för samhället eller enskilda inte bör få förekomma.

I ingressen till kapitlet framgår att parterna i avtalet är ense om att rikets säkerhet, upprätthållandet av lag och ordning, vården av sjuka, omhändertagna och andra behövande samt utbetalningar som behövs för enskildas ekonomiska trygghet utgör exempel på områden och funktioner där stridsåtgärdsrätten bör användas med särskild försiktighet. Parterna uppger sig också i avtalet vara ense om att undvika stridsåtgärder som kan befaras medföra allvarliga rubbningar av samhällsekonomin eller folkförsörjningen samt stridsåtgärder som skulle vara stötande av humanitära skäl.

Också enligt det statliga huvudavtalet kan en särskild nämnd – Statstjänstenämnden – aktiveras för att ta ställning till huruvida en varslad stridsåtgärd kan anses vara samhällsfarlig. Har sådan fråga hänskjutits till nämnden får en varslad stridsåtgärd som huvudregel inte påbörjas.

Statstjänstenämnden består av åtta ledamöter, varav tre utses av staten och tre av arbetstagar sidan enligt en viss modell. Två ledamöter utses av parterna gemensamt.

4 Sveriges internationella åtaganden i relevanta delar

4.1 Inledning

Enligt kommittédirektiven ska, om utredningen lägger fram förslag, analyseras om dessa förslag är förenliga med Sveriges internationella åtaganden, bl.a. Europarådets sociala stadga samt ILO-konventionerna nr 87 och nr 98. Särskilt ska stridsåtgärdsrättens koppling till andra grundläggande rättigheter som förhandlingsrätten beaktas. Vidare ska utredningen enligt kommittédirektiven redovisa hur eventuella förslag förhåller sig till Europakonventionen.

Detta avsnitt innehåller en översiktlig redogörelse för ovan nämnda internationella åtaganden när det gäller skyddet för föreningsfriheten, förhandlingsrätten samt rätten att vidta stridsåtgärder. Avsnittet innehåller också en kort redogörelse för motsvarande skydd som särskilt följer genom Sveriges EU-medlemskap.

4.2 Europarådet

Europarådet bildades 1949 med målet att främja demokrati, skyddet för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. Europarådet har 47 medlemsstater och för att få bli medlem krävs att staten har ett demokratiskt styrelseskick, är en europeisk stat och respekterar sina medborgares fri- och rättigheter. Sverige har varit medlem sedan Europarådet bildades.

En viktig del i Europarådets mellanstatliga arbete är framarbetande och antagande av konventioner och partsavtal. Ministerkommittén, som består av ratificerande staters utrikesministrar, är Europarådets beslutande organ. I dag finns drygt 200 konventioner

som har antagits av Europarådet. Sverige har antagit många av dessa konventioner och är anslutet till flera partsavtal.

4.2.1 Europakonventionen

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) tillkom 1950. Konventionen bygger på innehållet i FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter som FN:s generalförsamling antog 1948 och upptar i allt väsentligt de fri- och rättigheter däri som brukar betecknas som de medborgerliga och politiska fri- och rättigheterna. Sedan Sverige gick med i EU gäller konventionen som svensk lag.¹ I 2 kap. 19 § regeringsformen föreskrivs att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Enligt artikel 6.3 i EU:s unionsfördrag ska de grundläggande rättigheter som garanteras i Europakonventionen ingå i EU-rätten som allmänna principer.

Enligt Europakonventionens artikel 11.1 har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.

Enligt artikel 11.2 får utövandet av dessa rättigheter inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Artikel 11 hindrar dock inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av rättigheterna enligt artikel 11.1.

Artikel 11 kan sägas behandla två skilda rättigheter, nämligen friheten att delta i fredliga sammankomster (mötesfrihet) och föreningsfrihet. Respektive konventionsslutande stat har en förpliktelse att inte förhindra sammankomster, att föreningar bildas eller att verksamhet bedrivs inom dessa.

¹ Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Konventionsstater har också en positiv skyldighet att se till att enskilda inte hindras av andra att utöva sina rättigheter. På arbetsmarknaden, där föreningsfriheten innebär att både arbetsgivare och arbetstagare inom sina respektives organisationer ska kunna tillvarata sina intressen, kan balansakten mellan olika konventionskyddade rättigheter bli särskilt komplicerad. Organisationerna på arbetsmarknaden har därför ansetts behöva ges ett stort handlingsutrymme, samtidigt som staten har det yttersta ansvaret för att någon av parterna inte missbrukar sin maktställning.²

Genom Europakonventionen har Sverige och övriga konventionsstater gått med på att klagomål får prövas av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen). När Europadomstolen prövar om en inskränkning i föreningsfriheten är tillåten enligt artikel 11.2 gör den en proportionalitetsbedömning genom att undersöka om inskränkningen är proportionerlig i förhållande till det ändamål som har motiverat den. Ändamålet måste i sig vara legitimt.

Något om föreningsfrihetens gränser enligt konventionen

Det finns ingen uttrycklig regel om fackliga stridsåtgärder i Europakonventionen men Europadomstolen har gradvis uttolkat en sådan rätt ur artikel 11. I äldre praxis har domstolen uttryckt att konventionsstaterna måste möjliggöra för fackföreningar att kunna tillvarata sina medlemmars intressen på arbetsmarknaden och att konventionsstaterna själva får välja på vilket sätt organisationerna ska få tillåtas göra det. Rätten att vidta stridsåtgärder sågs då endast som ett av flera sätt att tillvarata sina medlemmars intressen.³

I *Demir och Bakayra mot Turkiet* slog domstolen fast att rätten att förhandla kollektivt har blivit ett nödvändigt moment av rätten att bilda och ansluta sig till en fackförening för att skydda sina intressen enligt artikel 11.⁴ I *Enerji Yapi-Yol Sen mot Turkiet* fann domstolen att strejkrätten är en väsentlig beståndsdel i utövandet av

² Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, s. 515 f.

³ National Union of Belgian Police mot Belgien no 4464/70, dom 1975-10-27 p. 39, Schmidt och Dahlström mot Sverige no 5589/72, dom 1976-02-02 p. 36.

⁴ Demir och Bakayra mot Turkiet no 34503/97, dom 2008-11-12 p. 119.

rätten att förhandla kollektivt som därför omfattas av skyddet i Europakonventionens artikel 11.⁵

Europadomstolen har i flera mål angående Europakonventionens artikel 11 uttalat att det i frågor som handlar om motstående intressen mellan arbetstagare och arbetsgivare, liksom mellan enskilda och samhället i stort, måste tas hänsyn till den skäliga balansen mellan sådana konkurrerande intressen. Domstolen har exempelvis uttryckt att frågan om hur dessa intressen ska balanseras innefattar känsliga sociala och politiska hänsynstaganden och att de fördragsslutande staterna därför måste ges ett visst skönsmässigt tolkningsutrymme (margin of appreciation) för hur den fackliga föreningsfriheten ska säkerställas.⁶

I *Demir och Bakayra mot Turkiet* gjordes också vissa principiella ställningstaganden om staternas utrymme för skönsmässiga bedömningar som grund för att begränsa föreningsfriheten.⁷ Domstolen konstaterade i domen att en begränsning som berör "the essential elements of trade union freedom", ungefär väsentliga beståndsdelar av föreningsfriheten, kan stå i strid med artikel 11 eftersom föreningsfriheten med sådana begränsningar kan riskera att urvattnas helt.⁸

I *Enerji Yapi-Yol Sen mot Turkiet* hade turkiska myndigheter förbjudit alla offentliganställda att delta i en planerad generalstrejk, en begränsning som ansågs vara alldeles för generell för att vara förenlig med artikel 11.1. Kriterierna enligt konventionens artikel 11.2 för att begränsningen skulle vara tillåten ansågs inte vara uppfyllda.

I *RMT mot Storbritannien* uttalade domstolen att om en lagstadgad begränsning slår mot kärnan i facklig verksamhet ska de konventionsslutande staterna ges ett snävare skönsmässigt tolkningsutrymme än om det rör sig om en sekundär eller åtföljande aspekt av facklig verksamhet som påverkas av en viss begränsning.⁹

Huruvida en viss begränsning av föreningsfriheten kan anses falla inom konventionsstaternas tolkningsutrymme beror enligt Europadomstolen bl.a. på karaktären och omfattningen av begränsningen,

⁵ Enerji Yapi-Yol Sen mot Turkiet no 68959/01, dom 2009-04-21 p. 24.

⁶ Sindicatul "Păstorul cel Bun" mot Rumänien no 2330/09, dom 2013-07-09 p. 133.

⁷ Demir och Baykara mot Turkiet p. 119.

⁸ Demir och Baykara mot Turkiet p. 144.

⁹ National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) mot Storbritannien no. 31045/10, dom 2014-04-08 p. 87.

de mål som åsyftas med den och konkurrerande intressen hos andra i samhället som riskerar skada till följd av ett obegränsat utnyttjande av rättigheten.¹⁰

Vad konventionen kräver är att nationell rätt möjliggör för fackförbund att kunna sträva mot att skydda och tillvarata sina medlemmars intressen. Hur skyddet ska utformas i respektive konventionsstat låter sig dock – enligt Europadomstolen – inte preciseras i detalj.¹¹

4.2.2 Europarådets sociala stadga

Europarådets sociala stadga undertecknades 1961 och trädde i kraft 1965. En reviderad stadga som succesivt ska ersätta den äldre trädde i kraft 1999. I den reviderade stadgan ingår artiklar från den ursprungliga stadgan och nytillkomna artiklar. Sverige har ratificerat både 1961 års stadga och 1999 års reviderade stadga. Europarådets sociala stadga kan sägas komplettera Europakonventionen genom att garantera de s.k. ekonomiska och sociala rättigheterna.

En ratificerande stat åtar sig att ha som målsättning att förverkliga alla de principer som återfinns i stadgans första del. Bland de enskilda artiklarna i stadgans andra del får i stället ett urval göras. Varannat år ska en rapport avseende tillämpningen av de bestämmelser som parten antagit skickas in till Europarådets generalsekretärare. Rapporterna granskas sedan av den s.k. europeiska kommittén för sociala rättigheter, EKSR, som består av oberoende experter som väljs av Europarådets ministerkommitté.

EKSR kan även anta klagomål för prövning som inkommit till Europarådet från vissa internationella arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer eller andra frivilligorganisationer inom ramen för det s.k. kollektiva klagomålsförfarandet.

EKSR prövar klagomålen och presenterar sina resultat i slutsatser, eller konklusioner. Besluten och slutsatserna – som inte är juridiskt bindande – skickas sedan till regeringskommittén som består av representanter från de stater som antagit stadgan samt andra deltagare från arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer. Utifrån sociala, ekonomiska och andra politiska överväganden väljer regeringskommittén ut de situationer som den anser bör bli föremål för

¹⁰ RMT mot Storbritannien p. 86–87.

¹¹ Sindicatul "Păstorul cel Bun" mot Rumänien p. 132–134.

rekommendationer till enskilda stater. Det är dock slutligen ministerkommittén som kan fatta beslut om att avge en rekommendation till en enskild stat eller att anta en allmän resolution i vilken staterna uppmanas att åtgärda brister som EKSR uppmärksammat.

Stadgans skydd för föreningsfriheten m.m.

I Europarådets sociala stadga återfinns bestämmelser om föreningsrätt och kollektiv förhandlingsrätt i stadgans första del.

För att säkerställa eller främja arbetstagarnas och arbetsgivarnas frihet att bilda och tillhöra lokala, centrala eller internationella organisationer som tillvaratar deras ekonomiska och sociala intressen är parterna enligt stadgans artikel 5 skyldiga att varken utforma eller tillämpa sin nationella lagstiftning på ett sådant sätt att denna frihet kränks.

För att trygga arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att förhandla kollektivt är parterna enligt stadgans artikel 6.1 skyldiga att främja gemensamt samråd mellan arbetstagare och arbetsgivare. Enligt artikel 6.2 ska, där så är nödvändigt och lämpligt, parterna främja ett förfarande med frivilliga förhandlingar mellan, å ena sidan, arbetsgivarna eller deras organisationer och, å andra sidan, arbetstagarnas organisationer för att uppnå en reglering av arbetsvillkoren genom kollektivavtal.

Enligt artikel 6.3 i stadgan ska parterna främja införlivande och tillämpning av ett lämpligt förfarande för förlikning och frivillig skiljedom i arbetstvister. Enligt stadgans artikel 6.4 ska parterna erkänna arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att vidta kollektiva åtgärder i händelse av intressekonflikt, däri inbegripet strejk, om inte annat följer av förpliktelser enligt gällande kollektivavtal.

Kravet på främjande av kollektiva förhandlingar i artikel 6.2 kan i normalfallet inte anses vara uppfyllt om samtidigt föreningsfriheten enligt artikel 5 bedöms vara kränkt.¹² De båda artiklarna kan ses som ömsesidigt beroende av varandra genom att förhandlingsrätten också anses utgöra ett grundläggande moment i föreningsfriheten.

¹² Conclusions XIII-2 (1995) UK.

Av den reviderade stadgans artikel G¹³ framgår att stadgans rättigheter och principer inte får göras till föremål för andra inskränkningar eller begränsningar än de som anges i samband med varje särskild bestämmelse i stadgan. I artikel G anges dock vissa generella förutsättningar under vilka begränsningar av stadgans rättigheter är tillåtna. För att så ska vara fallet krävs att begränsningen är angiven i lag och är nödvändig i ett demokratiskt samhälle som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral.

Kravet i artikel G på att en begränsning av en rättighet i stadgan måste vara angiven i lag syftar till att motverka godtyckliga och allt för allmänna rättighetsinskränkningar men begränsar sig inte till enbart lagstiftning.¹⁴

Vid bedömningen av om en begränsning, på det sätt som krävs enligt stadgans artikel G, har ett legitimt ändamål ska hänsyn bl.a. tas till hur den påverkar andras fri och rättigheter samt till samhällets intresse av att begränsningen finns. Med att åtgärden för att vara tillåten måste vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle avses att begränsningen av rättigheten måste vara proportionerlig i förhållande till det intresse den syftar till att uppnå.

Uttalanden från EKSR angående stridsåtgärder

När det gäller ramarna för hur rätten att vidta stridsåtgärder får regleras enligt stadgan är t.ex. bestämmelser rörande röstningsförfaranden och krav på att en viss procentandel av organisationens medlemmar måste godkänna en stridsåtgärd en typ av begränsning som har accepterats av EKSR. En förutsättning är dock att möjligheten att utnyttja strejkrätten inte blir överdrivet begränsad.¹⁵

Även nationella regler om t.ex. avkylningsperioder och tidsgränser före varsel kan ligga på gränsen mellan att utgöra en reglering av rätten

¹³ Artikel 31 i 1961 års stadga.

¹⁴ Nationella domstolars praxis har också bedömts kunna inskränka en rättighet om kriterierna i artikel G är uppfyllda.

¹⁵ Conclusions XX-3 (2014) UK.

att vidta stridsåtgärder som ligger inom det skönsmässiga tolkningsutrymme som tillkommer staterna eller en sådan inskränkning av rättigheten som måste prövas i förhållande till stadgans artikel G.¹⁶

Vad gäller begränsningar i nationell rätt för hur lång tid en stridsåtgärd får tillåtas pågå har EKSRS uttalande att rättfärdigandet av sådana inskränkningar endast i exceptionella fall får baseras på tredje parts ekonomiska intressen.¹⁷ Ekonomisk skada listas inte i artikel G som en legitim grund för begränsning av rättigheter enligt stadgan. Argument om att en begränsning borde vara tillåten baserad på samhällsintressen t.ex. när ett lands ekonomi riskerar att skadas rejält har förts fram men inte accepterats som förenliga med stadgan.¹⁸

EKSRS har därutöver uttalat att endast begränsningar av strejkrätten är acceptabla, aldrig absoluta förbud. Ett allmänt förbud mot att strejka i alla andra syften än för att uppnå kollektivavtal har t.ex. inte ansetts vara förenligt med artikel 6.4.¹⁹ Inställningen kan anses stämma överens med kommitténs inställning till begreppet kollektivt förhandlande i artikel 6.2 som EKSRS menar innefattar mer än bara förhandling om kollektivavtal.²⁰

EKSRS har klargjort att det är upp till medlemsstaterna om de vill införa vissa krav på representativitet bland de arbetstagarorganisationer som deltar i kollektiv förhandling i syfte att få systemet för kollektiv förhandling att fungera effektivt. Sådana allmänna krav på representativitet får dock inte sammantaget vara så högt ställda att de otillbörligt förtar organisationers möjlighet att delta i kollektiva förhandlingar.²¹ Att uppställa representativitetskrav för vilken arbetstagarorganisation som tillåts vidta stridsåtgärder har inte betraktats som en accepterad inskränkning av rättigheten enligt stadgans artikel 6.4.²² Inte heller har EKSRS ansett det förenligt med stadgan att förbehålla strejkrätten åt fackföreningar som har s.k. ”soziale

¹⁶ I ett appendix till stadgan anges: ”Varje part får för sitt eget vidkommande i lag reglera utövandet av strejkrätten förutsatt att varje ytterligare inskränkning av denna rätt kan motiveras i enlighet med bestämmelserna i artikel 31”.

¹⁷ Conclusions XIV-1 Netherlands.

¹⁸ Se t.ex. Norges försök att motivera inskränkning av strejkrätten inom oljeindustrin, Conclusions XX-3 (2014) Norway.

¹⁹ XVII-1 (2005) Germany, XX-3 (2014) Germany.

²⁰ Evju, *The Right to Collective Action under the European Social Charter*, s. 210.

²¹ Conclusions XIII-2 (1995) Belgium, Conclusions 2006 Albania, Conclusions XX-3 (2014) Macedonia.

²² Conclusions XV-1 (2000) France, Conclusions XX-3 (2014) Romania.

mächtighet”, ungefär social makt, nämligen de fackförbund som uppfyller särskilda nationella kriterier för att träffa kollektivavtal.²³

Utrymmet för kollektivavtalsparter att reglera fredsplikt m.m.

Utrymmet för parterna i ett kollektivavtal att utan hinder av artikel 6.4 själva reglera fredspliktsfrågor och om de när frågan om fredsplikt regleras i ett kollektivavtal måste förhålla sig till förutsättningarna i artikel G är omdebatterad.²⁴ Detsamma gäller i viss mån hur nationell reglering som rör fredsplikten till följd av ett kollektivavtal får utformas.

I fråga om nationell reglering av fredsplikt till följd av ett kollektivavtal verkar EKSR inledningsvis i sin praxis ha intagit hållningen att det inte är förenligt med stadgans artikel 6.4 att i lag eller praxis föreskriva att en fredsplikt ska omfatta andra frågor än de som kollektivavtalet uttryckligen behandlar.²⁵ Uttalandena från EKSR antyder att enbart parterna själva kan komma överens om att fredsplikt ska råda under den tid då kollektivavtalet gäller och att s.k. dolda klausuler om fredsplikt eller en fredsplikt som i sig anses följa av en dold klausul i avtalet därmed står i strid med stadgan.²⁶

EKSR kan senare sägas ha bytt fot genom att bl.a. finna att de norska och danska arbetsmarknadssystemen med fredsplikt till följd av en dold klausul i kollektivavtal inte står i strid med artikel 6.4 i stadgan. Argumenten för den ändrade hållningen var främst att kollektivavtalet generellt betraktas som ett socialt fredsavtal på den norska och den danska arbetsmarknaden under vilket giltighetstid stridsåtgärder är förbjudna. EKSR förklarade att fredsplikten dels är en avtalsförpliktelse som är införd i lag i dessa länder och dels är en företeelse som speglar arbetsmarknadens parter egen vilja.²⁷

EKSR har inte direkt tagit ställning till om en reglering av fredsplikt i ett kollektivavtal endast får tillämpas i förhållande till parter

²³ Conclusions XX-3 (2014) Germany.

²⁴ Herzfeld Olsson, Facklig föreningsfrihet som mänsklig rättighet, s. 284, Evju s. 211, Dorssemont, The Right to Bargain Collectively – A Matrix for Industrial Relations, s. 275.

²⁵ Conclusions XV-1 (2002) vol 1 Denmark, vol 2 Malta, Norway, Germany.

²⁶ Evju s. 205 ff.

²⁷ Conclusions 2004 Norway, Conclusions XVII-1 (2004) Denmark.

som är bundna av avtalet.²⁸ Att sådana begränsningar inte skulle vara tillåtna enligt stadgans artikel 6 har framförts i doktrinen.²⁹

4.3 Internationella arbetsorganisationen (ILO)

Internationella arbetsorganisationen (ILO) är Förenta Nationernas (FN) fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor. ILO:s konstruktion bygger på att sammanföra regeringar med arbetstagare och arbetsgivare i en trepartisk institutionell struktur. ILO har en central roll när det gäller utformandet av skydd för arbetstagarrelaterade mänskliga rättigheter och för den fackliga föreningsfriheten.

Det högsta beslutande organet i ILO är den internationella arbetskonferensen. Vid konferensen som hålls varje år träffas företrädare för medlemsstaternas regeringar och arbetsmarknadens parter för att diskutera och anta konventioner och rekommendationer samt för att övervaka tillämpningen av konventionerna. ILO:s styrelse, även den trepartisk, väljs av arbetskonferensen för treårsperioder.

Det tredje huvudorganet är den administrativa internationella arbetsbyrån som förbereder stora delar av arbetskonferensens och styrelsens arbete.

Varje medlemsstat åtar sig att rapportera till ILO vilka åtgärder som vidtagits för att genomföra och uppfylla bestämmelserna i de konventioner till vilka den är part. Expertkommittén för tillämpningen av konventioner och rekommendationer (expertkommittén) består av oberoende jurister som granskar de rapporter som medlemsstaterna skickar in. Resultaten av granskningen presenteras i en årlig rapport till arbetskonferensen. Expertkommittén kan även lämna individuella kommentarer till staterna i form av "observations" och "requests".

Vid sidan av expertkommittén övervakar den s.k. konferenskommittén att ratificerade konventioner följs. Konferenskommittén är en trepartssammansatt kommitté som tillsätts varje år av inter-

²⁸ EKSR har t.ex. i uttalanden beträffande Norge haft att utgå från det norska systemet i vilket, som den norska regeringen redogjort för i sin kommunikation med EKSR, fredsplikt som härrör från kollektivavtal endast tillämpas på parter bundna av avtalet, se t.ex. Conclusions XIV-1 (1998) Norway.

²⁹ Herzfeld Olsson, s. 284, Evju s. 211, Harris & Darcy, The European Social Charter, s. 106.

nationella arbetskonferensen och dess arbete utgår från expertkommitténs rapport. Kommittén är inte en andra instans utan har som mål att tillsammans med berörda regeringar finna lösningar på situationer och problem som expertkommittén uppmärksammat vid sin granskning.

Förutom det löpande övervakningsförfarandet sker klagomålsbaserad övervakning. Arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer kan ge in klagomål till ILO om de anser att en stat inte uppfyller de krav som en ratifikation av en konvention medför. Klagomålen prövas i ILO:s styrelse som ibland tillsätter en särskild granskningskommitté.

Den fackliga föreningsfriheten har en central roll i ILO:s verksamhet. Konvention nr 87³⁰ från 1948 och konvention nr 98³¹ från 1949 utgör två av ILO:s åtta kärnkonventioner som anses binda alla ILO:s medlemmar oavsett ratifikation. De båda konventionerna ingår även i den s.k. Deklarationen om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet som ILO antog 1998.

Klagomål som hänför sig till konventionerna 87 och 98 tas upp i den permanenta kommittén för föreningsfrihet (föreningsfrihetskommittén).

4.3.1 ILO-konventionerna nr 87 och nr 98

Genom ILO-konvention 87 förbinder sig en medlemsstat i ILO att säkerställa att arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer ska kunna utöva sin föreningsfrihet. Arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer ska kunna ansluta sig till centralorganisationer samt ha rätt att själva bestämma om sin verksamhet. Av konventionens artikel 3 framgår att denna föreningsfrihet ska kunna utövas fritt gentemot staten. Utan inblandning av staten ska organisationerna ha rätt att avfatta egna stadgar och interna regler.

Enligt konventionens artikel 8 måste arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer samt deras organisationer följa landets lagar när de utövar rättigheterna enligt konventionen. I artikelns andra punkt står att

³⁰ ILO:s konvention (nr 87) angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten (härefter konvention 87).

³¹ ILO:s konvention (nr 98) angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten (härefter konvention 98).

landets lagar inte får formuleras eller tillämpas på sätt som kan vara ägnat att begränsa de garantier som fastställts i konventionen. Med begreppet organisation i konventionens mening förstås enligt artikel 10 varje sammanslutning av arbetstagare eller arbetsgivare som har till ändamål att främja och värna arbetstagares eller arbetsgivares intressen.

Någon särskild bestämmelse som anger hur eller i vilka situationer rättigheterna i konvention 87 kan begränsas finns inte.

ILO-konvention 98 behandlar tillämpningen av organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten. I konventionens artikel 1 regleras ett förbud mot diskriminering på grund av facklig verksamhet. Skyddet mot antifacklig diskriminering i artikel 1 gäller för alla som har rätt till föreningsfrihet enligt artikel 2 i ILO-konvention 87.

Enligt konventionens artikel 2 ska arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer lämnas ett tillfredsställande skydd mot inblandning från motpartens sida. Med inblandning avses särskilt åtgärder avsedda att främja bildandet av arbetstagarorganisationer över vilka arbetsgivare eller dess organisationer har bestämmande inflytande, eller åtgärder som stödjer arbetstagarorganisationer ekonomiskt eller i annan form i syfte att inordna sådana organisationer under arbetsgivares kontroll, s.k. ”gula fackföreningar”.

I artikel 4 anges att staten är skyldig att uppmuntra och främja kollektiv förhandling i syfte att reglera anställningsvillkor i kollektivavtal. Artikel 4 har nära koppling till konvention 87 eftersom en av föreningsfrihetens viktigaste beståndsdelar är möjligheten för arbetstagare och arbetsgivare att bilda organisationer med reell kapacitet att bestämma villkor i fritt slutna kollektivavtal.³²

Av konventionens artikel 6 framgår att konventionen inte avser tjänstemän i allmän tjänst men i övrigt finns inte någon särskild bestämmelse som anger hur eller i vilka situationer konventionens rättigheter får begränsas.

Vid sidan av konventionerna 87 och 98 förtjänar också ILO-konventionen nr 154 att nämnas.³³ Konventionen antogs år 1981 bl.a. i syfte att göra större ansträngningar att förverkliga syftena med de normer och principer som kommer till uttryck i konvention nr 98.

³² Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 1996 p. 799 (härefter Digest of decisions).

³³ ILO-konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar.

Enligt artikel 5 i konvention 154 ska staterna genom olika åtgärder främja kollektiva förhandlingar. Till kollektiva förhandlingar räknas alla förhandlingar mellan å ena sidan en arbetsgivare, en grupp av arbetsgivare eller en eller flera organisationer av arbetsgivare och, å andra sidan, en eller flera arbetstagarorganisationer. Syftet med förhandlingarna ska vara att bestämma arbets- och anställningsvillkor eller att i övrigt reglera relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare. Vidare framgår att åtgärder anpassade till förhållandena i varje land ska vidtas för att främja kollektiva förhandlingar.

Allmänt om stridsåtgärdsrätten enligt konventionerna

Rätten att vidta stridsåtgärder skyddas inte uttryckligen i vare sig konvention 87 eller 98. Enligt expertkommitténs praxis anses dock skyddet för *strejkrätten* följa indirekt av artiklarna 3, 8 och 10 i konvention 87.³⁴ Strejk har ansetts utgöra ett oundgängligt medel för att arbetstagare och deras organisationer ska kunna främja och försvara sina yrkesmässiga, sociala och ekonomiska intressen.

Rätten att strejka anses av expertkommittén utgå från och vara nära sammankopplad med föreningsfriheten. Därför krävs enligt kommitténs praxis att nationell lagstiftning tillhandahåller ett genuint skydd för strejkrätten och att myndigheter avhåller sig från obehörig inskränkning av den. Strejkrätten får inte berövas sitt innehåll.

Ett allmänt strejkförbud betraktas därför av expertkommittén som oförenligt med ILO:s regelverk. De enda situationer i vilka expertkommittén har betraktat ett allmänt strejkförbud som förenligt med konvention 87 har varit om förbudet gäller under en kort period i en akut nödsituation som medför en allvarlig nationell kris och i sådant fall endast i den utsträckning som behövs för att möta aktuellt behov.

Särskilda begränsningar eller regelrätta strejkförbud har accepterats även för vissa offentligtanställda. Expertkommittén har dock

³⁴ Frågan om strejkrätten skyddas av konvention 87 och 98 eller inte har varit omdebatterad inom ILO, något som särskilt kom till uttryck under ILO:s arbetskonferens 2012. Arbetstagarparterna menar att rätten att strejka skyddas av konvention 87 medan arbetsgivarparterna anser att rätten att strejka skyddas av konvention 98 medan arbetsgivarparterna anser att rätten att strejka omfattas av konventionerna 87 och 98 när de har funnit att rätten att strejka omfattas av konventionerna. Denna dispyt mellan parterna inom ILO brukar kallas CAS-konflikten, se även avsnitt 6.5.9.

tydligt påpekat att begränsningar endast accepteras om de omfattar offentliganställda som utövar maktbefogenhet i statens namn.³⁵ Inskränkningar i strejkrätten för personer som utför oumbärliga samhällsfunktioner, som t.ex. brandmän, läkare och sjuksköterskor vid offentliga sjukhus och personer som arbetar med el- och vattentillförsel, har också godtagits. Det måste dock vara fråga om en klar och överhängande fara för liv, personlig säkerhet eller hälsa för hela eller delar av befolkningen i det enskilda fallet för att expertkommittén och föreningsfrihetskommittén ska se sådana förbud som konventionsförenliga.³⁶

En allt för omfattande tolkning av vad som utgör viktiga samhällsfunktioner har däremot inte ansetts förenlig med konventionen. Expertkommittén har t.ex. inte accepterat införandet av strej克福bud för att undvika potentiellt stora samhällsekonomiska konsekvenser eller under vissa företags uppstartsfas.³⁷

Regler om varseltider, s.k. avkylningsperioder eller uppställda krav på särskilda omröstningar i fackförbunden före strejk utlyses är exempel på begränsningar som har accepterats av expertkommittén. För att vara förenliga med konvention 87 ska åtgärderna dock ha till syfte att i slutändan få till förhandlingar mellan parterna och inte fungera som ett hinder för att få till stånd kollektivavtal.³⁸ Som nämnts ovan ska staten enligt konvention 98 främja att kollektiv förhandling kommer till stånd. Det kan vara fråga om att undanröja hinder mot att förhandling kommer till stånd, men även positiva åtgärder för att skapa möjligheter till förhandling kan innefattas.³⁹ Expertkommittén har dock inte i sin praxis uttolkat något särskilt skydd för strejkrätten i samband med främjandekravet i artikel 4 i konvention 98.⁴⁰

³⁵ T.ex. Tyskland har fått återkommande kritik för att vissa kategorier av statsanställda brevbearare, lärare och järnvägspersonal som inte utövar maktbefogenheter i statens namn inte tillåts att strejka, se Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2012, Germany s. 157 (Härefter EKS).

³⁶ Digest of decisions 2006 p. 582, EKS 1994 p. 160, EKS 2012 p. 131.

³⁷ EKS 2012 p. 132.

³⁸ EKS 2012 p. 145 och p. 147.

³⁹ Sveriges bestämmelser i MBL har angetts som ett gott exempel, se EK GS 1983 p. 302.

⁴⁰ I ett fall har expertkommittén dock uttalat sig om bindande skiljeförfaranden som något som begränsar både möjligheten att förhandla kollektivt och rätten att vidta stridsåtgärder. Se Gernigon, Adero & Guido, ILO-principles Concerning the Right to Strike, s. 28.

Nationella regler för vad som är en tillåten strejk måste vara rimliga och inte utgöra en väsentlig begränsning av de medel som fackliga organisationer har att tillgå.⁴¹ En allmän fredsplikt under ett kollektivavtals giltighetstid har av expertkommittén bedömts vara förenlig med ILO:s bestämmelser. Sådana begränsningar måste dock kompenseras med en rätt att använda sig av opartiska mekanismer inom vilka enskilda eller kollektiva klagomål om tolkning eller tillämpning av kollektivavtalet kan utvärderas.⁴²

Krav på likabehandling

Både expertkommittén och föreningsfrihetskommittén har tagit tydlig ställning mot att stater diskriminerar vissa fackförbund i förhållande till andra. Lagstiftning som begränsar rätten att fritt välja fackförening, eller som begränsar valet att inte vara med i en fackförening, anses stå i strid med föreningsfriheten enligt konvention 87.

Direkta fackförbundsmonopol där en arbetstagarorganisation av staten utpekas som den enda som får verka på arbetsmarknaden är inte förenliga med konvention 87. Nationella regler som resulterar i att det är omöjligt eller orimligt svårt att starta ett fackförbund för att tillvarata medlemmars intressen har av expertkommittén betraktats som en form av indirekta monopol och därmed också som oförenliga med konventionen.

Exempel på sådana regler är bl.a. bestämmelser med krav på att ett fackförbund måste omfatta en viss procentandel av arbetstagarna i branschen, regler med krav att fackförbund måste ingå i en federation eller en centralorganisation, krav på att de fackförbund som redan existerar inom en yrkesgrupp måste lämna sitt godkännande för att ytterligare fackförbund inom samma yrkesgrupp ska få bildas och bestämmelser som kräver att lokala fackliga organisationer måste ha samma organisatoriska uppbyggnad som den enda centralorganisationen för att betraktas som ett behörigt fackförbund.⁴³

Även indirekta påtryckningar från en stats sida som att t.ex. erbjuda lokaler till vissa förbund men inte till andra, en vägran att erkänna vissa fackförbunds företrädare eller en ojämn fördelning av

⁴¹ Digest of decisions 2006 p. 547.

⁴² Digest of decisions 2006 p. 533, Case 2208 El Salvador p. 601, EKGs 2012 p. 142.

⁴³ EKGs 2012 p. 93–94.

bidrag till olika organisationer kan göra att föreningsfrihetskommittén betraktar en stats agerande som en favorisering som påverkar arbetstagares fria val att välja fackförbund.⁴⁴

Organisationernas rättigheter i förhållande till deras relativa storlek

Representativa fackförbund nämns särskilt i artikel 3:5 i ILO:s konstitution. Expertkommittén har uttalat att en allt för omfattande fackföreningsmångfald inom ett och samma område kan försvaga fackföreningsrörelsen som helhet och i förlängningen arbetstagares gemensamma intressen.

För att försöka etablera en balans mellan ett sådant påtvingat enande av olika arbetstagarorganisationer som anses strida mot konvention 87 och en överdriven spridning av fackförbund inom ett och samma område har flera länder infört nationella bestämmelser som beviljar den till medlemsantalet mest representativa arbetstagarorganisationen en mängd rättigheter och fördelar. För att inte strida mot konventionen har expertkommittén sagt att den mest representativa arbetstagarorganisationen i sådana fall måste kunna utses på objektiva och exakta kriterier för att partiskhet eller missbruk ska kunna undvikas. Vidare måste de rättigheter som den mest representativa organisationen tilldelas generellt begränsas till att enbart handla om t.ex. kollektiv förhandling, samråd med myndigheter eller utnämning av delegater till internationella organisationer.⁴⁵

Alla fackförbund oavsett medlemsantal eller grad av representativitet måste kunna organisera sin verksamhet och formulera sina program som de önskar och ha möjlighet att försvara sina medlemmars intressen i exempelvis individuella krav eller i rättstvister.⁴⁶

Vad gäller frågan om representativitet för rätten att vidta stridsåtgärder har expertkommittén uttalat att nationella regleringar som möjliggör för staten att förbjuda strejker som inte är utlysta av majoritetsorganisationen strider mot konvention 87.⁴⁷ Några andra uttalanden om just minoritetsorganisationers möjligheter att initiera stridsåtgärder har inte utredningen kunnat finna.

⁴⁴ EKGS 2012 p. 95.

⁴⁵ EKGS 2012 p. 96–97.

⁴⁶ EKGS 2012 p. 97 och p. 226.

⁴⁷ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and recommendations, sess. 87, 1999 Trinidad and Tobago p. 286.

*Ett i sammanhanget särskilt relevant fall
rörande svenska förhållanden*

I slutet av 1970-talet fick expertkommittén anledning att kommentera frågan om representativitet med koppling till regleringen på svensk arbetsmarknad. Uttalandet gällde en situation i vilken Svenska Hamnarbetarförbundet hävdade att de blev diskriminerade på ett sätt som stred mot föreningsfriheten enligt konvention 87 eftersom arbetsgivarens ovilja att teckna kollektivavtal med organisationen gjort att förbundet berövades de rättigheter som garanteras kollektivavtalsparter enligt MBL.

Till stöd för sitt påstående om att organisationens föreningsfrihet inte respekterades framförde Svenska Hamnarbetarförbundet även att de var i majoritet bland arbetstagarna på arbetsplatsen.

I sin kommunikation med ILO förklarade den svenska regeringen att den svenska lagstiftningen baseras på principen att alla fackföreningar garanteras samma fackliga fri och rättigheter, medan rätten och ansvaret att representera arbetstagar-kollektivet i utövandet av medbestämmande och vissa andra rättigheter kopplade till detta är reserverad de organisationer som är representativa i den mening att de har tecknat kollektivavtal med arbetsgivaren. I Sverige är den kollektiva förhandlingsrätten fri och tillgänglig för alla organisationer på arbetsmarknaden.

Regeringen förklarade att det aldrig har funnits anledning att begränsa rätten att förhandla om kollektivavtal till att endast gälla t.ex. vissa grupper av arbetstagare eller de fackförbund som t.ex. uppfyller vissa medlemsantal.

Expertkommittén konstaterade att det i det fall som var uppe till bedömning saknade särskild betydelse vilken facklig organisation som är mest representativ bland hamnarbetare i Sverige. Expertkommittén konstaterade att Hamnarbetarförbundet enligt svensk rätt effektivt kunde utnyttja rätten att förhandla kollektivt med arbetsgivaren för att få till stånd ett kollektivavtal och genom detta tilldelas de rättigheter som kollektivavtalsparter får enligt MBL.

Kommittén konstaterade vidare att något kollektivavtal dittills aldrig hade kommit till stånd mellan Hamnarbetarförbundet och arbetsgivaren i hamnen men att möjligheten för Hamnarbetarförbundet att strejka för att försöka få gehör för sina krav alltjämt alltid

hade funnits tillgänglig. Den uppkomna situationen och lagstiftningen som sådan ansågs därför inte stå i strid med konvention 87.

Expertkommittén passade samtidigt på att framhäva en tendens som kommittén tyckte sig se i lagstiftningen i Sverige, nämligen att den organisation som har träffat ett kollektivavtal tilldelas fler rättigheter i förhållande till andra fackliga organisationer. Ett exempel på en sådan rättighet som kommittén tog upp är att arbetsgivarens skyldighet att förhandla inför viktigare beslut endast gäller i förhållande till kollektivavtals slutande organisationer. Expertkommittén drog slutsatsen att sådana rättigheter kan leda till en ökad känsla av orättvisa bland fackförbund och varnade för att det kan riskera att missgynna ett harmoniskt klimat mellan arbetsmarknadens parter.⁴⁸

4.4 EU-medlemskapets betydelse i nu aktuellt hänseende

Som medlem i EU är Sverige bundet av fördraget om Europeiska unionen (FEU) och fördraget om Europeiska unionens funktions sätt (FEUF). FEU innehåller 55 artiklar som främst innehåller bestämmelser med principiell eller konstitutionell karaktär. Övergripande regler för samarbetet mellan EU:s medlemsstater regleras i de 358 artiklar som återfinns i FEUF.

Artikel 151 FEUF är en grundläggande fördragsbestämmelse på det arbetsrättsliga området. Av artikeln framgår att unionen och medlemsstaterna, under beaktande av Europarådets sociala stadga och 1989 års stadga om arbetstagarnas grundläggande sociala rättigheter, ska ha som mål att främja sysselsättning, förbättra levnads- och arbetsvillkor, åstadkomma ett fullgott socialt skydd, en dialog mellan arbetsmarknadens parter och en utveckling av de mänskliga resurserna. Åtgärder som genomförs ska ta hänsyn till skillnaderna i nationell praxis, särskilt när det gäller avtalsförhållanden, och till behovet att bevara unionsekonomin konkurrenskraft. Enligt artikel 152 ska EU erkänna och främja arbetsmarknadsparternas betydelse på unionsnivå och då ta hänsyn till skillnader i medlemsstaternas nationella system. Unionen ska också underlätta dialog mellan arbetsmarknadens parter med respekt för deras självständighet.

⁴⁸ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and recommendations, sess. 65, 1979, p. 142 Sweden, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and recommendations, sess. 67, 1981, p. 122–123 Sweden.

Enligt artiklarna 5.1 och 5.2 FEU ska de befogenheter som inte tilldelats unionen tillhöra medlemsstaterna. Artikel 153 FEUF gör klart att unionen ska understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom områden för bl.a. förbättringar av arbetsmiljö, arbetsvillkor och socialt skydd för arbetstagarna. Samtidigt undantar artikel 153.5 löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt och rätt till lockout från EU:s befogenhet att reglera.

EU-rätten utgör en egen rättsordning som alla medlemsstaters domstolar och myndigheter är skyldiga att tillämpa. Den yttersta uttolkaren av fördragen och övrig EU-rätt är Europeiska unionens domstol (EU-domstolen).

4.4.1 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) proklamerades av rådet, kommissionen och europaparlamentet år 2000. Det var däremot inte förrän 2009 i samband med Lissabonfördragets tillkomst som EU-stadgan blev rättsligt bindande med samma rättsliga värde som EU-fördragen.⁴⁹ Rättighetsstadgan riktar sig till unionens institutioner och organ samt till medlemsstaterna när de tillämpar EU-rätten. Tillämpningsområdet är alltså begränsat till områden där unionsrätten tillämpas och stadgan ska inte innebära någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten eller ändrade befogenheter för EU.⁵⁰

Stadgan innehåller förutom sin ingress sju kapitel. Kapitel IV har rubriken ”solidaritet” och innehåller bestämmelser om sociala och ekonomiska rättigheter. Artikel 27 tar upp arbetstagares rätt till information och samråd på lämpliga nivåer och lämplig tidpunkt. Artikel 28 behandlar förhandlingsrätt och kollektiva åtgärder och artikeln ger arbetsgivare och arbetstagare, eller deras organisationer, rätt att förhandla och ingå kollektivavtal.

Stadgans principer och rättigheter ska garanteras i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. En skiljelinje mellan stadgans principer och rättigheter görs. För att principerna ska kunna genomdrivas rättsligt krävs att de är genomförda i någon form av lagstiftning. Rättigheterna ska däremot kunna genomdrivas

⁴⁹ Se artikel 6.1 FEU.

⁵⁰ Se artikel 51.

självständigt och prövas i domstol. Av artikel 52.3 framgår att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana rättigheter som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen.

EU-domstolen ska, precis som unionens övriga institutioner, beakta stadgan i sin verksamhet. Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter följer tillämpningen av rättighetsstadgan och stöttar EU:s institutioner och medlemsstater att genomföra den.⁵¹

4.4.2 Gemenskapens stadga om arbetstagarnas grundläggande sociala rättigheter

Gemenskapens stadga om arbetstagarnas grundläggande sociala rättigheter från 1989 innefattar bl.a. arbetstagares rätt till fri rörlighet, rättigheter kopplade till anställning, lön, levnadsstandard, socialt skydd, diskrimineringsfrågor, samråd och medbestämmande samt förenings- och förhandlingsfrihet. Stadgan utgör en deklaration och är i sig inte juridiskt bindande.⁵²

När stadgan antogs reglerades många av de områden som stadgan omfattar redan i andra EU-dokument, ibland som bindande regler. Kommissionen presenterade ett handlingsprogram för att genomföra stadgan⁵³ och totalt 21 direktivförslag lades fram. Trots att föreningsrätten, förhandlingsrätten och strejkrätten ansågs centrala i stadgan var inga initiativ från kommissionen aktuella inom dessa områden. Frågor inom dessa områden överlämnades i stället till medlemsstaterna enligt närhetsprincipen.⁵⁴

⁵¹ Rådets förordning (EG) nr 168/2007 av den 15 februari 2007 om inrättandet av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter.

⁵² Nyström, EU och arbetsrätten, s. 83.

⁵³ KOM (89) 568 slutlig.

⁵⁴ Nyström s. 83.

5 Stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkor i kollektivavtal

5.1 Uppdraget

Enligt kommittédirektiven ska utredningen analysera och ta ställning till om det är möjligt och lämpligt att begränsa rätten att vidta stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkor i ett kollektivavtal. Rätten att vidta sympatiåtgärder och indrivningsblockader ska inte omfattas av eventuella förslag.

I avsnitt 3.5 har redogjorts för i vilka olika övergripande syften en stridsåtgärd kan tänkas vidtas, nämligen att utöva påtryckning på motparten i intressetvister, att utöva påtryckning på motparten i rättstvister, att stödja någon annans stridsåtgärd (sympatiåtgärd) och att påverka eller markera mot något politiskt beslut i samhället (politiska stridsåtgärder). I avsnittet har också redogjorts för syftets betydelse för åtgärdens lovlighet.

Redogörelsen i det avsnittet har inte i första hand tagit sin utgångspunkt i frågan om syftet med en åtgärd har varit att få till stånd en reglering av villkor i kollektivavtal eller inte. Uppdelningen kan i stället sägas ha gjorts utifrån i vilket *bakomliggande syfte* en stridsåtgärd vidtas, dvs. vilken anledningen till stridsåtgärden är eller har varit. Enligt utredningens uppfattning är det nämligen just det bakomliggande syftet med en stridsåtgärd som är relevant när eventuella begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder i nu aktuellt hänseende diskuteras.

Tänkbara bakomliggande syften med en stridsåtgärd som får anses omfattas av uppdraget är genomdrivandet av krav i andra rättstvister än indrivningsblockader, politiska syften samt att påverka arbetsgivarens agerande inom området för rätten att besluta om verksamheten och om arbetets ledning och fördelning.

5.2 Sammanfattande om gällande rätt

5.2.1 Stridsåtgärder i rättstvister

Med rättstvist avses sådan tvist som slutligt kan avgöras av domstol eller på annan rättslig väg enligt processuella regler på civilrättens område, se vidare avsnitt 3.5.4.

Enligt 41 § första stycket 1 medbestämmandelagen¹ råder fredsplikt för kollektivavtalsbunden part i fråga om rättstvister som har sin grund i kollektivavtalet eller MBL:s regler. Därutöver anses det vara en allmän uppfattning bland etablerade kollektivavtalsbärande organisationer och enskilda arbetsgivare på arbetsmarknaden att stridsåtgärder inte vidtas i rättstvister som har sin grund i andra lagar eller avtal. Mellan sådana parter gäller också ofta förhandlingsordningsavtal där det regleras hur bl.a. rättstvister som uppstår mellan parterna ska hanteras.

Utanför etablerade kollektivavtalsförhållanden, där parterna vare sig är eller brukar vara bundna av kollektivavtal med varandra, ser den rättsliga bilden annorlunda ut. Det uttryckliga förbudet mot stridsåtgärder enligt 41 § första stycket 1 MBL gäller inte i sådana fall. Någon allmän rättsuppfattning när det gäller en stridsåtgärds tillåtlighet beroende på i vilket syfte den vidtas kan nog inte heller generellt stå att finna hos andra än etablerade kollektivavtalsparter.

För att en stridsåtgärd ska kunna förklaras otillåten utan stöd i lag krävs att stridsåtgärden på grund av dess syfte faller utanför det grundlagsskyddade området enligt 2 kap. 14 § regeringsformen (RF). Det saknas i domstolens praxis hållpunkter för att bedöma om och i så fall under vilka omständigheter så skulle vara fallet när syftet med en stridsåtgärd är att utöva påtryckning i en rättstvist.

5.2.2 Politiska stridsåtgärder

På sätt som har berörts i avsnitt 3.5.5 bedöms lovligheten av stridsåtgärder i politiska syften – dvs. stridsåtgärder som inte direkt rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagarer – utifrån fredspliktreglerna i MBL när parterna är bundna av kollektivavtal. En arbetsnedläggelse i sådant syfte måste för att vara lovlig i kollektiv-

¹ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

avtalsförhållanden framstå som en kortvarig protest- eller demonstrationsåtgärd och innebära minimala återverkningar på arbetsgivarens produktion. Annars kan brott mot fredsplikten enligt 41 § första stycket 2 MBL föreligga genom att åtgärden anses begränsa arbetsgivarens företagsledningsrätt enligt kollektivavtalet.

Utanför kollektivavtalsförhållanden är rättsläget mer svårbedömt. Eftersom parterna i det fallet inte är bundna av kollektivavtal kan dock inte en olovlighet i fråga om politiska stridsåtgärder grundas direkt på fredspliktsreglerna i 41 § första stycket MBL.

I AD 2003 nr 25 diskuterade Arbetsdomstolen frågan om stridsåtgärder som vidtas i politiska syften omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 14 § RF eller inte. Domstolen fann dock att man inte behövde ta ställning till den frågan eftersom åtgärden i det fall som var uppe till prövning också hade ett fackligt syfte. Åtgärden i den delen omfattades alltså otvetydigt av grundlagsskyddet och det fanns inte något lagstöd för att förklara åtgärden i dess helhet otillåten.

Det får anses vara en obesvarad fråga hur en stridsåtgärd som vidtas av en icke kollektivavtalsbunden arbetstagarorganisation och som enbart har politiska syften skulle bedömas om åtgärden skulle anses falla utanför RF:s tillämpningsområde. Det är dock enligt utredningens uppfattning inte uteslutet att de principer som styr bedömningen i kollektivavtalsförhållanden skulle bilda utgångspunkt också vid bedömningen av sådana fall.

När det gäller stridsåtgärder i syfte att påverka inhemska politiska förhållanden är sådana åtgärder alltid otillåtna för arbetstagare inom den offentliga sektorn.² Det gäller oavsett om arbetstagaren är bunden av kollektivavtal eller inte.

5.2.3 Stridsåtgärder i syfte att påverka arbetsgivarens beslut i arbets- och företagsledningsfrågor

I kollektivavtalsförhållanden råder som utgångspunkt fredsplikt beträffande arbets- och företagsledningsfrågor. Det följer av att arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet samt att besluta om verksamheten enligt fast praxis från Arbetsdomstolen anses utgöra

² 23 § tredje stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

en del av kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor även om det saknas uttrycklig reglering med den innebörden i avtalet.³

Stridsåtgärder i syfte att påverka eller markera missnöje mot arbetsgivarens beslut i sådana frågor innebär därför normalt ett angrepp på kollektivavtalet. Sådana åtgärder kan därmed förklaras olovliga enligt 41 § första stycket 2 MBL om den stridande parten är bunden av avtalet.

Det nu sagda gäller endast för arbetstagare och arbetstagarorganisationer som är bundna av ett kollektivavtal med arbetsgivaren. Det är i och med kollektivavtalsbundenheten som fredsplikt i nu aktuella frågor kan uppstå.

5.3 Allmänt om behovet av åtgärder

5.3.1 Medlingsinstitutets rapport

Regeringen gav i början av 2017 Medlingsinstitutet i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av konflikter på arbetsmarknaden i situationer där en arbetstagarorganisation vidtar stridsåtgärder mot en arbetsgivare som är bunden av ett tillämpligt svenskt kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation. En av de frågor regeringen enligt uppdragsbeskrivningen ville ha svar på var vilka anledningar som legat bakom stridsåtgärderna.

Medlingsinstitutet redovisade uppdraget genom en skriftlig rapport i slutet av september 2017.⁴ I rapporten har myndigheten utgått från statistik avseende sådana varsel om stridsåtgärder som part enligt 45 § MBL är skyldig att ge in till myndigheten samtidigt som motparten i konflikten varslas. Redogörelsen omfattar perioden från det att myndigheten bildades år 2000 fram till och med augusti 2017.

Av Medlingsinstitutets rapport framgår att omkring 85 procent av de varsel om stridsåtgärder som medlingsinstitutet under den undersökta perioden tagit del av har rört stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkoren i kollektivavtal. I antal rör det sig om ett 350-tal ärenden under de cirka 17 år som undersökningen har omfattat.

³ En annan sak är att det kan finnas samverkansavtal och liknande kollektivavtal som ger arbetstagarparten rätt till visst medbestämmande och ett i förhållande till MBL förstärkt inflytande även i nu aktuella frågor.

⁴ "Förekomsten av konflikter på arbetsmarknaden i situationer där arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal" (Härefter "Medlingsinstitutets rapport" eller "rapporten"). Rapporten kan laddas ned på Medlingsinstitutets hemsida, www.mi.se

Det ska dock påminnas om att undersökningen endast har omfattat situationer där en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare har varslats om stridsåtgärder. Eventuella varsel om stridsåtgärder i exempelvis rättstvister mot kollektivavtalslösa arbetsgivare finns alltså inte redovisade i rapporten. Det bör dock kunna antas att omfattningen av stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkoren i kollektivavtal mot sådana arbetsgivare är liknande den som Medlingsinstitutets rapport visar i fråga om konflikter mot kollektivavtalsbundna arbetsgivare.

När det gäller varsel om stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkor i kollektivavtal eller där syftet med den varslade åtgärden har varit oklart återfinns i Medlingsinstitutets rapport uteslutande organisationer som står utanför de tre huvudorganisationerna på arbetstagsidan. Dominerande har enligt rapporten historiskt sett varit olika lokala föreningar inom SAC Syndikalisterna, men även andra s.k. fristående fackföreningar finns med i den statistiken.⁵

De syften som angivits för de varslade stridsåtgärderna har exempelvis haft sin bakgrund i missnöje med arbetsgivarens beslut angående enskilda medlemmar, organisatoriska frågor samt frågor kopplade till den fackliga organisationens ställning på arbetsplatsen. Medlingsinstitutet konstaterar i rapporten att det har rört sig om frågor av såväl rättstvist- som intressetvistkaraktär och att det inte sällan har funnits inslag av båda.

Medlingsinstitutets rapport kan sägas bekräfta att förbunden inom de tre huvudorganisationerna på arbetstagsidan – LO, TCO⁶ och Saco⁷ – uteslutande verkar använda stridsåtgärder som medel för att för egen del få till stånd ett kollektivavtal med arbetsgivaren. Inte i något fall hade ett sådant förbund under den undersökta perioden varslat om en stridsåtgärd i en rättstvist eller i fråga som legat inom ramen för arbetsgivarens rätt att besluta om verksamheten eller leda och fördela arbetet.⁸

Det ska understrykas att Medlingsinstitutets undersökning har utgått från de varsel som myndigheten har tagit del av och att det av rapporten inte generellt framgår i vilken utsträckning varslade stridsåtgärder faktiskt har inletts och i så fall hur länge de har pågått.

⁵ Medlingsinstitutets rapport s. 25 f.

⁶ Tjänstemännens Centralorganisation.

⁷ Sveriges akademikers centralorganisation.

⁸ Medlingsinstitutets rapport s. 25 f.

Antalet förlorade arbetsdagar till följd av konflikter mot redan kollektivavtalsbundna arbetsgivare uppskattas i rapporten dock till 4 800 dagar under de cirka 17 år undersökningen har omfattat.

5.3.2 Parternas inställning

I den dialog med arbetsmarknadens parter som har skett inom ramen för utredningen har inte framkommit i vilken omfattning det förekommer stridsåtgärder där syftet med åtgärden har varit ett annat än att reglera villkor av intressekaraktär i kollektivavtal. Den information som har lämnats har ofta varit av anekdotisk karaktär.

På arbetsgiversidan råder en samstämmig bild av att det inte är ovanligt att stridsåtgärder vidtas i syfte att exempelvis utöva påtryckning när det gäller arbetsgivarens agerande i rättsligt hänseende, dvs. i rättstvister. Detsamma gäller stridsåtgärder i syfte att påverka beslut i organisatoriska frågor, dvs. om hur verksamheten ska bedrivas eller hur arbetet ska ledas och fördelas. Varsel om och vidtagande av stridsåtgärder i den typen av rätts- och intressetvister sägs uteslutande vidtas av s.k. fristående fackliga organisationer som arbetsgivaren inte har kollektivavtal med. Den bild som ges i Medlingsinstitutets rapport har alltså bekräftats i det avseendet.

Det har också påpekats att det sannolikt finns ett stort mörkertal i fråga om fall där stridsåtgärder används som medel för att påverka arbetsgivaren i nu aktuella syften. Även hot om sådana åtgärder i syfte att få arbetsgivaren att agera på ett visst sätt sägs förekomma utan att det går så långt att ett formellt varsel om stridsåtgärd läggs.

Från arbetsgiversidan har med styrka uttryckts att stridsåtgärder i särskilt rättstvister bör förbjudas även utanför kollektivavtalsförhållanden. Det har understrukits att stridsåtgärder eller hot om sådana åtgärder i syfte att påverka arbetsgivaren i frågor som rör arbetsgivarens agerande i rättsligt hänseende kan innebära stora problem för den arbetsgivare som utsätts för åtgärden. Hur stor påverkan en åtgärd får i det enskilda fallet beror givetvis bl.a. på i vilken form åtgärden vidtas, hur många arbetstagare som berörs och hur stor den aktuella verksamheten är.

På arbetstagersidan är bilden något splittrad. Flertalet företrädare för de organisationer som utredningen har träffat har framfört att det i kollektivavtalsförhållanden inte vidtas stridsåtgärder för att

utöva påtryckning i rättstvister. Flera av företrädarna för de organisationer som kan betraktas som etablerade kollektivavtalsparter har gett uttryck för att det inte skulle ses som negativt att införa ett generellt förbud mot stridsåtgärder i sådana syften.

Från LO:s sida har dock viss tveksamhet uttryckts i den frågan. Företrädare för organisationen har uppgett att stridsåtgärder i dag visserligen inte används för att utöva påtryckning på motparten i en rättstvist. Det kan dock enligt LO inte uteslutas att det i framtiden kan behövas en ”ventil” för att stridsåtgärder ska kunna vidtas även i sådant syfte.

5.3.3 Utredningens slutsatser

I kommittédirektiven anges att det är naturligt att stridsåtgärder vidtas i syfte att reglera villkor i kollektivavtal. Det får också anses vara en utbredd uppfattning och en grund som den kollektiva arbetsrätten vilar på att stridsåtgärdens främsta syfte är att genomdriva respektive parts ståndpunkt i en intressefråga och reglera överenskommelsen i ett kollektivavtal. Stridsåtgärden kan utifrån ett sådant synsätt sägas utgöra en förlängning av den allmänna förhandlingsrätten.

Som har framgått av avsnitt 3.5, och även av Medlingsinstitutets rapport, har det varit relativt sällsynt med fall i Arbetsdomstolen där stridsåtgärder har vidtagits i andra syften än att få till stånd en reglering av villkoren i kollektivavtal. De fall som har prövats har rört stridsåtgärder som har vidtagits av någon arbetstagarorganisation och där arbetsgivarsidan har gjort gällande att en varslad åtgärd skulle vara olovlig på grund av att det bakomliggande syftet har varit att påverka motparten i en rättstvist eller har rört frågor av politisk natur.⁹

Avsaknaden av fall i Arbetsdomstolen kan dock bero på att det enligt gällande rätt på förhand kan framstå som mer eller mindre utsiktslöst eller åtminstone osäkert att göra en fredspliktsinvändning mot exempelvis en stridsåtgärd som vidtas i en rättstvist i fall där parterna inte står i något kollektivavtalsförhållande med varandra.

Medlingsinstitutets rapport kan knappast sägas visa att stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkor i kollektivavtal generellt

⁹ AD 2003 nr 25 respektive AD 2006 nr 58.

sett utgör något stort problem sett till arbetsmarknadsmodellen i dess helhet. Både rapporten och vad som framkommit i den dialog som utredningen har haft med parterna visar dock att sådana stridsåtgärder inte är en ovanlig företeelse på arbetsmarknaden. Från arbetsgivarsidan har också pekats på att stridsåtgärder i särskilt rättstvister kan slå hårt mot de enskilda arbetsgivare som utsätts för åtgärden.

Enligt utredningens uppfattning finns skäl att överväga begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder i vissa andra syften än att reglera villkoren i kollektivavtal. Av skäl som utredningen tidigare har berört och kommer att utveckla i det följande bör dock övervägandena i den delen utgå från stridsåtgärdens bakomliggande syfte i stället för hur en eventuell överenskommelse i tvisten regleras.

5.4 Överväganden och förslag

5.4.1 Rätten att vidta stridsåtgärder bör inte göras beroende av att kollektivavtalsreglering krävs

Bedömning: Det är inte lämpligt att generellt begränsa rätten att vidta stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkor i kollektivavtal.

Om en fråga kan anses röra förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagarer kan den som utgångspunkt regleras i kollektivavtal.¹⁰ Även överenskommelser inom ramen för en rättstvist eller i fråga som ligger inom området för arbetsgivarens arbets- eller företagsledningsrätt kan alltså i princip regleras i kollektivavtal.

Att generellt göra rätten att vidta stridsåtgärder beroende av att den syftar till att reglera tvistefrågan i kollektivavtal skulle mot den bakgrunden knappast vara ändamålsenligt. En sådan begränsning skulle också, även efter att sympatiåtgärder och indrivningsblockader undantas, framstå som principiellt sett långtgående och ingripande. I princip skulle hela fredspliktsregleringen i 41 § MBL behöva ersättas med en annan reglering som helt förbjuder stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkor i kollektivavtal, med angivande av en rad undantag utifrån hur kommittédirektiven är utformade i övrigt och utifrån andra lämplighetsöverväganden.

¹⁰ Se 23 § första stycket MBL.

Det bör också noteras att ett generellt förbud mot stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkor i kollektivavtal sannolikt skulle utesluta svarsåtgärder från arbetsgivare som utsätts för krav på kollektivavtal från någon arbetstagarorganisation som arbetsgivaren över huvud taget inte vill sluta något kollektivavtal med. Särskilda undantag skulle behöva formuleras för sådana situationer.

Det är av ovanstående skäl enligt utredningens uppfattning inte lämpligt att göra rätten att vidta stridsåtgärder beroende av om krav framställs på att tvistefrågan ska regleras i kollektivavtal eller inte. I stället bör utredningens överväganden i denna del utgå från respektive tänkbart bakomliggande syfte med stridsåtgärden utifrån den indelning som gjorts i avsnitt 3.5 och tidigare i detta avsnitt.

Utredningens sätt att angripa frågan avviker något från hur frågeställningen formuleras i kommittédirektiven, men får anses rymmas i uppdraget.

5.4.2 Politiska stridsåtgärder bör tillåtas i samma utsträckning som i dag

Bedömning: Det bör inte läggas fram några förslag om begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder i politiska syften.

På sätt som har beskrivits tidigare i detta betänkande bedöms lovligheten i renodlat politiska stridsåtgärder i kollektivavtalsförhållanden enligt fredspliktsreglerna i MBL, trots att sådana åtgärder principiellt sett faller utanför MBL:s tillämpningsområde.

Enligt kommittédirektiven ska utredningens eventuella förslag inte påverka den fredsplikt som följer av ett kollektivavtal enligt MBL:s regler. Redan av det skälet är det uteslutet att inom ramen för denna utredning lägga fram förslag som generellt – dvs. även i kollektivavtalsförhållanden – begränsar rätten att vidta stridsåtgärder i politiska syften i större utsträckning än vad som gäller i dag.

Det nu sagda gäller även i fråga om stridsåtgärder som vidtas av svenska organisationer till stöd för politiska aktioner med mer eller mindre fackligt inslag utomlands. Sådana åtgärder kan därutöver ofta betraktas som sådana sympatiåtgärder som enligt kommittédirektiven inte heller ska omfattas av utredningens överväganden.

Det skulle möjligen kunna falla inom ramen för utredningens uppdrag att överväga en begränsning av rätten att vidta politiska stridsåtgärder för icke kollektivavtalsbundna organisationer så att sådana åtgärder tillåts i samma utsträckning som i kollektivavtalsförhållanden.

Det är dock inte prövat hur långt rätten att vidta renodlat politiska stridsåtgärder utanför kollektivavtalsförhållanden sträcker sig. Det är enligt utredningens uppfattning inte uteslutet att en sådan prövning redan enligt gällande rätt skulle ta sin utgångspunkt i vad som gäller i kollektivavtalsförhållanden. En stridsåtgärd som vidtas i politiska syften av en icke kollektivavtalsbunden arbetstagarorganisation skulle i så fall endast vara tillåten om den framstår som en kortvarig protest- eller demonstrationsåtgärd och innebär minimala återverkningar på arbetsgivarens produktion.

Mot ovanstående bakgrund finns enligt utredningens uppfattning inte något behov av att lägga fram förslag som berör rätten att vidta stridsåtgärder i politiska syften.

5.4.3 Rätten att vidta stridsåtgärder i arbets- och företagsledningsfrågor bör inte förändras

Bedömning: Det bör inte läggas fram några förslag som rör rätten att vidta stridsåtgärder i arbets- och företagsledningsfrågor.

Fredsplikten i frågor som rör arbetsgivares rätt att leda och fördela arbetet och besluta om verksamheten grundas på att kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor gäller mellan parterna. Det innebär – såvitt utredningen har uppfattat rättsläget – att en arbetsgivare inte kan åberopa fredsplikt i nu aktuella frågor mot arbetstagare och organisationer som inte är bundna av ett sådant kollektivavtal.

Vare sig av Medlingsinstitutets rapport eller av de samtal utredningen har haft med arbetsmarknadens parter framgår att avsaknaden av fredsplikt i nu aktuella frågor utanför kollektivavtalsförhållanden utgör något stort problem. Det har anekdotiskt lyfts fram exempel på stridsåtgärder där syftet har varit exempelvis att förhindra en i och för sig lag- och avtalsenlig omplacering av en enskild

arbetstagare. Andra exempel som lyfts fram har handlat om stridsåtgärder som vidtas därför att en arbetstagarorganisation anser att någon del av verksamheten inte bedrivs korrekt eller arbetet utförs på ett sätt som organisationen inte finner lämpligt. Ofta åberopas i sådana fall arbetsmiljöskalet för arbetstagarorganisationens ståndpunkt.

Inte sällan kan det, som också Medlingsinstitutet har pekat på, vara svårt att särskilja stridsåtgärder i nu aktuella syften från åtgärder som syftar till att påverka motparten i någon rättslig fråga. Så kan ibland vara fallet när en arbetstagarorganisation, utan att framföra någon tydlig rättslig argumentation, med stöd av stridsåtgärder försöker genomföra sin ståndpunkt kring hur verksamheten bör vara organiserad ur arbetsmiljösynpunkt.

Medbestämmandefrågor enligt svensk lagstiftning

Lagstiftaren har på olika sätt försökt tillgodose arbetstagarorganisationens intressen av att få inflytande i hur verksamheten bedrivs och arbetet utförs. Viktigast är kanske reglerna om den s.k. primära förhandlingskyldigheten för arbetsgivare enligt 11–13 och 38 §§ MBL, rätten till information enligt 19 och 19 a §§ MBL samt arbetstagarorganisationernas tolkningsföreträdare och vetorätt i vissa frågor enligt 33–35 samt 39 §§ MBL.

Lagstiftaren har genom 32 § MBL också gett uttryck för att parter som träffar kollektivavtal om löner och andra anställningsvillkor bör träffa kollektivavtal om medbestämmanderätt i nu aktuella frågor. Genom 44 § MBL finns – i syfte att främja att sådana avtal ingås – en möjlighet för part att undvika att den fredsplikt som annars normalt följer av ett kollektivavtal omfattar frågor som avses i 32 § MBL. Om någon av parterna vid förhandling om kollektivavtal har begärt en reglering av en fråga som avses i 32 § MBL gäller s.k. kvardröjande stridsrätt i frågan om någon reglering av den inte införs i avtalet.

Regleringen i MBL ger, på sätt som också kommer att uppmärksammas i avsnitt 6, kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer särskilt starka rättigheter i förhållande till arbetsgivaren. För icke kollektivavtalsbundna organisationer gäller endast en på visst sätt begränsad primär förhandlingskyldighet för arbetsgivaren enligt 13 § MBL och ingen informationsrätt alls såvida inte arbetsgivaren

helt saknar kollektivavtal.¹¹ De nyss berörda reglerna om tolkningsföreträde och vetorätt gäller bara arbetstagarorganisation som har eller brukar ha kollektivavtal med arbetsgivaren.

Utredningens ställningstagande

Lagstiftaren har på ett ganska detaljerat sätt reglerat rätten till inflytande för arbetstagarorganisationer i Sverige. Regleringen innebär som konstaterats i det föregående att särskilt starka rättigheter tillkommer fackliga organisationer som har kollektivavtal med arbetsgivaren. En part på arbetstagsidan som inte är bunden av kollektivavtal har dock i stället ett större utrymme att gå till strid mot en arbetsgivare i exempelvis en organisatorisk fråga än en kollektivavtalsbunden arbetstagarorganisation normalt sett har.

En begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder i nu aktuella frågor skulle vara svår att utforma på ett ändamålsenligt sätt. Inte sällan är det svårt att särskilja ett krav i fråga om arbetsgivarens agerande inom ramen för rätten att besluta om verksamheten från det fallet att arbetstagarorganisationen vill få till stånd en reglering av något förhållande på arbetsplatsen. I det senare fallet skulle det kunna röra sig om en intressetvist för att få till stånd en reglering av villkor i kollektivavtal som rimligen bör vara tillåten i kollektivavtalslösa förhållanden.

Det skulle också vara svårt att avgränsa en reglering så att den inte hindrar stridsåtgärder i fall där den stridande parten vill få till stånd en överenskommelse om själva möjligheten till inflytande i vissa frågor som ligger inom arbetsgivarens beslutanderätt. Stridsåtgärder skulle i så fall förhindras när syftet är att genomdriva krav på ett sådant avtal som avses i 32 § MBL eller allmänt när det gäller frågor som kan omfattas av s.k. kvarlevande stridsrätt enligt 44 § MBL.

En generell begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder i arbets- och företagsledningsfrågor skulle därtill innebära att även helt kollektivavtalslösa arbetsgivare skulle kunna åberopa fredsplikt i sådana frågor. Det kan enligt utredningens uppfattning inte anses vara lämpligt. En reglering bör – för att värna den svenska arbetsmarknadsmodellen – skapa drivkrafter för parterna att träffa kollektivavtal. Att fredsplikt i arbets- och företagsledningsfrågor följer av

¹¹ 19 a § MBL.

ett kollektivavtal kan utgöra en drivkraft för arbetsgivare att över huvud taget teckna sådana avtal.

I avsnitt 6 diskuterar utredningen ett förslag som – om det genomförs – skulle ge en arbetsgivare rätt att inom kollektivavtalets tillämpningsområde åberopa fredsplikt i nu aktuella frågor till följd av ett kollektivavtal även i förhållande till andra än den kollektivavtalssslutande arbetstagarorganisationen. En sådan ordning skulle enligt utredningens uppfattning vara mer ändamålsenlig jämfört med att införa en generell begränsning för alla arbetstagare och arbetstagarorganisationer att gå till strid i och arbets- och företagsledningsfrågor.

Sammantaget anser utredningen att något förslag som särskilt rör rätten att vidta stridsåtgärder i arbets- och företagsledningsfrågor inte bör läggas fram.

5.4.4 Stridsåtgärder i rättstvister bör vara olovliga

Förslag: Arbetsgivare och arbetstagare ska inte få vidta eller delta i en 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.

Stridsåtgärder som till någon del har haft sådant ändamål ska betecknas som olovliga.

Indrivningsblockader enligt nuvarande 41 § tredje stycket MBL ska alltjämt vara tillåtna.

Stridsåtgärden som påtryckningsmedel i rättstvister

I Sverige betraktas som utgångspunkt inte en facklig stridsåtgärd som något rättsstridigt tvång eller något i sig otillbörligt sätt att utöva påtryckning på motparten. Stridsåtgärden betraktas som ett tillåtet ekonomiskt påtryckningsmedel i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Åtgärden är i regel ägnad att sätta ekonomisk press på motparten i anställningsförhållandet genom att helt eller delvis tillfälligt bryta avtalsförbindelsen mellan parterna.

I den arbetsrättsliga litteraturen brukar det i traditionell mening fackliga syftet med stridsåtgärder anses vara att reglera villkor i kollektivavtal, något som också har bildat utgångspunkt i kommittédirektiven. Det har inte sällan getts uttryck för att stridsåtgärder i andra syften, exempelvis när det gäller att påverka motparten i en rättstvist, inte kan anses vara ett sådant traditionellt fackligt syfte.

Enligt huvudavtalet mellan dåvarande SAF och LO (Saltsjöbadsavtalet) framgår att stridsåtgärder i syfte att exempelvis förmå någon att avstå från att föra talan eller vittna vid domstol inte är tillåtna.¹² En stridsåtgärd får inte heller vidtas i syfte att skaffa sig eller någon annan ”orättmätig vinning”.¹³ Mellan parterna i avtalet kan alltså sägas att stridsåtgärder betraktas som ett otillbörligt medel för att påverka motparten i bl.a. sådana syften.

Som har framgått i det föregående är det också en allmän och etablerad uppfattning bland etablerade kollektivavtalsparter att stridsåtgärder inte ska användas i syfte att påverka motparten i en rättstvist.

*Det bör inte vara tillåtet att utöva påtryckning
i en rättstvist genom stridsåtgärder*

Som har framgått tidigare i detta betänkande får det anses vara oklart huruvida stridsåtgärder – exempelvis i form av arbetsnedläggelse eller lockout – utanför kollektivavtalsförhållanden är tillåtna när syftet är att utöva påtryckning på motparten i en rättstvist. Svaret på frågan är sannolikt beroende av hur Arbetsdomstolen skulle se på en sådan åtgärd i förhållande till omfattningen av grundlagsskyddet i 2 kap. 14 § RF. Något lagstöd för att olovligförklara en stridsåtgärd i rättstvister vid sidan av 41 § MBL finns inte.¹⁴

Även om stridsåtgärder enligt svensk rätt normalt inte i sig är att betrakta som något otillbörligt påtryckningsmedel får det enligt utredningens uppfattning anses vara direkt olämpligt att en så ingripande åtgärd som exempelvis en arbetsnedläggelse eller en lockout kan vara tillåten i syfte att genomdriva den ena partens ståndpunkt i en rättstvist. En sådan stridsåtgärd kan leda till att den part som utsätts för åtgärden i praktiken tvingas att avstå från någon rättighet enligt lag eller avtal och riskerar att lida stora rättsförluster.

¹² Se avsnitt 3.7.

¹³ Se kap. IV § 6 i huvudavtalet.

¹⁴ Här bortses från det fallet att stridsåtgärden i sig utgör en straffbar handling.

Oavsett om en tvist som rör någon rättslig fråga har sin grund i kollektivavtal, ett anställningsavtal eller någon lagstiftning som ger parterna i ett anställningsförhållande rättigheter och skyldigheter i förhållande till varandra finns alltid en möjlighet att få saken prövad av domstol eller genom något administrativt förfarande.

Enligt utredningens uppfattning är det rimligt att rättstvister som uppstår mellan två parter i ett anställningsförhållande ytterst ska avgöras genom de förfaranden och mekanismer som samhället har ställt till förfogande för det ändamålet och inte genom att vidta stridsåtgärder.

Också i dialogen med arbetsmarknadens parter har den dominerande uppfattning som har framförts varit att stridsåtgärder i rättstvister generellt sett bör vara olovliga.

I den arbetsrättsliga litteraturen har framförts att det närmast är en självklarhet att domstol skulle olovligförklara en stridsåtgärd i en rättstvist även i andra fall än som avses i 41 § första stycket 1 om frågan ställdes på sin spets, även om det har ansetts vara oklart hur domstolen skulle motivera sitt ställningstagande.¹⁵

Även om stridsåtgärder i rättstvister redan enligt gällande rätt – generellt eller åtminstone under vissa omständigheter – skulle vara otillåtna även för icke kollektivavtalsbundna parter och beträffande frågor som rör annat än kollektivavtal eller MBL så är det enligt utredningens uppfattning otillfredsställande att detta inte kommer till klart uttryck i lag.

Av nu angivna skäl bör det införas en bestämmelse som innebär att stridsåtgärder i syfte att utöva påtryckning på motparten i en rättstvist är olovliga, även i andra fall än som avses i 41 § första stycket 1 MBL.

Utformningen av en bestämmelse om olovlighet

I dag uttrycks i 41 § första stycket 1 MBL att en stridsåtgärd av en arbetstagare eller arbetsgivare är olovlig om den vidtas i syfte att utöva påtryckning i en tvist om ett kollektivavtals giltighet, bestånd eller rätta innebörd eller i en tvist huruvida ett visst förfarande strider mot avtalet eller MBL. Det är en reglering som har sitt ursprung

¹⁵ Schmidt, Facklig arbetsrätt, s. 254.

i 1928 års kollektivavtalslag och är alltså väl etablerad i den rättsliga reglering som omgärdar stridsåtgärdsrätten.

För att åstadkomma att stridsåtgärder i rättstvister med stöd av lag ska kunna förklaras olovliga även utanför kollektivavtalsförhållanden och även i sådana tvister som inte har sin grund i kollektivavtal eller MBL bör det nu aktuella punktförbudet bilda ett eget stycke i 41 § MBL och justeras språkligt. I stället för att hänvisa till rättstvister enligt kollektivavtal eller MBL bör hänvisas till rättstvister avseende avtal eller lag. Det språkliga innehållet i bestämmelsen bör i övrigt i princip kunna lämnas oförändrat.

Vad som i sig ska betraktas som en rättstvist får bedömas utifrån samma kriterier som i dag, med den skillnaden att tvisten kan röra exempelvis tolkningen eller tillämpningen av någon annan lag än MBL och även andra avtal än kollektivavtal.

Det nu sagda innebär att även stridsåtgärder som vidtas i syfte att part ska prestera enligt en klar och i och för sig ostridig förpliktelse omfattas av bestämmelsen.¹⁶ Sådana indrivningsblockader som avses i det nuvarande tredje stycket i 41 § MBL ska dock – utifrån hur utredningens uppdrag är formulerat – alltjämt vara tillåtna i samma utsträckning som i dag. Eftersom det stycket i dag hänvisar till hela första stycket i samma bestämmelse och inte uteslutande till det nuvarande första punktförbudet bör hänvisningen avse både första och andra stycket i 41 § MBL. På så sätt skulle inte en indrivningsblockad heller i framtiden riskera att förhindras exempelvis i det fallet att ett förbud mot stridsåtgärder i rättstvister regleras direkt i ett kollektivavtal eller anses omfattas av fredsplikt enligt det nuvarande andra punktförbudet.

Det bör sakna betydelse om stridsåtgärden också har något tillåtet ändamål

Enligt Arbetsdomstolens praxis ska en stridsåtgärd som har fler än ett ändamål bedömas utifrån den betydelse respektive sådant ändamål får antas ha eller ha haft för stridsåtgärdens påbörjande och vidmakthållande.¹⁷ Det innebär att en stridsåtgärd kan vara tillåten även om den har ett syfte som – om åtgärden bedömdes för sig – skulle innebära att den är olovlig. Som har konstaterats tidigare i

¹⁶ Se avsnitt 3.5.4.

¹⁷ Se avsnitt 3.5.2.

detta betänkande saknas hållpunkter för vilken betydelse ett visst olovligt syfte ska konstateras ha för en stridsåtgärds påbörjande eller vidmakthållande för att åtgärden i dess helhet ska kunna betraktas som otillåten.

Enligt utredningens uppfattning bör det inte, vid sidan av indrivningsblockader, vara tillåtet att vidta stridsåtgärder i syfte att genomdriva en ståndpunkt eller ett på rättslig grund framställt krav med stöd av stridsåtgärder. Det bör principiellt sett sakna betydelse om åtgärden har också ett annat syfte som det i och för sig är tillåtet att vidta en stridsåtgärd för att uppnå.

En annan ordning skulle också innebära att det nu diskuterade förbudet mot stridsåtgärder i rättstvister relativt enkelt skulle kunna kringgå genom att den part som vidtar stridsåtgärden också anger ett syfte av mer traditionellt facklig karaktär som anledning till åtgärden.

Det bör i normalfallet vara enkelt att identifiera ett ändamål att utöva påtryckning i en rättstvist i förhållande till andra ändamål när stridsåtgärden betraktas som helhet. Det bör därför sällan innebära några svårigheter för den part som planerar att vidta en stridsåtgärd som har flera ändamål att på förhand göra en bedömning av hur en prövning av stridsåtgärdens lovlighet i dess helhet kan komma att falla ut vid en tillämpning av den nu diskuterade regeln om en begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder i rättstvister.

Det är därför rimligt att en stridsåtgärd som vid sidan av andra ändamål syftar till att utöva påtryckning på motparten i en rättstvist på yrkande av den part som utsätts för åtgärden förklaras olovlig i dess helhet. Den part som har varslat om eller påbörjat åtgärden kan i så fall varsla om stridsåtgärden på nytt med angivande av sådana ändamål som inte har ifrågasatts av motparten eller förklarats otillåtna av domstolen.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår utredningen att det i lagen anges att en stridsåtgärd som till någon del har eller har haft som ändamål att påverka motparten i en rättstvist ska betraktas som olovlig.

Förslaget får anses ligga inom ramen för utredningens uppdrag

Enligt kommittédirektiven ska utredningens överväganden och eventuella förslag i den nu aktuella delen inte beröra den fredsplikt som enligt 41 § MBL följer av att kollektivavtal gäller mellan parterna.

Det i det föregående behandlade förslaget om fredsplikt i rättsvister innebär att sådana stridsåtgärder, undantaget indrivningsblockader, betraktas som olovliga oavsett om kollektivavtal gäller eller inte samt även när det gäller andra rättstvister än sådana som i dag omfattas av 41 § första stycket MBL. På det sättet skulle möjligen kunna hävdas att fredsplikten till följd av just kollektivavtalet påverkas på ett sätt som går utöver det som utredningen enligt kommittédirektiven har att hantera.

I den praktiska tillämpningen bedöms dock förslaget i princip uteslutande få konsekvenser utanför kollektivavtalsförhållanden, dvs. i situationer där 41 § första stycket MBL inte är tillämplig. Mellan kollektivavtalsparter gäller i praktiken redan i dag enligt vad som kan kallas en allmän rättsuppfattning att stridsåtgärden som påtryckningsmedel inte ska användas i rättstvister.

Mot den bakgrunden får det nu behandlade förslaget anses ligga inom ramen för utredningens uppdrag.

5.5 Förslaget i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

Bedömning: Förslaget är förenligt med Sveriges internationella åtaganden.

I avsnitt 4 har utredningen redogjort för Sveriges internationella åtaganden enligt framför allt ILO-konventionerna 87 och 98, Europarådets sociala stadga samt Europakonventionen på områden som berör stridsåtgärdsrätten.

Utredningen har i det föregående funnit att det inte bör föreslås något allmänt förbud mot stridsåtgärder i andra syften än att träffa kollektivavtal. Ett sådant generellt förbud hade sannolikt varit problematiskt utifrån Sveriges internationella åtaganden när det gäller skyddet för rätten att vidta stridsåtgärder.¹⁸

¹⁸ Se särskilt avsnitt 4.2.2 angående Europarådets sociala stadga.

Det förslag som lagts fram i det föregående innebär att fredsplikt i rättstvister ska gälla även för andra än kollektivavtalsbundna parter och även i andra frågor än sådana som omfattas av kollektivavtal eller MBL. Konsekvensen av förslaget blir – om det genomförs – att stridsåtgärder alltid med stöd av MBL kan förklaras olovliga om de till någon del syftar till att påverka motparten i en sådan tvist som slutligt kan avgöras av domstol eller genom något annat förfarande som samhället har ställt till förfogande för ändamålet.

Förslaget påverkar inte någon parts rätt att begära förhandling om och företräda en medlem i en rättstvist. Förslaget hindrar självfallet inte heller att exempelvis en facklig organisation företräder en medlem i en process rörande en rättstvist i domstol.

Frågan om stridsåtgärder i rättstvister i förhållande till internationella konventioner och andra instrument har behandlats relativt sparsamt i praxis. När det gäller ILO-konvention 87 har dock föreningsfrihetskommittén funnit att ett förbud mot stridsåtgärder i rättstvister inte står i strid med konventionen.¹⁹ I fråga om Europakonventionen saknas såvitt utredningen har kunnat finna några uttalanden i praxis i frågan.

När det gäller Europarådets sociala stadga skyddar artikel 6.4 enligt ordalydelsen rätten att vidta stridsåtgärder i intressetvister. EKSR har i den allmänna kommentaren till artikel 6.4 uttalat att det särskilt är tvister som rör existensen, giltigheten eller tolkningen av ett kollektivavtal, samt påstådda kollektivavtalsbrott som utesluts från bestämmelsens tillämpningsområde.²⁰

Det får alltså anses vara i princip klarlagt att artikel 6.4 i stadgan inte omfattar stridsåtgärder i rättstvister.²¹ I viss doktrin har dock framförts att stridsåtgärder som vidtas för att t.ex. tvinga en arbetsgivare att följa säkerhetsföreskrifter inte nödvändigtvis skulle falla utanför tillämpningsområdet för artikeln.²²

I förhållande till internationella åtaganden på området kan det enligt utredningens uppfattning knappast finnas några betänkligheter mot att begränsa rätten att vidta stridsåtgärder i fall där samhället

¹⁹ Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 2006 p. 532. Föreningsfrihetskommittén uttalade att "the solution to a legal conflict as a result of a difference in interpretation of a legal text should be left to the competent courts. The prohibition of strikes in such a situation does not constitute a breach of freedom of association."

²⁰ Conclusions I (1969), Statement of interpretation s. 38.

²¹ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights 2008, s. 56.

²² Evju, The Right to Collective Action under the European Social Charter, s. 210.

har ställt andra tillgängliga och effektiva medel till förfogande för parterna att lösa den aktuella typen av tvister. Starka skäl talar tvärtom från ett fri- och rättighetsperspektiv för att part i sådana fall ytterst ska kunna få sin sak prövad i domstol utan att utsättas för påtryckning i form av en stridsåtgärd från motpartens sida.

Sammanfattningsvis anser utredningen att förslaget är förenligt med Sveriges internationella åtaganden som syftar till att säkerställa skyddet för föreningsfriheten, förhandlingsrätten och stridsåtgärdsrätten.

6 Stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare

6.1 Inledning

Enligt kommittédirektiven ska utredningen överväga om det är lämpligt och möjligt att begränsa rätten att vidta stridsåtgärder i situationer där den arbetsgivare som utsätts för åtgärden redan är bunden av ett svenskt kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation. Förslag ska lämnas om sådana lagändringar eller andra åtgärder som behövs.

Av kommittédirektiven i övrigt får anses framgå att uppdraget uteslutande rör den situationen att en stridsåtgärd vidtas på områden där fredsplikt råder i förhållandet mellan arbetsgivaren och en annan arbetstagarorganisation och dess medlemmar. Det ska alltså finnas ett kollektivavtal för det arbete som den arbetstagarorganisation som vidtar stridsåtgärden för egen del vill reglera villkoren för.

Annorlunda kan uppdraget uttryckas som att utredningen ska se över rätten att vidta eller anordna stridsåtgärder i situationer där det eventuella resultatet av en varslad eller verkställd stridsåtgärd riskerar att innebära att det uppstår en konkurrenssituation mellan två kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av samtidigt.

6.2 Konkurrens mellan kollektivavtal

Frågan om konkurrens mellan kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av i förhållande till olika arbetstagarorganisationer kan uppstå både när det senare tillkomna kollektivavtalet har slutits på helt frivillig väg eller först efter varsel om eller påbörjade stridsåtgärder. Frågan om konkurrens mellan kollektivavtal har, som framgått i

avsnitt 3.6, enligt gällande rätt i princip ingen koppling till själva rätten att vidta stridsåtgärder.

Både den rättsliga och praktiska hanteringen av situationer där två arbetstagarorganisationer har träffat kollektivavtal avseende samma arbete hos en arbetsgivare bör dock finnas i bakgrunden när frågan om rätten att vidta stridsåtgärder mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare diskuteras.

6.2.1 Organisationernas gränsdragningshantering

Arbetsgivare är ofta bundna av flera kollektivavtal

Det är vanligt att en arbetsgivare samtidigt är bunden av två eller flera kollektivavtal som tillämpas på olika kategorier arbetstagare eller olika typer av arbeten som förekommer i arbetsgivarens verksamhet. En arbetsgivare som bedriver olika verksamheter eller verkar i flera branscher kan vara bunden av kollektivavtal i förhållande till två eller flera förbund inom LO eller andra organisationer som organiserar arbetare.

Det är också vanligt att en arbetsgivare samtidigt är bunden av två eller flera kollektivavtal som tillämpas på arbetare respektive tjänstemän i verksamheten. Kollektivavtalsparter på arbetstagersidan är då både förbund som organiserar arbetare och förbund som organiserar tjänstemän, ofta tillhörande huvudorganisationerna LO respektive TCO.

Rör det sig om arbete som kräver viss akademisk utbildning kan därutöver finnas kollektivavtal där något eller några förbund inom Saco är kollektivavtalspart på arbetstagersidan och där kollektivavtalet tillämpas på förbundets medlemmar hos arbetsgivaren. I huvudsak uppstår frågor rörande gränsdragningen mellan olika kollektivavtal i dessa fall oftast i förhållande till något annat förbund som organiserar tjänstemän.

Det förekommer också att arbetsgivare som bedriver olika typer av verksamhet med flera fackliga organisationer som avtalspart sluter kollektivavtal som tillämpas på alla arbetstagare, oavsett om dessa är arbetare eller tjänstemän och oavsett akademisk utbildning. Villkoren i sådana s.k. medarbetaravtal kompletteras i regel med särskilda avtal som på arbetstagersidan sluts med respektive organisation eller

sammanslutning av sådana organisationer och som tillämpas på sådant arbete som respektive arbetstagarorganisationens medlemmar utför hos arbetsgivaren.

Man skulle i det nyss beskrivna fallet kunna säga att det i avtalskonstruktionen ligger inbyggt och är accepterat att flera kollektivavtal hos arbetsgivaren har samma tillämpningsområde och reglerar samma typer av villkor utan att parterna betraktar det som en konkurrenssituation. Avtalskonstruktionen medger att avvikelser och kompletteringar i förhållande till medarbetaravtalet görs i särskilda avtal.

Kollektivavtal och organisationer på den svenska arbetsmarknaden

Den svenska kollektivavtalsmodellen är – som delvis har framgått redan av den översiktliga beskrivningen ovan – komplex. Det finns enligt uppgift på Medlingsinstitutets hemsida på central nivå 60 arbetstagarorganisationer och 55 arbetsgivarorganisationer på den svenska arbetsmarknaden. Huvuddelen av arbetstagarorganisationerna är medlem i någon av huvudorganisationerna LO, TCO eller Saco. På arbetsgivar sidan är en stor del av förbunden på den privata arbetsmarknaden medlemmar i huvudorganisationen Svenskt Näringsliv medan Sveriges Kommuner och Landsting och Arbetsgivarverket på arbetsgivar sidan på central nivå träffar kollektivavtal om villkor som tillämpas inom den kommunala respektive statliga sektorn.

Därutöver finns ett antal arbetsgivarorganisationer inom både privat och offentlig verksamhet som inte tillhör någon huvudorganisation. Många organisationer ingår också i s.k. förhandlings- eller samverkansråd som för medlemsorganisationernas del bl.a. fungerar som part i kollektivavtalsförhandlingar på central nivå.¹ Det förekommer att också förbund som inte är medlem i någon av huvudorganisationerna på arbetsmarknaden i stället ingår i någon av samverkansorganisationerna.

Tillsammans tecknar organisationerna på arbetsmarknaden cirka 670 centrala kollektivavtal.² Tillkommer gör ett stort antal kollektivavtal som tecknas på lokal nivå, dvs. mellan en arbetsgivare och exempelvis en lokalavdelning inom ett fackförbund. Sådana avtal kan

¹ Exempel på sådana organisationer är förhandlings- och samverkansrådet PTK och Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR).

² www.mi.se/kollektivavtal-lagar

innehålla avvikelser från det som föreskrivs i centrala kollektivavtal – exempelvis i fråga om arbetstidens förläggning – eller reglera frågor som har lämnats oreglerade på central nivå.

Organisationernas behov av gränsdragningsmekanismer

Med en så relativt sett stor mängd organisationer och kollektivavtal på arbetsmarknaden uppstår av förklarliga skäl gränsdragningsfrågor både när det gäller vilken av flera möjliga organisationer som ska organisera arbetstagare inom ett visst yrke och, av större intresse för detta betänkande, vilket av flera tänkbara kollektivavtal som ska tillämpas på visst arbete eller i en viss verksamhet som en arbetsgivare bedriver. Gränsdragningsfrågor kan uppstå såväl mellan organisationer inom en och samma huvudorganisation som mellan förbund som tillhör olika huvudorganisationer.

Reglerna och principerna för hur den nu aktuella typen av gränsdragningsfrågor hanteras ser olika ut beroende på inom vilken huvudorganisation på arbetstagsidan som frågan uppstår.

Gränsdragningshanteringen inom LO

Inom LO avgörs frågan om organisations- och avtalsrätten för medlemsförbunden enligt en särskild organisationsplan som utgår från den s.k. förbundsprincipen.³ Det innebär att som utgångspunkt ett av medlemsförbunden ska organisera arbetstagarna och på arbetstagsidan vara kollektivavtalspart vid en viss arbetsplats eller avseende viss verksamhet som arbetsgivaren bedriver. Organisations- och avtalsrätten ska enligt organisationsplanen följas åt.

En viktig utgångspunkt när det gäller vilket förbund som ska teckna avtal vid en viss arbetsplats eller för ett visst verksamhetsområde är att LO-förbunden gemensamt bestämmer vilket förbund som ska rikta krav om kollektivavtal mot arbetsgivaren. Att förbunden inom LO själva hanterar frågan gör att det i princip inte blir möjligt för arbetsgivaren att välja med vilket LO-förbund kollektivavtal ska ingås avseende viss verksamhet. På så sätt undviker LO konkurrens mellan egna förbund och förbundens avtal.

³ Tidigare kallad industriförbundsprincipen.

Av organisationsplanen framgår att förbunden inom LO är överens om att stridsåtgärder ska undvikas i frågor som handlar om att få till stånd ett kollektivavtal i en situation där två förbund är oense om organisations- och avtalsrätten. Om inte förbunden själva förmår att lösa en sådan gränsdragningsvist kan den ytterst avgöras av LO:s styrelse.

Gränsdragningshanteringen inom TCO

För TCO:s del ersattes år 2001 den tidigare gällande organisationsplanen med en ny reglering för hantering av gränsdragningsvister, kallade Regler för organisationssamverkan. Regleringen innehåller vid sidan av s.k. avgränsningsprinciper – som ska vara styrande när frågan om gränsdragning mellan medlemsförbunden avgörs – också en handläggningsordning för gränsdragningsvister.

Även inom TCO är medlemsorganisationerna huvudansvariga för att komma överens i gränsdragningsfrågor och för att lösa eventuella tvister som uppstår. Verksamhetens art och formerna för verksamhetens drift är faktorer som enligt TCO:s avgränsningsprinciper bör vara vägledande när förbunden avgör nu aktuella frågor. Kommer inte förbunden överens är det möjligt, men inte obligatoriskt, att använda sig av TCO:s mekanismer för tvistelösning för att avgöra gränsdragningsvisten. En olöst gränsdragningsvist mellan förbunden får inte resultera i att varsel läggs eller att en stridsåtgärd vidtas mot någon arbetsgivarpart.

Enligt TCO:s stadgar ska styrelsen medverka till att medlemsförbunden träffar överenskommelser i gränsdragningsvister. Styrelsen har också i uppgift att pröva och avgöra uppkomna gränsvister om de hänskjuts till styrelsen för avgörande av något av de berörda förbunden. Oavsett om styrelsen involveras i gränsdragningsvisten eller inte så har alla TCO:s medlemsförbund en skyldighet att anmäla träffade överenskommelser till TCO:s styrelse.

Gränsdragningshanteringen inom Saco

Saco organiserar arbetstagare utifrån vilken akademisk utbildning de har. Det är vanligt förekommande att flera olika förbund inom Saco finns representerade på en arbetsplats, ofta hos arbetsgivare som

även har tjänstemän som är medlemmar i något TCO-förbund anställda hos sig.

Saco har ingen central organisationsplan och inte heller någon särskild mekanism för tvistelösning i gränsdragningsfrågor. Sacos medlemsförbund och i förekommande fall förhandlings- eller samordningsorgan där flera sådana förbund ingår ansvarar själva för att hantera eventuella gränsdragningsfrågor. Det finns inte några särskilda från centralt håll angivna kriterier för hur sådana tvister ska hanteras och slutligt lösas. Gränsdragnings tvister löses formlöst genom framför allt en dialog mellan berörda förbund.

Gränsdragningshanteringen i andra fall

Gränsdragnings tvister kan också förekomma mellan arbetstagarorganisationer som tillhör olika huvudorganisationer eller där en av organisationerna inte tillhör någon huvudorganisation alls. I det senare fallet finns i regel varken några formaliserade mekanismer eller etablerade principer för att lösa gränsdragningsfrågor. Det finns dock givetvis i dessa fall inget som hindrar att organisationerna diskuterar och träffar överenskommelser i gränsdragningsfrågor.

Gränsdragnings tvister mellan LO- och TCO-förbund handlar normalt om huruvida visst arbete som utförs inom ramen för en arbetsgivares verksamhet är av tjänstemannakaraktär eller inte.⁴ Frågor av den typen har sannolikt blivit vanligare på grund av framför allt den tekniska utvecklingen inom industrin där arbetsuppgifter som traditionellt har varit av renodlad arbetarkaraktär har fått inslag av uppgifter som kan sägas vara mer av tjänstemannakaraktär.

I gränsdragnings tvister som uppstår mellan ett LO-förbund å ena sidan och ett TCO-förbund å andra sidan har vare sig LO:s eller TCO:s styrelse någon formell möjlighet att avgöra tvisten. Det är upp till förbunden att själva hitta en lösning på gränsdragnings tvisten. Huvudorganisationernas roll är i princip begränsad till att ge respektive medlemsorganisation stöd och rådgivning inom ramen för parternas diskussioner.

Även när gränsdragningsfrågor uppkommer i förhållandet mellan förbund inom TCO och Saco är det i princip parterna själva som ansvarar för att hitta en samsyn kring frågan om vilket av förbunden

⁴ Jfr omständigheterna i AD 2017 nr 32, se avsnitt 3.6.3.

som bör träffa kollektivavtal avseende visst arbete hos en arbetsgivare. I de fallen kan också viss hantering av gränsdragningsfrågor förekomma inom förhandlings- och samverkansrådet PTK.

I fall där parterna når en samsyn i en gränsdragningsfråga kan detta manifesteras i ett skriftligt dokument men även ske helt formöst. På arbetsmarknaden finns flera exempel på gränsdragningsavtal mellan förbund som inte ingår samma huvudorganisation på arbetstagsidan.

Avslutande om gränsdragningshanteringen

Enligt TCO:s Regler för organisationssamverkan är huvudorganisationerna på arbetstagsidan övergripande överens om att organisationerna ska verka för att gränsdragningsstvister mellan förbund inom respektive organisation inte ska leda till varsel om stridsåtgärder mot arbetsgivarparten.

De företrädare för arbetsmarknadens parter som utredningen har träffat ger en samstämmig bild av att hanteringen av gränsdragningsfrågor på den svenska arbetsmarknaden fungerar bra och att arbetsgivare i princip alltid godtar den gränsdragning som de fackliga organisationerna på central nivå gör.

6.2.2 Konkurrens mellan kollektivavtal i rättspraxis

Frågan om konkurrens mellan ett befintligt och ett senare träffat kollektivavtal kan som sagts ovan uppstå oavsett om det senare avtalet har träffats på helt frivillig grund eller först efter hot om eller genomförda stridsåtgärder. För att en konkurrenssituation ska föreligga krävs i princip att båda kollektivavtalen är tillämpliga på samma arbete hos arbetsgivaren och arbetstagsidan alltså i förhållande till två fackliga organisationer samtidigt är förpliktigad att tillämpa villkoren i två olika kollektivavtal på arbetet.

Redan på 1930-talet fann Arbetsdomstolen i ett par domar⁵ att en arbetsgivares åtagande enligt en klausul i ett kollektivavtal inte behöver fullgöras om detta skulle innebära ett brott mot en klausul i ett tidigare tecknat kollektivavtal. Skadeståndsskyldighet skulle dock kunna uppstå för arbetsgivaren på grund av brott mot det

⁵ AD 1937 nr 149 och AD 1939 nr 24.

senare tecknade kollektivavtalet om arbetstagarparten i det avtalet inte känt till att det redan fanns ett kollektivavtal som var oförenligt med det senare tecknade avtalet.⁶

Denna princip har sedan upprätthållits och något utvecklats i Arbetsdomstolens praxis. Arbetsdomstolen har i denna praxis intagit synsättet att två kollektivavtals uppsättningar av anställningsvillkor får anses vara praktiskt sett oförenliga med varandra, såvida de inte i allt väsentligt har samma innehåll eller är på förhand noga samordnade med varandra.⁷ Är så inte fallet behöver arbetsgivaren bara tillämpa anställningsvillkoren i det först träffade kollektivavtalet på det aktuella arbetet. Arbetsgivaren kan dock bli skadeståndsskyldig i förhållande till den arbetstagarorganisation som är part i det senare tecknade avtalet om organisationen varit i god tro angående det först tecknade kollektivavtalet.

När det gäller villkor på organisationsplanet, dvs. villkor som inte direkt rör förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren, gäller i stället att arbetsgivaren måste tillämpa förpliktelserna i båda kollektivavtalen. Arbetsgivaren behöver dock inte tillämpa enskilda villkor i det senare träffade kollektivavtalet om det skulle innebära ett brott mot en förpliktelse i det först träffade kollektivavtalet.⁸

Arbetsdomstolens praxis innebär alltså att ett senare tecknat kollektivavtal som tillämpas på samma verksamhet och samma kategori arbetstagare som ett redan befintligt kollektivavtal i princip bara får betydelse på organisationsplanet. När det gäller vilka villkor som ska tillämpas på arbetet får det tillkommande kollektivavtalet i regel inte någon eller åtminstone endast en begränsad betydelse.

Ett kollektivavtal som på det nu beskrivna sättet tillämpas på organisationsplanet men inte får någon betydelse för de villkor som tillämpas brukar kallas andrahandsavtal.

Arbetsdomstolens praxis angående konkurrens mellan två tillämpliga kollektivavtal har huvudsakligen rört fallet att två organisationer har gjort anspråk på att genom kollektivavtal reglera villkoren för samma verksamhet och samma kategori arbetstagare hos arbetsgivaren. Det får anses vara oklart hur den princip om företräde för det först tecknade kollektivavtalet som nu har redogjorts för ska tillämpas när situationen är mer komplex.

⁶ Se Schmidt, Löntagarrätt, s. 131.

⁷ Schmidt, Löntagarrätt, s. 132.

⁸ Se t.ex. AD 1974 nr 14.

6.3 Behovet av åtgärder

6.3.1 Några slutsatser utifrån gällande rätt

Som har konstaterats i avsnitt 3.6 finns i dag inga hinder mot att en arbetstagarorganisation vidtar en stridsåtgärd i syfte att reglera villkoren för sina medlemmar trots att arbetsgivaren redan är bunden av ett kollektivavtal som tillämpas på arbetstagarna. För att Arbetsdomstolen ska förklara en sådan stridsåtgärd otillåten med stöd av den s.k. Britanniaprincipen – härledd ur 42 § första stycket MBL⁹ – krävs enligt domstolens praxis att syftet med åtgärden är att få till stånd en ändring i det gällande kollektivavtalet eller att tränga undan tillämpningen av avtalets villkor på arbetstagare som är medlemmar i den avtalslutande arbetstagarorganisationen.

För att åtgärden ska förklaras otillåten ska det röra sig om vad domstolen i sin praxis har kallat ett angrepp mot det bestående kollektivavtalsförhållandet. En stridsåtgärd är dock inte otillåten om syftet med den uteslutande är att få till stånd en reglering av villkoren för den stridande arbetstagarorganisationens medlemmar och att uppnå status av kollektivavtalspart.

Arbetsdomstolens utgångspunkt vid prövningen av den nu aktuella typen av fall har varit att det inte finns något som hindrar att en arbetsgivare är bunden av flera kollektivavtal samtidigt, även om kollektivavtalen helt eller delvis skulle ha samma tillämpningsområde och vara oförenliga med varandra. Att två kollektivavtal är helt eller delvis oförenliga med varandra är – som Arbetsdomstolen har uttryckt det – inte ett problem som löses genom förbud mot stridsåtgärder i syfte att få till stånd ett kollektivavtal utan genom en tillämpning av rättsprinciper om konkurrens mellan olika i och för sig tillämpliga kollektivavtal.

Det nu sagda skulle även kunna uttryckas så att Arbetsdomstolen när en stridsåtgärds tillåtlighet bedöms i nu aktuella situationer inte tar ställning till eller beaktar vilken ställning ett kollektivavtal skulle få om det sedermera skulle ingås med stöd av stridsåtgärden. Frågor rörande kollektivavtalens tillämpningsområde och vilka villkor som omfattas av fredsplikt för den kollektivavtalslutande arbetstagarorganisationens medlemmar behöver domstolen i princip bara ta ställning

⁹ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

till inom ramen för en prövning av om åtgärden kan anses utgöra en undanträngning av det befintliga kollektivavtalet eller inte.

6.3.2 Medlingsinstitutets rapport

Bakgrund och övergripande om rapporten

Regeringen gav den 23 februari 2017 Medlingsinstitutet i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av konflikter på arbetsmarknaden i situationer där en arbetstagarorganisation vidtar stridsåtgärder mot en arbetsgivare som är bunden av ett tillämpligt svenskt kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation.¹⁰

Av Medlingsinstitutets rapport framgår att det inte är en särskilt vanlig företeelse att en arbetsgivare som redan har ett kollektivavtal med en arbetstagarorganisation utsätts för stridsåtgärder med krav på en reglering av villkoren för sin egen och sina medlemmars del. Sedan Medlingsinstitutet bildades år 2000 har det enligt rapporten förekommit ett sextiototal fall där kravet på kollektivavtal eller annan lösning i en villkorsfråga har gått så långt som till att ett varsel om stridsåtgärd har lagts.

Av rapporten framgår att det också är relativt ovanligt med sympatiåtgärder för att stödja primärkonflikter som vidtas i situationer där arbetsgivaren redan är bunden av ett kollektivavtal som är tillämpligt på det aktuella arbetet.

I de fall som förekommit har enligt rapporten i regel framställts krav på kollektivavtal, men det har också förekommit att den arbetstagarorganisation som har varslat om eller vidtagit en stridsåtgärd har krävt en ”annan nöjaktig lösning”.

Olika bakgrunder till att stridsåtgärder vidtas i nu aktuella fall

Av rapporten framgår att inramningen när det gäller stridsåtgärder som vidtas mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare kan se olika ut. Det kan handla om att en arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal i förhållande till en arbetstagarorganisation som ingår

¹⁰ ”Förekomsten av konflikter på arbetsmarknaden i situationer där arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal”, se även avsnitt 5.3.1.

i någon av huvudorganisationerna på arbetsmarknaden utsätts för stridsåtgärder av en ”fristående” organisation som organiserar samma kategori arbetstagare hos arbetsgivaren.¹¹

Det kan handla om att arbetsgivaren är bunden av ett kollektivavtal med en arbetstagarorganisation och en annan organisation inom samma huvudorganisation går till strid för ett kollektivavtal för att reglera villkoren för sina medlemmar. I det fallet är arbetstagarorganisationerna sinsemellan normalt överens om att den stridande organisationen bör träffa kollektivavtal med arbetsgivaren i stället för den organisation som för närvarande är kollektivavtalspart.

Motsvarande situationer kan också uppstå när det gäller arbetstagarorganisationer som tillhör olika huvudorganisationer. Situationer där ytterst stridsåtgärder vidtas för att genomdriva krav på kollektivavtal kan i de fallen uppstå när det antingen mellan arbetstagarorganisationerna själva eller i förhållandet mellan två arbetstagarorganisationer å ena sidan och arbetsgivaren å andra sidan föreligger olika ståndpunkter i frågan om ett befintligt kollektivavtal är tillämpligt på visst arbete hos arbetsgivaren eller inte.

Det kan enligt rapporten också röra sig om situationer där ett kollektivavtal tillämpas i hela verksamheten, men där det hos arbetsgivaren förekommer visst arbete som en annan än den kollektivavtals-tecknande organisationen anser sig ha rätt att träffa kollektivavtal om när en eller flera av organisationens medlemmar utför arbetet.

Hur situationerna brukar lösas

Av Medlingsinstitutets rapport framgår att tvister om kollektivavtal i fall där två ”etablerade” arbetstagarorganisationer¹² gör anspråk på kollektivavtal för samma arbete hos en arbetsgivare i regel löses genom överenskommelser mellan organisationerna eller eventuellt genom att en huvudorganisation avgör gränsdragningsfrågan.¹³ Har

¹¹ Med begreppet fristående facklig organisation avses i rapporten organisation som normalt inte är kollektivavtalsbärande. Som exempel på sådana organisationer som vidtagit stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare i syfte att reglera villkoren för sina egna medlemmar nämns i rapporten Svensk Lokförarförening, Ambulansförbundet, Pilotförbundet och Svenska Hamnarbetarförbundet.

¹² Med ”etablerade” arbetstagarorganisationer avses i rapporten organisationer som normalt är kollektivavtalsbärande.

¹³ Se översiktligt angående parternas olika system för att lösa gränsdragnings tvister avsnitt 6.2.1 ovan.

arbetsgivaren rättat sig efter den uppfattning som kommit till uttryck genom överenskommelsen eller beslutet har tvisten om kollektivavtal fått sin lösning och en varslad eller påbörjad konflikt har avslutats.

Rör det sig om situationer där arbetsgivaren tillämpar samma kollektivavtal för olika typer av arbeten löses enligt rapporten situationen ofta genom att den organisation som anser sig ha avtalsrätten för visst arbete tecknar ett eget avtal som arbetsgivaren sedan tillämpar avseende det aktuella arbetet. Ett sådant avtal kan ha tillfällig karaktär genom att det endast gäller så länge det särskilda arbetet bedrivs hos arbetsgivaren. Det verkar också ha förekommit att arbetsgivare avbryter eller aldrig påbörjar verksamhet som innefattar visst arbete och att ett varsel om stridsåtgärd återtogs eller en redan påbörjad stridsåtgärd avslutas efter att så har skett.

När det gäller stridsåtgärder som varslas och vidtas av andra än etablerade fackliga organisationer ger inte rapporten en lika tydlig bild. Det uppges i rapporten bero på att Medlingsinstitutet normalt inte förordnar om medling i tvister om kollektivavtal där kravet på sådant avtal framställts av en ”fristående” facklig organisation mot arbetsgivare som redan är bunden av ett kollektivavtal med en etablerad arbetstagarorganisation. Det innebär att det mer sällan är känt hur en tvist om kollektivavtal där stridsåtgärder vidtas löses i dessa fall. Det sägs dock ibland framgå av handlingarna i ärendet att varslade eller påbörjade stridsåtgärder har avbrutits efter att någon form av överenskommelse har träffats eller med hänvisning till att diskussioner pågår mellan parterna.¹⁴

Medlingsinstitutet har dock inte hittat något exempel på fall där en fristående facklig organisation har lyckats att med stöd av stridsåtgärder få till stånd ett kollektivavtal med en arbetsgivare som redan är bunden av ett tillämpligt kollektivavtal med en etablerad facklig organisation eller på ett kollektivavtalsreglerat område.¹⁵ Det noteras dock i rapporten att det inom ramen för den medling som skett i den tvist om bl.a. krav på kollektivavtal eller ”annan nöjbar lösning” som ägt rum vid containerterminalen i Göteborgs hamn – och som kommer att något beröras i det följande – har presenterats förslag på kollektivavtal som arbetsgivaren har accepterat men som inte har accepterats av den stridande arbetstagarorganisationen.

¹⁴ Medlingsinstitutets rapport s. 36.

¹⁵ Medlingsinstitutets rapport s. 39.

6.3.3 Konflikterna vid containerterminalen i Göteborgs hamn

Frågan om tillåtligheten av stridsåtgärder från en icke kollektivavtalsbunden organisation i situationer där det redan finns ett kollektivavtal som reglerar villkoren för arbetstagarna har på senare tid aktualiserats i samband med den medialt och politiskt uppmärksammade situationen i Göteborgs hamn. Särskilt under hösten 2016 och våren 2017 har stridsåtgärder förekommit i den verksamhet som bedrivs vid containerterminalen där.

Det har i media och i den allmänna debatten framförts olika uppfattningar om vad som har inträffat i hamnen, bakgrunden till den situation som har uppstått samt vilka konsekvenser den har fått. Det ska understrykas att det inte har omfattats av utredningens uppdrag att ta ställning för eller emot någon av parterna i hamnkonflikten eller att recensera någon parts agerande. Följande fakta torde dock vara oomtvistade.

Svenska Hamnarbetarförbundets avdelning 4 (avdelningen) har under en längre tid organiserat en majoritet av arbetstagarna vid containerterminalen i Göteborgs hamn.¹⁶ Avdelningen är inte bunden av något kollektivavtal med det företag som bedriver verksamheten där, APM Terminals Gothenburg AB. Svenska Hamnarbetarförbundet centralt är inte heller medlem i någon av huvudorganisationerna på den svenska arbetsmarknaden.

APM Terminals är genom sitt medlemskap i arbetsgivarorganisationen Sveriges Hamnar bundet av ett kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor, hamn- och stuveriavtalet, där Svenska Transportarbetareförbundet är part på arbetstagsidan. Mellan APM Terminals och Svenska Transportarbetareförbundets lokalavdelning gäller också lokala kollektivavtal som reglerar bl.a. arbetstidsfrågor.

Sveriges Hamnar är ett förbund inom Transportföretagen som är medlem i huvudorganisationen Svenskt Näringsliv. Svenska Transportarbetareförbundet är ett förbund inom huvudorganisationen LO. Hamn- och stuveriavtalet är tillämpligt på det arbete som utförs av såväl Transportarbetareförbundets som Svenska Hamnarbetarförbundets medlemmar vid containerterminalen.

¹⁶ Svenska Hamnarbetarförbundets andel medlemmar vid containerterminalen har av förbundet uppgetts vara i storleksordningen 80–90 procent av de organiserade arbetstagarna på arbetsplatsen.

Avdelningen har under hösten 2016 och våren 2017 med stöd av stridsåtgärder, huvudsakligen i form av arbetsnedläggelse och övertidblockad, bl.a. ställt krav på kollektivavtal för egen del eller ”annan nöjbar lösning”. Arbetsgivarparten vidtog under senvåren 2017 stridsåtgärder i form av partiell lockout mot Svenska Hamnarbetarförbundets medlemmar som arbetar vid containerterminalen.

Under den medling som parterna frivilligt har underkastat sig har presenterats förslag på två kollektivavtalslösningar, dels en där Svenska Hamnarbetarförbundets avdelning 4 erbjöds att teckna ett hängavtal till hamn- och stuveriaavtalet samt de lokala kollektivavtalen, dels en där ett särskilt kollektivavtal skulle upprättas med villkor som huvudsakligen skulle gälla förhållandet mellan arbetsgivaren och avdelningen som facklig motpart.¹⁷ Svenska Hamnarbetarförbundets avdelning 4 avböjde dock båda dessa förslag och något kollektivavtal gäller alltjämt inte mellan parterna. Medlarna avslutade sitt uppdrag i början av juli 2017.

När detta skrivs verkar inte någon stridsåtgärd ha vidtagits i Göteborgs hamn från någon av parterna sedan tidig sommar 2017.

6.3.4 Tidigare överväganden i frågan

Arbetsrättskommittén i förarbetena till medbestämmandelagen

Frågan om stridsåtgärder mot en arbetsgivare som redan är bunden av ett kollektivavtal i förhållande till en annan arbetstagarorganisation uppmärksammades i viss utsträckning av Arbetsrättskommittén i förarbetena till MBL. Bakgrunden till att frågan diskuterades var framför allt ett par rättsfall från Arbetsdomstolen om sympatiåtgärder som vidtagits av kollektivavtalsbundna arbetstagare till stöd för lovliga primära stridsåtgärder mot deras egen arbetsgivare respektive mot en underentreprenör i en entreprenadkedja där deras arbetsgivare var huvudentreprenör.¹⁸ De arbetstagare som deltog i sympatiåtgärderna var medlemmar i ett förbund inom samma huvudorganisation som det förbund som anordnade den primära stridsåtgärden. Från arbetsgivarhåll hade i den allmänna debatten

¹⁷ Se rapporten från medlingsförhandlingar i tvist mellan APM Terminals Gothenburg AB/Sveriges Hamnar å ena sidan och Svenska Hamnarbetarförbundet avdelning 4 å andra sidan, inkommen till Medlingsinstitutet den 7 juli 2017.

¹⁸ AD 1964 nr 12 respektive AD 1972 nr 19, se även avsnitt 3.6.2.

gjorts invändningar angående det rimliga i att stridsåtgärder enligt Arbetsdomstolens praxis tilläts i sådana situationer.

Några tänkbara modeller för begränsningar av rätten att vidta stridsåtgärder i nu aktuella situationer diskuterades relativt översiktligt av Arbetsrättskommittén. En tänkbar reglering som diskuterades var ett – med inspiration från bl.a. tysk och dansk rätt – allmänt krav på att en stridsåtgärd för att vara lovlig måste ha ett rimligt fackligt ändamål eller vidtas för att tillvarata ett berättigat fackligt intresse.¹⁹ Den typen av krav ansågs dock innebära ett alltför långtgående och främmande ingrepp i det gällande regelsystemet på den svenska arbetsmarknaden och bedömdes inte kunna komma i fråga.

Tanken om en begränsning som baserades på någon slags representativitet hos den organisation som med stöd av stridsåtgärder vill få till stånd ett kollektivavtal där ett tillämpligt kollektivavtal redan gäller lades också fram, liksom i förbigående en princip om prioritet. Med en princip om prioritet avsågs sannolikt att det först träffade kollektivavtalet alltid skulle medföra fredsplikt även i förhållande till andra arbetstagarorganisationer än den kollektivavtalsbärande.²⁰

Arbetsrättskommittén reste dock principiella invändningar mot att förbjuda stridsåtgärder för andra organisationer än den som träffat kollektivavtal med arbetsgivaren. Det ansågs inte kunna komma i fråga att frånga principen om vad man kallade likställighet i rättsligt hänseende mellan alla fackliga organisationer när det gäller den grundläggande lagstadgade förhandlingsrätten. I princip ansågs som en följd av detta att inskränkningar i förhandlande organisationers rätt att ytterst vidta stridsåtgärder för att genomdriva sina krav inte heller kunde godtas.²¹

Vidare gjordes den principiella invändningen att ett förbud mot stridsåtgärder mot en arbetsgivare som redan är bunden av ett i och för sig tillämpligt kollektivavtal inte lämnar utrymme för en stridsåtgärdsrätt i fall där krav på ytterligare ett kollektivavtal kan framstå som berättigat. Som exempel på det angavs att en arbetstagarorganisation framställer krav på kollektivavtal avseende sådant specialarbete inom ramen för arbetsgivarens allmänna verksamhet som det befintliga kollektivavtalet i och för sig kan tillämpas på.²²

¹⁹ SOU 1975:1 s. 417.

²⁰ SOU 1975:1 s. 418.

²¹ SOU 1975:1 s. 418.

²² SOU 1975:1 s. 418.

Arbetsrättskommittén stannade slutligen vid att inte lägga fram några förslag om begränsningar i rätten för arbetstagarorganisationer att vidta stridsåtgärder mot en arbetsgivare som redan är bunden av ett tillämpligt kollektivavtal med en annan organisation. Sådana stridsåtgärder konstaterades ha varit få till antalet och det ansågs vara lämpligt att åtminstone tills vidare låta arbetsmarknadens parter själva komma överens om hur konfliktsituationer av det aktuella slaget skulle hanteras.

Skulle organisationerna visa sig inte finna en effektiv ordning för slitande av s.k. gränsdragnetvister uteslöts det dock inte att frågan om lagstiftning skulle behöva väckas på nytt.²³

Konfliktutredningen

Under 1980-talet bedrevs ett omfattande utredningsarbete av den s.k. Konfliktutredningen, som hade ett brett uppdrag att kartlägga de arbetsrättsliga aspekterna på arbetskonflikter. En relativt stor uppmärksamhet ägnades åt s.k. gränstvister, dvs. något förenklat situationer där två arbetstagarorganisationer gör anspråk på att vara kollektivavtalsbärande organisation i förhållande till visst arbete hos en arbetsgivare. I ett av sammanlagt fyra betänkanden som Konfliktutredningen lämnade berörs i korthet frågan om en lagstadgad fredsplikt i gränstvister.

I princip intog utredningen samma synsätt som Arbetsrättskommittén gjorde i förarbetena till MBL. Även Konfliktutredningen bedömde att ett allmänt förbud mot stridsåtgärder utan rimligt fackligt ändamål skulle vara ett främmande element i det svenska avtals- och förhandlingssystemet och inte rimligen borde övervägas för att komma till rätta med eventuella problem med stridsåtgärder i gränstvister. Ett krav på viss representativitet för att få gå till strid för ett eget kollektivavtal – enligt den modell som översiktligt hade diskuterats i förarbetena till MBL – bedömdes kunna utgöra det kanske mest allvarliga ingreppet i det svenska systemet eftersom ett sådant krav enligt Konfliktutredningen skulle sätta den fria rätten att förhandla om kollektivavtal ur spel.²⁴

²³ SOU 1975:1 s. 419.

²⁴ SOU 1988:49 s. 147.

Utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut

Utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut kom i sitt slutbetänkande in på vissa frågor rörande rätten att vidta stridsåtgärder.²⁵ I betänkandet föreslogs bl.a. ett på visst sätt utformat krav på proportionalitet mellan en stridsåtgärd och dess konsekvenser för den som utsätts för åtgärden. Begränsningen föreslogs enbart gälla i fall där parterna normalt är bundna av kollektivavtal med varandra, dvs. i fråga om stridsåtgärder inom ramen för sedvanliga avtalsförhandlingar under tillfälligt kollektivavtalslöst tillstånd.

Det ansågs inte vara lämpligt att införa motsvarande krav på proportionalitet i fall där stridsåtgärden syftar till att etablera ett kollektivavtalsförhållande mellan parter som inte tidigare stått i sådant förhållande med varandra.²⁶

Någon annan bedömning gjordes i den delen inte när syftet med en stridsåtgärd visserligen är att etablera ett nytt kollektivavtalsförhållande men där arbetsgivaren redan har ett etablerat kollektivavtalsförhållande med en annan arbetstagarorganisation. Att göra stridsåtgärdsrätten beroende av att det inte redan finns ett kollektivavtalsförhållande ansågs kunna leda till konkurrens mellan olika organisationer om att få teckna kollektivavtal med en arbetsgivare och i förlängningen till att den organisation som erbjuder sig att teckna kollektivavtal med de för arbetstagarna sämsta villkoren skulle ha störst chans att bli kollektivavtalspart.²⁷

Det pekades också på att det i grundlagen eller i de internationella konventioner som Sverige har undertecknat inte görs någon åtskillnad mellan den situationen att den arbetsgivare som utsätts för stridsåtgärden redan har ett kollektivavtal eller inte.

Regeringen gick inte vidare med utredningens förslag i nu berörd del, varför det i den fortsatta lagstiftningsprocessen inte gjordes några uttalanden kring det lämpliga i att på visst sätt göra stridsåtgärdsrätten beroende av om en arbetsgivare redan har ett tillämpligt kollektivavtal eller inte.²⁸

²⁵ SOU 1998:141 Medling och lönebildning.

²⁶ SOU 1998:141 s. 318.

²⁷ SOU 1998:141 s. 318.

²⁸ Prop. 1999/2000:32 s. 91 f.

6.3.5 Det finns skäl att lägga fram förslag

Bedömning: Det finns skäl att lägga fram förslag om en viss begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder mot en arbetsgivare som redan är bunden av ett tillämpligt kollektivavtal.

Betydelsen i dag av att arbetsgivaren redan har ett kollektivavtal

I Sverige är – som framgått tidigare i detta betänkande – rätten att vidta stridsåtgärder i kollektivavtalslösa förhållanden vid en internationell jämförelse långtgående. Till skillnad från vad som gäller i ett antal länder, exempelvis Danmark och Tyskland, finns i Sverige inga lagfästa krav på rimligt fackligt syfte med en stridsåtgärd eller på proportionalitet mellan åtgärdens omfattning eller syfte och den skada åtgärden innebär eller kan innebära för motparten eller för tredje man.

För stridsåtgärdens tillåtlighet saknar det i princip betydelse huruvida de villkor som krävs innebär några faktiska fördelar för arbetstagarna eller att avtalskraven ska framstå som rimliga i förhållande till exempelvis vad som normalt gäller i branschen.²⁹

I det sammanhanget ska dock noteras att det i viss arbetsrättslig litteratur har påpekats att det skulle kunna stå i strid med Europakonventionens skydd för den negativa föreningsfriheten i artikel 11 att med stöd av stridsåtgärder genomdriva krav på ett kollektivavtal som för arbetsgivaren skulle vara mer betungande än det avtal som skulle gälla om arbetsgivaren i stället anslöt sig till en arbetsgivarorganisation.³⁰ I så fall är det inte uteslutet att stridsåtgärden skulle kunna förklaras otillåten på den grunden att den innebär en påtryckning på arbetsgivaren att gå med i arbetsgivarorganisationen.

Undantaget det rena undanträngningsfallet – alltså när en stridsåtgärd utgör ett angrepp på ett befintligt kollektivavtalsförhållande enligt Britanniaprincipen – gäller samma utrymme att vidta stridsåtgärder även när den angripna arbetsgivaren är bunden av ett kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation och tillämpar avtalets villkor på den stridande organisationens medlemmar. För stridsåtgärdens tillåtlighet saknar det i regel betydelse om de villkor

²⁹ Här bortses från eventuella begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder som kan följa av EU-rätten när åtgärden vidtas mot en utländsk arbetsgivare.

³⁰ Se Källström, Malmberg & Öman, Den kollektiva arbetsrätten, s. 73.

som krävs avviker från nivån på villkoren i det kollektivavtal som redan gäller och tillämpas.

Om anställningsvillkoren i det kollektivavtal som eventuellt träffas efter en stridsåtgärd får genomslag i förhållande till det befintliga kollektivavtalet eller inte verkar också sakna betydelse vid bedömningen av stridsåtgärdens tillåtlighet. I själva verket är det just det faktum att det – som Arbetsdomstolen uttryckte det i AD 1972 nr 19 – alltid finns någon rättsprincip som hanterar frågan om konkurrens mellan två sinsemellan oförenliga kollektivavtal som verkar ha varit avgörande när Arbetsdomstolen kommit till slutsatsen att en stridsåtgärd i syfte att för egen del teckna ett tillkommande kollektivavtal inte kan anses innebära ett otillåtet angrepp på det först tecknade avtalet.

Arbetsmarknadens parter tar ansvar för kollektivavtalsmodellen

För att en arbetsmarknadsmodell som den svenska ska fungera tillfredsställande krävs självfallet att arbetsmarknadens parter i det enskilda fallet använder konfliktvapnet på ett ansvarsfullt sätt. Så får också generellt sett anses vara och ha varit fallet. På det stora hela kan konstateras att den svenska arbetsmarknadsmodellen präglas av arbetsfred och ett lågt antal konflikt dagar.

Det kan också konstateras att åtminstone de etablerade kollektivavtalsbärande organisationerna på arbetsmarknaden själva typiskt sett tar ansvar för att en varslad eller påbörjad konflikt inte får sådana konsekvenser att människors liv och hälsa eller vitala samhällsfunktioner sätts ur spel.

Som har berörts översiktligt i avsnitt 3.7 finns det också regler i huvudavtalen och i förhandlingsordningar som syftar till att motverka att en stridsåtgärd får nyss beskrivna konsekvenser i det enskilda fallet. Huvudavtalen binder dock – precis som andra kollektivavtal – formellt endast parterna i avtalet. Huruvida en viss eller vissa regler i huvudavtalen som uteslutande rör parternas rättigheter och skyldigheter inom ramen för en i och för sig tillåten stridsåtgärd kan anses binda även andra än parterna i avtalen är såvitt känt inte prövad i praxis.

Det är alltså högst osäkert om och i så fall i vilken utsträckning även parter som kan sägas stå utanför etablerade kollektivavtalsförhållanden kan anses vara bundna av sådana grundläggande regler för hur stridsåtgärdsrätten ska utövas som etablerade kollektivavtalsparter lagt fast i huvudavtalen och i förhandlingsordningar på svensk arbetsmarknad.

Parternas inställning i frågan

I kölvattnet av situationen vid containerterminalen i Göteborgs hamn har det från arbetsgivarhåll framförts kritik mot att det enligt svensk rätt tillåts att en arbetstagarorganisation vidtar stridsåtgärder trots att den arbetsgivare som utsätts för åtgärden redan har ett kollektivavtal som tillämpas på den stridande organisationens medlemmar. Det har anförts att Svenska Hamnarbetarförbundet utnyttjar ett utrymme som inte borde finnas i lagen.

Det har i det sammanhanget särskilt pekats på att det kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor som tillämpas i containerterminalen i Göteborgs hamn är det sedvanliga branschavtalet för den aktuella verksamheten. Under sådana förhållanden har det framförts att det är orimligt att arbetsgivaren inte kan åberopa fredsplikt även i förhållande till andra organisationer som har medlemmar som arbetar i verksamheten.

Också inom ramen för den dialog som utredningen har haft med arbetsmarknadens parter har från arbetsgivarhåll särskilt på den privata sektorn med styrka anförts att lagändringar behövs i syfte att freda arbetsgivare som redan har ett kollektivavtal med en arbetstagarorganisation från stridsåtgärder med krav på kollektivavtal från andra organisationer.

På arbetstagersidan är bilden inte lika entydig. Den absolut vanligaste ståndpunkt som har framförts är dock att det vore olyckligt om lagstiftaren gör förändringar i stridsåtgärdsrätten i nu aktuellt hänseende bara på grund av vad som uppfattas vara ett enskilt fall, nämligen situationen i Göteborgs hamn.

Enligt majoritetsuppfattningen hos de företrädare på arbetstagersidan som utredningen har träffat riskerar sådana förändringar i stridsåtgärdsrätten som utredningen enligt direktiven ska överväga

att få långtgående konsekvenser för fackliga fri- och rättigheter och för arbetsmarknadsmodellens funktion.

Även på arbetstagersidan har dock från vissa förbund framförts uppfattningen att rätten att vidta stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbundna arbetsgivare kan behöva ses över.

Uppdraget rör inte specifikt situationen i Göteborgs hamn

Det har som sagts tidigare inte legat i utredningens uppdrag att utreda och analysera de stridsåtgärder som har ägt rum mellan APM Terminals och Svenska Hamnarbetarförbundets avdelning 4 i Göteborgs hamn. Den fråga utredningen ska ta ställning till är snarare om det finns skäl att nu göra en annan bedömning av behovet av ändringar i svensk rätt än den som gjordes bl.a. i samband med införandet av MBL i mitten av 1970-talet. Frågeställningen har åter aktualiserats mot bakgrund av bl.a. det ifrågasättande av arbetsmarknadsmodellens funktion som framförts i samband med av de stridsåtgärder som har vidtagits i Göteborgs hamn.

I kommittédirektiven finns ingen egentlig beskrivning av på vilket sätt och i vilken omfattning stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbundna arbetsgivare är ett problem på svensk arbetsmarknad. Av direktiven får dock anses framgå att det kan finnas anledning att se över om gällande rätt behöver förändras med hänsyn till den svenska arbetsmarknadsmodellens funktion.

Utredningens bedömning

Gällande rätt innebär som framgått i det föregående att kollektivavtalet som fredspliktsinstrument inte förhindrar att en annan arbetstagarorganisation än den kollektivavtalsbundna organisationen anordnar en stridsåtgärd i syfte att få till stånd ett eget kollektivavtal med arbetsgivaren, förutom i det rena undanträngningsfallet enligt Britanniaprincipen i 42 § första stycket MBL.

En sådan ordning är logisk utifrån hur den svenska arbetsmarknadsmodellen och kollektivavtalssystemet är uppbyggt och fungerar. I en modell som den svenska är den relativt sett långtgående rätten att vidta stridsåtgärder mot arbetsgivare som inte har något

kollektivavtal av stor betydelse när det gäller att se till att kollektivavtalen får en tillräckligt hög täckningsgrad. Det är ytterst genom stridsåtgärden som en facklig organisation kan utsätta arbetsgivaren för påtryckningar i syfte att denne ska teckna ett kollektivavtal i stället för att stå utanför det svenska kollektivavtalssystemet.

I den situation som utredningen har i uppdrag att utreda har dock arbetsgivaren redan kollektivavtal med – i regel – villkor som ligger på en nivå som normalt gäller för det aktuella arbetet i Sverige. Arbetsgivaren kan alltså, genom att själv teckna kollektivavtal eller ansluta sig till en arbetsgivarorganisation, sägas ha anslutit sig till den svenska kollektivavtalsmodellen. I den situationen bör inte arbetsmarknadsmodellen för att fungera tillfredsställande förutsätta en lika långtgående rätt att vidta stridsåtgärder som när arbetsgivaren helt saknar ett tillämpligt kollektivavtal.

Att en arbetsgivare som redan har ett tillämpligt kollektivavtal i princip inte kan freda sig mot stridsåtgärder som vidtas av en annan arbetstagarorganisation kan också riskera att i förlängningen minska incitamentet för arbetsgivare att alls teckna kollektivavtal. Att en arbetstagarorganisation kan gå till strid för ett kollektivavtal i en situation där arbetsgivaren redan har ett kollektivavtal som är tillämpligt på det arbete som utförs av organisationens medlemmar kan få till följd att det först tecknade kollektivavtalet framstår som mindre värt som fredspliktsinstrument.

En i någon mån och på visst sätt utökad fredspliktsverkan av ett kollektivavtal – i meningen att fredsplikten under vissa förutsättningar kan göras gällande även i förhållande till andra än motparten i kollektivavtalsförhållandet – skulle med det synsättet kunna verka för att stärka arbetsmarknadsmodellen. Kollektivavtalet som fredspliktsinstrument skulle på motsvarande sätt kunna sägas stärkas av en sådan åtgärd och förutsättningar skulle ges till en mer stabil och förutsebar verkan för arbetsgivaren av att ett kollektivavtalsförhållande uppstår.

Det kan också, från principiella utgångspunkter, framstå som otillfredsställande att det i princip råder frihet att gå till strid mot en arbetsgivare i syfte att reglera villkor som ofta ändå inte kommer att tillämpas på den stridande organisationens medlemmar. Särskilt om det befintliga kollektivavtalet kan sägas motsvara innehållet i ett sådant kollektivavtal som brukar gälla för det aktuella arbetet i Sverige

kan ifrågasättas om det är rimligt att stridsåtgärder från en annan arbetstagarorganisation ska få vidtas i princip helt utan begränsningar.

När det redan finns ett kollektivavtal som på ett från arbetstagarernas utgångspunkter godtagbart sätt reglerar villkoren för arbetet kan det ifrågasättas om det fackliga intresset av att med stöd av stridsåtgärder genomdriva ett kollektivavtal för egen del principiellt är lika starkt som när ett kollektivavtal som reglerar det aktuella arbetet helt saknas.

Sammantaget anser utredningen att det finns anledning att lägga fram förslag om rätten att vidta stridsåtgärder mot arbetsgivare som redan har ett tillämpligt kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation. Överväganden när det gäller hur en begränsning bör utformas – inte minst utifrån utgångspunkten att det finns starka och fullt berättigade fackliga intressen av att kunna vidta stridsåtgärder även mot redan kollektivavtalsbundna arbetsgivare – redogörs för i följande avsnitt.

6.4 Några principiella överväganden

6.4.1 Frågan om inrättandet av en nämnd

Bedömning: Det bör inte inrättas en särskild nämnd som kan besluta om samordning av kollektivavtal och fredspliktsverkan av ett visst kollektivavtal.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen särskilt undersöka inrättandet av en nämnd som vid behov skulle kunna fatta beslut exempelvis om samordning mellan konkurrerande kollektivavtal och om vilket kollektivavtal i en viss bransch, för visst arbete eller på en viss arbetsplats som ska medföra fredsplikt även för andra arbetstagarorganisationer.

Lösningar där en nämnd kan aktiveras och hantera frågor som uppstår i samband med stridsåtgärder finns som framgått i avsnitt 3.7 redan på svensk arbetsmarknad. Det rör sig dock uteslutande om nämnder vars sammansättning, funktioner och befogenheter regleras i kollektivavtal mellan parterna. Som exempel kan nämnas den nämnd om som enligt det kommunala huvudavtalet

KHA kan aktiveras för att ta ställning till huruvida en förestående stridsåtgärd kan betraktas som samhällsfarlig.

Att parterna själva hanterar frågor om stridsåtgärder och deras påverkan på samhällsfunktioner och tredje parts intressen ligger väl i linje med hur den svenska arbetsmarknadsmodellen med dess stora inslag av partsautonomi är uppbyggd.

Den statliga inblandningen i varslade eller pågående stridsåtgärder är i princip begränsad till att genom Medlingsinstitutet bistå parterna med ett medlingsförfarande som ska syfta till att de når en överenskommelse i intressetvisten.³¹ Myndigheten kan inom ramen för ett pågående medlingsärende besluta om att varslade stridsåtgärder ska skjutas upp under högst 14 dagar om ett sådant beslut kan främja en god lösning av tvisten.³² I övrigt saknar Medlingsinstitutet befogenhet att tvinga parterna i en intresseförhandling eller part som vidtar en stridsåtgärd att agera på visst sätt.

Rikslönenämnden i Norge

Norge har i sin lagstiftning en möjlighet att genom ett statligt beslut få stridsåtgärder och krav på villkor som framställs med stöd av stridsåtgärder prövade i en särskild nämnd, nämligen Rikslønnsnemnda (Rikslönenämnden).

Nämnden, som inrättades 1952 genom lagen om lønnsnemnd i arbeidstvister, står till förfogande för parterna på den norska arbetsmarknaden som ett frivilligt skiljedomsorgan för att lösa intressetvister. Det är dock främst inom ramen för ett förfarande där staten aktiverar Rikslönenämnden, s.k. tvungen lønnsnemnd, som nämnden hittills har fått sin huvudsakliga betydelse på den norska arbetsmarknaden.

Den norska staten följer noga konsekvenserna av eventuella pågående konflikter på arbetsmarknaden. Det norska Arbets- och socialdepartementet har normalt kontakter med andra departement och olika tillsynsmyndigheter för att gemensamt kunna utvärdera om en stridsåtgärd riskerar att allvarligt påverka viktiga samhällsintressen eller om fara för liv och hälsa kan tänkas föreligga. Bedöms så vara fallet utarbetar departementet ett lagförslag som läggs fram

³¹ Här bortses från att riksdagen förfogar över möjligheten att genom lagstiftning begränsa rätten att vidta stridsåtgärder.

³² Se 49 § MBL.

för Stortinget om att tvisten ska lösas i Rikslönenämnden. Det är alltså den norska riksdagen som förfogar över beslutet att aktivera Rikslönenämnden och hänvisa ett ärende dit.

För att lösa en enskild tvist beslutar nämnden om innehållet i ett nytt eller ett reviderat kollektivavtal mellan parterna. I processen får parterna argumentera för sina ståndpunkter i intressetvisten. Beslutet från nämnden utgör kollektivavtalsinnehåll med samma verkningar som om parterna själva hade förhandlat fram villkoren. Nämndens beslut kan omfatta regleringar i alla frågor som kan utgöra kollektivavtalsinnehåll.

Rikslönenämnden har fem fasta ledamöter som utses för tre år i taget. Nämndens ordförande och två av ledamöterna är neutrala medan två ledamöter företräder arbetstagar- respektive arbetsgivar- sidan. De senare två har dock ingen rösträtt i nämndens beslut. Ytterligare två ledamöter väljs ut av parterna i den aktuella konflikt som nämnden har att ta ställning till. I övrigt har nämnden att följa de processuella regler som gäller för den norska arbetsdomstolen.

En nämndlösning bör inte införas i Sverige

Vid de samtal utredningen har haft med arbetsmarknadens parter har samstämmigt och med styrka gjorts invändningar mot att en sådan nämndlösning som omtalas i kommittédirektiven införs i Sverige. En nämnd som utifrån kriterier i lag ges befogenheter att gripa in vid stridsåtgärder och får besluta om förhållandet mellan olika kollektivavtal betraktas av parterna som ett oacceptabelt ingrepp i partsautonomin.

Särskilt har pekats på risken för att parterna skulle sluta att själva ta ansvar för sina stridsåtgärder om det skulle finnas en mekanism som innebär att en lagreglerad nämnd kan besluta om en stridsåtgärds lovlighet i nu aktuella situationer. Att parterna själva tar ansvar för att en stridsåtgärd inte får konsekvenser för vitala samhällsintressen anses vara en väsentlig del av den svenska arbetsmarknadsmodellen. Om en särskild nämnd utifrån vissa i lag angivna kriterier skulle kunna begränsa eller stoppa en stridsåtgärd skulle ansvaret för stridsåtgärders effekter i stället ytterst kunna sägas hamna på staten.

När det gäller det norska systemet med en Rikslönenämnd har från vissa håll också kritiserats just att systemet kan innebära att medborgarna håller staten ansvarig för att en konflikt pågår i stället för att hålla den part som vidtar stridsåtgärden ansvarig för konfliktens konsekvenser.

Från ett svenskt perspektiv framstår den norska lösningen med en nämnd som under pågående stridsåtgärder griper in och hanterar de intressefrågor som åtgärden handlar om som synnerligen främmande. En sådan ordning skulle vara svår att förena med den svenska arbetsmarknadsmodellen med dess stora inslag av partsautonomi och minimal statlig inblandning när det gäller regleringen av lön och andra anställningsvillkor.

Över huvud taget skulle en ordning där en nämnd ges befogenhet att besluta i frågor rörande gränsdragningen mellan olika kollektivavtal och vilken fredsplikt ett visst givet kollektivavtal har innebära ett stort ingrepp i partsautonomin. Som framgått i det föregående skulle en sådan lösning inte heller ha förutsättningar att nå någon acceptans hos arbetsmarknadens parter i Sverige.

Sammantaget anser utredningen att det inte är lämpligt att införa en nämnd i Sverige som på det sätt som anges i kommittédirektiven skulle ges befogenhet att besluta om fredsplikt och om samordning mellan kollektivavtal. Något förslag om införandet av en sådan nämnd lämnas därför inte. Det saknas därmed också skäl att närmare överväga hur en nämnd av nu aktuellt slag skulle vara sammansatt och utifrån vilka kriterier beslut skulle få fattas av nämnden.

6.4.2 Fackliga fri- och rättigheter måste beaktas

Stridsåtgärdsrätten är nära sammankopplad med förhandlingsrätten. Stridsåtgärden är det medel som ytterst står till buds för parterna att genomdriva sina respektive ståndpunkter i sådana intresseförhandlingar som förs med stöd av den allmänna förhandlingsrätten.

Förhandlingsrätten är i sin tur nära kopplad till föreningsfriheten. Föreningsfriheten innebär att arbetstagare och arbetsgivare har rätt att organisera sig i syfte att tillvarata sina respektive intressen i förhållande till motparten i ett anställningsförhållande. I föreningsfriheten ligger också att ingen får tvingas att gå med i en förening eller en organisation, den s.k. negativa föreningsfriheten.

Föreningsfriheten och förhandlingsrätten är skyddad i flera internationella konventioner.³³ Föreningsfriheten och rätten att vidta stridsåtgärder åtnjuter skydd som grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen (RF). Ett skydd mot missgynnande och kränkningar på grund av att en arbetstagare eller arbetsgivare har utnyttjat sin föreningsrätt finns bl.a. i MBL.

När förändringar i stridsåtgärdsrätten för andra organisationer än den organisation som redan har ett kollektivavtal med arbetsgivaren övervägs måste eventuella konsekvenser för förhandlingsrätten och – i förlängningen – föreningsfriheten beaktas. Detta ger också kommittédirektiven uttryck för.

När utformningen av en reglering övervägs bör vidare beaktas att kollektivavtalet ger den kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationen vissa rättigheter som inte tillkommer andra organisationer. Som exempel kan nämnas den s.k. förstärkta förhandlingsrätt som enligt MBL tillkommer arbetstagarorganisationer som har kollektivavtal med arbetsgivaren. Att en organisation får status som kollektivavtalspart har betydelse också vid tillämpningen av exempelvis förtroendemannalagen och arbetsmiljölagen.

6.4.3 Förslag i förhållande till kollektivavtalets rättsverkningar m.m.

Regleringen av rätten att vidta stridsåtgärder i svensk rätt och konsekvenser av eventuella förändringar i denna rätt bör inte diskuteras utan att beakta den rättsliga inramningen i fråga om kollektivavtalets rättsverkningar och de förutsättningar som gäller för kollektivavtals tillämpning. Vidare måste beaktas de mer eller mindre formaliserade mekanismer som i dag finns på arbetsmarknaden när det gäller organisationernas hantering av de gränsdragningsfrågor som uppstår när det gäller vilken organisation som bör teckna kollektivavtal avseende viss verksamhet eller vissa arbetstagare hos en viss arbetsgivare.³⁴

Däremot kan det inte anses ligga i uppdraget att föreslå förändringar eller försöka fylla ut gällande rätt på områden som inte direkt rör just rätten att vidta stridsåtgärder. Hit hör exempelvis frågor som rör kollektivavtals tillämpning och inbördes förhållande när en konkurrenssituation uppstår mellan två eller flera kollektivavtal. Sådana

³³ Se avsnitt 4.

³⁴ Se ovan avsnitt 6.2.1.

frågor kan – som berörts tidigare – uppstå oavsett om kollektivavtalet har tillkommit på helt frivillig grund eller först efter att stridsåtgärder har vidtagits och har alltså ingen direkt koppling till stridsåtgärdsrätten som sådan.

6.4.4 Britanniapincipen i 42 § första stycket MBL bör lämnas oförändrad

Bedömning: 42 § första stycket MBL bör lämnas oförändrad och den Britanniapincip som följer av bestämmelsen bör alltså gälla.

I sitt avgörande i AD 1989 nr 120 härledde Arbetsdomstolen ur 42 § första stycket MBL ett förbud för en arbetstagarorganisation att anordna en stridsåtgärd i syfte att tränga undan tillämpningen av ett befintligt avtal på ett sätt som innebär ett angrepp på det befintliga kollektivavtalsförhållandet. Det är en i viss mån omdiskuterad fråga huruvida denna s.k. Britanniapincip har direkt stöd i lagtexten eller endast följer av bestämmelsens grunder. Genom det lagstiftningspaket – *lex Britannia*³⁵ – som i början av 1990-talet infördes i MBL i syfte att komma till rätta med vissa konsekvenser av Arbetsdomstolens avgörande i AD 1989 nr 120 får Britanniapincipen under alla förhållanden numera betraktas som lagfäst.

En ändring eller ett upphävande av Britanniapincipen i syfte att ersätta den med en annan reglering bör kräva en ändring av 42 § första stycket MBL. Det är en bestämmelse som är hittills oförändrad sedan MBL infördes och innehåller den grundläggande regleringen i fråga om arbetstagar- och arbetsgivarorganisationernas ansvar för fredsplikten enligt 41 § MBL. Konsekvenserna av eventuella justeringar i bestämmelsen är ytterst svåröföretsebara och det kan dessutom vara svårt att utan större ingrepp ”utmönstra” Britanniapincipen ur regleringen.

Britanniapincipen får också anses vara en etablerad och – åtminstone efter införandet av *lex Britannia* – allmänt accepterad del av svensk rätt på stridsåtgärdsrättens område.³⁶

³⁵ *Lex Britannia* utgörs av 25 a, 31 a och 42 a §§ MBL.

³⁶ En annan sak är att Britanniapincipen och *lex Britannia* varit föremål för diskussion och för EU-domstolens prövning när det gäller förhållandet till den fria rörligheten för tjänster inom EU, se nedan avsnitt 6.5.7.

Av nu angivna skäl bör enligt utredningens uppfattning 42 § första stycket MBL lämnas oförändrad. De överväganden som redogörs för i det följande kommer därför i stället att ta sin utgångspunkt i att Britanniaprincipen alltså följer av bestämmelsen. De förslag som övervägs syftar alltså inte till att påverka tillämpningen av Britanniaprincipen, även om en i förhållande till principen något mer begränsad rätt att vidta stridsåtgärder mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare oundvikligen innebär att Britanniaprincipen kan komma att få mindre praktisk betydelse om förslagen genomförs.

6.4.5 En reglering bör gälla arbetstagarorganisationer

Bedömning: En reglering bör gälla i förhållande till arbetstagarorganisationer. Rätten för enskilda arbetstagare att vidta stridsåtgärder bör inte göras beroende av att en arbetstagarorganisation som de inte är medlem i har ett kollektivavtal med arbetsgivaren.

Det finns olika tänkbara sätt att reglera en begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare. En fråga som bör hanteras innan överväganden i den delen görs är mot vem en reglering ska riktas, dvs. i förhållande till vilken eller vilka parter en tänkbar reglering ska gälla.

Utgångspunkten är att en reglering av rätten att vidta stridsåtgärder så långt som möjligt ska vara neutral. Eventuella begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder bör så lite som möjligt påverka balansen mellan arbetstagar- respektive arbetsgiversidan i förhandlingssystemet. Det finns dock i dag flera exempel i MBL på begränsningar i stridsåtgärdsrätten och undantag från fredspliktsbestämmelserna som bara är riktade mot den ena parten. I samtliga fall rör det sig om situationer där en begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder eller ett undantag från den annars gällande fredsplikten bara är relevant i förhållande till antingen arbetstagar- eller arbetsgiversidan.³⁷

Enligt kommittédirektiven ska utredningen i nu aktuell del överväga åtgärder i situationen där en arbetsgivare redan är bunden av ett kollektivavtal och utsätts för stridsåtgärder av en annan än den

³⁷ Se 41 § tredje stycket och 41 a–41 c §§ MBL.

kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationen. Eventuella förslag som läggs fram ska alltså enligt direktiven rikta sig mot arbetstagar- sidan.

Det bör noteras att den fråga utredningen har att hantera i första hand kan sägas röra förhållandena mellan organisationerna på arbets- tagarsidan snarare än den grundläggande balansen mellan parterna på arbetstagar- respektive arbetsgivarsidan. Den fråga som framställs i kommittédirektiven är om och i så fall hur en arbetstagarorgani- sation och dess medlemmar ska behöva förhålla sig till att arbetsgiva- ren redan har tecknat ett kollektivavtal med en annan arbetstagar- organisation.

Enskilda arbetstagares rätt att vidta stridsåtgärder bör inte påverkas

Frågan är då mot vilken eller vilka parter på arbetstagersidan en reglering bör riktas. Det ena alternativet som står till buds är att på visst sätt sträcka ut den fredsplikt för kollektivavtalsbundna arbets- tagare som följer av 41 § första stycket MBL till att gälla även andra arbetstagare hos arbetsgivaren. Det andra tänkbara alternativet är att begränsa arbetstagarorganisationers rätt att anordna eller under- stödja stridsåtgärder mot en arbetsgivare som redan har ett kollektivavtal för det aktuella arbetet, utan att det behöver finnas en kopp- ling till att en medlem vidtar eller har vidtagit en olovlig stridsåtgärd.

Principiella och systematiska skäl talar enligt utredningens upp- fattning för att välja det senare alternativet. Att lagstifta om freds- plikt även för icke kollektivavtalsbundna arbetstagare som arbetar inom ett kollektivavtals tillämpningsområde skulle innebära en långtgående principiell förändring av fredspliktsbestämmelserna i 41 § MBL. Samtidigt skulle en sådan förändring sannolikt få liten självständig betydelse i de situationer som avses i kommittédirek- tiven.³⁸ Det skulle med en sådan lösning i praktiken vara genom 42 § första stycket MBL som redan kollektivavtalsbundna arbetsgivare skulle fredas mot att utsättas för stridsåtgärder med krav på ytter-

³⁸ Inte sällan bör en stridsåtgärd av arbetstagare som visserligen inte är bundna av den fredsplikt som följer av ett befintligt kollektivavtal men där åtgärden inte är beslutad av någon arbets- tagarorganisation kunna betraktas som ett brott mot det enskilda anställningsavtalet, se bl.a. NJA 1974 s. 36 och SOU 1975:1 s. 371 ff. Det ska påpekas att grundlagsskyddet för rätten att vidta stridsåtgärder enligt 2 kap. 14 § RF inte omfattar enskilda arbetstagare.

ligare kollektivavtal från andra än den kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationen. Det kan i det sammanhanget påminnas om att kollektivavtal på arbetstagersidan bara kan tecknas av en arbetstagarorganisation. Enskilda arbetstagare kan inte vara part i ett sådant avtal.

En på visst sätt utformad begränsning av rätten att gå till strid mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare bör mot bakgrund av det ovanstående riktas direkt mot sådan arbetstagarorganisation som anordnar en stridsåtgärd mot en arbetsgivare som redan har ett tillämpligt kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation. En sådan reglering skulle systematiskt ansluta sig väl till Britanniaprincipen, som ju förhindrar arbetstagarorganisationer att gå till strid mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare i syfte att tränga undan en tillämpning av avtalet.

6.5 Utredningens förslag

6.5.1 En utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal

Förslag: En arbetstagarorganisation ska, utöver vad som följer av 42 § första stycket MBL, inte få anordna eller medverka vid en stridsåtgärd i fråga som omfattas av fredsplikt enligt 41 § 2–4 MBL i dess nuvarande lydelse till följd av kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av i förhållande till en annan arbetstagarorganisation.

Fredsplikt även för andra än kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer

För att en reglering ska uppnå syftet att stärka kollektivavtalets ställning som fredspliktsinstrument bör den innebära en stärkt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal på så sätt att även andra än den kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationen måste beakta att det redan finns ett kollektivavtal på plats. Man skulle kunna tala om att ett kollektivavtal som en arbetsgivare är bunden av bör ges en utsträckt fredspliktsverkan.

Enligt kommittédirektiven ska eventuella förslag inte påverka den fredsplikt som följer av att ett kollektivavtal gäller mellan parterna.

Det kan därför inte komma i fråga att allmänt sträcka ut fredspliktsverkan av ett kollektivavtal på så sätt att stridsåtgärder ska vara helt förbjudna för alla arbetstagarorganisationer – inbegripet den kollektivavtalstecknande organisationen – när väl ett kollektivavtal med en reglering av anställningsvillkoren gäller på arbetsplatsen. En sådan ordning skulle i praktiken sätta 41 § första stycket MBL ur spel. Det skulle inte bli tillåtet att vidta stridsåtgärder för någon part heller i oreglerade intressefrågor.

En rimlig utgångspunkt kan i stället vara att en utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal inte bör innebära att andra arbetstagarorganisationer ges en mer begränsad möjlighet att gå till strid mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare än vad den kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationen har. Om en kollektivavtalsbunden arbetstagarorganisation trots kollektivavtalet har rätt att anordna en stridsåtgärd mot arbetsgivaren bör som utgångspunkt även andra organisationer ha den rätten.

En annan ordning skulle innebära att kollektivavtalet som fredspliktsinstrument skulle ges en längre gående verkan mot vissa arbetstagarorganisationer jämfört med andra. Det skulle kunna framstå som tveksamt utifrån att alla arbetstagarorganisationer som utgångspunkt bör behandlas lika av det allmänna. Att ge andra organisationer än den kollektivavtalsslutande en längre gående fredsplikt till följd av kollektivavtalet skulle sannolikt också vara svårare att motivera utifrån Sveriges internationella åtaganden.³⁹

Enligt utredningens uppfattning bör alltså frågan om hur långt en begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare bör sträcka sig ta sin utgångspunkt i omfattningen av den fredsplikt som gäller mellan de parter som är bundna av kollektivavtalet.

Bara fredspliktsverkan enligt punktförbuden i medbestämmandelagen bör sträckas ut

Av 41 § första stycket MBL framgår att arbetstagare och arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal måste respektera den fredsplikt som följer av punktförbuden i 41 § första stycket MBL. En stridsåtgärd kan dock vara olovlig också om den strider mot fredspliktsregler i

³⁹ Se avsnitt 4.

ett kollektivavtal. I det senare fallet utgör en stridsåtgärd som vidtas av en arbetsgivare eller arbetstagar i strid med en särskild fredspliktsregel i kollektivavtal inte bara ett brott mot avtalet utan också mot fredsplikten enligt 41 § första stycket MBL.

Det kan inte anses vara lämpligt att genom en lagregel sträcka ut tillämpningen av sådana villkor i kollektivavtal som innebär en längre gående fredsplikt än vad som följer av punktförbuden i MBL. En sådan ordning skulle nämligen innebära att även andra än avtalsparterna blir direkt bundna av villkor om fredsplikt i ett kollektivavtal och därmed i praktiken förhindras att vidta stridsåtgärder i strid med kollektivavtalet i sig. En sådan verkan av en utsträkningsregel framstår som principiellt sett tveksam och skulle riskera att stå i strid med Sveriges internationella åtaganden.

Det bör därför enligt utredningens uppfattning uteslutande vara den fredspliktsverkan som enligt punktförbuden i MBL följer av att parterna har ett kollektivavtal med varandra som även andra än kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer bör behöva beakta.

Närmare om vad en utsträckt fredspliktsverkan bör innebära

Genom att arbetstagar och arbetsgivare blir bundna av ett kollektivavtal i förhållande till varandra uppstår enligt 41 § första stycket MBL fredsplikt i fråga om kollektivavtalets villkor. Utöver ett förbud mot stridsåtgärder i rättstvister med koppling till kollektivavtalet (punktförbud 1) får en stridsåtgärd inte vidtas i syfte att åstadkomma ändring i avtalet eller att genomföra bestämmelse som är avsedd att tillämpas sedan avtalet har upphört att gälla (punktförbud 2 respektive 3). Vidare förbjuds sympatiåtgärder i fall där primäråtgärden är olovlig (punktförbud 4).

Ett förslag om förbud mot stridsåtgärder i rättstvister har lagts fram i avsnitt 5. Om man bortser från det punktförbud som rör sådana tvister är det punktförbuden i den nuvarande 41 § första stycket 2 och 3 MBL som kan sägas skydda kollektivavtalsvillkoren under ett avtals giltighetstid. Ska en annan än den kollektivavtalslutande organisationen förhindras att gå till strid mot en arbetsgivare till följd av avtalet bör det vara den fredspliktsverkan som följer av dessa punktförbud som en utsträkningsregel ska omfatta.

En sådan utsträckning av ett kollektivavtals fredspliktsverkan skulle ge arbetsgivaren en möjlighet att åberopa fredsplikt i förhållande till alla arbetstagarorganisationer i fråga om krav på områden som omfattas av en befintlig kollektivavtalsreglering.

Utanför ett kollektivavtals tillämpningsområde är det svårt att se att ett kollektivavtal har någon fredspliktsverkan i förhållande till den kollektivavtalslutande arbetstagarorganisationen eller dess medlemmar. Den situationen bör – när det gäller frågan om fredsplikt i förhållande till andra än den kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisationen – jämföras med att arbetsgivaren inte har något kollektivavtal alls. I sådana fall bör inte en utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal hindra någon organisation från att vidta stridsåtgärder mot arbetsgivaren.

En begränsning för en arbetstagarorganisationens rätt att vidta stridsåtgärder mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare bör inte heller sträcka sig längre än den fredspliktsverkan som enligt punktförbuden i MBL följer av det materiella innehållet i avtalet. Normalt betraktas de vanliga rikstäckande branschavtalen på svensk arbetsmarknad i fråga om regleringen av anställningsvillkoren som i det närmaste heltäckande. Möjligheten att utan att bryta mot fredspliktsbestämmelserna i MBL gå till strid i någon villkorsfråga är under ett kollektivavtals giltighetstid därför i regel begränsad.⁴⁰

Det är ytterst en fråga för Arbetsdomstolen att avgöra om ett visst med stöd av stridsåtgärder framställt krav kan anses röra en fråga som regleras i ett mellan parterna gällande kollektivavtal och på den grunden omfattas av fredsplikt enligt något av punktförbuden i MBL.⁴¹ För att en stridsåtgärd under avtalets giltighetstid ska vara tillåten ska den rimligen röra en fråga som vare sig är uttryckligen, tyst eller negativt reglerad i kollektivavtalet.

Arbetsgivares arbets- och företagsledningsrätt anses – om den inte är uttryckligen reglerad i avtalet – normalt följa av en tyst reglering i kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor. Det innebär att stridsåtgärder av en kollektivavtalsbunden arbetstagarorganisation i syfte att utöva påtryckning på arbetsgivarens beslut i sådana frågor kan olovligförklaras enligt 41 § MBL. Rätten att vidta s.k. politiska stridsåtgärder bedöms i kollektivavtalsförhållanden

⁴⁰ Se bl.a. SOU 1975:1 s. 348.

⁴¹ Se AD 2016 nr 31.

också utifrån att arbetsgivarens företagsledningsrätt följer av kollektivavtalet.⁴²

Om en arbetsgivare i förhållande till en kollektivavtalsbunden arbetstagarorganisation med framgång skulle kunna göra en fredspliktsinvändning enligt 41 § första stycket punkterna 2 eller 3 i sådana frågor bör den nu diskuterade utsträckningsregeln innebära att fredsplikt gäller även i förhållande till andra arbetstagarorganisationer.

Punktförbudet om sympatiåtgärder bör omfattas

Enligt 41 § första stycket 4 MBL är en stridsåtgärd som har till ändamål att stödja någon annan olovlig i fall där primärkonflikten är olovlig. Punktförbudet kan inte på det sätt som gäller för övriga angivna förbjudna ändamål i paragrafen sägas skydda villkoren i ett befintligt kollektivavtal mellan parterna utan får tvärtom sin betydelse i situationer där den primära konflikten rör exempelvis en villkorsfråga mellan andra parter.

Punktförbud 4 i 41 § första stycket MBL kompletterar dock den fredsplikt som uppstår genom att ett kollektivavtalsförhållande föreligger mellan parterna. Gränserna är inte heller alltid helt klara när det gäller frågan om en stridsåtgärd strider mot detta punktförbud eller mot något av de övriga punktförbuden i 41 § första stycket MBL. Det gäller exempelvis i fall där en stridsåtgärd visserligen kan sägas syfta till att stödja någon annans tillåtna stridsåtgärd men där fråga uppstår om åtgärden får sådan verkan att den kan anses innebära ett otillåtet angrepp på det egna kollektivavtalet.⁴³

Skäl talar därför enligt utredningens uppfattning för att även stridsåtgärder i syfte att stödja annan i fall där primäråtgärden är olovlig ska vara förbjuden att anordna även för icke kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer när arbetsgivaren har ett kollektivavtal som ger den verkan i förhållande till den avtalsslutande organisationen.

Att sträcka ut fredsplikten i detta avseende bedöms inte få någon större praktisk betydelse. I praktiken bör utsträckningsregelns tillämpning i detta fall endast få den verkan att den icke kollektiv-

⁴² Se avsnitt 3.

⁴³ Se avsnitt 3.5.5.

avtalsbundna arbetstagarorganisationen förhindras att vidta stridsåtgärder till stöd för en olovlig primärkonflikt, något som det knappast kan göras någon rimlig invändning mot.

Det kan vara svårt för andra att avgöra fredspliktens omfattning

Mot en sådan utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal som nu har diskuterats skulle kunna invändas att det ibland kan vara svårt för andra arbetstagarorganisationer än den som är part i det befintliga kollektivavtalet att avgöra fredspliktens omfattning. För att avgöra vilket utrymme som finns att vidta en stridsåtgärd mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare skulle arbetstagarorganisationen behöva känna till det befintliga kollektivavtalets innehåll och tillämpningsområde.

Att förhindra arbetstagarorganisationer att vidta stridsåtgärder när det redan finns ett tillämpligt kollektivavtal som reglerar villkoren för arbetstagarna är själva syftet med en reglering. En eventuell osäkerhet i fråga om det befintliga kollektivavtalets innehåll och tillämpningsområde skulle dock möjligen kunna leda till att arbetstagarorganisationer undviker att vidta stridsåtgärder även i situationer där det befintliga kollektivavtalet helt eller delvis skulle kunna få genomslag och tillämpas på organisationens medlemmar.

Kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor betraktas som nämnts tidigare av kollektivavtalsparterna själva normalt ha en i princip heltäckande reglering som inte lämnar utrymme för stridsåtgärder i villkorsfrågor under avtalets giltighetstid. Betraktas en viss intressefråga som oreglerad framgår det sannolikt tydligt av kollektivavtalet. Tillämpningssvårigheter när det gäller att avgöra omfattningen av den utsträckta fredspliktsverkan av ett kollektivavtal bör alltså uppstå relativt sällan.

Det kan också noteras att arbetstagarorganisationer redan i dag måste förhålla sig till ett befintligt kollektivavtals innehåll och tillämpningsområde enligt det förbud mot undanträngning av kollektivavtalet som gäller enligt Britanniaprincipen.

Det bör också vara den arbetsgivare som invänder att en stridsåtgärd är otillåten till följd av den fredsplikt som gäller enligt ett befintligt kollektivavtal som har att styrka att avtalet har ett visst

innehåll och tillämpningsområde som innebär att fredsplikt gäller i en viss fråga.

Senare i detta betänkande kommer vidare att diskuteras vissa undantag från den utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal som bör mildra riskerna för arbetstagarorganisationer att vidta stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbundna arbetsgivare även om gränserna för fredsplikten enligt det befintliga kollektivavtalet framstår som i viss mån oklara.

Risken för att arbetstagarorganisationer till följd av en utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal skulle avstå från att vidta stridsåtgärder även i situationer där ett befintligt kollektivavtal faktiskt inte har fredspliktsverkan för den kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationen bedöms sammantaget vara liten. Den kan under alla förhållanden inte anses utgöra något starkt skäl emot en utsträckt fredspliktsverkan av det slag som föreslås i detta avsnitt.

Bör bara vissa kollektivavtal innebära en utsträckt fredspliktsverkan?

Man skulle kunna hävda att bara vissa kollektivavtal bör ges fredspliktsverkan även i förhållande till andra än de kollektivavtalsbundna parterna. Det skulle exempelvis kunna hävdas att bara rikstäckande branschavtal eller det kollektivavtal som kan anses vara mest representativt för det aktuella arbetet i branschen ska ges en sådan utsträckt fredspliktsverkan.

För en sådan ordning talar att ett krav på att ett kollektivavtal ska vara av visst slag skulle kunna minska incitamentet till det som i den allmänna debatten brukar kallas kollektivavtalsshopping. Med kollektivavtalsshopping avses i detta sammanhang att en arbetsgivare skaffar sig det billigast möjliga kollektivavtal som ger fredsplikt i förhållande till alla arbetstagarorganisationer som organiserar den eller de kategorier arbetstagare som finns i verksamheten.

Om endast kollektivavtal som kan sägas vara ett sådant avtal som normalt eller oftast tillämpas på visst arbete eller i en viss typ av verksamhet kan innebära en utsträckt fredspliktsverkan skulle det kunna utgöra en garant för att de villkor som omfattas av en utsträckt fredsplikt är acceptabla från arbetstagarnas utgångspunkter.

Enligt utredningens uppfattning bör dock utgångspunkten när det gäller en sådan reglering som nu diskuteras vara att alla kollektivavtal formellt sett ges samma fredspliktsverkan, oberoende av vilka parter som har tecknat det och oberoende av sådana yttre faktorer som avtalets täckningsgrad.

En annan ordning skulle innebära att vissa kollektivavtal på närmast formell grund skulle ges en sämre ställning än andra avtal, något som inte kan anses vara motiverat i fråga om en sådan modell för utsträckning av fredsplikten som diskuteras i detta avsnitt. En sådan ordning skulle också kunna framstå som tveksam utifrån Sveriges internationella åtaganden på området.

Däremot kan det i en lagstiftning behöva ställas vissa krav på den nivå villkoren i ett avtal ska hålla för att avtalet ska ges en utsträckt fredspliktsverkan. Till den frågan återkommer utredningen senare i betänkandet.

Den lagtekniska utformningen av en utsträckningsregel

En utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal bör antingen kunna regleras i ett nytt andra stycke i 42 § MBL eller tas in i en ny paragraf i MBL, exempelvis en ny 42 b §. Utredningen anser att det senare alternativet är lämpligast, bl.a. av den anledningen att den utsträckningsregel som nu diskuteras enligt utredningens uppfattning bör förses med ett antal undantag. Överväganden angående sådana undantag återkommer utredningen till.

På sätt som kommer att beskrivas senare bör en viss justering av 42 a § MBL göras så att regleringen om en utsträckt fredspliktsverkan inte ska tillämpas i vissa situationer med internationell anknytning. Det kan i det fortsatta lagstiftningsarbetet därför övervägas om den nuvarande 42 a § bör bilda en ny 42 b § och den nya regleringen om en utsträckt fredspliktsverkan i stället läggs i 42 a § MBL.

Enligt 42 § första stycket MBL får arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation inte anordna eller på annat sätt föranleda en olovlig stridsåtgärd och inte heller understödja eller på annat sätt delta vid sådan stridsåtgärd. I princip bör samma typer av handlingar som förbjuds i den bestämmelsen lämpligen vara otillåtna också i fråga om arbetstagarorganisationers stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare. Det bör dock vara tillräckligt att i lagtexten

uttrycka att det är otillåtet för arbetstagarorganisationer att anordna eller medverka vid en stridsåtgärd i fall som avses i paragrafen.

I bestämmelsen bör anges att en stridsåtgärd inte får vidtas i fråga som omfattas av fredsplikt enligt de aktuella punktförbuden i 41 § första stycket MBL. Att det är tillräckligt att stridsåtgärden ska avse fråga som omfattas av fredsplikten tydliggör att det inte ska krävas något påvisande av att den stridande arbetstagarorganisationen vill få till stånd någon ändring av det befintliga kollektivavtalet på det sätt som enligt lydelsen i 41 § första stycket 2 krävs för att stridsåtgärden ska vara olovlig för kollektivavtalsbundna parter. Den praktiska innebörden av den bestämmelsen får anses vara att fredsplikt råder beträffande de villkor som omfattas av kollektivavtalsregleringen.⁴⁴ Den utsträckta fredspliktsverkan innebär att den fredsplikten kommer att gälla även i förhållande till andra arbetstagarorganisationer.

Utsträckningsregeln och stridsåtgärder i rättstvister

Frågan om rätten att vidta stridsåtgärder i rättstvister – inklusive sådana som faller under den nuvarande punkten 1 i 41 § första stycket MBL – behandlas i avsnitt 5. Där föreslås att det första punktförbudet utmönstras ur 41 § första stycket MBL. Genom ett nytt andra stycke i bestämmelsen föreslås att det ska vara otillåtet för alla arbetsgivare och arbetstagare att vidta stridsåtgärder i rättstvister oavsett om kollektivavtal gäller eller inte och oavsett vilken lag eller vilken typ av avtal som rättstvisten rör.

Genomförs det förslaget behöver inte någon utsträckning av fredspliktsverkan till följd av att arbetsgivaren redan är bunden av ett kollektivavtal övervägas. Det föreslagna förbudet mot rättstvister kommer ändå att gälla för alla arbetsgivare och arbetstagare oavsett kollektivavtalsbundenhet.

Genomförs inte förslaget i den delen bör dock lämpligen en utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal omfatta även det nuvarande punktförbudet i 41 § första stycket 1 MBL. Det är i så fall

⁴⁴ Jfr 44 § MBL som talar om att fråga som inte blivit uttryckligt reglerad i ett kollektivavtal om part har begärt det inte ska anses omfattas av fredsplikt enligt 41 § första stycket MBL. Se också Arbetsdomstolens sätt att sammanfattande förklara innebörden av 41 § första stycket MBL bl.a. i AD 2016 nr 31.

rimligt att den fredsplikt i rättstvister som gäller mellan kollektivavtalsbundna parter även ska gälla för andra arbetstagarorganisationer i fråga om tvister enligt MBL eller kollektivavtal som tillämpas på den icke kollektivavtalsbundna organisationens medlemmar.

6.5.2 Regeln om en utsträckt fredspliktsverkan bör förses med undantag

Bedömning: Det bör under vissa förutsättningar och i vissa situationer utan hinder av regeln om en utsträckt fredspliktsverkan tillåtas att stridsåtgärder anordnas i syfte att teckna kollektivavtal.

Utsträckningsregelns räckvidd

Den regel om utsträckning av ett kollektivavtals fredspliktsverkan som har diskuterats i det föregående begränsar på visst sätt rätten för arbetstagarorganisationer att anordna eller medverka vid stridsåtgärder mot arbetsgivare som redan har kollektivavtal med någon eller några andra arbetstagarorganisationer. Som har framgått i det avsnittet föreslås en utsträckt fredspliktsverkan gälla inom ett befintligt kollektivavtals tillämpningsområde och i fråga om villkor som kan anses vara reglerade i kollektivavtalet.

Utänför ett befintligt kollektivavtals tillämpningsområde föreslås ingen fredsplikt gälla heller för andra än kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer. Den föreslagna utsträckningsregeln syftar inte heller till att påverka rätten för någon arbetstagarorganisation att vidta stridsåtgärder i syfte att reglera frågor som inte kan anses vara reglerade i det befintliga kollektivavtalet, s.k. oreglerade intressefrågor.

Den utsträckningsregel som har redogjorts för i föregående avsnitt syftar alltså – med ett annat sätt att uttrycka det – uteslutande till att reglera stridsåtgärdsrätten i situationer där ett eventuellt resultat av stridsåtgärden skulle ha inneburit att arbetsgivaren hade blivit bunden av ett kollektivavtal som i fråga om dess tillämpning skulle ha konkurrerat med ett befintligt avtal.

Den föreslagna utsträckningsregeln kan på det sättet sägas ha ett på visst sätt begränsat tillämpningsområde. Regeln syftar inte alls till att påverka exempelvis det fallet att ett tjänstemannaförbund vill

reglera villkoren för tjänstemän hos en arbetsgivare som endast har ett kollektivavtal som reglerar villkoren för arbetare. Regeln syftar inte heller till att påverka rätten för ett förbund som organiserar arbetare eller tjänstemän att vidta stridsåtgärder mot arbetsgivare som endast har ett kollektivavtal som inte är tillämpligt på det arbete som stridsåtgärden avser att reglera villkoren för.

Det bör finnas vissa undantag från regeln om en utsträckt fredspliktsverkan

Den utsträckta fredspliktsverkan av ett kollektivavtal syftar till att skydda villkoren i ett kollektivavtal som medför fredsplikt mellan parterna i avtalet. Under ett kollektivavtals giltighetstid bör arbetsgivaren kunna räkna med att inte utsättas för stridsåtgärder avseende villkor som redan är reglerade genom ett tillämpligt kollektivavtal. Med en sådan ordning kan man tala om att kollektivavtalets ställning stärks och att arbetsmarknadsmodellen värnas.

På sätt som kommer att utvecklas i följande avsnitt riskerar dock regeln om en utsträckt fredspliktsverkan att negativt påverka arbetstagarorganisationers möjlighet att ta tillvara sina medlemmars intressen på ett sätt som går längre än vad som kan anses vara motiverat för att uppnå syftet med regleringen.

Den utsträckta fredsplikten riskerar också att få vissa konsekvenser för grundläggande delar av arbetsmarknadsmodellens funktion som – utan att syftet med regeln om en utsträckt fredspliktsverkan åsidosätts – kan och bör undvikas.

Utsträckningsregeln bör därför förse med vissa undantag, med innebörd att det i vissa situationer och under vissa förutsättningar ska vara tillåtet att anordna stridsåtgärder för icke kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer även mot en arbetsgivare som i och för sig är bunden av ett kollektivavtal som annars skulle ha medfört fredsplikt enligt regeln.

För att undantag från den utsträckta fredspliktsverkan av ett kollektivavtal ska göras bör generellt krävas att stridsåtgärden syftar till att teckna kollektivavtal med arbetsgivaren. När det gäller andra syften med en stridsåtgärd än att få till stånd ett kollektivavtalsförhållande saknas enligt utredningens uppfattning skäl att ge icke kollektivavtalsbärande organisationer ett större utrymme att vidta

stridsåtgärder jämfört med den organisation som har kollektivavtalet.

Det bör inte ha någon betydelse om arbetstagarorganisationen har någon medlem hos arbetsgivaren

Den allmänna förhandlingsrätten för en arbetstagarorganisation enligt 10 § MBL förutsätter att arbetsgivaren har eller har haft någon medlem anställd hos sig. En fråga som mot den bakgrunden behöver beröras är om det över huvud taget ska tillåtas att en arbetstagarorganisation som inte har någon medlem hos arbetsgivaren går till strid mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare.

Mot en sådan rätt kan anföras att en organisation som inte har någon medlem hos arbetsgivaren inte kan anses ha ett lika starkt intresse av att få till stånd ett kollektivavtalsförhållande som en organisation som organiserar arbetstagare på arbetsplatsen.

En arbetstagarorganisation kan dock ha ett väl så starkt och befogat intresse av att teckna kollektivavtal med en arbetsgivare om det kan förväntas att någon eller några medlemmar tar anställning hos arbetsgivaren i framtiden. Kommer ett kollektivavtal till stånd skulle organisationen när någon medlem tar anställning hos arbetsgivaren redan att omfattas av exempelvis den förstärkta förhandlingsrätten enligt 11 § MBL.⁴⁵

Utrymmet att gå till strid mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare bör mot den bakgrunden inte vara beroende av huruvida den stridande arbetstagarorganisationen har någon medlem hos arbetsgivaren eller inte.

En arbetstagarorganisations representativitet bör inte tillmätas betydelse

Det kan övervägas om en arbetstagarorganisation som kan anses representera flest arbetstagare hos en arbetsgivare på den grunden ska ges företräde i förhållande till andra organisationer när det gäller rätten att vidta stridsåtgärder.

⁴⁵ Ett liknande resonemang ligger bakom rätten att även mot företag som inte har andra än familjemedlemmar anställda hos sig vidta en stridsåtgärd i form av nyanställningsblockad, se 41 b § MBL och SOU 1993:32 s. 741 f.

För en sådan ordning skulle kunna anföras att det bör vara den organisation med flest medlemmar hos arbetsgivaren som ska förhandla om och reglera villkoren för arbetstagarna. I förlängningen av ett sådant resonemang skulle kunna anföras att det bör vara den mest representativa organisationen som ges rätt att vidta stridsåtgärder mot arbetsgivaren i syfte att reglera villkoren för sina medlemmar.

Det finns dock enligt utredningens uppfattning inget som tyder på att det, när frågan om konkurrens mellan kollektivavtal avgörs enligt gällande rätt, har någon betydelse om något av avtalen är slutet av en organisation som representerar flest arbetstagare. Det saknar med största sannolikhet också betydelse vid tillämpningen av den s.k. Britanniaprincipen i 42 § första stycket MBL betydelse att det befintliga kollektivavtalet har slutits av en organisation med färre medlemmar hos arbetsgivaren.

Den föreslagna regeln om en utsträckt fredspliktsverkan skulle alltså knappast i förhållande till i dag påverka möjligheten för en facklig organisation med flest medlemmar på arbetsplatsen att anordna stridsåtgärder och få genomslag för en villkorsreglering i ett kollektivavtal.

En reglering om rätten att vidta stridsåtgärder som baseras på en organisations relativa storlek skulle principiellt sett riskera att få negativa konsekvenser för arbetsmarknadsmodellen. Skulle antalet medlemmar hos en arbetstagarorganisation på lokal nivå tillmätas betydelse skulle det kunna leda till en fragmenterad reglering av villkoren på svensk arbetsmarknad. En sådan ordning skulle också kunna leda till att den arbetstagarorganisation som för närvarande inte har något kollektivavtal med arbetsgivaren lockar till sig medlemmar bara för att efter att ha nått en viss storlek med stöd av stridsåtgärder kunna framställa krav på förmånligare villkor än de som redan gäller enligt ett befintligt kollektivavtal.

En sådan ordning skulle enligt utredningens uppfattning inte verka för att stärka kollektivavtalets ställning som fredspliktsinstrument.

Sammanfattningsvis bör inte rätten att vidta stridsåtgärder mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare göras beroende av om den stridande arbetstagarorganisationen kan anses vara mest representativ.

6.5.3 Stridsåtgärder bör få anordnas för att få rättigheter som kollektivavtalspart

Förslag: En arbetstagarorganisation ska, trots regeln om en utsträckt fredspliktsverkan, få anordna en stridsåtgärd om det kollektivavtal som krävs i fråga om villkoren i tillämpliga delar överensstämmer med det befintliga kollektivavtalet och har minst samma giltighetstid som det avtalet.

Fördelar som följer av kollektivavtalsbundenhet

Syftet med den regel om utsträckt fredspliktsverkan som har föreslagits i det föregående är som sagts tidigare att skydda sådana villkor som omfattas av fredsplikt mellan kollektivavtalsparterna även i förhållande till andra arbetstagarorganisationer.

För arbetstagarorganisationer och deras medlemmar kan dock finnas andra skäl att få till stånd ett kollektivavtalsförhållande med arbetsgivaren än att reglera villkoren för anställningen. Genom kollektivavtalsförhållandet i sig ges organisationen enligt svensk kollektiv arbetsrätt vissa särskilda rättigheter i förhållande till arbetsgivaren.

Särskilt kan nämnas den s.k. primära förhandlingskyldighet som arbetsgivare har i förhållande till kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer. Enligt 11 § MBL ska en arbetsgivare inför beslut om viktigare förändring av verksamheten eller av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som är medlem hos en arbetstagarorganisation på eget initiativ förhandla med den organisationen.⁴⁶ I förhållande till icke kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer har arbetsgivaren en sådan primär förhandlingskyldighet endast om frågan särskilt gäller arbets- eller anställningsförhållandena för någon medlem hos organisationen.⁴⁷

Vidare följer enligt 19 § MBL genom kollektivavtalsförhållandet en informationsskyldighet för arbetsgivaren om bl.a. hur verksam-

⁴⁶ Man brukar ibland tala om att en kollektivavtalsbunden organisation har en förstärkt förhandlingsrätt.

⁴⁷ 13 § första stycket MBL. Enligt andra stycket i den bestämmelsen har arbetsgivare som annat än tillfälligt inte är bunden av något kollektivavtal alls en primär förhandlingskyldighet i vissa angivna frågor i förhållande till samtliga berörda arbetstagarorganisationer.

heten utvecklas produktionsmässigt och ekonomiskt samt om riktlinjerna för personalpolitiken. Även rätten till tolkningsföreträdare enligt 33–35 §§ MBL, bl.a. i tvister rörande arbetsskyldighet och lön, tillkommer endast kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer.

Även utanför MBL finns regler som aktiveras först när ett kollektivavtalsförhållande uppstår mellan parterna. Förtroendemannalagens⁴⁸ regler gäller den som har utsetts till facklig förtroendemannan av en arbetstagarorganisation som är eller brukar vara bunden av kollektivavtal med arbetsgivaren. Även arbetsmiljölagens regler om skyddsombud och skyddskommitté ger en arbetstagarorganisation en bättre ställning genom kollektivavtalet.⁴⁹ Nämnas kan också att rätten att utse arbetstagarrepresentanter i ett företags styrelse endast tillkommer organisationer som har kollektivavtal med arbetsgivaren.⁵⁰ Också i ledighetslagstiftningen finns regler som bara gäller i förhållande till kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer.⁵¹

Det finns skäl att tillåta stridsåtgärder för att bli kollektivavtalspart

Det är enligt gällande rätt tillåtet att vidta stridsåtgärder i syfte att för egen del bli kollektivavtalspart i förhållande till arbetsgivaren, trots att denne redan har ett kollektivavtal som är tillämpligt på det arbete som arbetstagarorganisationens medlemmar utför. Det kollektivavtal som eventuellt blir resultatet av stridsåtgärden får – på sätt som har beskrivits tidigare – i regel status av ett s.k. andrahandsavtal. Avtalet får i fråga om vilka villkor som ska tillämpas sällan något genomslag annat än på organisationsplanet, dvs. när det gäller villkor som rör relationen mellan kollektivavtalsparterna och inte anställningsvillkor i egentlig mening.

Ett andrahandsavtal medför samma rättsverkningar som andra kollektivavtal om lön- och andra anställningsvillkor när det gäller exempelvis tillämpningen av nyss beskrivna regler i MBL. Genom andrahandsavtalet kommer den avtalsslutande arbetstagarorganisationen att få del av de särskilda rättigheter i förhållande till arbetsgivaren som följer av lag.

⁴⁸ Lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (FML).

⁴⁹ 6 kap. 2 och 8 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁵⁰ 7 § lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda.

⁵¹ Se exempelvis 4 och 5 §§ lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (studieledighetslagen).

Det är enligt utredningens uppfattning lämpligt att alla arbetstagarorganisationer alltjämt och under samma förutsättningar som gäller i dag ska få gå till strid mot en arbetsgivare i syfte att bli kollektivavtalspart. En annan ordning skulle helt kunna undandra möjligheten för andra än den eller de organisationer som vid varje givet tillfälle har kollektivavtal med arbetsgivaren att få de särskilda rättigheter som enligt svensk lag följer av ett kollektivavtalsförhållande.

Det finns enligt utredningens uppfattning inte några principiella skäl emot att flera arbetstagarorganisationer samtidigt ska ha möjlighet att skaffa sig en sådan förstärkt ställning som kollektivavtalsförhållandet som sådant innebär. En sådan ordning kan tvärtom sägas utgöra en grundsten i den svenska kollektiva arbetsrätten, där likställighet mellan organisationerna på arbetsmarknaden så långt som möjligt bör eftersträvas i lagstiftningen.⁵²

Det bör av ovanstående skäl utan hinder av den utsträckta fredspliktsverkan som har föreslagits i det föregående vara tillåtet att anordna stridsåtgärder även mot arbetsgivare som har ett tillämpligt kollektivavtal när syftet är att bli kollektivavtalspart.

En förutsättning för att stridsåtgärder ska tillåtas i den situationen bör dock – för att syftet med den föreslagna regeln om en utsträckt fredsplikt ska uppfyllas – vara att det kollektivavtal som krävs i fråga om villkoren överensstämmer med det kollektivavtal som enligt utsträckningsregeln annars medför fredsplikt. Med en sådan begränsning skulle inte det eventuella resultatet av stridsåtgärden kunna bli att arbetsgivaren blir bunden av två samtidigt tillämpliga och med varandra oförenliga kollektivavtal.

De villkor som regleras i det först träffade kollektivavtalet bör med en sådan begränsning skyddas på det sätt som utsträckningsregeln syftar till att åstadkomma. Det skulle inte vara tillåtet att med stöd av stridsåtgärder kräva ett kollektivavtal som vad gäller villkoren till arbetstagarnas fördel går längre än villkoren i det kollektivavtal som innebär fredsplikt för den kollektivavtalsbärande organisationen.

⁵² Att kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer ges en i förhållande till andra organisationer förstärkt ställning har i själva verket kunnat försvaras med att det är möjligt för alla organisationer att, ytterst med stöd av stridsåtgärder, teckna kollektivavtal med arbetsgivaren, se bl.a. Bergqvist, Lunning & Toijer, Medbestämmandelagen, s. 171 f.

Vad en undantagsbestämmelse bör innebära

Enligt en undantagsbestämmelse bör det trots utsträckningsregeln vara tillåtet att anordna stridsåtgärder i syfte att med arbetsgivaren träffa ett kollektivavtal som hämtar sitt innehåll från det kollektivavtal som annars medför fredsplikt. Det bör kunna uttryckas som att de villkor som krävs med stöd av stridsåtgärden ska *överensstämma* med villkoren i det befintliga kollektivavtalet.

Med en sådan lösning skulle det – som sig enligt utredningens uppfattning bör – vara just villkoren i det kollektivavtal som krävs som blir avgörande för om stridsåtgärden är tillåten eller inte. Det skulle i sig sakna betydelse hur en eventuell kollektivavtalsreglering som kommer till stånd med stöd av stridsåtgärden utformas. Arbets- tagarorganisationens med stöd av stridsåtgärder framställda krav skulle exempelvis inte behöva innebära att villkoren i ett befintligt kollektivavtal uttryckligen tas in i ett nytt avtal. Det krav som framställs med stöd av stridsåtgärden bör kunna utformas exempelvis på så sätt att det kollektivavtal arbetstagarorganisationen vill få till stånd med stöd av stridsåtgärden hänvisar till de villkor som finns i det befintliga kollektivavtalet.

Det ska noteras att den nu diskuterade undantagsregeln inte skulle hindra att parterna på frivillig grund justerar eller lägger till villkor när väl ett kollektivavtal tecknas. Den reglering som diskuteras i detta betänkande rör bara frågan om vad en arbetstagarorganisation kan kräva med stöd av stridsåtgärder när arbetsgivaren redan har ett tillämpligt kollektivavtal.

Det kan tänkas att det befintliga kollektivavtalet innehåller bestämmelser som inte kan tillämpas annat än mellan avtalets parter. Det kan i sådana fall finnas hinder mot att tillämpa villkoret i förhållande till annan part. Så kan exempelvis vara fallet om arbetsgivaren enligt avtalet ska presterar något enbart mot den arbetstagarorganisation som har slutit avtalet, exempelvis ett granskningsarvode i den utsträckning sådana alljämt förekommer i svenska kollektivavtal.⁵³ Det bör därför i lagen komma till uttryck att det avtal som krävs med stöd av undantagsbestämmelsen i *tillämpliga delar* ska överensstämma med det kollektivavtal som ger fredsplikt enligt regeln om en utsträckt fredspliktsverkan.

⁵³ Se om gransknings- och kontrollavgifter bl.a. i förhållande till Europakonventionen Källström, Malmberg & Öman, s. 36 f.

Ett kollektivavtal som får krävas enligt det nu diskuterade undantaget från den utsträckta fredsplikten kallas i den fortsatta framställningen för ett tillkommande kollektivavtal.

Särskilt om det tillkommande kollektivavtalets giltighetstid

Kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor som sluts på central nivå har ofta bestämda giltighetstider, i regel mellan ett till tre år. En vanlig konstruktion i sådana avtal är att det måste sägas upp en viss tid, ofta tre månader, innan giltighetstiden löper ut. Sker inte detta prolongeras kollektivavtalet i regel en viss period. Det förekommer att särskilda prolongeringsavtal träffas i syfte att ett kollektivavtal som annars skulle ha löpt ut alltjämt ska gälla och ge fredsplikt under pågående avtalsförhandlingar.

För att stridsåtgärder trots utsträckningsregeln ska tillåtas bör den arbetstagarorganisation som går till strid mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare binda upp sig för minst en lika lång fredspliktsperiod som gäller för den kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationen. Annars skulle – åtminstone i teorin – den utsträckta fredsplikten relativt enkelt kunna kringgåas genom att den stridande arbetstagarorganisationen endast accepterar en kort löptid på det tillkommande kollektivavtalet och kan vidta stridsåtgärder varje gång avtalet löper ut.

Det bör alltså enligt en sådan undantagsregel inte vara tillåtet att gå till strid för ett kollektivavtal som visserligen innebär samma villkor som ett befintligt kollektivavtal men som har en kortare löptid än det avtalet. Detta bör komma till tydligt uttryck i lagtexten.

Även en möjlighet att strida för ett tillkommande kollektivavtal med en längre giltighetstid än det befintliga kollektivavtalet skulle kunna få icke önskvärda konsekvenser. Det skulle nämligen kunna innebära att den arbetstagarorganisation som har slutit det första kollektivavtalet enligt regeln om en utsträckt fredspliktsverkan skulle kunna vara förhindrad att vidta stridsåtgärder inom ramen för sedvanliga avtalsförhandlingar med arbetsgivaren när det avtalet löper ut.

Kollektivavtalen skulle alltså under vissa omständigheter växelvis kunna innebära fredsplikt enligt utsträckningsregeln om de inte upphör att gälla samtidigt. Det kan inte anses vara en rimlig konsekvens

av en regel som syftar till att freda villkoren i ett kollektivavtal som gäller när en annan arbetstagarorganisation anordnar en stridsåtgärd för att för sin del bli kollektivavtalspart.

I följande avsnitt kommer dock att diskuteras ett förslag till undantag från regeln om utsträckt fredspliktsverkan i situationer där den arbetstagarorganisation som anordnar stridsåtgärden brukar förhandla om och sluta kollektivavtal med arbetsgivaren.

Genomförs utredningens förslag i den delen kommer rätten att anordna stridsåtgärder i syfte att teckna kollektivavtal för vad som kan kallas etablerade kollektivavtalsparter inte att påverkas av utsträckningsregeln. Det bör i så fall inte behövas någon spärr mot att stridsåtgärder med stöd av den i förevarande avsnitt diskuterade undantagsregeln anordnas i syfte att få till stånd ett kollektivavtal som kan komma att gälla under en längre period än det kollektivavtal som det hänvisar till eller har hämtat sitt innehåll från.

I kravet på att det tillkommande kollektivavtalet ska ha samma giltighetstid som det befintliga avtalet bör ligga att det inte ska innehålla för arbetstagersidan mer förmånliga uppsägningsregler, exempelvis i form av en kortare uppsägningstid. Detta bör främst få betydelse i fråga om avtal som inte har någon bestämd löptid, s.k. tillsvidareavtal.

6.5.4 Stridsåtgärder bör tillåtas om parterna brukar förhandla om och vara bundna av kollektivavtal med varandra

Förslag: En arbetstagarorganisation ska, trots regeln om en utsträckt fredspliktsverkan, få anordna en stridsåtgärd om arbetstagarorganisationen brukar förhandla om och träffa kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor med arbetsgivaren.

Utsträckningsregeln bör inte påverka sedvanliga avtalsrörelser

Utredningen ska enligt kommittédirektiven ha den svenska arbetsmarknadsmodellen som utgångspunkt för eventuella förslag. En grundläggande del av den modellen är att arbetsmarknadens parter

inom ramen för sedvanliga avtalsförhandlingar ytterst har stridsåtgärden som tillgängligt medel för att genomdriva eller stå emot krav som framförs i förhandlingen.

Införandet av en begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare bör därför i princip inte tillåtas störa sedvanliga avtalsförhandlingar mellan etablerade kollektivavtalsparter på den svenska arbetsmarknaden. Med etablerade kollektivavtalsparter avses i detta sammanhang parter på arbetstagar- respektive arbetsgivarsidan som normalt förhandlar om lön och andra anställningsvillkor och som brukar ha kollektivavtal med varandra.

En sådan bestämmelse om utsträckning av fredsplikten som har diskuterats i avsnitt 6.5.1 är som utgångspunkt inte tänkt att innebära några konsekvenser för etablerade kollektivavtalsförhållanden. Stridsåtgärder mellan sådana parter förekommer nämligen i princip aldrig under den tid ett kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor gäller mellan dem. Det är först under vad som brukar kallas tillfälligt kollektivavtalslöst tillstånd mellan sådana parter som stridsåtgärder kan vidtas som en sista utväg för att lösa en intresse tvist där enighet inte har kunnat nå inom ramen för avtalsförhandlingarna. Då finns normalt inget kollektivavtal som skulle kunna innebära fredsplikt enligt regeln om en utsträckt fredspliktsverkan.

Det kommer sannolikt ofta att vara just ett kollektivavtal mellan etablerade kollektivavtalsparter, exempelvis ett branschavtal som har slutits mellan två centrala organisationer på arbetsmarknaden, som även andra arbetstagarorganisationer i enlighet med regeln om en utsträckt fredspliktsverkan kan behöva förhålla sig till.

Situationer där utsträckningsregeln kan få konsekvenser för etablerade kollektivavtalsparter

I avsnitt 6.5.3 har lagts fram förslag om att arbetstagarorganisationer utan hinder av en utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal ska få anordna stridsåtgärder i syfte att teckna ett tillkommande kollektivavtal. Ett sådant avtal kommer i regel att ha samma giltighetstid som det kollektivavtal det har hämtat sitt innehåll från.

Det kan dock inte uteslutas att ett tillkommande kollektivavtal vid en tillämpning av regeln om en utsträckt av fredsplikt skulle kunna leda till att en etablerad kollektivavtalspart förhindras att inom ramen

för en sedvanlig avtalsrörelse vidta stridsåtgärder för att genomdriva sina krav. Så kan bli fallet om det tillkommande kollektivavtalet fortsätter att vara gällande även efter att tillfälligt kollektivavtalslöst tillstånd har uppstått mellan de etablerade kollektivavtalsparterna.

Utsträckningsregeln skulle också kunna påverka etablerade kollektivavtalsförhållanden i fall där anställningsvillkoren som utgångspunkt regleras i s.k. medarbetaravtal. Med medarbetaravtal avses kollektivavtal som arbetsgivaren har med flera arbetstagarorganisationer och som tillämpas på dessa organisationers medlemmar. Avvikelser eller tillägg i fråga om villkoren i medarbetaravtalet kan regleras i särskilda avtal med respektive arbetstagarorganisation.⁵⁴

Organisationer som på arbetstagersidan är part i ett medarbetaravtal kan vara bundna av kollektivavtal med olika giltighetstider. I den situationen att tillfälligt kollektivavtalslöst tillstånd uppstår för en av organisationerna kan det inte uteslutas att medarbetaravtalet enligt den föreslagna utsträckningsregeln skulle kunna medföra fredsplikt för den organisationen i åtminstone vissa frågor.

Ytterligare ett exempel där utsträckningsregeln riskerar att påverka etablerade kollektivavtalsförhållanden skulle kunna vara att ett tjänstemannaavtal med något förbund inom TCO som part på arbetstagersidan gäller under tid då tillfälligt avtalslöst tillstånd råder mellan den arbetsgivare som är part i det avtalet och exempelvis något förbund inom Saco. Även i den situationen skulle – om tjänstemannaavtalet är tillämpligt på det arbete som medlemmarna i förbundet inom Saco utför hos arbetsgivaren – den föreslagna bestämmelsen om en utsträckt fredspliktsverkan kunna påverka rätten för Sacoförbundet att anordna en stridsåtgärd för att genomdriva sina krav inom ramen för sedvanliga kollektivavtalsförhandlingar.

För att undvika att regeln om en utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal får ovan beskrivna konsekvenser bör undantag från regeln gälla i fall där den stridande arbetstagarorganisationen kan anses vara en etablerad kollektivavtalspart med arbetsgivaren.

⁵⁴ Se avsnitt 6.2.1.

Hur bör en undantagsregel utformas?

I befintlig lagstiftning på arbetsrättens område finns exempel på regler enligt vilka vissa rättigheter och skyldigheter kvarstår mellan parterna även när kollektivavtal tillfälligt inte gäller.⁵⁵ Man brukar som sagts tidigare tala om att det råder ett tillfälligt kollektivavtalslöst tillstånd.

En undantagsregel som syftar till att undvika att utsträckningsregeln får konsekvenser för etablerade kollektivavtalsparter skulle på motsvarande sätt kunna ges innebörden att regeln inte ska tillämpas om tillfälligt kollektivavtalslöst tillstånd råder. I den utsträckning det är lämpligt bör redan etablerade begrepp användas i ny lagstiftning.

Sannolikt kan dock ett tillfälligt kollektivavtalslöst tillstånd i den mening som avses i annan arbetsrättslig lagstiftning kunna föreligga redan när ett första kollektivavtal mellan två parter löper ut och parternas avsikt är att ett nytt avtal ska träffas. Det krävs alltså i sådana fall sannolikt inte att det måste röra sig om ett kollektivavtalsförhållande som har gällt under en längre tid eller att kollektivavtalsförhållandet är etablerat i den meningen att parterna normalt förhandlar om lön och andra anställningsvillkor och sluter kollektivavtal med varandra.⁵⁶

Det kan under alla förhållanden inte uteslutas att ett tillfälligt kollektivavtalslöst tillstånd föreligger även när ett sådant tillkommande kollektivavtal som en arbetstagarorganisation med stöd av det undantag som har diskuterats i avsnitt 6.5.3 får gå till strid för löper ut. En nu diskuterad utformning av en undantagsregel skulle i så fall kunna innebära att den utsträckta fredspliktsverkan av ett befintligt kollektivavtal förlorar sin betydelse så snart ett tillkommande avtal har träffats och därefter upphör att gälla. Arbetsgivaren skulle då utan hinder av utsträckningsregeln kunna utsättas för stridsåtgärder av arbetstagarorganisationen även efter att ha slutit ett nytt avtal

⁵⁵ Se exempelvis 5 § andra stycket MBL, som anger att vissa bestämmelser i lagen som förutsätter att parterna är bundna av kollektivavtal ska tillämpas även när kollektivavtal tillfälligt inte gäller. I FML anges att med arbetstagarorganisation i den lagens mening avses organisation som är eller brukar vara bunden av kollektivavtal som berörs av förtroendemannens verksamhet (1 § andra stycket).

⁵⁶ Utöver de särskilda lagregler där uttrycket tillfälligt kollektivavtalslöst tillstånd får betydelse används det normalt i samband med frågan om kollektivavtals efterverkan, se exempelvis Bergqvist, Lunning & Toijer, s. 318 f. Det bör i de sammanhang begreppet används i dag inte vara relevant huruvida ett kollektivavtalsförhållande sträcker sig en viss tid tillbaka i tiden eller om kollektivavtalsförhållandet utifrån andra kriterier kan anses vara "etablerat".

med den organisation som vanligtvis förhandlar om villkoren och sluter kollektivavtal med arbetsgivaren.

Mot bakgrund av det ovan anförda bör – i stället för att använda det i och för sig etablerade begreppet tillfälligt kollektivavtalslöst tillstånd – undantagsbestämmelsen utformas på ett annat sätt. Det bör i stället i undantagsbestämmelsen uttryckas att den föreslagna regeln om en utsträckt fredspliktsverkan inte ska gälla om den arbetstagarorganisation som anordnar stridsåtgärden brukar förhandla om och träffa kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor med arbetsgivaren.

På så sätt skulle en arbetstagarorganisation som har tecknat ett tillkommande kollektivavtal med arbetsgivaren normalt inte när det avtalet löper ut kunna åberopa den nu diskuterade undantagsregeln som grund för att den utsträckta fredsplikten inte ska gälla. En arbetstagarorganisation som kan anses vara en etablerad kollektivavtalspart med arbetsgivaren – i den meningen att parterna vanligen förhandlar om lön och andra villkor för visst arbete eller vissa kategorier arbetstagare hos arbetsgivaren – förhindras däremot inte att anordna en stridsåtgärd till följd av den utsträckta fredspliktsverkan av ett kollektivavtal.

6.5.5 Ett undantag som tar hänsyn till innehållet i det befintliga kollektivavtalet

Förslag: En arbetstagarorganisation ska, utan hinder av regeln om en utsträckt fredspliktsverkan, få anordna en stridsåtgärd om det befintliga kollektivavtalet i fråga om lön och andra anställningsvillkor inte i allt väsentligt från arbetstagarnas utgångspunkter minst motsvarar vad som enligt kollektivavtal i Sverige brukar gälla för det arbete eller den kategori arbetstagare som stridsåtgärden avser.

Vid de samtal utredningen har haft med företrädare för arbetsmarknadens parter på arbetstagsidan har gjorts gällande att en begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbundna arbetsgivare skulle kunna öppna upp för s.k. kollektivavtalsshopping. Med kollektivavtalsshopping avses att arbetsgivare ser till

att teckna och tillämpa det kollektivavtal som innebär en så låg kostnad för arbetskraften som möjligt.

Det har från arbetstagersidan särskilt pekats på risken för att arbetsgivare tecknar kollektivavtal med en förening som arbetsgivaren själv i högre eller mindre utsträckning kontrollerar eller som på annat sätt är ”arbetsgivarvänlig”.⁵⁷ Med en sådan organisation skulle arbetsgivaren kunna teckna avtal som innehåller sämre villkor än det eller de kollektivavtal som annars brukar tillämpas på motsvarande arbetstigare. En utsträckt fredspliktsverkan av ett sådant kollektivavtal skulle – har det anförts – ge incitament för arbetsgivare att teckna sådana avtal.

Från arbetsgivarhåll har de farhågor som framförts i detta avseende beskrivits som kraftigt överdrivna. Enligt företrädare för arbetsgivarstyren som utredningen träffat förekommer inte arbetsgivarstyren eller ”arbetsgivarvänliga” fackföreningar på den svenska arbetsmarknaden. Det skulle inte heller finnas någon risk för att sådana föreningar bildas bara för att man på visst sätt begränsar rätten att vidta stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbundna arbetsgivare.

Frågan är mot ovanstående bakgrund om det behövs en reglering som förhindrar att den utsträckt fredsplikten leder till s.k. kollektivavtalshopping. Det är en självklar utgångspunkt att sådana beteenden inte ska främjas av utredningens förslag.

En sammanhängande fråga som kan behöva hanteras rör vilka konsekvenser den utsträckt fredsplikten kan få i situationer där det får anses vara en accepterad del av den svenska arbetsmarknadsmodellen att kollektivavtal sluts och tillämpas trots att det redan finns ett tillämpligt kollektivavtal.

Det har när det gäller den senare frågan särskilt från Sacos sida uttryckts oro över att eventuella begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbundna arbetsgivare skulle påverka deras förbund och förbundens medlemmar i högre utsträckning än förbund inom andra huvudorganisationer. Den oron har förklarats ha sin grund i att förbunden inom Saco typiskt sett organiserar arbetstigare på områden där arbetsgivaren redan har kollektivavtal som kan tillämpas på deras medlemmar.⁵⁸

Den situation som beskrivs ovan har delvis hanterats i avsnitt 6.5.4. Där föreslås ett undantag från den utsträckt fredsplikten i fall där

⁵⁷ Sådana föreningar kallas ibland för ”gula fackföreningar”.

⁵⁸ Se avsnitt 6.2 angående hur förbund inom Saco organiserar arbetstigare.

den stridande arbetstagarorganisationen brukar förhandla om och sluta kollektivavtal med arbetsgivaren.

Det kan dock finnas anledning att överväga undantag från den utsträckta fredsplikten i exempelvis de situationer Saco har pekat på även när det inte redan föreligger ett etablerat kollektivavtalsförhållande med arbetsgivaren.

Kan utsträckningsregeln medföra en risk för kollektivavtalsshopping?

Redan konstruktionen av utsträckningsregeln innebär en viss spärr mot kollektivavtalsshopping. En arbetsgivare skulle nämligen inte med framgång kunna återropa fredsplikt enligt utsträckningsregeln i större omfattning än vad som gäller enligt det kollektivavtal som fredsplikten grundas på. Det innebär att det inte är möjligt att genom att skaffa sig ett mer eller mindre innehållslöst kollektivavtal återropa fredsplikt i alla frågor i förhållande till andra arbetstagarorganisationer.

Utsträckningsregelns konstruktion innebär också att det inte är möjligt att med framgång återropa fredsplikt utanför det befintliga kollektivavtalets tillämpningsområde.

Regeln om en utsträckt fredspliktsverkan tar dock inte hänsyn till nivån på villkoren i det befintliga avtalet eller till om villkoren motsvarar vad som gäller enligt kollektivavtal som i Sverige brukar tillämpas i motsvarande situation. Inom ramen för utsträckningsregelns tillämpningsområde kan det alltså i och för sig finnas en möjlighet att återropa fredsplikt utifrån ett befintligt kollektivavtal som för arbetsgivaren är billigare än det som brukar tillämpas på det ifrågasvarande arbetet.

Utrymmet för kollektivavtalsshopping enligt gällande rätt

Enligt gällande rätt är det tillåtet för arbetstagarorganisationer att gå till strid även mot arbetsgivare som har ett tillämpligt kollektivavtal. Däremot förhindrar Britanniaprincipen i 42 § första stycket MBL att så sker i syfte att tränga undan en tillämpning av det avtalet. I sådana fall kan alltså arbetsgivaren återropa fredsplikt även i förhållande till andra än den kollektivavtalslutande organisationen på arbetstagar sidan.

Det saknas, såvitt utredningen har kunnat finna, hållpunkter i Arbetsdomstolens praxis för att det vid tillämpningen av Britanniaprincipen skulle ha någon betydelse att villkoren i det avtal som stridsåtgärden syftar till att tränga undan håller en för arbetstagarna sämre nivå än enligt ett kollektivavtal som brukar tillämpas på arbetet. Villkoren i det kollektivavtal som tillämpades ombord på M/S JSS Britannia i AD 1989 nr 120 låg åtminstone enligt arbetstagar sidans uppfattning långt under den nivå som gällde enligt det kollektivavtal som stridsåtgärderna syftade till att få till stånd. Även ett kollektivavtal som innehåller för arbetstagarna sämre villkor än exempelvis ett svenskt rikstäckande branschavtal får alltså antas vara skyddat mot angrepp på det sätt som Britanniaprincipen förbjuder.

En arbetstagarorganisation som går till strid mot en arbetsgivare som redan har ett kollektivavtal som är tillämpligt på det arbete som stridsåtgärden avser får alltså enligt gällande rätt i regel nöja sig med att sluta ett s.k. andrahandsavtal med arbetsgivaren.⁵⁹ Enligt principen om företräde för det först tecknade kollektivavtalet skulle arbetsgivaren sällan – vad gäller lön och andra anställningsvillkor – behöva tillämpa villkoren i det kollektivavtal som stridsåtgärden eventuellt resulterar i.

Inte heller när det gäller principen om företräde för det först tecknade kollektivavtalet verkar det – såvitt utredningen har kunnat finna – finnas några hållpunkter i Arbetsdomstolens praxis för att ett senare tecknat kollektivavtal trots allt skulle ges företräde på den grunden att det först tecknade kollektivavtalet innehåller villkor som kan anses hålla en relativt sett låg nivå för arbetstagarna.⁶⁰

Redan enligt gällande rätt finns alltså ett teoretiskt utrymme för s.k. kollektivavtalsshopping. En arbetsgivare som träffar ett kollektivavtal som innebär lägre lönekostnader än vad som brukar gälla exempelvis i branschen är sannolikt under avtalets giltighetstid skyddad från att avtalsvillkoren trängs undan till förmån för ett kollektivavtal med en nivå på villkoren som brukar gälla.

⁵⁹ Här bortses från situationer där en tillämpning av 42 a § MBL (lex Britannia) i situationer där MBL inte är direkt tillämplig på arbetsförhållandet medför att en undanträngning är tillåten.

⁶⁰ Det kan i detta sammanhang anmärkas att lagstiftaren, som en del i lagstiftningspaketet lex Britannia, särskilt har undantagit ”utländska” kollektivavtal från att ha verkan av det först träffade kollektivavtalet i förhållande till ”svenska” kollektivavtal. Den regeln skulle knappast behövas om ett kollektivavtal med – för svenska förhållanden – dåliga villkor för arbetstagarna över huvud taget inte skulle ges företräde framför ett annat avtal.

Behovet av en undantagsregel

Det som i det föregående har kallats för kollektivavtalsshopping kan knappast anses vara någon vanlig företeelse på den svenska arbetsmarknaden i dag. Det finns såvitt utredningen har kunnat finna inte heller några belägg för att det förekommer ”arbetsgivarvänliga” fackföreningar i Sverige.

Tidigare i detta betänkande har föreslagits att det trots den föreslagna regeln om en utsträckt fredspliktsverkan alltid ska vara tillåtet att gå till strid för ett s.k. tillkommande kollektivavtal. Utredningens bedömning är att konsekvenserna av den föreslagna regleringen i praktiken blir försumbara när det gäller möjligheten till och incitamentet för s.k. kollektivavtalsshopping. Den hittills föreslagna regleringen skulle alltså knappast leda till att kollektivavtalsshopping eller bildandet av ”arbetsgivarvänliga” fackföreningar skulle öka.

Gällande rätt i nu behandlade delar kan dock betraktas som i någon mån oklar. Det är enligt utredningens uppfattning särskilt svårt att förutse hur domstolen – om frågan ställdes på sin spets – skulle bedöma det fallet att det först tecknade av två samtidigt tillämpliga men oförenliga kollektivavtal innehåller villkor som håller en för arbetstagarna lägre nivå än vad som brukar vara fallet för motsvarande arbete. Om det skulle ha någon betydelse att den arbetstagarorganisation som på arbetstagsidan är part i det först träffade kollektivavtalet kan betraktas som ”arbetsgivarvänlig” kan inte heller förutses.⁶¹

Redan detta förhållande skulle enligt utredningens uppfattning kunna motivera att ett undantag från den utsträckt fredsplikten görs när det kollektivavtal som fredsplikten grundas på håller en på visst sätt lägre nivå på villkoren för arbetstagarna på ett sätt som gör att man kan tala om kollektivavtalsshopping. En reglering bör nämligen inte tillåtas att hindra stridsåtgärder i syfte att reglera villkoren för arbetstagarna i fall där de villkor som krävs faktiskt skulle kunna få genomslag i förhållande till det befintliga kollektivavtalet.

⁶¹ Det bör nog kunna ifrågasättas om en ”arbetsgivarvänlig” fackförening i realiteten kan anses tillvarata arbetstagarnas intressen i förhållande till arbetsgivaren på det sätt som krävs för att det ska röra sig om en arbetstagarorganisation i den mening som avses i 6 § MBL. På motsvarande sätt kan ifrågasättas om ett avtal som har slutits mellan en sådan förening och arbetsgivaren ska betraktas som ett kollektivavtal enligt 23 § MBL. Skulle så inte vara fallet följer självfallet inte heller någon fredsplikt av avtalet.

*Särskilt om vissa konsekvenser av utsträckningsregeln
på tjänstemannaområdet*

Som översiktligt har beskrivits i avsnitt 6.2 organiserar förbund inom Saco arbetstagare utifrån vilken akademisk utbildning som krävs för det aktuella arbetet. Träffar Sacoförbundet kollektivavtal med arbetsgivaren tillämpas det avtalet på förbundets medlemmar hos arbetsgivaren.

När det gäller förbund inom Saco är det troligtvis relativt oproblematiskt att avgöra vilket av flera tänkbara kollektivavtal som ska tillämpas på en viss kategori arbetstagare med akademisk utbildning hos arbetsgivaren. Det bör åtminstone i förhållande till den föreslagna regeln om utsträckning av fredsplikten i detta hänseende inte uppstå några mer långtgående konsekvenser för Sacoförbundet jämfört med förbund inom LO eller TCO.

Annorlunda kan det se ut när det gäller förhållandet mellan kollektivavtal som tecknas med något Sacoförbundet på arbetstagar- sidan och kollektivavtal som tillämpas på tjänstemän oavsett akademisk utbildning. Har arbetsgivaren ett kollektivavtal som tillämpas på tjänstemän inom en viss verksamhet – kanske med något förbundet inom TCO som part på arbetstagar- sidan – kan ett sådant avtal ofta vara i och för sig tillämpligt även på Sacoförbundets medlemmar.

I sådana fall skulle den föreslagna utsträckningen av fredsplikts- verkan av ett kollektivavtal kunna begränsa möjligheten för Sacoförbundet att anordna stridsåtgärder för att reglera villkoren för sina medlemmar.

Inte sällan samordnar sig organisationerna inom TCO och Saco i fråga om kollektivavtalens tillämpningsområden när avtalen sluts med en arbetsgivare eller organisation på arbetsgivar- sidan. Det innebär att det redan när kollektivavtalen sluts är klarlagt på vilka kategorier arbetstagare respektive avtal ska tillämpas. Det verkar därmed vara en etablerad del av den svenska arbetsmarknadsmodellen att Sacos medlemsförbundet träffar kollektivavtal avseende arbetstagare utifrån akademisk utbildning och att dessa avtal normalt tillämpas fullt ut av arbetsgivaren när det gäller förbundets medlemmar.

Enligt företrädare för Saco som utredningen har träffat skulle drivkrafter och handlingsmönster i detta avseende dock riskera att förändras om rätten att vidta stridsåtgärder begränsas på det sätt en utsträckningsregel skulle innebära.

Det kan i detta sammanhang konstateras att det inte i Arbetsdomstolens praxis är prövat hur frågan om konkurrens mellan kollektivavtal rättsligt sett ska hanteras i den nu aktuella situationen. Det är enligt utredningens uppfattning inte helt uteslutet att – om frågan ställdes på sin spets – ett kollektivavtal som är tecknat av ett Sacoförbund med en arbetsgivare som redan har ett tillämpligt kollektivavtal ska tillämpas fullt ut av arbetsgivaren. Särskilt om Sacoförbundets avtal – vilket enligt uppgift ofta är fallet – i princip bara avviker från andra tjänstemannaavtal i fråga om principerna för lönesättningen skulle kollektivavtalen kanske inte ens betraktas som oförenliga med varandra.

Det nu sagda kan också gälla situationer utanför akademikerområdet där ett visst arbete hos arbetsgivaren är av så speciell karaktär att ett senare tecknat kollektivavtal som syftar till att reglera villkoren för det arbetet fullt ut ska tillämpas av arbetsgivaren trots att det finns ett i och för sig tillämpligt kollektivavtal.

Som har konstaterats tidigare bör en ny reglering inte tillåtas hindra stridsåtgärder i syfte att reglera villkoren för arbetstagarna i fall där de villkor som krävs faktiskt skulle kunna få genomslag i förhållande till det befintliga kollektivavtalet. Det är inte lämpligt att en föreslagen reglering hindrar att stridsåtgärder anordnas för att genomdriva krav på kollektivavtal i syfte att reglera villkoren för arbetstagare som tillhör en särskild kategori arbetstagare eller som utför arbete som i förhållande till arbetsgivarens verksamhet är av särpräglad natur.

Sammanfattande om behovet av en undantagsbestämmelse

Utifrån de överväganden som redogjorts för i det föregående bör en utsträckt fredspliktsverkan inte följa av ett kollektivavtal som innehåller för arbetstagarna sämre villkor än vad som gäller enligt ett kollektivavtal som brukar tillämpas i motsvarande situation.

Genom en undantagsbestämmelse med den innebörden skulle det säkerställas att regeln om en utsträckt fredspliktsverkan inte förhindrar stridsåtgärder om arbetsgivaren själv har tecknat ett kollektivavtal med onormalt låga villkor eller genom att ansluta sig till en viss arbetsgivarorganisation tillämpar ett annat kollektivavtal än det som brukar gälla för det aktuella arbetet. Huruvida det kollektivavtal

som eventuellt blir resultatet av stridsåtgärden också får genomslag skulle dock – precis som i dag – bli en fråga som får bedömas utifrån principerna om konkurrens mellan kollektivavtal.

En undantagsbestämmelse bör också – av skäl som har utvecklats i det föregående – omfatta fall där ett visst arbete som i och för sig omfattas av ett befintligt kollektivavtals tillämpningsområde exempelvis kräver en viss speciell utbildning eller annars är av särskild karaktär i förhållande till arbetsgivarens övriga verksamhet. I sådana fall verkar det i dag vara en del av arbetsmarknadsmodellen att kollektivavtal sluts och tillämpas fullt ut även om det finns ett kollektivavtal som arbetsgivaren i och för sig kan tillämpa på arbetet.

Vad en undantagsbestämmelse bör innebära

Ett undantag från regeln om en utsträckt fredspliktsverkan i nu aktuellt hänseende bör ta sin utgångspunkt i villkoren i det befintliga kollektivavtal som i och för sig kan tillämpas på de arbetstagare som stridsåtgärden avser. Om inte villkoren i det kollektivavtalet kan anses innehålla sådana villkor som brukar tillämpas på svensk arbetsmarknad i motsvarande situation bör någon fredsplikt enligt utsträckningsregeln inte gälla.

Undantagsbestämmelsen bör träffa situationer där det befintliga kollektivavtalets villkor från arbetstagarnas utgångspunkter inte når upp till vad som brukar gälla. Den bör också träffa situationer där villkoren i allt väsentligt visserligen vid en jämförelse kan framstå som normala, men där exempelvis principerna för lönesättning typiskt sett ser annorlunda ut för en viss kategori arbetstagare enligt det kollektivavtal som brukar tillämpas på dem.

I undantagsbestämmelsen bör därför uttryckas att en utsträckt fredspliktsverkan inte ska följa av ett kollektivavtal som i fråga om lön och andra anställningsvillkor inte minst motsvarar sådana villkor som brukar tillämpas i motsvarande situation.

Ett kollektivavtal är resultatet av en förhandling där parterna ger och tar och där olika organisationer kan tänkas värdera villkor på olika sätt. En viss reglering av arbetstidsfrågor kan exempelvis påverka utformningen av andra villkor, exempelvis lönen eller antalet semesterdagar. Att regleringen i någon mening inte är lika i två

kollektivavtal behöver alltså inte innebära att den från arbetstagarnas utgångspunkter ska betraktas som bättre eller sämre.

Vid bedömningen av om villkoren i två kollektivavtal kan anses motsvara varandra bör det därför inte krävas att de i alla avseenden är exakt likalydande. Huvudsaken bör vara att villkoren i de kollektivavtal som jämförs huvudsakligen håller en för arbetstagarna lika hög nivå på villkoren eller att det befintliga avtalet innehåller en bättre nivå.

Det nu sagda bör kunna uttryckas så att villkoren i det befintliga kollektivavtalet – för att undantaget från den utsträckta fredsplikten ska gälla – inte i allt väsentligt minst motsvarar vad som brukar gälla enligt kollektivavtal i motsvarande situation.⁶²

Tänkbara begrepp för att peka ut ett referensavtal

I det föregående har utredningen kommit fram till att villkoren i ett kollektivavtal som brukar tillämpas i en viss situation bör bilda en slags referens när det ska bedömas om villkoren i ett annat kollektivavtal ska ges en utsträckt fredspliktsverkan även för andra än den kollektivavtalslutande arbetstagarorganisationen. Frågan är hur detta bör uttryckas i lagen.

Det finns i svensk rätt inga klart definierade begrepp som heläckande kan användas för att beskriva ett kollektivavtals tillämpningsområde. I den befintliga arbetsrättsliga lagstiftning där det faktum att det finns ett kollektivavtal har betydelse i olika hänseenden används olika begrepp för att uttrycka krav på avtalets tillämplighet i det enskilda fallet.

I 5 a § utstationeringslagen talas om ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på arbetstagare i branschen för att beskriva vilket eller vilka ”svenska” kollektivavtal som ska utgöra referens i fråga om vilka villkor som med stöd av stridsåtgärder får krävas i en utstationeringssituation. I förarbetena till bestämmelsen anges att frågan om ett centralt branschavtal i ett visst fall kan tjäna som referensavtal får avgöras med ledning av avtalets principiella tillämpningsområde och att det blir vilken typ av arbete som ska utföras

⁶² Jfr 5 a § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen).

inom ramen för utstationeringen som avgör vilket eller vilka kollektivavtal som kan bilda sådan referens.⁶³

Enligt 28 § första stycket MBL har det en viss angiven betydelse att en arbetsgivare som tar över en verksamhet inom ramen för en verksamhetsövergång redan har ett tillämpligt kollektivavtal. För att kollektivavtalet ska få en viss verkan krävs att det kan *tillämpas på arbetstagare* som följer med i verksamhetsövergången. I 38 § första stycket MBL talas i stället om kollektivavtal som *tillämpas på visst arbete* som arbetsgivaren avser att få utfört av någon annan än en hos arbetsgivaren anställd arbetstagare, i syfte att avgränsa den särskilda förhandlingsskyldighet som gäller i förhållande till kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer i sådana fall.

I 2 § femte stycket anställningsskyddslagen⁶⁴ beskrivs ett kollektivavtal som har träffats för *visst verksamhetsområde*. I 28 § samma lag regleras en viss underrättelseskyldighet för arbetsgivare som träffar avtal om tidsbegränsad anställning *för arbete som avses med ett visst kollektivavtal*.

Den senare typen av skrivning används också i arbetstvistlagen.⁶⁵ En förutsättning för att domstolen ska vara behörig att som första instans ta upp andra arbetstvister än sådana som avses i MBL till prövning är enligt 2 kap. 1 § att den arbetstagare som berörs av tvisten sysselsätts i *arbete som avses med det kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av*.

Motsvarande skrivning används i exempelvis 4 § uthyrningslagen⁶⁶, 2 a § semesterlagen⁶⁷ samt i flertalet andra lagar om rätt till ledighet.

Enligt 4 § studieledighetslagen har arbetsgivaren en viss underrättelseskyldighet mot en arbetstagarorganisation som är part i ett *kollektivavtal beträffande den kategori som arbetstagaren tillhör*.

⁶³ Prop. 2009/10:48 s. 57.

⁶⁴ Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

⁶⁵ Lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

⁶⁶ Lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare.

⁶⁷ Semesterlag (1977:480).

Utformningen av undantagsbestämmelsen

Enligt utredningens uppfattning bör begreppen *visst arbete* och *viss kategori arbetstagare* på ett ändamålsenligt sätt kunna användas för att ange vilket eller vilka kollektivavtal som ska få betydelse som jämförelse i förhållande till vilka villkor som brukar tillämpas i en motsvarande situation. Båda begreppen används som framgått i det föregående redan i svensk lagstiftning för motsvarande eller liknande ändamål.

Vid en prövning utifrån begreppet *visst arbete* bör exempelvis kunna rymmas såväl om arbetsuppgifterna är av arbetar- eller tjänstemannakaraktär som att arbetet är sådant att det faller inom ett visst kollektivavtals tillämpningsområde. Det bör med användandet av begreppet *visst arbete* också sakna betydelse huruvida det rör sig om offentlig eller privat verksamhet.

Med begreppet *viss kategori arbetstagare* bör på ett ändamålsenligt sätt fångas upp de fall där det visserligen finns ett kollektivavtal som är tillämpligt på det aktuella arbetet, men där detta är av så särskild karaktär i förhållande till arbetsgivarens övriga verksamhet och det för sådant arbete brukar tillämpas ett annat eller andra kollektivavtal. Med begreppet bör även kunna fångas upp den företeelsen att det på svensk arbetsmarknad sluts kollektivavtal som – trots att det ofta samtidigt finns ett tillämpligt tjänstemannaavtal hos arbetsgivaren – fullt ut tillämpas på arbetstagare med en viss akademisk utbildningsbakgrund.

Även begreppen *bransch* eller *verksamhet* skulle kunna vara tänkbara att använda som begrepp i nu berört avseende. Båda begreppen saknar dock egentlig definition och skarp avgränsning. Med ett branschavtal kan exempelvis avses såväl ett arbetar- som ett tjänstemannaavtal. Begreppet bransch fungerar inte heller helt tillfredsställande när det gäller arbete inom offentlig verksamhet eller i fråga om kollektivavtal som tillämpas utifrån kriterier som utbildningsbakgrund.

Begreppet verksamhet är inte heller helt skarpt till dess avgränsning. Ibland används begreppet inom arbetsrätten exempelvis för att skilja mellan offentlig och privat verksamhet och ibland för att beskriva en arbetsgivares hela rörelse trots att företaget samtidigt kan bedriva flera olika typer av verksamheter.

Sammanfattningsvis bör undantagsregeln utformas så att regeln om en utsträckt fredspliktsverkan inte ska begränsa en arbetstagarorganisationens rätt att anordna stridsåtgärder när det befintliga kollektivavtalet i fråga om lön- och andra anställningsvillkor inte från arbetstagarnas utgångspunkter i allt väsentligt minst motsvarar villkoren i kollektivavtal som i Sverige brukar gälla för det arbete eller den kategori arbetstagare som stridsåtgärden avser.

6.5.6 Genomslaget för organisationernas gränsdragningshantering

Förslag: Vid tillämpningen av det i föregående avsnitt föreslagna undantaget från den utsträckta fredsplikten ska de berörda arbetstagarorganisationernas eventuella gemensamma uppfattning särskilt beaktas vid bedömningen av vilka villkor som enligt kollektivavtal i fråga om lön och andra anställningsvillkor brukar gälla för det arbete eller den kategori arbetstagare som en stridsåtgärd avser.

Tillhör organisationerna samma huvudorganisation ska med en gemensam uppfattning jämföras ett i behörig ordning fattat beslut av den organisationen.

På sätt som översiktligt har redogjorts för i avsnitt 6.2.1 hanterar arbetstagarorganisationerna i Sverige själva gränsdragningen i fråga om vilket kollektivavtal som bör gälla och tillämpas i en viss situation. Som framgått där hanteras sådana frågor olika beroende på inom vilken huvudorganisation på arbetstagersidan som gränsdragningstvisterna uppstår.

Det verkar vara en närmast samstämmig uppfattning bland arbetsmarknadens parter att hanteringen av gränsdragningsfrågor kopplade till vilket kollektivavtal som bör tillämpas i en viss given situation fungerar bra. Arbetsgivarna på den svenska arbetsmarknaden respekterar också i regel arbetstagarorganisationernas gränsdragning genom att antingen ansluta sig till en viss arbetsgivarorganisation eller genom att själv teckna ett kollektivavtal med den organisation som enligt exempelvis en gränsdragningsöverenskommelse ska ha "avtalsrätten" för visst arbete eller vissa kategorier arbetstagare hos arbetsgivaren.

I vilken utsträckning så sker på grund av risken för att annars utsättas för stridsåtgärder är dock självfallet svårt att säga något om.

Det kan konstateras att antalet fall där arbetsgivare utsätts för stridsåtgärder i situationer där två arbetstagarorganisationer inte varit överens i en gränsdragningsfråga är få. Den absolut största andelen fall av sådana stridsåtgärder har rört antingen den situationen att de båda inblandade arbetstagarorganisationerna sinsemellan har hanterat gränsdragningsfrågan på ett sätt som arbetsgivaren inte har accepterat eller att den redan kollektivavtalsbundna arbetsgivaren har utsatts för stridsåtgärder av en organisation som inte tillhör någon av huvudorganisationerna på arbetstagersidan.

En föreslagen reglering bör enligt utredningens uppfattning inte tillåtas ge sämre förutsättningar för att parternas överenskommelser eller beslut i gränsdragningsfrågor ska få genomslag jämfört med i dag. Parternas eget ansvar för att hantera gränsdragningsfrågor får nämligen som har konstaterats tidigare i detta betänkande anses vara en grundläggande komponent i den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Genomslaget för gränsdragningsöverenskommelser enligt gällande rätt

Redan enligt gällande rätt finns begränsningar i fråga om vilket genomslag exempelvis en gränsdragningsöverenskommelse mellan två arbetstagarorganisationer får när arbetsgivaren inte godtar gränsdragningen.

Enligt Arbetsdomstolens praxis om rätten att anordna stridsåtgärder mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare är det visserligen tillåtet att anordna en sådan åtgärd såvida syftet inte är att tränga undan det befintliga kollektivavtalet. Är ett befintligt kollektivavtal tillämpligt i arbetsgivarens verksamhet kommer dock ett senare tecknat kollektivavtal normalt inte att få något genomslag när det gäller avtalets anställningsvillkor.

Det finns såvitt utredningen har kunnat finna inget i Arbetsdomstolens praxis som ger stöd för att en arbetsgivare inte skulle ha rätt att tillämpa anställningsvillkoren i det först träffade kollektivavtalet på den grunden att arbetstagarorganisationen som är part i det avtalet godtar att ett senare tecknat kollektivavtal tillämpas i stället.

Enligt gällande rätt får alltså en arbetstagarorganisation som ytterst med stöd av stridsåtgärder genomdriver krav på kollektivavtal i enlighet med en gränsdragningsöverenskommelse normalt nöja sig med att teckna ett s.k. andrahandsavtal, dvs. ett avtal som i princip endast ger den avtalslutande arbetstagarorganisationen status som kollektivavtalspart.

Utredningens förslag i förhållande till organisationernas gränsdragningshantering

När gränsdragningsstvister uppstår mellan två arbetstagarorganisationer – exempelvis ett LO-förbund och ett TCO-förbund eller två förbund inom samma huvudorganisation – har tvisten sannolikt ofta sin bakgrund i att frågan om kollektivavtalens tillämpningsområden inte är helt klar. Det befintliga kollektivavtalet och det kollektivavtal som en annan organisation vill teckna med arbetsgivaren kanske har delvis överlappande tillämpningsområden och organisationerna har olika syn på vilket kollektivavtal som ska reglera villkoren för arbetstagarerna.

Rör gränsdragnings tvisten ett förbund inom TCO å ena sidan och ett förbund inom LO å andra sidan har den sannolikt ofta sitt ursprung i att organisationerna har olika syn på om det aktuella arbetet är av tjänstemannakarakter eller inte.⁶⁸

Som den föreslagna utsträkningsregeln är utformad skulle det vid prövningen av en stridsåtgärds lovlighet sakna självständig betydelse vad de berörda arbetstagarorganisationerna sinsemellan har avtalat om – eller i förekommande fall hur LO:s styrelse har beslutat – när det gäller vilken organisation som ska ha ”avtalsrätten” i förhållande till arbetsgivaren. Skulle det befintliga kollektivavtalet bedömas ha ett sådant tillämpningsområde att det medför en fredspliktsverkan i förhållande till den stridande organisationen får åtgärden inte vidtas.

Arbetstagarorganisationen skulle dock – på ett sätt som i praktiken bör motsvara vad som gäller i dag – även enligt den föreslagna regleringen få gå till strid för ett kollektivavtal som i fråga om villkoren överensstämmer med det befintliga kollektivavtalet. Eftersom det eventuella resultatet av en i och för sig tillåten stridsåtgärd

⁶⁸ Jfr omständigheterna i AD 2017 nr 32.

i dag ofta blir ett s.k. andrahandsavtal bör därför konsekvenserna av den föreslagna regleringen i nu aktuellt hänseende i praktiken bli försumbara eller åtminstone endast marginella.

Behovet av ett undantag

En skillnad med den föreslagna regeln om utsträckt fredspliktsverkan jämfört med gällande rätt skulle vara att frågan om ett befintligt kollektivavtals tillämpningsområde skulle behöva avgöras redan inom ramen för prövningen av en stridsåtgärds lovlighet. Gällande rätt i dag innebär att frågan om ett befintligt kollektivavtals tillämpningsområde i princip blir relevant först när ett tillkommande kollektivavtal har slutits och frågan om konkurrens mellan två kollektivavtal uppstår.

Det nu sagda kan möjligen leda till att arbetsgivare oftare än i dag skulle motsätta sig krav på kollektivavtal i enlighet med arbetstagarorganisationernas hantering av gränsdragningsvister och göra fler fredspliktsinvändningar när en arbetstagarorganisation anordnar en stridsåtgärd för att ändå få till stånd ett kollektivavtal. En sådan konsekvens av utsträckningsregeln skulle på det sättet i viss mån kunna framstå som negativ för arbetstagersidan.

Det ska dock i det sammanhanget återigen uppmärksammas att arbetsgivaren enligt den hittills föreslagna regleringen aldrig med framgång kan göra en fredspliktsinvändning mot stridsåtgärder som uteslutande syftar till att genomdriva ett krav på ett kollektivavtal som överensstämmer med det befintliga avtalet. Eventuella konsekvenser i fråga om ett ökat antal fredspliktsinvändningar från arbetsgivaren mot stridsåtgärder som har sin bakgrund i att arbetstagarorganisationerna har kommit överens i en gränsdragningsfråga bör därför inte överdrivas.

Frågan om de närmare konsekvenserna av den utsträckta fredsplikten i förhållande till parternas gränsdragningshantering är dock inte helt enkla att förutse i detalj. Det är enligt utredningens uppfattning inte heller rimligt att en utsträckningsregel i sig får till konsekvens att en stridsåtgärd förhindras i fall där arbetstagarorganisationerna själva har avgjort gränsdragningsfrågan men där arbetsgivaren motsätter sig resultatet av hanteringen. Den situationen bör i så hög utsträckning som möjligt regleras på samma sätt som i dag,

där frågan om vilket av två samtidigt tillämpliga kollektivavtal som arbetsgivaren ska tillämpa får avgöras genom gällande principer rörande konkurrens mellan kollektivavtal.

Bör den ena arbetstagarorganisationens medgivande vara avgörande?

För att säkerställa att arbetstagarorganisationernas gränsdragningshantering får genomslag under samma förutsättningar som gäller i dag skulle man från utsträckningsregelns tillämpning kunna undanta situationer där den arbetstagarorganisation som har det befintliga kollektivavtalet *medger* att det kollektivavtal som krävs med stöd av stridsåtgärden tillämpas av arbetsgivaren.

Har en gränsdragningsfråga hanterats genom en gränsdragningsöverenskommelse eller genom ett beslut av en huvudorganisation skulle i så fall stridsåtgärder tillåtas i fall där arbetsgivaren inte accepterar hanteringen. Det skulle i det fallet, precis som i dag, bli en bedömning utifrån gällande principer om konkurrens mellan kollektivavtal som avgör i vilken utsträckning det eventuella kollektivavtal som sluts med stöd av stridsåtgärden skulle få genomslag i praktiken.

Ett sådant undantag skulle dock innebära att det i princip direkt läggs i en arbetstagarorganisationens händer att avgöra huruvida en stridsåtgärd trots utsträckningsregeln ska få vidtas av en annan arbetstagarorganisation. En sådan ordning framstår inte som särskilt väl förenlig med den svenska arbetsmarknadsmodellen och skulle inte framstå som särskilt positiv heller för den organisation som gör anspråk på att teckna ett kollektivavtal med en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare.

En undantagsregel av nu diskuterat slag skulle också i princip bli tillämplig i det fallet att två eller flera fackliga organisationer gör anspråk på att organisera samma kategori arbetstagare och träffa kollektivavtal i stället för en annan arbetstagarorganisation. Det kan i sådana fall knappast sägas röra sig om någon gränsdragningsvist i egentlig mening utan om en kamp mellan två fackföreningar om vilken organisation som i grunden ska verka inom ett visst område på arbetsmarknaden. En regel som lägger i den ena organisationens händer att avgöra i vilken utsträckning en annan organisation ska få anordna stridsåtgärder skulle i sig riskera att leda till påtryckningar

och stridigheter mellan sådana organisationer. Det skulle i sin tur kunna leda till oroligheter och en försämrad stabilitet på den svenska arbetsmarknaden.

En undantagsregel av det nu diskuterade slaget bör av nu angivna skäl inte införas.

Organisationernas gemensamma inställning bör tillmätas betydelse

I det föregående har det föreslagits ett undantag från regeln om en utsträckt fredspliktsverkan i situationer där villkoren i ett befintligt kollektivavtal materiellt sett inte kan anses leva upp till vad som brukar gälla för det aktuella arbetet eller som brukar tillämpas på den aktuella kategorin arbetstagare.

Utifrån sedvanliga principer om bevisbördans placering bör det i sådana situationer vara den stridande arbetstagarorganisationen som har bevisbördan för att omständigheterna är sådana att undantaget är tillämpligt. I det fallet att den stridande organisationen är överens med den organisation som har det befintliga kollektivavtalet i frågan får det antas att detta kommer att utgöra en viktig omständighet vid bedömningen av om undantaget från den utsträckta fredspliktsverkan är uppfyllt.

Enligt utredningens uppfattning bör dock parternas eventuella gemensamma ståndpunkt tydligt ges särskild betydelse vid bedömningen. På så sätt skulle en eventuell överenskommelse mellan två arbetstagarorganisationer eller ett beslut från en huvudorganisation i frågan i sig kunna bli en i det närmaste avgörande faktor vid bedömningen av om det befintliga avtalet materiellt sett är sådant att det ska ges en fredsplikt även för den stridande organisationen.

Det nu sagda bör i lagen uttryckas som att arbetstagarorganisationernas eventuella gemensamma uppfattning särskilt ska beaktas vid bedömningen av vilka villkor enligt kollektivavtal som i fråga om lön och andra anställningsvillkor brukar gälla för det arbete eller den kategori arbetstagare som en stridsåtgärd avser.

En sådan bestämmelse skulle innebära att det måste finnas starka skäl vid bedömningen av de faktiska omständigheterna för att frånga organisationernas uppfattning.

6.5.7 Regleringens tillämpning i situationer med internationell anknytning

Förslag: Regleringen om en utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal ska inte tillämpas när en organisation vidtar stridsåtgärder med anledning av arbetsförhållanden som MBL inte är direkt tillämplig på.

Regleringen ska formellt vara tillämplig när åtgärder vidtas mot en arbetsgivare som är etablerad inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz och som utstationerar arbetstagare i Sverige enligt lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

Bedömning: Det behövs ingen särskild reglering för att säkerställa att det utan hinder av den utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal ska vara tillåtet att vidta stridsåtgärder enligt 5 a § utstationeringslagen i syfte att teckna ett sådant kollektivavtal som avses i 5 b § samma lag.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen se över rätten att vidta stridsåtgärder mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare i fall där det befintliga kollektivavtalet är "svenskt". Det framgår inte klart vad som avses med att kollektivavtalet är "svenskt". Syftet med skrivningen bör dock vara att undvika att eventuella förslag från utredningen påverkar tillämpningen av den särskilda reglering som gäller s.k. utstationering av arbetstagare och som återfinns i utstationeringslagen.

En annan fråga som uppstår i det sammanhanget är hur regleringen generellt ska tillåtas påverka möjligheten att gå till strid mot arbetsgivare i situationer där svensk lag inte är tillämplig på det befintliga kollektivavtalet eller på arbetsförhållandet i övrigt.

Översiktligt om lagval

Såväl tvister om en stridsåtgärds tillåtlighet som tvister om skadestånd på grund av en stridsåtgärd bedöms enligt svensk rätt om åtgärden har vidtagits i Sverige.⁶⁹ Det innebär att bl.a. bestämmelserna i MBL om fredsplikt ska tillämpas vid bedömningen av en stridsåtgärds lovlighet även om svensk rätt i övrigt inte är tillämplig.

Frågan om vilket lands lag som ska tillämpas på ett avtal avgörs, vad gäller avtal som har ingåtts efter den 17 december 2009, av rådets förordning nr 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I-förordningen).⁷⁰ Enligt Rom I-förordningens artikel 3 bestäms tillämplig lag i första hand utifrån vad avtalsparterna har avtalat om. Det avtalade lagvalet ska vara uttryckligt eller klart framgå av avtalsvillkoren eller av övriga omständigheter.

Om något val av tillämplig lag inte har gjorts av parterna ska, i fråga om kollektivavtal, avtalet enligt förordningens artikel 4.4 vara underkastat lagen i det land till vilket avtalet har närmast anknytning. Viktiga faktorer för att avgöra till vilket lands lag ett kollektivavtal har närmast anknytning kan vara avtalsparternas gemensamma hemvist och var det arbete som kollektivavtalet avser att reglera vanligtvis utförs.⁷¹

Kollektivavtal som har slutits mellan en arbetsgivare och en arbetstagarorganisation som båda är etablerade i ett annat land än Sverige och som avser att reglera villkoren för arbetstagare som inte vanligtvis utför arbete i Sverige omfattas sannolikt aldrig av svensk rätt, såvida parterna inte särskilt har valt svensk lag som tillämplig på avtalet. Vanliga situationer där arbete utförs på svenskt territorium utan att svensk lag är tillämplig på vare sig anställningsförhållandet eller på ett eventuellt kollektivavtal är utstationeringssituationer samt fall där något fartyg som seglar under annan än svensk flagg tillfälligt angör en svensk hamn.

⁶⁹ Se artikel 9 i förordning (EG) nr 864/2007 av den 11 juli 2007 om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser (Rom II-förordningen) och exempelvis AD 2011 nr 95 om tolkningen av förordningen och innebörden av svensk internationell privat rätt i fråga om bedömningen av en stridsåtgärds tillåtlighet.

⁷⁰ I fråga om avtal som har ingåtts tidigare avgörs lagvalet enligt bestämmelserna i 1980 års Romkonvention.

⁷¹ Sinander, Internationell kollektivavtalsreglering, s. 189 ff.

Lex Britannia

Det lagstiftningspaket som har kommit att kallas *lex Britannia* tillkom i början av 1990-talet som en konsekvens av Arbetsdomstolens avgörande i AD 1989 nr 120, dvs. det avgörande i vilket den s.k. *Britanniaprincipen* etablerades.⁷² *Lex Britannia* består av tre bestämmelser, nämligen 25 a, 31 a samt 42 a §§ MBL. 25 a § MBL rör giltigheten av kollektivavtal i situationer där avtalet enligt utländsk rätt är ogiltigt till följd av att det tillkommit efter stridsåtgärder. Regleringen i 31 a § MBL innebär ett avsteg från den i detta betänkande tidigare berörda principen om företräde för det först träffade kollektivavtalet i situationer där MBL inte är direkt tillämplig på detta först tecknade kollektivavtal.

42 a § MBL innebär att *Britanniaprincipen*, dvs. förbudet mot undanträngning av ett befintligt kollektivavtal enligt 42 § första stycket MBL, inte ska tillämpas när en organisation vidtar åtgärder med anledning av arbetsförhållanden som MBL inte är direkt tillämplig på. Om någon annan rättsordning än den svenska enligt sedvanliga lagvalsregler ska tillämpas på ett kollektivavtal ger avtalet alltså normalt inte den fredsplikt som *Britanniaprincipen* annars skulle ha inneburit.

Det ska anmärkas att det, genom att undantaget bara gäller i fråga om arbetsförhållanden som MBL inte är *direkt* tillämplig på, för bestämmelsens tillämpning saknar betydelse om parterna i kollektivavtalet har kommit överens om att svensk rätt ska tillämpas på avtalet.⁷³

Innebörden av *lex Britannia* är alltså att stridsåtgärder får vidtas mot arbetsgivare även i syfte att tränga undan tillämpningen av ett redan befintligt kollektivavtal om det kollektivavtalet enligt sedvanliga lagvalsbestämmelser inte är "svenskt". Om ett "svenskt" kollektivavtal sluts efter en sådan stridsåtgärd säkras genom regleringen i *lex Britannia* att avtalet också i praktiken får genomslag i förhållande till eventuella ogiltighetsregler enligt utländsk rätt och till den enligt svensk rätt gällande principen om företräde för det först tecknade kollektivavtalet.

⁷² Se avsnitt 3.6.3.

⁷³ Ds 1994:13 s. 41.

Undantaget från lex Britannia i utstationeringssituationer

Genom den lagstiftning som har kommit att kallas lex Laval och som trädde i kraft i april 2010 gjordes ett undantag från lex Britannia i utstationeringssituationer. Bakgrunden till den ändringen var att EU-domstolen i Lavaldomen⁷⁴ konstaterade att lex Britannia var direkt diskriminerande enligt EU-rätten genom att den, oavsett innehållet i avtalet, inte tar hänsyn till att ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat redan är bundet av ett kollektivavtal.

Undantaget – som återfinns i 42 a § andra stycket MBL – är utformat på så sätt att Britanniaprincipen som den kommer till uttryck i 42 § första stycket MBL ska tillämpas i situationer där en stridsåtgärd vidtas mot en arbetsgivare som utstationerar arbetstagare enligt utstationeringslagen. Genom en lagstiftningsåtgärd 2017 justerades detta undantag från lex Britannia så att det numera endast gäller utstationering som sker inom EES och Schweiz.

Stridsåtgärder mot utstationerande arbetsgivare

En särskild reglering av rätten att vidta stridsåtgärder för att reglera villkoren för utstationerade arbetstagare infördes i april 2010 som en konsekvens av EU-domstolens dom i det ovan nämnda Lavalmålet. Regleringen justerades på visst sätt med ikraftträdande den 1 juni 2017. Översiktligt kan den nu gällande regleringen beskrivas enligt följande.

Enligt 5 a § utstationeringslagen får stridsåtgärder för att reglera villkoren för utstationerade arbetstagare vidtas endast om de villkor som krävs överensstämmer med villkoren i ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen. De villkor som krävs får bara avse minimilön och – något förenklat – minimivillkor på områden som anges i 5 § utstationeringslagen. Det nu sagda gäller enligt 1 a § utstationeringslagen endast om den arbetsgivare som utsätts för stridsåtgärden är etablerad inom EES eller Schweiz.

Ett kollektivavtal som sluts efter varsel om eller genomförda stridsåtgärder, ibland kallade utstationeringskollektivavtal, medför i

⁷⁴C-341/05, dom 2007-12-18, Laval un Partneri Ltd mot Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan, och Svenska Elektrikerförbundet.

sig inte några sådana skyldigheter för den utstationerande arbetsgivaren som enligt svensk rätt i övrigt följer av ett kollektivavtalsförhållande. Kollektivavtalet ger alltså exempelvis inte den svenska arbetstagarorganisation som med stöd av stridsåtgärder träffar kollektivavtal med arbetsgivaren någon förstärkt förhandlingsrätt enligt MBL eller någon rätt att utse facklig förtroendeman på arbetsplatsen.

Regleringen i utstationeringslagen gäller oavsett om den utstationerande arbetsgivaren redan har ett kollektivavtal eller inte. Har arbetsgivaren redan ett kollektivavtal anses inte en stridsåtgärd för att genomdriva ett utstationeringskollektivavtal syfta till att tränga undan det befintliga avtalet. Åtgärden ses som ett krav på att arbetsgivaren genom ett kollektivavtal bekräftar att arbetstagarna har minst den nivå på villkoren som Sverige enligt utstationeringsdirektivet ska se till att utstationerande arbetstagare tillerkänns när de utför arbete i Sverige.⁷⁵

Enligt 41 c § MBL är en stridsåtgärd som har vidtagits i strid med 5 a § utstationeringslagen olovlig.

Den föreslagna regleringens tillämpning i förhållande till 5 a § utstationeringslagen

Svensk rätt ska som framgått i det föregående tillämpas på stridsåtgärder som vidtas i Sverige. Det innebär att den föreslagna regeln om en utsträckt fredspliktsverkan skulle bli tillämplig i fall där en stridsåtgärd vidtas i Sverige för att reglera villkoren för arbetstagare som utstationeras hit. Frågan om hur regleringen kan förväntas påverka tillämpningen av de särskilda förutsättningar som gäller rätten att vidta stridsåtgärder mot utstationerande arbetsgivare som är etablerade i något EES-land eller Schweiz behöver därför utredas.

Enligt 5 a § utstationeringslagen är det som nämnts ovan alltid tillåtet att vidta stridsåtgärder i syfte att genomdriva krav på att en utstationerande arbetsgivare tecknar ett s.k. utstationeringskollektivavtal. Huruvida ett befintligt kollektivavtal med en arbetstagarorganisation i etableringslandet håller en högre eller lägre nivå än den miniminivå som gäller i branschen i Sverige saknar betydelse. Utstationeringskollektivavtalet anses inte tränga undan det befintliga

⁷⁵ Prop. 2016/17: 107 s. 39.

”utländska” kollektivavtalet och stridsåtgärden betraktas av den anledningen inte som otillåten enligt Britanniaprincipen i 42 § första stycket MBL.

Utstationeringskollektivavtalet innebär som sagts ovan att den utstationerande arbetsgivaren bekräftar att de utstationerade arbetstagarna har den nivå på lön och vissa andra villkor som Sverige som medlem i EU enligt utstationeringsdirektivet ska tillförsäkra dem.

Det nu sagda innebär enligt utredningens uppfattning att den föreslagna regeln om en utsträckt fredspliktsverkan inte skulle påverka rätten att gå till strid mot en utstationerande arbetsgivare i fall där det är tillåtet att vidta stridsåtgärden enligt 5 a § utstationeringslagen. Det kommer utan att något särskilt undantag behöver göras i den föreslagna regleringen alltid att vara möjligt att vidta stridsåtgärder i syfte att få till stånd ett utstationeringskollektivavtal enligt 5 b § utstationeringslagen och under de förutsättningar som anges i 5 a § utstationeringslagen.

Om ett utstationeringskollektivavtal tecknas efter stridsåtgärder, eller om ett kollektivavtal med för arbetstagarna bättre villkor än minimivillkoren tecknas på frivillig grund, kommer utstationeringslagens regler att sätta gränsen för vad en annan än den kollektivavtalstecknande arbetstagarorganisationen för sin del kan kräva med stöd av stridsåtgärder. Det är i sådana fall minimivillkoren på svensk arbetsmarknad som sätter gränsen även för vad andra svenska arbetstagarorganisationer kan kräva med stöd av stridsåtgärder. Regeln om en utsträckt fredspliktsverkan bör alltså inte heller få några negativa konsekvenser för utstationerade arbetsgivare som är etablerade inom EES eller Schweiz.

Den föreslagna regleringen kan sammanfattningsvis inte förutses få några konsekvenser när det gäller den i dag gällande rätten för svenska arbetstagarorganisationer att gå till strid mot arbetsgivare som utstationerar arbetstagare från ett annat land inom EES eller Schweiz. Den föreslagna regleringen bör inte heller påverka sådana arbetsgivares möjlighet att tillhandahålla tjänster i Sverige i förhållande till vad som gäller i dag.

Andra situationer med internationell anknytning

Den föreslagna regleringen om en utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal skulle på samma sätt som Britanniaprincipen kunna påverka möjligheten för svenska arbetstagarorganisationer att gå till strid mot utländska arbetsgivare i syfte att motverka s.k. social dumpning och illojal konkurrens.

Om det bortses från sådan utstationering som omfattas av de särskilda reglerna om stridsåtgärder i 5 a § utstationeringslagen rör det sig framför allt om situationer där utstationering sker från något land utanför EES eller Schweiz eller där något fartyg anlöper en svensk hamn och en svensk arbetstagarorganisation vill få till stånd ett s.k. ITF-avtal med arbetsgivaren för besättningen ombord. I normalfallet har den svenska arbetstagarorganisationen i dessa situationer inte någon medlem hos arbetsgivaren.

Regleringen i 42 a § första stycket MBL innebär att Britanniaprincipen i 42 § första stycket MBL inte är tillämplig i nu angivna situationer. Det innebär i sin tur att det som utgångspunkt är tillåtet att vidta stridsåtgärder mot arbetsgivaren även i syfte att tränga undan tillämpningen av ett befintligt kollektivavtal, exempelvis ett avtal som tillämpas ombord på ett utlandsflaggat fartyg som lägger till i en svensk hamn för lossning och lastning.

Den föreslagna utsträkningsregeln innebär att en svensk arbetstagarorganisation skulle behöva förhålla sig till att den utländska arbetsgivaren eventuellt redan har ett kollektivavtal. Det skulle för den organisationen endast vara möjligt att teckna ett tillkommande kollektivavtal som överensstämmer med det befintliga kollektivavtalet, dvs. det avtal som från den svenska organisationens utgångspunkter ofta framstår som undermåligt.

Den föreslagna regleringen innehåller dock ett undantag från den utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal i situationer där det befintliga kollektivavtalet inte motsvarar vad som i Sverige brukar gälla för det aktuella arbetet eller den aktuella kategorin arbetstagare. I de situationer där svenska arbetstagarorganisationer har intresse av att gå till strid mot utländska arbetsgivare i syfte att motverka social dumpning och illojal konkurrens håller sannolikt alltid villkoren i det befintliga kollektivavtalet en lägre nivå än vad som brukar gälla i Sverige.

Mot den bakgrunden skulle kunna hävdas att det inte behövs någon ytterligare reglering för att tillförsäkra att svenska arbetstagarorganisationer ska kunna gå till strid i nu aktuella situationer.

För att undvika att det i dessa situationer ens ska kunna ifrågasättas om ett befintligt ”utländskt” kollektivavtal lever upp till svenska nivåer eller inte bör dock enligt utredningens uppfattning ett tillägg göras i 42 a § första stycket MBL. Innebörden av ett sådant tillägg bör vara att den föreslagna regleringen om en utsträckt fredspliktsverkan inte ska tillämpas i situationer där MBL inte är direkt tillämplig på arbetsförhållandet. Därigenom skulle inte den utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal riskera att förhindra stridsåtgärder i fall där den s.k. Britanniaprincipen inte är tillämplig och stridsåtgärder för att tränga undan tillämpningen av det befintliga kollektivavtalet alltså är tillåtna.

Undantaget bör ha samma omfattning och gälla i samma situationer som i dag regleras i 42 a § MBL. Undantaget bör alltså, för att undvika att det ens i teorin framstår som diskriminerande enligt EU-rätten, inte gälla när det rör sig om stridsåtgärder för att reglera villkoren för utstationerade arbetstagare i situationer där arbetsgivaren är etablerad i något land inom EES eller Schweiz. Att den föreslagna regleringen formellt ska vara tillämplig i sådana situationer bör dock av skäl som utvecklats i det föregående inte få några praktiska konsekvenser i fråga om rätten att vidta stridsåtgärder mot utstationerande arbetsgivare.

Det ska avslutningsvis noteras att utformningen av 42 a § andra stycket MBL enligt utredningens uppfattning väcker vissa EU-rättsliga frågetecken. Även andra situationer än utstationering av arbetstagare där arbetsgivaren är etablerad inom EES eller Schweiz kan nämligen omfattas av regleringen av den fria rörligheten för tjänster enligt EU-rätten, jfr AD 2015 nr 70.⁷⁶ Det kan dock inte anses ingå i utredningens uppdrag att se över bestämmelsen i det avseendet.

⁷⁶ Se också Sjödin i EU & arbetsrätt 3, 2009.

6.5.8 Skadestånd och rättegångsregler

Bedömning: Det behöver inte införas några särskilda regler om skadestånd och om rättegången.

I MBL finns i 54–62 §§ regler om skadestånd och i 63–69 §§ regler om tvisteförhandling och rättegång. Dessa regler bör tillämpas även i fall där en stridsåtgärd påstås eller har konstaterats vara olovlig enligt den föreslagna regleringen. Några lagändringar i den delen behövs alltså enligt utredningens uppfattning inte.

I 2 kap. 1 § första stycket arbetstvistlagen anges att Arbetsdomstolen som första instans får ta upp och pröva bl.a. arbetstvister enligt MBL som väcks av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation samt av arbetsgivare som själv har slutit kollektivavtal. Av bestämmelsen framgår att Arbetsdomstolen är behörig att som första instans ta upp en sådan tvist till prövning även när kollektivavtal tillfälligt inte gäller.

I 2 kap. 1 § fjärde stycket i samma lag anges att Arbetsdomstolen alltid är behörig att som första domstol ta upp och avgöra en tvist om stridsåtgärd som avses i 41, 41 b och 41 c §§ MBL. Även om det inte klart framgår av bestämmelsens ordalydelse bör innebörden av bestämmelsen vara att Arbetsdomstolen alltid är behörig att som första instans ta upp tvister om stridsåtgärder, oavsett på vilken lag eller enskild bestämmelse talan om olovlighet grundas.⁷⁷ Det avgörande är att det rör sig om en stridsåtgärd i den mening som avses i de bestämmelser till vilka det hänvisas. Det saknar då betydelse huruvida den som väckt talan är bunden av kollektivavtal eller inte.

Även tvister enligt den nu föreslagna regleringen bör därför, utan att några ändringar i arbetstvistlagen behöver göras, kunna tas upp till prövning av Arbetsdomstolen som första instans trots att parterna inte står i kollektivavtalsförhållande med varandra.

⁷⁷ Prop. 1991/92:84 s. 24. Jfr dock resonemanget i prop. 2009/10:48 s. 49.

6.5.9 Förslaget i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

Bedömning: Förslaget är sannolikt förenligt med Sveriges internationella åtaganden.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen analysera om lämnade förslag är förenliga med Sveriges internationella åtaganden, bl.a. Europarådets sociala stadga samt ILO-konventionerna nr 87 och nr 98. Enligt direktiven ska stridsåtgärdsrättens koppling till andra grundläggande rättigheter som förhandlingsrätten särskilt beaktas.

Vidare ska redovisas hur lämnade förslag förhåller sig till den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen).

I detta avsnitt kommer utredningen att analysera hur förslaget om en utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden på relevanta områden.

Hur förslagen i betänkandet bedöms förhålla sig till EU-rätten och till RF kommer utredningen att återkomma till i avsnitt 7 respektive 8.

Några utgångspunkter för bedömningen

I avsnitt 4 redogörs för Sveriges internationella åtaganden enligt framför allt ILO-konventionerna 87 och 98, Europarådets sociala stadga samt Europakonventionen på områden som berör stridsåtgärdsrätten.

I den sociala stadgan skyddas rätten att vidta stridsåtgärder uttryckligen genom att parterna åläggs att respektera rätten att vidta kollektiva åtgärder, däribland strejk, i intressekonflikter. Enligt övriga internationella åtaganden har stridsåtgärdsrätten ansetts utgöra en så viktig beståndsdel i föreningsfriheten och rätten till kollektiva förhandlingar att ett skydd för stridsåtgärder har ansetts ingå i dessa åtaganden.

Som framgått i nyss nämnda avsnitt har skyddet för stridsåtgärdsrätten tolkats in i ILO-konvention 87 genom expertkommitténs praxis. Det råder oenighet mellan arbetsgivar- och arbetstagsidan

inom ILO om det riktiga i denna praxis samt om vilken status kommitténs praxis på området över huvud taget har.⁷⁸

Den nu behandlade frågan saknar dock betydelse för den bedömning som utredningen har att göra utifrån Sveriges internationella åtaganden. Ett skydd för stridsåtgärdsrätten följer ostridigt av andra instrument som Sverige är bundna av, särskilt Europarådets sociala stadga och Europakonventionen.

Dessutom kan inte förändringar i fråga om rätten att vidta stridsåtgärder bedömas utifrån internationella åtaganden utan att eventuella konsekvenser för andra fackliga fri- och rättigheter beaktas. Dit hör såväl föreningsfriheten som främjandet av kollektiva förhandlingar, dvs. områden som uttryckligen omfattas av skyddet i ILO-konventionerna 87 och 98.

Inledningsvis kan konstateras att det inom ramen för samtliga relevanta internationella åtaganden finns ett visst nationellt tolkningsutrymme i fråga om hur regleringen av stridsåtgärdsrätten får utformas i respektive land. Det kan som en allmän utgångspunkt inte anses strida mot internationella åtaganden på området att utforma regler som omgärdar stridsåtgärdsrätten på ett sätt som värnar respektive medlemsstats arbetsmarknadsmodell i stort.

Som sagts i avsnitt 4.2 har Europadomstolen också uttalat att det i frågor som handlar om motstående intressen mellan arbetstagare och arbetsgivare, vilket det kan sägas vara fråga om här, måste tas hänsyn till den skäliga balansen mellan sådana intressen.

Det är dock viktigt att den föreslagna regleringen vare sig direkt eller indirekt får för långtgående konsekvenser vad gäller de rättigheter som skyddas i de aktuella instrumenten. Enligt utredningens uppfattning behöver särskilt eventuella konsekvenser av förslaget i fråga om rätten att kollektivt förhandla, balansen mellan parterna på arbetsmarknaden och frågan om likabehandling mellan fackliga organisationer på arbetsmarknaden belysas.

Allmänt om förslaget i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

Vid utformningen av förslaget om en utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal har de fackliga intressen som finns av att få anordna

⁷⁸ Den s.k. CAS-konflikten, se avsnitt 4.3.1.

stridsåtgärder även mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare så långt som möjligt försökt tillgodoses. En viktig utgångspunkt för de överväganden som har gjorts har varit att fackliga fri- och rättigheter samt arbetsmarknadsmodellen i dess helhet ska påverkas så lite som möjligt, samtidigt som kollektivavtalet stärks som fredspliktsinstrument.

Utredningens förslag innebär en justering av rätten för arbetstagarorganisationer att vidta stridsåtgärder i en viss situation, nämligen den att arbetsgivaren redan har reglerat villkoren för det aktuella arbetet eller för den aktuella kategorin arbetstagare i ett kollektivavtal. Förslaget medför inte något absolut förbud mot att gå till strid i sådana situationer. Det som begränsas är rätten att med stöd av stridsåtgärder kräva att få teckna ett kollektivavtal som innehåller andra villkor än det befintliga kollektivavtalet. Begränsningen gäller dock endast om det avtalet kan anses hålla en nivå på villkoren som brukar tillämpas på svensk arbetsmarknad i motsvarande situation.

Arbetstagarorganisationen kan utan hinder av den föreslagna regleringen med stöd av stridsåtgärder kräva att få teckna ett kollektivavtal och därmed bli kollektivavtalspart med arbetsgivaren. Rätten att vidta stridsåtgärder begränsas alltså inte på annat sätt än i fråga om vilka villkor som ytterst kan genomdrivas med stöd av en sådan åtgärd när det redan finns ett kollektivavtal hos arbetsgivaren.

Den föreslagna regleringen tar hänsyn till hur det kollektivavtal som innebär en utsträckt fredspliktsverkan är utformat och vilket tillämpningsområde avtalet har. Utanför ett befintligt kollektivavtals tillämpningsområde och i fråga om villkor som inte kan anses vara reglerade i avtalet får enligt förslaget stridsåtgärder vidtas utan att det i högre utsträckning än i dag behöver tas hänsyn till att arbetsgivaren redan har ett kollektivavtal. Regleringen innebär alltså inte någon längre gående fredsplikt till följd av kollektivavtalet än den som parterna i avtalet har i förhållande till varandra.

Förslaget innebär inte heller att eventuella fredspliktsregler i kollektivavtal ska gälla i förhållande till andra än de avtalslutande parterna. Det är den fredsplikt mellan kollektivavtalsparter som följer av lag som föreslås på visst sätt ska gälla även för andra arbetstagarorganisationer.

Enligt utredningens uppfattning får av nu anförda skäl den föreslagna regleringen anses utgöra en inskränkning i rätten att vidta

stridsåtgärder och som i sig får anses ligga inom ramen för det handlingsutrymme Sverige har enligt relevanta internationella åtaganden. Det ska i det sammanhanget lyftas fram att förslaget syftar till att stärka kollektivavtalets ställning och värna den svenska arbetsmarknadsmodellen i stort.

*Den föreslagna regleringens konsekvenser
för rätten att förhandla kollektivt*

Förslaget om en utsträckt fredspliktsverkan innebär att en arbetstagarorganisation som huvudregel inte får gå till strid för att i ett tillkommande kollektivavtal reglera villkor som går utöver de som redan gäller enligt ett befintligt kollektivavtal. Den föreslagna regleringen hindrar dock inte en arbetstagarorganisation från att anordna en stridsåtgärd i syfte att bli kollektivavtalspart med arbetsgivaren.

Det nu sagda betyder att alla arbetstagarorganisationer på ett likvärdigt sätt ges möjlighet att skaffa sig de särskilda rättigheter mot arbetsgivaren som följer av ett kollektivavtalsförhållande. Därigenom kan också alla arbetstagarorganisationer på ett likvärdigt sätt och inom ramen för vad övrig arbetsrättslig lagstiftning anger företräda sina medlemmar i bl.a. frågor rörande arbetsgivarens verksamhet och medlemmarnas arbets- och anställningsförhållanden, inklusive arbetsmiljöfrågor.

Den allmänna förhandlingsrätten enligt 10 § MBL berörs inte av den föreslagna regleringen. Det står – om utredningens förslag genomförs – alltså alla arbetstagarorganisationer som har eller har haft någon medlem hos arbetsgivaren fritt att begära och få till stånd en förhandling i syfte att reglera intressefrågor i kollektivavtal med arbetsgivaren. Det som på visst sätt begränsas är rätten att ytterst med stöd av stridsåtgärder genomdriva en kollektivavtalsreglering som skulle avvika från vad som redan gäller enligt ett kollektivavtal som arbetsgivaren har med en annan arbetstagarorganisation. Begränsningen gäller endast under det befintliga kollektivavtalets giltighetstid och bara inom avtalets tillämpningsområde.

Enligt gällande svensk rätt är det i regel möjligt för arbetstagarorganisationer att gå till strid för andra villkor än de som följer av ett befintligt kollektivavtal. Normalt kommer det befintliga avtalets villkor dock att tillämpas på den stridande organisationens med-

lemmar även om ett tillkommande kollektivavtal sluts. Den föreslagna regleringen innebär att det som huvudregel inte blir möjligt att med stöd av stridsåtgärder genomdriva krav avseende lön och andra anställningsvillkor som till följd av den befintliga kollektivavtalsregleringen enligt gällande rätt ändå inte skulle komma att tillämpas på organisationens medlemmar. Syftar stridsåtgärden till att undantränga tillämpningen av det befintliga avtalet står den i regel i strid med Britanniaprincipen i 42 § första stycket MBL.

De praktiska konsekvenserna av att arbetsgivaren redan har ett kollektivavtal med en arbetstagarorganisation i situationer där en annan arbetstagarorganisation för sin del vill reglera villkoren för sina medlemmar bör alltså i princip bli desamma med den föreslagna regleringen som enligt gällande rätt. Den i dag gällande rätten att som ett led i kollektiva förhandlingar ytterst vidta stridsåtgärder för att genomdriva en tillämpning av de villkor som krävs bedöms därför inte i någon påtaglig utsträckning påverkas av utredningens förslag.

Förslagets påverkan på styrkeförhållandena mellan arbetsgivare och arbetstigare

Den föreslagna regleringen kan på visst sätt sägas stärka arbetsgivar- sidans position på den svenska arbetsmarknaden genom att arbetsgivare på ett annat sätt än i dag kommer att kunna åberopa fredsplikt till följd av ett kollektivavtal även i förhållande till andra än den kollektivavtalsslutande arbetstagarorganisationen.

Förslaget rör dock uteslutande den situationen att arbetsgivaren redan har reglerat villkoren för sina anställda i ett kollektivavtal. Arbetsgivare som inte har något kollektivavtal alls eller som inte har ett kollektivavtal som är tillämpligt på det arbete eller på den kategori arbetstigare som ett krav på kollektivavtal rör kan inte åberopa någon fredsplikt enligt den föreslagna regleringen. På det sättet innebär inte förslaget någon generell förskjutning av balansen mellan arbetsgivare och arbetstigare på arbetsmarknaden.

Den föreslagna regleringen hindrar inte heller någon arbetstagarorganisation att med stöd av stridsåtgärder framställa krav på ett kollektivavtal som ger organisationen de särskilda rättigheter som enligt svensk lag följer av ett kollektivavtalsförhållande. Flera av dessa rättigheter, exempelvis arbetstagarorganisationens rätt till information, främjar att kollektiv förhandling kommer till stånd.

Om det kollektivavtal som arbetsgivaren redan har inte håller en nivå som brukar gälla för det aktuella arbetet eller den aktuella kategorin arbetstagare innebär inte den föreslagna regleringen någon fredsplikt för andra än den avtalstecknande arbetstagarorganisationen. Om båda de inblandade arbetstagarorganisationerna har uppfattningen att ett annat avtal än det befintliga ska tillämpas hindrar inte den föreslagna regleringen att stridsåtgärder vidtas också för att reglera villkor som går längre än de som finns i det befintliga avtalet.

Genom en sådan mekanism i lagstiftningen värnas arbetstagarorganisationernas väl inarbetade rutiner för att sinsemellan hantera frågor om konkurrens mellan kollektivavtal. En sådan reglering förhindrar också att arbetsgivare kan åberopa fredsplikt med hänvisning till ett kollektivavtal som håller en för den svenska arbetsmarknaden lägre än bruklig nivå. Stridsåtgärdsrättens funktion när det gäller att allmänt bevaka arbetstagarnas intressen på arbetsmarknaden värnas därigenom.

Sammantaget kan den föreslagna regleringen antas få på sin höjd marginella konsekvenser för styrkeförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden.

Frågan om likabehandling av arbetstagarorganisationer

På visst sätt skulle den föreslagna regleringen kunna innebära att styrkeförhållandet mellan olika arbetstagarorganisationer på arbetsmarknaden förskjuts till förmån för den arbetstagarorganisation som redan har ett kollektivavtal med arbetsgivaren. Den föreslagna regleringen skyddar också arbetstagarorganisationer som kan sägas vara etablerade kollektivavtalsparter, genom att den utsträckta fredspliktsverkan av ett kollektivavtal enligt förslaget inte ska gälla i fall där parterna brukar förhandla om lön och andra anställningsvillkor med varandra.

Det skulle kunna hävdas att det nu sagda riskerar att motverka att nya arbetstagarorganisationer bildas och att nybildade eller s.k. fristående fackföreningar förhindras att etablera sig och få reglera villkoren för sina medlemmar i kollektivavtal.

På sätt som ovan har beskrivits innebär dock redan gällande rätt att arbetstagarorganisationer – oavsett om de är nybildade, fristående eller etablerade – måste förhålla sig till att arbetsgivaren redan har ett

tillämpligt kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation. Den föreslagna regleringen bör enligt utredningens uppfattning inte skapa några hinder mot att bilda fackföreningar och att, ytterst med stöd av stridsåtgärder, etablera ett kollektivavtalsförhållande med arbetsgivaren.

Vare sig enligt gällande rätt eller om utredningens förslag genomförs finns någon skyldighet för arbetsgivare att sluta kollektivavtal och inte heller att sluta kollektivavtal med en viss arbetstagarorganisation. Utgångspunkten är precis som inom den allmänna avtalsrätten att det råder avtalsfrihet för både arbetsgivare och arbetstagarorganisationer. Det är mot den bakgrunden rimligt att ett särskilt undantag från den utsträckta fredsplikten görs i fall där stridsåtgärden vidtas inom ramen för vad som kan sägas vara sedvanliga avtalsförhandlingar mellan kollektivavtalsparter som har upparbetat en fungerande avtalsrelation.

För undantagsbestämmelsens tillämplighet saknar det betydelse vilken arbetstagarorganisation som kan anses ha ett etablerat kollektivavtalsförhållande med arbetsgivaren. Undantaget är tillämpligt även i fall där arbetsgivaren normalt förhandlar om och tecknar kollektivavtal om anställningsvillkoren med en annan än någon av de etablerade arbetstagarorganisationerna. Undantaget kan vara tillämpligt även när en arbetsgivare väljer att förhandla om villkor och sluta kollektivavtal med någon nystartad fackförening i stället för med någon organisation som kan anses vara etablerad på arbetsmarknaden.

Enligt utredningens uppfattning kan inte den föreslagna regleringen anses innebära någon direkt eller indirekt påverkan på arbetstagares val av organisationstillhörighet. Likabehandlingen mellan organisationerna på arbetsmarknaden bör i praktiken bli densamma som enligt gällande rätt.

De närmare praktiska konsekvenserna av förslaget i nu berörda hänseenden beror dock på hur regleringen kommer att tillämpas i praktiken. Det är självfallet inte uteslutet att regleringen skulle kunna få vissa konsekvenser för hur arbetstagare betraktar möjligheten att genom att bilda en ny fackförening tillvarata sina intressen när det gäller vilka villkor som ska tillämpas på ett visst arbete. Utformningen av förslaget syftar dock till att undvika sådana konsekvenser och i så stor utsträckning som möjligt likabehandla arbetstagarorganisationer.

Sammanfattande bedömning

Den föreslagna regleringen får anses ha ett legitimt ändamål genom att den syftar till att säkra och stärka kollektivavtalssystemet på svensk arbetsmarknad. Det är av stort samhällsintresse att arbetsgivare och arbetstagarare även fortsatt förhandlar om och ingår kollektivavtal med varandra för att reglera villkor på arbetsmarknaden. Åtgärden går inte längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med den.

Regleringen innebär inte något absolut förbud mot stridsåtgärder. Regleringen innebär uteslutande att det under ett befintligt och tillämpligt kollektivavtals giltighetstid råder ett skydd för arbetsgivaren mot att stridsåtgärder vidtas i syfte att reglera villkor som avviker från det befintliga kollektivavtalets. Begränsningen gäller bara om dessa villkor kan anses leva upp till det som normalt gäller i motsvarande situation.

Alla arbetstagarorganisationer får utan hinder av den föreslagna regleringen i samma utsträckning som enligt gällande rätt vidta stridsåtgärder i syfte att bli kollektivavtalspart för att därigenom på bästa möjliga sätt kunna företräda sina medlemmar i förhandlingar med arbetsgivaren om verksamhetens bedrivande och om medlemmarnas arbets- och anställningsförhållanden. För regleringens tillämpning uppställs inga krav på viss representativitet vare sig i fråga om det befintliga kollektivavtalets täckningsgrad eller arbetstagarorganisationens relativa storlek.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att den föreslagna regleringen sannolikt är förenlig med Sveriges internationella åtaganden när det gäller skyddet för rätten att vidta stridsåtgärder, föreningsfriheten och rätten att förhandla kollektivt.

6.5.10 Något om det lämpliga i att förändra fredspliktsreglerna i aktuellt hänseende

I det föregående har utredningen funnit skäl att lägga fram förslag om förändringar i rätten att vidta stridsåtgärder mot en arbetsgivare som redan är bunden av ett kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation. Förslag har lagts fram mot bakgrund av att de om de genomförs kan stärka kollektivavtalets ställning som fredspliktsinstrument och därigenom värna den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Utredningens uppdrag är enligt kommittédirektiven utformat så att utredningen ska överväga om det är lämpligt att förändra fredspliktsreglerna i nu aktuella situationer och lägga fram förslag om det behövs. Uppdraget i den delen får anses vara fullgjort genom de överväganden som redogjorts för och de förslag som har lagts fram.

I beskrivningen av förslagets konsekvenser i avsnitt 10 kommer ytterligare frågor som kan ha betydelse för frågan om det lämpliga i att genomföra förslaget om en utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal att beröras.

6.6 Ett alternativt förslag

Förslag: Utöver det som följer av 42 § första stycket MBL ska en arbetstagarorganisation få anordna stridsåtgärd mot en arbetsgivare som är bunden av ett tillämpligt kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation endast om syftet med åtgärden är att träffa kollektivavtal med arbetsgivaren och därmed uppnå fredsplikt.

En arbetstagarorganisation ska dock inte vara förhindrad att anordna sådan stridsåtgärd som avses i nuvarande 41 § första stycket 4 och 41 § tredje stycket MBL. Detsamma gäller stridsåtgärd på grund av annat än förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare om stridsåtgärden lovligen får vidtas av arbetstagare som är bunden av kollektivavtalet.

Bedömning: Förslaget bedöms vara förenligt med Sveriges internationella åtaganden.

Inledning

Det förslag som har diskuterats i det föregående är inte helt okomplicerat och det är svårt att säkert bedöma vilka andra konsekvenser än det avsedda förslaget kan få när det gäller arbetsmarknadsmodellen i stort. Mot den bakgrunden – samt utifrån att utredningen enligt kommittédirektiven ska diskutera olika tänkbara förslag – har utredningen funnit det lämpligt att lägga fram ett alternativt förslag som skulle kunna ligga till grund för ett fortsatt lagstiftningsarbete om

lagstiftaren väljer att inte gå vidare med vad som kan kallas utredningens huvudförslag.

Utformningen av ett sådant alternativt förslag diskuteras i det följande.

En alternativ problembeskrivning

Utredningens huvudförslag innebär att alla arbetstagarorganisationer i fråga om rätten att vidta stridsåtgärder måste förhålla sig till att någon annan organisation redan har träffat ett kollektivavtal med arbetsgivaren avseende visst arbete eller en viss kategori arbetstagare. Om förslaget genomförs skulle samtliga villkor i avtalet skyddas under kollektivavtalets giltighetstid i den bemärkelsen att även andra än den kollektivavtalslutande arbetstagarorganisationen måste respektera att villkoren omfattas av fredsplikt.

Förslaget är utformat utifrån problembeskrivningen att arbetsgivares incitament att över huvud taget reglera villkor i kollektivavtal riskerar att minska om inte den fredsplikt som följer av kollektivavtalet också förhindrar andra organisationer att under avtalets giltighetstid gå till strid för villkor som avviker från de som är reglerade i avtalet.

Ett annat sätt att beskriva problemet med den nuvarande lagstiftningen – och som har förts fram inom ramen för utredningen – skulle kunna vara att det saknas ett uttryckligt krav på att en stridsåtgärd för att vara tillåten i nu aktuella situationer ska syfta till att träffa kollektivavtal och därigenom åstadkomma fredsplikt.

Det kan enligt utredningens uppfattning finnas skäl att diskutera en förändring i gällande lagstiftning som tar sin utgångspunkt en nu beskriven problembild och som skulle kunna innebära färre risker för att andra konsekvenser än de avsedda uppstår till följd av en lagändring.

En sådan i fråga om tänkbara konsekvenser mindre ingripande lösning har – om några förändringar i gällande lagstiftning alls ska göras – förts fram av företrädare för vissa organisationer på arbetsgarsidan som utredningen har träffat.

Ett uttryckligt krav på syfte att teckna kollektivavtal och uppnå fredsplikt

Mot bakgrund av den ovan beskrivna problembilden skulle det i MBL kunna införas ett uttryckligt krav på att en stridsåtgärd mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare för att vara lovlig ska syfta till att teckna ett kollektivavtal med arbetsgivaren och därigenom uppnå fredsplikt. På så sätt skulle arbetsgivare ytterst kunna få till stånd en prövning av en stridsåtgärds lovlighet i situationer där det kan ifrågasättas om det verkliga syftet med en stridsåtgärd från arbetstagarorganisationens sida verkligen är att få till stånd ett kollektivavtal.

En fördel med en sådan lösning skulle vara att den i princip inte kan förväntas få några konsekvenser för arbetsmarknadsmodellens funktion, utöver i fall där det kan konstateras att stridsåtgärden som maktmedel missbrukas eller åtminstone används på ett oansvarigt sätt. Däremot skulle inte exempelvis relationerna mellan etablerade parter på arbetsmarknaden, förutsättningarna för att mellan organisationerna hantera gränsdragningsfrågor, sedvanliga avtalsrörelser m.m. alls riskera att påverkas av regleringen.

Med det nu diskuterade alternativet till lösning skulle en arbetsgivare inte, till skillnad mot vad som skulle gälla enligt utredningens huvudförslag, med framgång kunna åberopa fredsplikt bara utifrån den omständigheten att det redan finns ett tillämpligt kollektivavtal på plats, annat än om det rör sig om en undanträngningssituation enligt Britanniaprincipen i 42 § första stycket MBL. Rättsläget skulle alltså i det avseendet bli detsamma som i dag.

I praktiken skulle villkoren i ett befintligt kollektivavtal under dess giltighetstid dock på visst sätt kunna anses skyddas redan genom att ett påstått syfte med en stridsåtgärd att teckna kollektivavtal kan prövas i domstol. En sådan ordning skulle nämligen innebära att arbetsgivaren på ett annat sätt än som sannolikt är möjligt i dag⁷⁹ alltid skulle kunna undvika stridsåtgärder genom att acceptera

⁷⁹ Det skulle möjligen kunna göras gällande att en stridsåtgärd som vidtas i det angivna syftet att teckna kollektivavtal men där syftet kan konstateras vara något annat kan falla utanför RF:s skydd, eftersom stridsåtgärden kanske inte skulle betraktas som "facklig". Utifrån ett sådant resonemang skulle det i så fall redan enligt gällande rätt finnas ett visst utrymme att förklara en sådan stridsåtgärd otillåten.

ett framställt krav på kollektivavtal.⁸⁰ Skulle inget kollektivavtal i det läget komma till stånd beror det sannolikt på arbetstagarorganisationens agerande och inte sällan bör i dessa fall kunna ifrågasättas om stridsåtgärden verkligen har till syfte att träffa kollektivavtal. Stridsåtgärden skulle i så fall ytterst kunna förklaras olovlig av Arbetsdomstolen.

Emot en regel av nu diskuterat slag talar att det sannolikt ofta kan vara förenat med svårigheter i bevishänseende att styrka att det verkliga syftet med en stridsåtgärd är ett annat än det som har angetts i exempelvis ett varsel om stridsåtgärd.

Å andra sidan skulle det faktum att en stridsåtgärds lovlighet kan bedömas utifrån hur en arbetstagarorganisation betar sig inom ramen för en stridsåtgärd i påstått syfte att vilja träffa kollektivavtal i sig kunna verka handlingsdirigerande och innebära en markering från lagstiftarens sida i fråga om att stridsåtgärden som instrument ska användas på ett ansvarsfullt och seriöst sätt.

Utredningen föreslår därför – för det fall att lagstiftaren väljer att inte gå vidare med betänkandets huvudförslag – att det i MBL införs ett krav på att en stridsåtgärd mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare för att vara lovlig ska syfta till att träffa ett kollektivavtal med arbetsgivaren och därigenom uppnå fredsplikt.

I vilka situationer bör regeln vara tillämplig?

Utredningens uppdrag är enligt kommittédirektiven både att överväga frågor som allmänt handlar om syftet med stridsåtgärder och om den särskilda situationen att arbetsgivaren redan är bunden av ett tillämpligt kollektivavtal. Det skulle alltså i och för sig vara möjligt att inom ramen för utredningens uppdrag överväga en regel som generellt för en stridsåtgärds lovlighet kräver att åtgärden ska syfta till att teckna kollektivavtal och uppnå fredsplikt.

Att föreslå en generell regel med innebörd att stridsåtgärder inte får vidtas i andra syften än att teckna kollektivavtal skulle dock vara en relativt långtgående åtgärd som skulle vara svår att förutse konsekvenserna av. En sådan generell regel skulle på ett grundläggande plan påverka ramarna för den fredsplikt som i dag gäller till följd av

⁸⁰ Om det kollektivavtal som sluts efter stridsåtgärden innehåller villkor som avviker från det befintliga kollektivavtalets villkor får detta förhållande normalt inte några negativa konsekvenser för arbetsgivaren enligt gällande principer om konkurrens mellan kollektivavtal.

ett kollektivavtal och behöva förses med ett antal undantag. En sådan, inte minst lagtekniskt, ingripande förändring av de fredspliktsregler som gäller till följd av ett kollektivavtal får anses ligga utanför utredningsdirektivens att lämna förslag om.

Däremot kan inte samma skäl anföras mot att införa ett särskilt krav på att en stridsåtgärd mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare endast ska få vidtas i syfte att teckna kollektivavtal. I sådana fall kan det finnas skäl att i lagstiftningen understryka att det är just i syfte att bli kollektivavtalspart som en annan än den redan kollektivavtalsbundna organisationen bör ges möjlighet att genomdriva sina krav med stöd av stridsåtgärder. Genom en sådan reglering kan frågan om det verkliga syftet bakom åtgärden ytterst prövas av domstol.

En sådan ordning kan ge ett incitament för arbetsgivare att sluta kollektivavtal, något som kan stärka kollektivavtalets ställning och värna arbetsmarknadsmodellens funktion.

Sammanfattningsvis anser utredningen att en regel om att en stridsåtgärd endast ska få vidtas i syfte att teckna ett kollektivavtal enbart bör gälla för arbetstagarorganisationer i fall där arbetsgivaren redan har tecknat ett kollektivavtal.

Bör det befintliga kollektivavtalets tillämpningsområde tillmätas betydelse?

Det befintliga kollektivavtalets tillämpningsområde bör med den nu föreslagna regeln inte ha samma betydelse som när det gäller en sådan utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal som huvudförslaget innebär. Det förslaget bygger på att en fredsplikt kan fastställas utifrån ett befintligt kollektivavtals materiella innehåll och tillämpningsområde.

Det nu aktuella kravet på att en stridsåtgärd endast får vidtas i syfte att träffa kollektivavtal bygger i stället på att en sådan åtgärd får vidtas även om de villkor som krävs avviker från de som redan gäller. Det blir en fråga om konkurrens mellan de båda kollektivavtalen huruvida ett eventuellt senare träffat kollektivavtal helt eller delvis får något genomslag. Frågan om det befintliga kollektivavtalets materiella innehåll och tillämpningsområde kommer – precis som i dag – i princip att aktualiseras först efter att ett eventuellt kollektivavtal har träffats med stöd av stridsåtgärden.

Mot den bakgrunden skulle en rimlig utgångspunkt kunna vara att den nu diskuterade bestämmelsen ska vara tillämplig oavsett det befintliga kollektivavtalets tillämpningsområde. En sådan regel skulle vara enklast att tillämpa.

Det framstår dock som principiellt sett otillfredsställande att ett kollektivavtals verkningar i fråga om fredsplikten kan få konsekvenser utanför dess tillämpningsområde. En sådan ordning skulle också kunna sägas vara kontraproduktiv i förhållande till syftet med regeln. Bestämmelsen bör skapa drivkraft för en arbetsgivare att reglera villkoren för allt arbete som utförs i verksamheten genom kollektivavtal. Ett kollektivavtal som tillämpas bara på vissa kategorier arbetstagare eller visst arbete i verksamheten bör av det skälet inte innebära att arbetsgivaren hamnar i en eventuell bättre ställning i förhållande till arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare som utför arbete som inte omfattas av ett befintligt kollektivavtal.

Regeln om ett förbud mot stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbundna arbetsgivare i annat syfte än att teckna kollektivavtal bör av ovan angivna skäl enligt utredningens uppfattning endast gälla inom det befintliga kollektivavtalets tillämpningsområde. Det bör komma till uttryck i lagtexten. Det kan ske genom att ange att bestämmelsen ska tillämpas bara om arbetsgivaren redan är bunden av ett tillämpligt kollektivavtal.

Sympatiåtgärder och indrivningsblockader bör tillåtas

En regel av det slag som nu diskuteras skulle – i fall där arbetsgivaren redan har ett tillämpligt kollektivavtal – förhindra icke kollektivavtalsbundna organisationer att anordna stridsåtgärder som inte har som syfte att träffa kollektivavtal och uppnå fredsplikt. Det skulle innebära att indrivningsblockader enligt 41 § tredje stycket MBL och sympatiåtgärder enligt 41 § första stycket samma lag inte skulle vara tillåtna i sådana situationer. Sådana stridsåtgärder vidtas nämligen inte i syfte att få till stånd ett kollektivavtal med arbetsgivaren.

Enligt kommittédirektiven ska utredningens förslag vare sig påverka rätten att vidta sympatiåtgärder eller indrivningsblockader. Ett undantag från den nu diskuterade regeln bör därför införas i fråga om dessa typer av stridsåtgärder. Undantaget bör innebära att arbetstagarorganisationer utan hinder av den nu aktuella bestämmelsen ska

få vidta sympatiåtgärder i den utsträckning som gäller för kollektivavtalsbunden part enligt nuvarande 41 § första stycket 4 MBL samt sådan indrivningsblockad som avses i det nuvarande tredje stycket i samma bestämmelse.

Politiska stridsåtgärder bör tillåtas i samma utsträckning som inom kollektivavtalsförhållanden

Som har beskrivits i avsnitt 3.5.5 gäller åtminstone inom kollektivavtalsförhållanden vissa begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder som syftar till att exempelvis stödja en facklig kamp eller att demonstrera mot politiska förhållanden utomlands. Detsamma gäller i fråga om stridsåtgärder för att påverka rent inhemska politiska förhållanden.

Även om en sådan s.k. politisk stridsåtgärd rör annat än förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och därmed principiellt faller utanför MBL:s tillämpningsområde har Arbetsdomstolen ändå bedömt sådana åtgärders lovlighet utifrån 41 § första stycket MBL.

En regel av nu diskuterat slag skulle helt förbjuda andra än kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer att anordna politiska stridsåtgärder, eftersom sådana normalt inte vidtas i syfte att träffa kollektivavtal med den arbetsgivare mot vilken åtgärden vidtas. Det innebär att en arbetstagarorganisationes rätt att vidta stridsåtgärder med nu aktuella syften skulle kunna bli beroende av om någon annan arbetstagarorganisation har ett kollektivavtal med arbetsgivaren. Det skulle få till följd att den kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationen skulle ha ett större utrymme att vidta stridsåtgärder med helt eller delvis politiska syften än andra organisationer.

För att andra än kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer inte ska få vidta politiska stridsåtgärder mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare talar att det annars skulle vara relativt enkelt för en arbetstagarorganisation att kringgå bestämmelsen om att en stridsåtgärd måste syfta till att teckna kollektivavtal. Det skulle vara tillräckligt att åberopa något skäl av politisk natur för att stridsåtgärden trots den nu diskuterade bestämmelsen skulle vara tillåten.

Det är dock enligt utredningens uppfattning knappast rimligt att en arbetstagarorganisation helt ska förbjudas att vidta stridsåtgärder med politiska syften enbart av det skälet att en annan organisation har kollektivavtal med arbetsgivaren. Även sådana stridsåtgärder bör

alltså undantas från det nu aktuella förbudet mot stridsåtgärder i annat syfte än att teckna kollektivavtal. Undantaget bör dock inte innebära att utrymmet för att vidta stridsåtgärder i politiska syften kan bli större för icke kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer jämfört med organisationer som har kollektivavtal med arbetsgivaren.

Det nu sagda bör kunna åstadkommas genom att ange att stridsåtgärder på grund av annat än förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare ska vara tillåtna i samma utsträckning som för kollektivavtalsbundna organisationer.

Något om förslaget i förhållande till förslaget avsnitt 5

I avsnitt 5 föreslås att det i dag gällande förbudet mot stridsåtgärder i rättstvister i 41 § första stycket MBL kompletteras genom att det även ska gälla utanför kollektivavtalsförhållanden och även beträffande tvister som har sin grund i annat än MBL och kollektivavtal. Genomförs det i förevarande avsnitt diskuterade alternativa förslaget skulle det innebära att det blir förbjudet att mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare vidta stridsåtgärder i rättstvister, eftersom sådana inte vidtas i syfte att teckna kollektivavtal och uppnå fredsplikt.

Förslaget i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

Det nu diskuterade alternativa förslaget innebär inte någon begränsning när det gäller en arbetstagarorganisationens rätt att med stöd av stridsåtgärder åstadkomma en reglering av villkoren i ett kollektivavtal. Det är endast när det verkliga syftet med en stridsåtgärd i själva verket är ett annat och det kan konstateras att organisationen egentligen inte vill uppnå fredsplikt mellan parterna som den alternativa regleringen skulle få någon betydelse.

Regleringen påverkar liksom huvudförslaget inte rätten att vidta sympatiåtgärder, s.k. politiska stridsåtgärder eller indrivningsblockader. Regleringens begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder i rättstvister är något mindre långtgående i förhållande till förslaget i avsnitt 5 genom att begränsningen bara skulle gälla när arbetsgivaren har ett kollektivavtal.

Det alternativa förslaget får sammanfattningsvis anses vara förenligt med Sveriges internationella åtaganden i förhållande till bl.a. ILO, Europakonventionen och Europarådets sociala stadga.

7 Förslagen i förhållande till EU-rätten

Bedömning: Förslagen i betänkandet är förenliga med EU-rätten.

Det förslag i betänkandet som utredningen bedömer skulle kunna få EU-rättsliga konsekvenser är det som handlar om en utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal i avsnitt 6. I avsnitt 6.5.7 görs bl.a. en bedömning av det förslagets konsekvenser i förhållande till utstationeringslagens regler. I avsnittet föreslås att regleringen ska tillämpas när stridsåtgärd vidtas mot en arbetsgivare som är etablerad inom EES eller Schweiz och som utstationerar arbetstagare i Sverige. Detta för att undvika att frågan om bestämmelsen kan anses vara diskriminerande enligt EU-rätten ens uppstår.

Förslagen i betänkandet bedöms även i övrigt vara förenliga med EU-rätten.

8 Förslagen i förhållande till regeringsformen

Bedömning: Det är förenligt med regeringsformen att genomföra förslagen i betänkandet.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till regeringsformens (RF) bestämmelser om föreningsfrihet och om rätten att vidta stridsåtgärder.

Enligt 2 kap. 1 § 5 RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet, definierad som en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Begränsningar i föreningsfriheten får enligt 2 kap. 21 § RF endast ske genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Enligt 2 kap. 14 § RF har en förening av arbetstagare samt arbetsgivare och en förening av arbetsgivare rätt att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden, om inte annat följer av lag eller avtal.

Förhållandet mellan skyddet för föreningsfriheten och rätten att vidta stridsåtgärder i regeringsformen

I ett ärende hos riksdagens konstitutionsutskott år 2009 behandlades frågan om ett särskilt beslutsförfarande enligt RF var tillämpligt på ett lagförslag som rörde rätten att vidta stridsåtgärder.¹ Det

¹ Konstitutionsutskottets yttrande 2009/10:KU5y. Frågan rörde om ett lagförslag i prop. 2009/10:48 Åtgärder med anledning av Lavaldomen kunde vilandeförklaras enligt bestämmelserna i nuvarande 2 kap. 22 § RF (dåvarande 2 kap. 12 § RF).

särskilda beslutsförfarandet är – såvitt är av intresse här – endast tillämpligt på lagförslag som rör någon av de fri- och rättigheter som räknas upp i 2 kap. 1 § 1–5. För att förfarandet skulle kunna vara tillämpligt i det fall som konstitutionsutskottet behandlade krävdes alltså att rätten att vidta stridsåtgärder ansågs vara en del av föreningsfriheten enligt 2 kap. 1 § 5.

I ärendet inhämtades yttrande från Lagrådet. Lagrådet konstaterade att skyddet för rätten att vidta stridsåtgärder regleras särskilt i det som numera är 2 kap. 14 § RF och fann att stridsåtgärdsrätten därför inte kunde anses ingå någon av de fri- och rättigheter som räknades upp i 2 kap. 1 § RF. Det särskilda beslutsförfarandet befanns alltså inte vara tillämpligt på lagförslag som rörde rätten att vidta stridsåtgärder, något som också konstitutionsutskottet kom fram till.

Enligt utredningens uppfattning bör på motsvarande sätt kunna konstateras att förslagen i förevarande betänkande inte rör rätten till föreningsfrihet i den mening som avses i 2 kap. 1 § 5 RF.

Innebörden av skyddet för rätten att vidta stridsåtgärder enligt regeringsformen

Att rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden anses vara så grundläggande att den åtnjuter ett särskilt skydd i RF måste självfallet beaktas i varje lagstiftningsarbete som rör stridsåtgärdsrätten. Den utgångspunkten har också utredningen haft när överväganden och förslag har lagts fram i det föregående.

Den närmare innebörden av 2 kap. 14 § är att begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden måste ske i lag eller avtal. Med avtal avses sannolikt kollektivavtal, eftersom det är subjekt som kan ingå sådana avtal som omfattas av grundlagsskyddet.² Enskilda arbetstagare åtnjuter inte något skydd när det gäller rätten att vidta stridsåtgärder.

2 kap. 14 § RF har civilrättslig verkan, dvs. skyddet gäller inte bara den enskilde i förhållande till det allmänna utan även i förhållandet mellan enskilda.³ Innebörden av det är att en domstol inte kan förbjuda en stridsåtgärd om det inte finns stöd för det i en lag eller i

² Se angående kollektivavtal som innebär begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder m.m. avsnitt 3.7.

³ Se avsnitt 3.2.

ett kollektivavtal. Från ett lagstiftningsperspektiv kan dock inte skyddet anses innebära annat än att begränsningen måste vara beslutad av riksdagen och ha status av lag.

Mot den bakgrunden kan inte utredningen finna att det utifrån RF föreligger några hinder mot att genomföra förslagen i betänkandet.

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna i medbestämmandelagen ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Bestämmelserna ska inte tillämpas på stridsåtgärder som har påbörjats innan lagändringarna träder i kraft.

9.1 Ikraftträdande

Bestämmelserna bör träda i kraft så snart som möjligt. Såvitt för närvarande kan bedömas bör förslagen kunna träda i kraft den 1 juli 2019.

9.2 Övergångsbestämmelser

De föreslagna ändringarna i rätten att vidta stridsåtgärder bör inte tillämpas på sådana åtgärder som har påbörjats och alltjämt pågår när lagändringarna träder i kraft. En sådan utökning av en stridsåtgärd som omfattas av varselskyldigheten enligt 45 § medbestämmandelagen¹ bör anses utgöra en ny stridsåtgärd vid tillämpningen av övergångsbestämmelsen.

Enligt utredningens uppfattning bör det vid tillämpningen av huvudförslagets 42 b § MBL sakna betydelse om det kollektivavtal som kan medföra en utsträckt fredspliktsverkan har ingåtts före eller efter bestämmelsens ikraftträdande. Skulle endast kollektivavtal som har ingåtts efter bestämmelsens ikraftträdande kunna grunda en utsträckt fredspliktsverkan skulle det innebära att vissa men inte andra kollektivavtal under en övergångsperiod skulle ges en sådan verkan.

¹ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

I vissa fall skulle det också kunna dröja lång tid, kanske flera år, innan lagstiftningen skulle få någon effekt. Det kan inte anses vara lämpligt. Det kan inte heller anses finnas några principiella eller rättsliga hinder mot att låta också kollektivavtal som har ingåtts före ikraftträdandet ge en utsträckt fredspliktsverkan enligt den föreslagna bestämmelsen.

10 Konsekvenser av förslagen

I kommittédirektiven anges att eventuella ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag för enskilda personer, företag och det allmänna ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvenser vid regelgivning. Det innebär bl.a. att eventuella kostnader för staten till följd av förslagen ska redovisas och finansiering föreslås. Eventuella samhällsekonomiska konsekvenser av förslagen ska också redovisas.

I det följande redovisas utredningens bedömning av vilka konsekvenser de förslag som läggs fram i betänkandet kan tänkas få. Även det alternativa förslaget om rätten att vidta stridsåtgärder när arbetsgivaren redan har ett kollektivavtal omfattas av analysen.

10.1 Allmänt om konsekvenserna av förslaget om en utsträckt fredspliktsverkan

Det har enligt utredningens uppfattning varit nödvändigt med en omfattande reglering för att nå den – praktiskt sett – relativt begränsade förändring som förslaget om en utsträckt fredspliktsverkan syftar till att åstadkomma. En reglering av det slag som föreslås är ofrånkomligen svår att fullt ut överblicka konsekvenserna av. Det nu sagda gäller särskilt eftersom den svenska arbetsmarknadsmodellen i nu berört hänseende i så hög utsträckning styrs av regler och principer som har utvecklats inom ramen för partsrelationerna och som kan se helt olika ut på olika områden på arbetsmarknaden.

Särskilt när det gäller relationerna mellan arbetstagarorganisationerna kan konstateras att det ofta handlar om genom åren upparbetade sätt att förhålla sig till och samverka med varandra. Det före-

kommer såväl formaliserade förfaranden som avtalsöverenskommelser organisationerna emellan. Minst lika ofta handlar det om praxis som har utvecklats av parterna i fråga om hur man brukar hantera exempelvis gränsdragningsfrågor. Detsamma kan gälla i fråga om hur organisationerna sinsemellan samordnar förhandlingar om och tecknande av kollektivavtal med en arbetsgivare eller en arbetsgivarorganisation.

Utredningens förslag har dock utformats utifrån att parterna ska ges samma handlingsutrymme som i dag när det gäller att hantera exempelvis gränsdragningsfrågor. Risken för att den föreslagna regleringen kan komma att påverka arbetsmarknadsmodellens funktion på andra sätt än det avsedda bör därför inte överdrivas.

10.2 Vilka som berörs av förslagen i betänkandet

Förslaget om att stridsåtgärder i rättstvister i högre utsträckning än i dag ska betraktas som olovliga berör både arbetsgivare och arbetstagare samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Förslaget om en utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal och det alternativa förslaget gäller endast i förhållande till arbetstagarorganisationer.

Den föreslagna regleringen skulle kunna påverka antalet medlingsärenden och mål i domstol och berör därför Medlingsinstitutet och Arbetsdomstolen. De allmänna domstolarna förväntas inte beröras av förslagen eftersom Arbetsdomstolen alltid är behörig att som första och enda instans ta upp mål rörande stridsåtgärder till prövning.

10.3 Konsekvenser för arbetstagare och arbetstagarorganisationer

Förslaget om ett utökat förbud mot stridsåtgärder i rättstvister

I betänkandet har konstaterats att det i etablerade kollektivavtalsförhållanden inte förekommer stridsåtgärder i rättstvister. Utredningen gör bedömningen att det i sådana förhållanden alltså saknar betydelse att även andra rättstvister än sådana som har sin grund i medbestämmandelagen¹ eller kollektivavtalet kan förklaras olovliga

¹ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

genom den föreslagna regleringen. Genom lagstiftningsåtgärden lagfästs i princip vad som redan i praktiken anses gälla.

Det är möjligt att arbetsgivare i etablerade kollektivavtalsförhållanden kommer att göra fler fredspliktsinvändningar än i dag om det finns inslag av en rättstvist i en stridsåtgärd som annars rör en intressefråga. Det kan ställa högre krav på arbetstagarorganisationen att formulera varsel och utforma stridsåtgärder så att sådana otillåtna inslag inte ingår i åtgärden. Detta bör dock normalt inte föranleda vare sig några praktiska svårigheter eller få några påtagliga ekonomiska konsekvenser.

Det ska noteras att förslaget inte ska förhindra att pågående rättstvister hanteras på det sätt som brukar ske i dag när parterna exempelvis avslutar en stridsåtgärd i en intressetvist. I den delen hänvisas till författningskommentaren.

Förslaget kan mot bakgrund av ovanstående i princip endast förväntas få konsekvenser för arbetstagare och arbetstagarorganisationer som inte är eller brukar vara bundna av kollektivavtal. Sådana arbetstagare och organisationer kommer genom den föreslagna regleringen att uttryckligen förhindras att vidta stridsåtgärder i rättstvister.

Förslaget förhindrar uteslutande stridsåtgärder i tvister där det finns en möjlighet att få den fråga som tvisten rör prövad av domstol eller genom något annat rättsligt eller administrativt förfarande som det allmänna har ställt till parternas förfogande för ändamålet. Mot den bakgrunden riskerar inte någon arbetstagare eller facklig organisation att lida någon beaktansvärd ekonomisk eller annan förlust till följd av förslaget.

Förslaget om en utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal

Den utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal innebär som utgångspunkt att en arbetstagarorganisation förhindras att anordna eller medverka vid en stridsåtgärd mot en arbetsgivare som redan har ett tillämpligt kollektivavtal. Arbetstagarorganisationer som organiserar arbetstagare som utför arbete utanför ett befintligt kollektivavtals tillämpningsområde påverkas inte alls av förslaget. Detsamma gäller organisationer som organiserar arbetstagare hos arbetsgivare som inte har något kollektivavtal alls.

Ett antal undantag från den utsträckta fredspliktsverkan av ett kollektivavtal syftar till att mildra konsekvenserna när det gäller möjligheten att bedriva facklig verksamhet och möjligheten att ta tillvara medlemmarnas intressen. På sätt som har beskrivits i betänkandet kan de praktiska konsekvenserna av förslaget i förhållande till gällande rätt förväntas bli försumbara eller åtminstone endast marginella.

Görs en fredspliktsinvändning enligt den föreslagna regleringen och talan väcks kommer Arbetsdomstolen att behöva bedöma fredsplikts omfattning på samma sätt som om fredsplikten hade gjorts gällande mot den kollektivavtalslutande organisationen. Åberopar den stridande arbetstagarorganisationen något av undantagen från den utsträckta fredsplikten kan en prövning i Arbetsdomstolen därutöver komma att avse huruvida förutsättningarna enligt det åberopade undantaget är uppfyllda.

Det nu sagda riskerar att innebära en mer omfattande prövning från Arbetsdomstolens sida i fråga om en stridsåtgärds lovlighet jämfört med motsvarande situation i dag. Särskilt riskerar en eventuell interimistisk prövning av en stridsåtgärds tillåtlighet i nu aktuella situationer att innehålla fler och mer komplicerade moment, vilket i sin tur kan innebära ett större utrymme för att en slutlig prövning av åtgärdens lovlighet kan leda till ett annat resultat. Det skulle i sin tur kunna leda till att arbetstagarorganisationer kan se det som mer riskfyllt att gå till strid mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare jämfört med i dag.

Det ska dock framhållas att frågan om en stridsåtgärds lovlighet redan i dag kan rymma svåra frågeställningar och innehålla komplicerade sakomständigheter. Det är alltså i sig inget nytt att en interimistisk eller annan prövning av en varslad eller pågående stridsåtgärds lovlighet kan vara komplicerad.

Frågan om eventuella svårigheter för andra än den kollektivavtalslutande arbetstagarorganisationen att avgöra fredsplikts omfattning har berörts i avsnitt 6.5.1.

Det alternativa förslaget

Det alternativa förslaget kan inte förväntas få några konsekvenser i fråga om möjligheten för arbetstagarorganisationer att bedriva facklig verksamhet och kan inte förväntas innebära några ekonomiska konsekvenser för sådana organisationer.

10.4 Konsekvenser för arbetsgivare och företag

Förslaget om ett utökat förbud mot stridsåtgärder i rättstvister

Stridsåtgärder i rättstvister, exempelvis i form av arbetsnedläggelse, kan i det enskilda fallet slå hårt mot arbetsgivarens verksamhet. Det får anses särskilt gälla när den arbetsgivare som utsätts för åtgärden är ett mindre företag. Det har också från arbetsgivarhåll särskilt pekats på att redan hot om stridsåtgärder i rättstvister ofta innebär att arbetsgivaren ger efter för arbetstagarorganisationens krav i sådana frågor. I sådana fall kan arbetsgivaren lida rättsförluster som också kan innebära negativa ekonomiska konsekvenser för verksamheten.

Genom förslaget förhindras att nu beskrivna konsekvenser uppstår. Förslaget kan mot den ovanstående bakgrunden uteslutande förväntas få positiva konsekvenser för företag. Förslaget kan inte förväntas medföra några ökade kostnader för företag.

Förslaget om en utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal

Förslaget kan förväntas få positiva ekonomiska konsekvenser för företag som i egenskap av arbetsgivare har anslutit sig till det svenska kollektivavtalssystemet. Genom förslaget kan sådana företag i regel åberopa fredsplikt i förhållande till andra än den kollektivavtalstecknande arbetstagarorganisationen när syftet med en stridsåtgärd är att få till stånd en kollektivavtalsreglering som avviker från de villkor som arbetsgivaren tillämpar på sina anställda enligt ett gällande kollektivavtal. Förslaget kan inte förväntas medföra några ökade kostnader för företag.

Det alternativa förslaget

Förslaget kan förväntas leda till positiva konsekvenser för företag. Genom att krav ställs på att det ska styrkas att en stridsåtgärd inte vidtas i syfte att teckna kollektivavtal och uppnå fredsplikt blir dock sannolikt de positiva konsekvenserna för företag inte lika tydliga som enligt förslaget om en utsträckt fredsplikt. Förslaget kan inte förväntas medföra några ökade kostnader för företag.

10.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

Enligt Medlingsinstitutets rapport² har det sammanlagda antalet ärenden som har rört konflikter och varsel mot kollektivavtalsbundna arbetsgivare i Sverige uppgått till 1 160 stycken under perioden 2000 till augusti 2017. Av dessa ärenden har omkring 420 fall handlat om stridsåtgärder till stöd för egen sak, dvs. det har inte varit fråga om sympatiåtgärder.³

Enligt Medlingsinstitutet skulle en uppdelning av antalet ärenden på intressetvister respektive rättstvister riskera att bli missvisande eftersom bakgrunden till många varsel sannolikt innehåller inslag av båda typerna av tvister. I rapporten delas anledningarna till lagda varsel om stridsåtgärder i stället upp i kategorierna vägran att träffa ytterligare ett kollektivavtal, enskilda medlemmars villkor och organisatoriska frågor. I några fall har det av varslet eller omständigheterna i övrigt inte framgått vilken anledningen till ett lagt varsel har varit.

Drygt 240 av de 420 ärendena, nästan 60 procent, ryms i kategorin enskilda medlemmars villkor. Omkring 80 ärenden, alltså runt 20 procent, faller inom kategorin organisatoriska frågor. Varsel om stridsåtgärder i situationer där arbetsgivaren har vägrat att teckna ytterligare ett kollektivavtal har förekommit i omkring 60 ärenden. Det rör sig alltså om 15 procent av de redovisade ärendena. Omkring 30 ärenden har enligt rapporten handlat om situationer där anledningen till varslet inte har framgått eller där anledningen har hänförs till kategorin övrigt.⁴

² Medlingsinstitutets rapport "Förekomsten av konflikter på arbetsmarknaden i situationer där arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal".

³ Medlingsinstitutet påpekar särskilt i sin rapport att det för en ansenlig del av de 420 fallen inte helt säkert av omständigheterna framgår om arbetsgivaren varit avtalsbunden eller inte.

⁴ Medlingsinstitutets rapport s. 25.

Av rapporten framgår att stridsåtgärder mot kollektivavtalsbundna arbetsgivare historiskt sett har förekommit främst på vissa områden på arbetsmarknaden. Det rör sig om städbranschen, hotell- och restaurangbranschen, hamnarbete, byggbranschen, handel samt industri.⁵ Av rapporten framgår att stridsåtgärder i syfte att teckna kollektivavtal med arbetsgivare som redan har ett tillämpligt kollektivavtal främst förekommer inom områdena hamnarbete, handel, industri och bygg. Förslaget om en utsträckt fredsplikt kan alltså bedömas få konsekvenser främst inom dessa områden.

Förslaget om ett utökat förbud mot stridsåtgärder i rättstvister

Det finns ingen säker statistik när det gäller omfattningen av stridsåtgärder i rättstvister i Sverige. Vissa användbara uppgifter finns dock i Medlingsinstitutets rapport. Stridsåtgärder i rättstvister eller som har inslag av rättstvister förekommer enligt rapporten i syfte att påverka enskilda medlemmars villkor, i organisatoriska frågor med koppling till arbetsmiljön och i vad som kallas övriga frågor. Det rör sig om totalt 340 ärenden som alltså kan vara av antingen intresse- eller rättstvistikaraktär eller innehålla inslag av båda. I genomsnitt skulle det alltså som mest kunna handla om cirka 20 ärenden per år under de drygt 17 år som rapporten omfattar.

Rapporten omfattar bara situationer där arbetsgivaren redan har ett kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation än den som vidtar åtgärden. Det finns såvitt utredningen har kunnat finna ingen statistik i fråga om stridsåtgärder i rättstvister mot arbetsgivare som saknar kollektivavtal. Antalet fall där stridsåtgärder har vidtagits i rättstvister på svensk arbetsmarknad kan dock antas vara större än vad Medlingsinstitutets rapport visar.

Som framgått i det föregående kan det också förekomma att mer eller mindre konkret framställda hot om stridsåtgärder förekommer som påtryckningsmedel i rättstvister utan att något formellt varsel läggs.

Förslaget i betänkandet innebär ett uttryckligt förbud mot stridsåtgärder i rättstvister som är mer långtgående än i dag. Det bör leda till färre konflikt dagar och därmed minskade kostnader för företag

⁵ Medlingsinstitutets rapport s. 31.

som annars hade utsatts för åtgärden och företag som i sin verksamhet är beroende av det företaget. Om förslaget får några samhällsekonomiska konsekvenser kan de alltså i så fall antas vara utslutande positiva.

Förslaget om en utsträckt fredspliktsverkan

Av Medlingsinstitutets rapport framgår att ärenden som har rört stridsåtgärder i syfte att reglera villkoren i ett kollektivavtal i situationer där arbetsgivaren redan har ett kollektivavtal har varit relativt ovanliga. Antalet ärenden inom den kategorin var som framgått ovan omkring 60 stycken under perioden 2000–2017.

Den föreslagna regleringen kan dock antas träffa också situationer som i Medlingsinstitutets rapport har sorterats in under andra kategorier ärenden, exempelvis stridsåtgärder i organisatoriska frågor eller som rör enskilda ärenden utan att utgöra rättstvister. Enligt utredningens uppfattning bör man kunna uppskatta att hälften av dessa ärenden har handlat om sådana stridsåtgärder som den nu aktuella regleringen syftar till att träffa. Till de 60 ärenden som har handlat om stridsåtgärder i syfte att få till stånd ett kollektivavtal med en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare kan därför läggas 175 ärenden.

Utredningen uppskattar därför att regleringen skulle ha träffat omkring 235 ärenden mellan 2000 och augusti 2017. I genomsnitt skulle det därför handla om omkring 14 situationer per år där en tillämpning av den föreslagna regleringen skulle kunna aktualiseras.

Det ska påminnas om att förslaget inte innebär något förbud mot stridsåtgärder. Arbetstagarorganisationer kommer utan hinder av den föreslagna regleringen att kunna gå till strid för ett kollektivavtal som överensstämmer med det befintliga kollektivavtalet samt i ett par andra situationer som anges i regleringen.

Genom den föreslagna regleringen blir det dock på förhand för parterna tydligt vad som får krävas med stöd av en stridsåtgärd mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare. Det får antas leda till att antalet varsel om och utlösta stridsåtgärder i nu aktuella situationer kan komma att minska.

Ett minskat antal stridsåtgärder innebär ett minskat antal konflikt dagar. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv skulle alltså förslaget i denna del kunna få positiva konsekvenser.

Det alternativa förslaget

Det alternativa förslaget skulle sannolikt inte innebära ett påtagligt minskat antal konflikt dagar på arbetsmarknaden. I enskilda fall skulle dock en stridsåtgärd som vidtas på ett sådant sätt att det kan ifrågasättas om syftet är att få till stånd ett kollektivavtal och uppnå fredsplikt kunna olovligförklaras. För förslaget några samhällsekonomiska konsekvenser bedöms de därför i så fall att bli positiva.

10.6 Konsekvenser för det allmänna

Konsekvenser för Arbetsdomstolen

Den föreslagna regleringen innebär att fler stridsåtgärder än tidigare kan betraktas som olovliga. Var gränserna går för vad som ska betraktas som en olovlig stridsåtgärd i ett enskilt fall kan slutligt komma att bedömas och avgöras av Arbetsdomstolen.

Enligt Arbetsdomstolens årsredovisning från 2017 var det totala antalet inkomna mål 293 stycken. Av dessa var 160 stycken A-mål⁶ och resterande 133 stycken B-mål⁷. Stridsåtgärds mål, som faller inom kategorin A-mål, utgjorde 4 procent av antalet inkomna mål till domstolen, alltså 6 stycken. Motsvarande siffra för 2016 var 6 procent. År 2015 inkom inget mål angående stridsåtgärder.

Utredningen har uppskattat att antalet stridsåtgärder som per år skulle kunna aktualisera en tillämpning av utredningens förslag om fredsplikt i rättstvister och om en utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal är 20 respektive 14 stycken. Mot den bakgrunden utgår utredningen i det följande från att antalet inkomna stridsåtgärds mål till Arbetsdomstolen skulle kunna öka med fyra per år om utredningens förslag genomförs. En sådan relativt sett stor ökning kan dock förväntas följa av förslagen endast i ett initialt skede innan

⁶ Med A-mål avses mål som har väckts i Arbetsdomstolen som första och enda instans.

⁷ Med B-mål avses mål som har väckts i tingsrätt och överklagats till Arbetsdomstolen som fullföljdsinstans.

Arbetsdomstolen har hunnit utveckla en praxis angående frågor som kan uppstå vid tillämpningen av regleringen.

Mål om stridsåtgärder innefattar ofta interimistiska yrkanden, vilket innebär att handläggningen sker skyndsamt och beslut meddelas kort tid efter talans väckande. I regel rättar sig parterna efter Arbetsdomstolens interimistiska beslut och någon fullständig prövning och något avgörande genom en slutlig dom behöver sällan göras. Även när det gäller mål angående tillämpningen av utredningens förslag kommer dessa sannolikt i regel att avgöras inom ramen för en interimistisk prövning i Arbetsdomstolen.

År 2017 var styckkostnaden för avgjorda mål i Arbetsdomstolen 99 300 kronor. Utredningen har uppskattat att antalet tillkommande stridsåtgärdsfall för Arbetsdomstolen med anledning av regleringen kan bli fyra stycken per år. Kostnaden för det ökade antalet mål skulle alltså kunna uppskattas vara omkring 397 000 kronor per år, med reservation för att styckkostnaden borde bli mindre med ett större antal mål hos domstolen. Eftersom stridsåtgärdsfall inte sällan stannar vid en interimistisk prövning kan dock kostnaden förväntas bli lägre än så. Eventuella kostnadsökningar för Arbetsdomstolens verksamhet bedöms under alla förhållanden kunna rymmas inom befintligt anslag.

Konsekvenser för Medlingsinstitutet

I de omkring 420 ärenden om stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare som Medlingsinstitutet utgått från i sin rapport har medlingsinsatser förekommit i omkring 60 fall, högt räknat fyra ärenden per år i genomsnitt.⁸

I princip är det bara i tvister där den stridande parten vill få till stånd ett kollektivavtal som Medlingsinstitutet beslutar om medling. Utredningen bedömer därför att Medlingsinstitutet inte kommer att behöva hantera fler medlingsärenden med anledning av utredningens förslag om ett utökat förbud mot stridsåtgärder i rättstvister.

Utredningen har uppskattat att antalet stridsåtgärder som per år skulle kunna aktualisera en tillämpning av utredningens förslag om en utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal är 14 stycken. Mot den bakgrunden utgår utredningen från att antalet medlingsärenden

⁸ Medlingsinstitutets rapport s. 34 f.

för Medlingsinstitutet skulle kunna öka med fem ärenden per år om utredningens förslag blir verklighet.

Enligt Medlingsinstitutets årsredovisning för 2017 var antalet tvister där myndigheten förordnade medlare 45 stycken under åren 2015–2017.⁹ De sammanlagda kostnaderna för dessa medlingsärenden anges enligt årsredovisningen ha varit 6 646 000 kronor.¹⁰ Baserat på detta kostar ett enskilt medlingsärende uppskattningsvis omkring 147 000 kronor. Medlingsinstitutet poängterar dock i årsredovisningen att det inte är meningsfullt att jämföra kostnader mellan enskilda medlingsuppdrag då inget är det andra likt vare sig i omfattning eller i tidsåtgång.

Kostnaden för ett eventuellt ökat antal ärenden till följd av utredningens förslag bedöms vara omkring 735 000 kronor, vilket förmodligen är högt räknat eftersom styckkostnaden för ett ärende borde bli mindre med ett större antal ärenden. Eventuella kostnadsökningar för Medlingsinstitutets verksamhet bedöms under alla förhållanden kunna rymmas inom befintligt anslag.

10.7 Konsekvenser ur ett regionalt perspektiv

Det finns enligt utredningens uppfattning inget tydligt regionalt perspektiv på utredningens förslag. Historiskt sett kan man dock utläsa att stridsåtgärder på de områden som berörs av förslagen förekommer främst i vissa branscher eller områden på arbetsmarknaden. I den mån det i vissa regioner finns fler företag och fler sysselsatta arbetstagare inom dessa branscher och områden än i andra skulle man alltså kunna dra slutsatsen att förslagen kan få olika effekt i olika delar av landet. I så fall skulle man kunna säga att arbetstagare, arbetstagarorganisationer, arbetsgivare, arbetsgivarorganisationer och företag som är verksamma i vissa delar av Sverige påverkas mer än andra av förslagen.

⁹ Medlingsinstitutets årsredovisning för år 2017 s. 10.

¹⁰ Medlingsinstitutet framhåller i rapporten att medlingsverksamheten till sin natur inte är sådan att den går att skilja från myndighetens löpande verksamhet på ett tillförlitligt sätt. En uppskattning av antalet arbetstimmar för personalen och OH-kostnader skulle bli så översiktlig att den inte skulle ge en rättvisande bild. Vad som avses är därför kostnaden för den centrala medlingsverksamheten, bl.a. arvoden till medlare, resekostnader, seminarier som myndigheten har anordnat för medlare, medlarnas deltagande i Medlingsinstitutets övriga seminarier och konferenser, exklusive kostnad för arbetstiden för myndighetens egen personal samt myndighetens OH-kostnader.

När det gäller stridsåtgärder i rättstvister ska åter noteras att Medlingsinstitutets rapport inte innehåller uppgifter om i vilken utsträckning och inom vilka branscher sådana tvister generellt sett förekommer. Rapporten avser uteslutande stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbundna arbetsgivare. När det gäller förekomsten av stridsåtgärder i rättstvister generellt sett finns enligt utredningens uppfattning inte någon tillräckligt tydlig statistik för att kunna göra en bedömning utifrån ett regionalt perspektiv.

När det gäller förslaget om en utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal och det alternativa förslaget har utredningen utifrån Medlingsinstitutets rapport bedömt att förslaget för närvarande främst kan få konsekvenser inom hamnarbete, handel, industri och inom byggbranschen.

För att uppskatta i vilken utsträckning förslaget i den delen kommer att påverka vissa delar av Sverige i förhållande till andra har utredningen utgått från SCB:s statistik över näringsgrensstruktur. Enligt den statistiken ser spridningen inom dessa näringsgrenar ut som följer:

Tabell 10.1 Vilka län påverkas i första hand?

Andel förvärvsarbetande (16+ år) i riket per län
(dagbefolkning) 2016

	Industri	Byggverksamhet	Handel	Transport
Stockholms län	12%	23%	28%	27%
Uppsala län	2%	4%	3%	2%
Södermanlands län	3%	3%	2%	2%
Östergötlands län	5%	4%	4%	4%
Jönköpings län	7%	3%	4%	4%
Kronobergs län	3%	2%	2%	2%
Kalmar län	4%	2%	2%	2%
Gotlands län	0%	1%	0%	1%
Blekinge län	2%	1%	1%	1%
Skåne län	11%	12%	14%	12%
Hallands län	3%	3%	4%	3%
Västra Götalands län	21%	17%	18%	18%
Värmlands län	3%	3%	2%	2%
Örebro län	4%	3%	3%	3%
Västmanlands län	4%	2%	2%	2%
Dalarnas län	4%	3%	2%	2%
Gävleborgs län	4%	3%	2%	3%
Västernorrlands län	3%	2%	2%	3%
Jämtlands län	1%	1%	1%	1%
Västerbottens län	3%	3%	2%	3%
Norrbottnens län	3%	3%	2%	3%
Riket	100%	100%	100%	100%

Källa: SCB, RAMS samt egen bearbetning.

Not: Industri utgörs av tillverkning och utvinning, energiförsörjning och miljöverksamhet.

Det kan konstateras att det är Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län som i högst utsträckning kan komma att påverkas av utredningens förslag om en utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal. Relativt andra län skulle utredningens förslag kunna få särskilt stora konsekvenser för Västra Götalands län eftersom det är det län med flest förvärvsarbetande personer inom industrin.

10.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Ett av delmålen är att det i samhället ska vara en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män. Målet tar bl.a. sikte på fördelningen av makt inom det civila samhället, exempelvis inom arbets- och arbetsgivarorganisationer.

Som framgått i det föregående har Medlingsinstitutet konstaterat att stridsåtgärder mot redan kollektivavtalsbundna arbetsgivare historiskt sett har förekommit särskilt i vissa branscher. Frågan om regleringen kan väntas få konsekvenser för exempelvis kvinnor i förhållande till män kan vara beroende av hur könsfördelningen ser ut inom dessa branscher.

Av samma skäl som har anförts i fråga om konsekvenser ur ett regionalt perspektiv finns inte någon användbar statistik för att bedöma den nu aktuella frågan när det gäller förslaget om ett utökat förbud mot stridsåtgärder i rättstvister.

När det gäller förslaget om en utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal och det alternativa förslaget kan utifrån Medlingsinstitutets rapport konsekvenser av förslagen för närvarande främst bedömas uppstå inom hamnarbete, handel, industri och inom byggbranschen.

För att uppskatta i vilken utsträckning förslaget kommer att påverka kvinnor respektive män har utredningen utgått från SCB:s statistik över näringsgrensstruktur. Enligt den statistiken ser könsfördelningen i dessa branscher ut som följer:

Tabell 10.2 Könsfördelning i ett urval näringsgrenar, 15–74 år, 2017

	Andel kvinnor	Andel män
Industri	23%	77%
Byggverksamhet	10%	90%
Handel	45%	55%
Transport	22%	78%
Samtliga näringsgrenar	48%	52%

Källa: SCB AKU samt egen bearbetning

Not: Industri utgörs av tillverkning och utvinning, energi och miljö samt tillverkning av verkstadsvaror

Det kan konstateras att det är fler män än kvinnor som kommer att påverkas av utredningens förslag om en utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal. Det är framför allt könsfördelningen inom transport och byggbranschen som gör att det får antas vara betydligt fler män än kvinnor som kan väntas påverkas av utredningens förslag.

10.9 Konsekvenser i övrigt

Förslagen bedöms inte påverka kommunernas eller landstingens möjlighet att bestämma hur de ska bedriva eller organisera sin verksamhet. Förslagen bedöms inte påverka klimatet eller miljön. Förslagen bedöms inte ha betydelse för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte inverka på brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Förslagen bedöms inte ha betydelse för sysselsättningen i olika delar av landet. Som framgår av avsnitt 10 bedöms inte förslaget heller få några EU-rättsliga konsekvenser.

11 Författningskommentar

11.1 Förslag till ändring av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

41 §

Paragrafen har tillförts ett nytt *andra stycke*, med innebörd att arbetsgivare och arbetstagare inte får vidta eller delta i stridsåtgärd som har till ändamål att utöva påtryckning på motparten i en rättsvist. Samtidigt har motsvarande förbud mot stridsåtgärder i rättsvister mellan kollektivavtalsbundna parter som i dag regleras i 41 § första stycket 1 medbestämmandelagen (MBL) utmönstrats ur lagen.

I sak innebär ändringen att ett förbud mot stridsåtgärder i rättsvister gäller oavsett om ett kollektivavtalsförhållande mellan parterna i tvisten föreligger eller inte. Förbudet gäller, till skillnad mot vad som kommer till uttryck i 41 § första stycket MBL i dag, inte bara rättsvister som rör någon bestämmelse MBL eller i ett kollektivavtal. Även rättsvister som har sin grund i exempelvis ett anställningsavtal eller i någon bestämmelse i anställningsskyddslagen omfattas.

Någon skillnad i förhållande till i dag i fråga om vad som ska anses utgöra en rättsvist och därmed omfattas av förbudet mot stridsåtgärder är inte avsedd. Det innebär att en stridsåtgärd inte får vidtas om den har till ändamål att utöva påtryckning på motparten i en tvist om ett avtals giltighet, bestånd eller rätta innebörd eller huruvida ett visst förfarande strider mot avtal eller lag.

En rättsvist karaktäriseras av att någon rättslig grund åberopas i tvisten, exempelvis att motparten ska prestera enligt en avtalsklausul eller att ett visst förfarande strider mot någon lagbestämmelse. Kännetecknande för en rättsvist är att den ytterst kan avgöras genom ett rättsligt förfarande, i regel genom en prövning av tvisten i domstol.

Det bör i normalfallet inte föreligga några problem att avgöra huruvida en tvist utgör en rättstvist eller en intressetvist. Redan i dag kan dock fråga uppstå hur en tvist rörande en villkorsfråga ska kategoriseras när motparten motsätter sig kravet med hänvisning till att det skulle strida mot lag eller avtal att fullgöra villkoret, jfr AD 1977 nr 38. Motparten kan då sägas indirekt åberopa en rättslig grund som skäl för att bestrida kravet. Sådana tvister är sannolikt att betrakta som intressetvister. Däremot föreligger normalt en rättstvist när det uppstår en tvist om skyldigheten att faktiskt fullgöra det villkor som har genomdrivits med stöd av stridsåtgärden.

I linje med vad som konstaterades i förarbetena till MBL i förhållande till det nuvarande första punktförbudet i 41 § MBL bör också stridsåtgärd som syftar till att tvinga motparten att avstå från någon rättighet enligt en tvingande bestämmelse i lag kunna förklaras olovlig med stöd av den nya bestämmelsen.

En rättstvist enligt bestämmelsen kan, precis som i dag, föreligga även i fall där tvisten rör bristande fullgörelse av en i och för sig klar och ostridig förpliktelse eller skyldighet enligt ett avtal eller en lag. Det krävs alltså inte att parterna har intagit olika ståndpunkter i någon rättslig fråga för att förbudet mot stridsåtgärder ska vara tillämpligt.

En fråga som infinner sig till följd av att även stridsåtgärder i rättstvister som har sin grund i annan lag än MBL kan förklaras olovliga är hur vissa tvister i organisatoriska frågor ska betraktas. Typiskt sett utgör sådana tvister intressetvister. Vidtas stridsåtgärd av part i en sådan tvist får alltså normalt lovligheten i åtgärden bedömas utifrån nuvarande 41 § första stycket 2 MBL eller den i detta betänkande föreslagna regeln om en utsträckt fredspliktsverkan av kollektivavtal.

Åberopas däremot någon rättslig grund för att motparten ska organisera sin verksamhet på något visst sätt, i så fall sannolikt utifrån arbetsgivarens skyldigheter enligt arbetsmiljölagstiftningen, blir frågan om hur en tvist ska kategoriseras mer svårbedömd. Även om en rättslig grund åberopas kan i de fallen normalt inte någon part själv ytterst väcka talan mot motparten för att genomdriva ett framställt krav. Arbetsmiljölagstiftningen är huvudsakligen av offentligrättslig karaktär. Det är Arbetsmiljöverket som utövar tillsyn över att arbetsgivare lever upp till lagens krav och som ytterst genom olika rättsliga och administrativa förfaranden kan genomdriva att så sker.

Skyddsombud kan dock i vissa situationer besluta om s.k. skyddsstopp och det är alltid möjligt för exempelvis en facklig organisation att vända sig till Arbetsmiljöverket om arbetsgivaren inte anses uppfylla sina skyldigheter i arbetsmiljöhänseende.

Eftersom det finns rättsliga och administrativa förfaranden som samhället har inrättat för att kunna genomdriva att arbetsgivare uppfyller kraven i arbetsmiljöregleringen talar skäl för att stridsåtgärder i syfte att utöva påtryckning i sådana frågor ska betraktas som rättstvister i nu aktuellt hänseende. En tvist som har sin grund i att en arbetstagarorganisation anser att arbetsgivaren inte lever upp till sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagen handlar också ytterst om huruvida arbetsgivarens förfarande strider mot den lagen eller inte. Tvisten bör därför också normalt kunna betraktas som en sådan rättstvist som omfattas av fredsplikt enligt den nya bestämmelsen.

Det nuvarande andra stycket i paragrafen bildar ett nytt *tredje stycke* med en kompletterande mening som innebär att en stridsåtgärd ska betraktas som olovlig om den till någon del har ett sådant ändamål som avses i paragrafens nya andra stycke. Enligt Arbetsdomstolens praxis gäller annars att en stridsåtgärd kan betraktas som lovlig även om den till någon del har ett syfte som sett för sig hade inneburit att stridsåtgärden skulle ha betraktats som olovlig, se bl.a. AD 2003 nr 25 och AD 2006 nr 58.

Om en del av det som krävs för att en stridsåtgärd inte ska påbörjas eller för att en sådan åtgärd ska avslutas ingår att motparten ska agera på ett visst sätt i en rättstvist kan den alltså förklaras olovlig. Bestämmelsen är inte avsedd att hindra att frågor om hanteringen av pågående rättstvister mellan parterna diskuteras inom ramen för en intressetvist där påtryckning sker genom stridsåtgärder. Det är exempelvis vanligt att det i samband med att en stridsåtgärd i en intressetvist avslutas mellan parterna träffas överenskommelse om att eventuella rättstvister som har uppstått inom ramen för konflikten ska avskrivas från vidare hantering. Att pågående rättstvister mellan parterna hanteras och diskuteras under en konflikt om intressefrågor innebär självfallet inte i sig att stridsåtgärden ska betraktas som olovlig.

Det nuvarande tredje stycket i paragrafen bildar ett nytt *fyjärde stycke*, med en följdändring för att undanta s.k. indrivningsblockader även från förbudet mot rättstvister i det nya andra stycket.

Förslaget har behandlats i *avsnitt 5.4.4*.

42 a §

I paragrafen har en justering gjorts med innebörd att den föreslagna regeln om en utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal i 42 b § inte ska tillämpas på stridsåtgärder som vidtas med anledning av arbetsförhållanden som MBL inte är direkt tillämplig på. Det innebär att bestämmelsen om en utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal inte ska tillämpas i situationer där inte heller den s.k. Britannia-principen i 42 § första stycket MBL är tillämplig.

Förslaget har behandlats i *avsnitt 6.5.7*.

42 b §

Paragrafen, som är ny, innebär en begränsning av rätten för arbetstagarorganisationer att anordna stridsåtgärder mot arbetsgivare som redan har kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation. Begränsningen gäller utöver det som följer av 42 § första stycket MBL. Det innebär att den s.k. Britanniaprincipen, dvs. förbudet mot stridsåtgärder i syfte att tränga undan tillämpningen av ett kollektivavtal, under samma förutsättningar som i dag kan förhindra stridsåtgärder även om de skulle vara tillåtna enligt den nya bestämmelsen.

Enligt paragrafens *första stycke* får en arbetstagarorganisation inte anordna eller medverka vid en stridsåtgärd i en fråga som omfattas av fredsplikt enligt punktförbuden i 41 § första stycket MBL till följd av ett kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av. Med att en fråga omfattas av fredsplikt avses att en arbetstagarare som är bunden av kollektivavtalet inte lovligen kan vidta stridsåtgärd i frågan och att den arbetstagarorganisation som är part i avtalet därför skulle vara förhindrad att anordna eller medverka i åtgärden enligt 42 § första stycket MBL. Bestämmelsen innebär alltså att den fredsplikt som enligt punktförbuden i 41 § första stycket MBL följer av ett kollektivavtal innebär en fredsplikt också för andra än den kollektivavtalstecknande organisationen (utsträckt fredspliktsverkan).

Den utsträckta fredspliktsverkan av ett kollektivavtal innebär att samma fredsplikt gäller för andra arbetstagarorganisationer som för den kollektivavtalstecknande organisationen. Det innebär att det befintliga kollektivavtalets tillämpningsområde och materiella innehåll avgör också hur långt den utsträckta fredspliktsverkan sträcker

sig. Villkor som inte är reglerade i det befintliga kollektivavtalet omfattas inte av fredsplikt heller i förhållande till andra än den kollektivavtalslutande organisationen. Stridsåtgärder i syfte att reglera villkoren för arbete som inte omfattas av det befintliga kollektivavtalets tillämpningsområde hindras heller inte av den utsträckt fredspliktsverkan. Exempelvis förhindrar inte bestämmelsen att stridsåtgärder vidtas för att reglera villkoren för arbete av tjänstemannakaraktär till följd av ett kollektivavtal som är tillämpligt på arbete som utförs av arbetare.

Svenska bransch- och sektorsavtal betraktas mellan parterna ofta som i princip heltäckande när det gäller regleringen av intressefrågor. Det innebär att en arbetsgivare som är bunden av ett sådant avtal, antingen genom att vara medlem i den kollektivavtalstecknande arbetsgivarorganisationen eller genom ett s.k. hängavtal, med stöd av bestämmelsen under avtalets giltighetstid normalt med framgång kan åberopa fredsplikt i alla eller åtminstone flertalet intressefrågor även i förhållande till andra arbetstagarorganisationer. Är en viss intressefråga oreglerad i avtalet får dock andra arbetstagarorganisationer anordna stridsåtgärder för att reglera villkor i samma utsträckning som den organisation som har kollektivavtalet.

Även s.k. tysta och negativt reglerade villkor i det befintliga kollektivavtalet omfattas av den utsträckt fredspliktsverkan. Det innebär bl.a. att det – när det finns ett tillämpligt kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor på plats – inte heller för andra arbetstagarorganisationer normalt är tillåtet att anordna stridsåtgärder vars ändamål kan anses innebära ett angrepp på arbetsgivarens arbets- och företagsledningsrätt.

Omfattningen av den utsträckt fredspliktsverkan utifrån det befintliga kollektivavtalets materiella innehåll och tillämpningsområde får fastställas genom sedvanliga principer för kollektivavtals-tolkning, ytterst genom en prövning i Arbetsdomstolen.

Eventuell fredsplikt som kollektivavtalsparterna särskilt har avtalat om, dvs. fredsplikt som det skulle utgöra ett kollektivavtalsbrott för part att bryta mot, sträcks inte ut genom bestämmelsen.

Den utsträckt fredspliktsverkan av ett kollektivavtal gäller endast i förhållande till arbetstagarorganisationer. Utrymmet för enskilda arbetstagarare att delta i stridsåtgärder mot arbetsgivaren påverkas inte av bestämmelsen. Om arbetstagaren är medlem i en arbetstagarorganisation kan dock organisationen bryta mot fredsplikten enligt

bestämmelsen om den anordnar eller medverkar vid åtgärden. Med att organisationen medverkar vid åtgärden avses även att den understödjer att åtgärden vidtas.

Den utsträckta fredspliktsverkan av kollektivavtal hindrar inte någon arbetstagarorganisation från att anordna s.k. sympatiåtgärder eller politiska stridsåtgärder i högre utsträckning än vad som gäller för den kollektivavtalsbärande organisationen.

I paragrafens *andra stycke* anges ett antal undantag för när det är tillåtet att anordna en stridsåtgärd utan hinder av den utsträckta fredspliktsverkan enligt första stycket. Undantagen är alternativa, dvs. det är tillräckligt att något av dem är uppfyllda för att en stridsåtgärd ska få vidtas utan hinder av den utsträckta fredspliktsverkan av ett befintligt kollektivavtal.

Det *första undantaget* innebär att en arbetstagarorganisation utan hinder av den utsträckta fredspliktsverkan av ett kollektivavtal får anordna en stridsåtgärd i syfte att med arbetsgivaren teckna ett kollektivavtal som överensstämmer med det befintliga kollektivavtalet. Det saknar därvid betydelse om det med stöd av stridsåtgärden krävs ett avtal som hänvisar till det befintliga kollektivavtalet eller som innehåller samma villkor som det avtalet. Ett kollektivavtal som får krävas med stöd av stridsåtgärder enligt undantagsbestämmelsen kan kallas "tillkommande kollektivavtal".

Det tillkommande kollektivavtalet behöver bara överensstämma med det befintliga avtalet i tillämpliga delar. Det innebär att villkor i avtalet som bara rör förhållandet mellan avtalsparterna och inte är tillämpliga i förhållande till någon annan inte ska ingå vid bedömningen av om villkoren i det befintliga kollektivavtalet och de villkor som krävs överensstämmer med varandra.

I undantagsbestämmelsen anges särskilt att det tillkommande kollektivavtalet måste ha minst samma giltighetstid som det befintliga kollektivavtalet. I det kravet ligger också att det tillkommande avtalet inte genom uppsägning kan upphöra tidigare än vad som eventuellt gäller enligt det befintliga avtalet, exempelvis genom att ha en kortare uppsägningstid. Kräver arbetstagarorganisationen att det tillkommande kollektivavtalet ska ha en kortare bindningstid eller förmånligare uppsägningsregler jämfört med det befintliga avtalet är alltså inte undantaget tillämpligt.

Det *andra undantaget* innebär att en stridsåtgärd utan hinder av den utsträckta fredspliktsverkan av ett befintligt kollektivavtal får

anordnas om arbetstagarorganisationen brukar förhandla om och träffa kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor med arbetsgivaren. Undantaget får sannolikt sin största betydelse i det fallet att ett kollektivavtal har slutits med en organisation som inte kan anses vara en etablerad kollektivavtalspart med arbetsgivaren och där den utsträckta fredsplikten enligt första stycket skulle kunna förhindra stridsåtgärder under tillfälligt kollektivavtalslöst tillstånd mellan etablerade kollektivavtalsparter.

Det bör vara relativt enkelt att fastställa att arbetstagarorganisationen står i ett sådant förhållande till arbetsgivaren att undantaget är tillämpligt. Så bör regelmässigt kunna konstateras vara fallet om parterna historiskt sett har reglerat villkoren för det aktuella arbetet eller den aktuella kategorin arbetstagare med varandra genom kollektivavtal. Tidsaspekten bör dock inte vara ensamt avgörande vid bedömningen. Vilken av flera arbetstagarorganisationer som kan anses vara den som arbetsgivaren brukar förhandla och sluta kollektivavtal med i den mening som avses i undantaget kan förändras över tid. Det kan av omständigheterna i övrigt framgå att ett nytt kollektivavtalsförhållande är avsett att fortgå och av parterna själva betraktas som etablerat.

Det får ytterst lämnas till rättstillämpningen att närmare bedöma huruvida de förutsättningar som anges i undantaget är uppfyllda i det enskilda fallet.

Det *tredje undantaget* innebär att en arbetstagarorganisation utan hinder av den utsträckta fredspliktsverkan av ett befintligt kollektivavtal får anordna stridsåtgärd om det befintliga kollektivavtalet i fråga om lön och andra anställningsvillkor inte i allt väsentligt för arbetstagarna minst motsvarar vad som brukar gälla för det aktuella arbetet eller den aktuella kategorin arbetstagare enligt kollektivavtal i Sverige.

En situation där undantagsregeln kan förväntas aktualiseras är när en stridsåtgärd avser att reglera villkoren för arbete som ett befintligt kollektivavtal är tillämpligt på, men där det avtalet inte överensstämmer med ett sådant bransch- eller sektorsavtal som brukar tillämpas på arbetet. Arbetsgivaren kan exempelvis vara bunden av ett kollektivavtal som på arbetstagarsidan har slutits av ett LO-förbund och som tillämpas på arbete som ett annat LO-förbunds

kollektivavtal brukar reglera villkoren för. I sådana fall är alltså frågan vilket av två branschavtal som kan sägas vara det som brukar tillämpas på arbetet.

Ett annat exempel kan vara att det befintliga kollektivavtalet inte direkt överensstämmer med något branschavtal på arbetsmarknaden. Frågan blir då om avtalets villkor om lön och andra anställningsvillkor håller en tillräckligt hög nivå i förhållande till vad som brukar gälla. Det kan därvid bli fråga om att bedöma huruvida en viss lägre nivå på ett villkor vägs upp av något eller några villkor som avviker till arbetstagarnas fördel i förhållande till vad som brukar gälla enligt det tillämpliga branschavtalet.

För att en sådan jämförelse ska vara relevant ska dock villkoren ha ett naturligt samband med varandra. Lönevillkor i förhållande till villkor om arbetstid har normalt ett sådant naturligt samband, liksom olika villkor om ersättning i förhållande till varandra, som ersättning för obekvämt arbetstid i förhållande till övertidsersättning. Det kan vid bedömningen också vara av betydelse hur betydelsefullt ett visst villkor är för arbetstagarna i den aktuella verksamheten, exempelvis när det gäller i vilken utsträckning arbete typiskt sett sker under obekvämt arbetstid.

Det är tillräckligt att villkoren vid en jämförelse bedöms *i allt väsentligt* motsvara de villkor som brukar gälla enligt kollektivavtal i Sverige. Någon ingående och detaljerad jämförelse mellan villkoren behöver alltså inte göras. För att undantagsbestämmelsen i den nu aktuella situationen ska vara tillämplig är det tillräckligt att det vid en översiktlig bedömning framgår att det befintliga kollektivavtalet inte kan anses hålla en för arbetstagarna lika hög nivå på villkoren som det kollektivavtal som brukar gälla för arbetet i Sverige.

En annan situation där undantagsbestämmelsen kan aktualiseras är när frågan om vilket kollektivavtal som brukar tillämpas i en viss situation beror på vilken kategori arbetstagare som arbetstagaren tillhör. Det fall som särskilt åsyftas är när arbetsgivaren har ett kollektivavtal som är tillämpligt på tjänstemannaarbete i verksamheten, men där kollektivavtal med delvis avvikande innehåll brukar tillämpas utifrån att arbetstagaren har en viss akademisk utbildning. I de fallen ska i den mening som avses i undantagsbestämmelsen ett befintligt kollektivavtal inte anses minst motsvara vad som brukar gälla för den aktuella kategorin arbetstagare.

Det ska understrykas att undantagsbestämmelsen inte är avsedd att ha någon betydelse i fråga om förutsättningarna för att ett eventuellt kollektivavtal som en stridsåtgärd resulterar i också ska få genomslag. Undantagsbestämmelsen har bara betydelse i fråga om vilka krav som med stöd av stridsåtgärder kan framställas utan hinder av den utsträckta fredsplikten.

Bestämmelsens *tredje stycke* innebär att en eventuell gemensam uppfattning mellan den arbetstagarorganisation som är part i det befintliga kollektivavtalet och den organisation som anordnar stridsåtgärden ska tillmätas betydelse vid bedömningen av om förutsättningarna enligt undantagspunkten tre är uppfyllda. Med att en sådan eventuell gemensam uppfattning särskilt ska beaktas avses att det krävs starka objektiva skäl för att det befintliga kollektivavtalet ändå ska ges en utsträckt fredspliktsverkan enligt bestämmelsens första stycke.

Med att parterna är överens i frågan jämställs ett i behörig ordning fattat beslut från en huvudorganisation som båda organisationerna tillhör. Med huvudorganisation avses därvid någon av de i dagsläget tre organisationer som flertalet centrala organisationer på arbetstagsidan i Sverige ingår i, dvs. LO, TCO eller Saco. Med att beslutet ska ha fattats i behörig ordning avses att det ska ha fattats i enlighet med respektive förbunds stadgar eller någon annan ordning för hantering av gränstvister som huvudorganisationen har beslutat om.

Förslaget har behandlats i *avsnitt 6.5*.

11.2 Alternativt förslag till ändring av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

42 b §

Paragrafen, som är ny, innebär att en arbetstagarorganisation inte mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare får anordna en stridsåtgärd i annat syfte än att träffa kollektivavtal och därmed uppnå fredsplikt. Undantag från förbudet gäller sådan sympatiåtgärd som för kollektivavtalsbunden part är tillåten enligt 41 § första stycket samt för sådan indrivningsblockad som avses i nuvarande 41 § tredje stycket MBL.

Vidare hindrar inte bestämmelsen att en arbetstagarorganisation anordnar en stridsåtgärd på grund av annat än förhållandet mellan

arbetsgivare och arbetstagare i den mån en sådan stridsåtgärd är tillåten för den organisation som har kollektivavtal med arbetsgivaren. Det som avses är stridsåtgärder som vidtas i politiska syften, exempelvis en arbetsnedläggelse i syfte att protestera mot eller påverka något politiskt beslut eller något förhållande i samhället.

Däremot hindrar regeln att stridsåtgärder vidtas i syfte att utöva påtryckning i en rättstvist. Stridsåtgärder i sådana situationer vidtas inte i syfte att uppnå fredsplikt genom kollektivavtal.

För att förbudet mot stridsåtgärder över huvud taget ska gälla krävs att arbetsgivaren har ett kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation än den som vidtar åtgärden och som är tillämpligt på sådant arbete som stridsåtgärden syftar till att reglera villkoren för.

Huruvida syftet med en stridsåtgärd är eller har varit att träffa ett kollektivavtal och uppnå fredsplikt får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, där arbetsgivaren bör ha bevisbördan för att syftet med åtgärden inte är eller har varit sådant att åtgärden är lovlig.

Ett exempel där den föreslagna regeln kan innebära att en stridsåtgärd är olovlig är att arbetsgivaren går den stridande arbetstagarorganisationen till mötes i kravet på kollektivavtal men där något sådant avtal på grund av arbetstagarorganisationens handlande ändå inte kommer till stånd. I sådana fall kan ofta finnas skäl att ifrågasätta om ett med stöd av stridsåtgärder framfört krav på kollektivavtal för att uppnå fredsplikt är allvarligt menat.

Ett annat exempel kan vara att det inom ramen för ett medlingsärende läggs fram förslag på kollektivavtal som kan anses vara normalt i den bemärkelsen att det kan anses ligga i linje med hur liknande intressetvister brukar lösas på arbetsmarknaden i situationer där det redan finns ett kollektivavtal som kan tillämpas på det aktuella arbetet. I sådana fall brukar arbetstagarorganisationen få nöja sig med ett s.k. andrahandsavtal som i princip bara får verkningar på organisationsplanet. Accepterar inte arbetstagarorganisationen att det redan finns ett kollektivavtal som reglerar villkoren för arbetstagarna, utan att det rör sig om något undanträngningssyfte som strider mot 42 § första stycket MBL, kan en stridsåtgärd olovligförklaras med stöd av bestämmelsen.

Så bör åtminstone kunna ske om arbetstagarorganisationen trots upprepade försök att hitta en lösning tackar nej till att teckna kollektivavtal och i övrigt agerar på ett sätt som talar för att önskemålet

att teckna kollektivavtal och därmed bli bunden av fredsplikt inte framstår som allvarligt menat.

Ett tredje fall skulle kunna vara att en arbetstagarorganisation går till strid för ett kollektivavtal utan att det är tydligt vad arbetstagarorganisationen kräver i fråga om avtalets innehåll för att en varslad åtgärd inte ska påbörjas eller för att en pågående åtgärd ska avslutas. Om arbetstagarorganisationen trots rimliga uppmaningar från arbetsgivarens eller – i förekommande fall – medlares sida inte tydliggör vilka krav som uppställs i fråga om det önskade kollektivavtalets innehåll bör det ofta kunna konstateras att ett framställt krav på att teckna kollektivavtal inte är seriöst menat. I sådana fall bör en stridsåtgärd kunna förklaras olovlig med stöd av den föreslagna regeln.

Vid bedömningen bör beaktas hur arbetstagarorganisationen historiskt sett har uppträtt i samband med avtalsförhandlingar och stridsåtgärder.

Förslaget har behandlats i *avsnitt 6.6*.

Referenser

Litteratur

- Bergqvist, Olof, Lunning, Lars & Toijer, Gudmund, *Medbestämmandelagen, Lagtext med kommentar*, 2 uppl., Norstedts Juridik 1997.
- Evju, Stein, *The Right to Collective Action under the European Social Charter* 2011.
- Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 5 uppl., Norstedts Juridik 2015.
- Dorssemont, Filip, *The Right to Bargain Collectively, A Matrix for Industrial Relations* s. 249–288, i *The European Social Charter and the Employment Relation*, ed. Bruun, Niklas m.fl., Hart Publishing 2017.
- Gernigon, Bernard, Odero, Alberto & Guido, Horacio, *ILO principles concerning the right to strike*, ILO 2000.
- Glavå, Mats & Hansson, Mikael, *Arbetsrätt*, 3 uppl., Studentlitteratur 2016.
- Harris, David & Darcy, John, *The European Social Charter*, 2 uppl., Transnational Publishers, 2001.
- Herzfeld Olsson, Petra, *Facklig föreningsfrihet som mänsklig rättighet*, Iustus förlag 2003.
- Källström, Kent, Malmberg, Jonas & Öman, Sören, *Den kollektiva arbetsrätten – en lärobok*, Iustus förlag 2016.
- Nyström, Birgitta, *EU och arbetsrätten*, 5 uppl., Wolters Kluwer 2017.
- Schmidt, Folke, *Kollektiv arbetsrätt*, 5 uppl., Norstedts 1965.
- Schmidt, Folke, *Löntagarrätt*, Juristförlaget 1994.
- Schmidt, Folke, *Facklig arbetsrätt*, Juristförlaget 1997.

Sinander, Erik, *Internationell kollektivavtalsreglering, En studie i internationell privaträtt av den svenska modellen för reglering av anställningsvillkor*, Stockholms universitet 2017.

Sjödin, Erik, *Nya fredspliktsregler föreslås efter Lavaldomen – Oppositionen vill utreda på nytt*, EU & arbetsrätt 3 2009.

Offentligt tryck (Sverige)

Propositioner

Prop. 1975/76:105 med förslag till arbetsrättsreform m.m.

Prop. 1991/92:84 om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister m.m.

Prop. 1999/2000:32 Lönebildning för full sysselsättning.

Prop. 2009/10:48 Åtgärder med anledning av Lavaldomen.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.

Prop. 2016/17:107 Nya utstationeringsregler.

Departementsserien

Ds 1994:13 *Lex Britannia*.

Statens offentliga utredningar

SOU 1975:1 *Demokrati på arbetsplatsen – Förslag till ny lagstiftning om förhandlingsrätt och kollektivavtal*.

SOU 1988:49 *Arbetsmarknadsstriden III – Gränstvister, Stridsåtgärder mot små företag*.

SOU 1993:32 *Ny anställningskyddslag*.

SOU 1998:141 *Medling och lönebildning*.

Övriga offentliga publikationer

Arbetsdomstolen årsredovisning 2017, 21-02-2018.

Konstitutionsutskottets yttrande 2009/10:KU5y.

Medlingsinstitutet, *Förekomsten av konflikter på arbetsmarknaden i situationer där arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal*, En rapport från Medlingsinstitutet 2017.

Medlingsinstitutets årsrapport, *Avtalsrörelsen och lönebildningen år 2017*, 2018.

Medlingsinstitutets årsredovisning för år 2017, 21-02-2018.

Rapport från medlingsförhandlingar i tvist mellan APM Terminals Gothenburg AB/Sveriges hamnar å ena sidan och Svenska Hamnararbetarförbundet avdelning 4 å andra sidan, 04-07-2017.

Offentligt tryck (internationellt)

EU

Kommissionens meddelande om handlingsprogram för genomförande av gemenskapsstadgan om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare, KOM(89) 569 slutlig.

Europarådet

Council of Europe, European Social Charter, Committee of Independent Experts on the European Social Charter, Conclusions I (1969), Strasbourg;

Conclusions XIII-2 (1995).

Conclusions XIV-1 (1998).

Council of Europe, European Social Charter, European Committee of Social Rights, Conclusions XV-1 (2002) vol. 1.

Conclusions XV-1 (2002) vol. 2.

Conclusions XVII-1 (2005).

Conclusions XVII-1 (2004).

Conclusions 2004.

Conclusions 2006.

Conclusions XX-3 (2014) .

Digest of the case law of the European Committee of Social Rights
2008, 01-09-2008.

ILO

Expertkommittén

Report of the Committee of Experts on the Application of
Conventions and Recommendations report III (Part 4A)
International Labour Conference, Session 65, 1979.

Report of the Committee of Experts on the Application of
Conventions and Recommendations report III (Part 4A)
International Labour Conference, Session 67, 1981.

Report of the Committee of Experts on the Application of
Conventions and Recommendations report III (Part 1A)
International Labour Conference, Session 87, 1999.

Report of the Committee of Experts on the Application of
Conventions and Recommendations, Report III (Part 4B)
International Labour Conference 81st session, 1994, General
Survey of the Reports on Freedom of Association and the Right
to Organize Convention (No. 87), 1948 and the Right to
Organize and Collective Bargaining Conventions (No. 98),
1949.

Report of the Committee of Experts on the Application of Con-
ventions and Recommendations, Report III (Part 1A) International
Labour Conference 101st session, 2012, General Survey on the
fundamental Conventions concerning rights at work in light of
the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization
2008.

Föreningsfrihetskommittén

Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the
Freedom of Association Committee of the Governing Body of
the ILO, fourth (revised) edition, 1996.

Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, fifth (revised) edition, 2006.

Committee on Freedom of Association, Case 2208, El Salvador, report 330, 2003.

Rättsfall

Europadomstolen

National Union of Belgian Police mot Belgien no 4464/70, dom 1975-10-27.

Schmidt och Dahlström mot Sverige no 5589/72, dom 1976-02-02.

Demir och Baykara mot Turkiet no 34503/97, dom 2008-11-12.

Enerji Yapi-Yol Sen mot Turkiet no 68959/01, dom 2009-04-21.

Syndicatul "Pastorul cel Bun" mot Rumänien no 2330/09, dom 2013-07-09.

National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) mot Storbritannien no 31045/10, dom 2014-04-08.

EU-domstolen

Mål C-341/05, dom 2007-12-18, Laval un Partneri Ltd mot Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan, och Svenska Elektrikerförbundet. Högsta domstolen.

Högsta domstolen

NJA 1935 s. 300.

NJA 1974 s. 36.

Arbetsdomstolen

- AD 1930 nr 52.
- AD 1933 nr 159.
- AD 1937 nr 149.
- AD 1939 nr 24.
- AD 1964 nr 12.
- AD 1972 nr 19.
- AD 1974 nr 14.
- AD 1977 nr 38.
- AD 1978 nr 160.
- AD 1980 nr 15.
- AD 1986 nr 108.
- AD 1986 nr 127.
- AD 1989 nr 120.
- AD 2003 nr 46.
- AD 2003 nr 25.
- AD 2004 nr 96.
- AD 2005 nr 110.
- AD 2006 nr 58.
- AD 2007 nr 55.
- AD 2011 nr 95.
- AD 2012 nr 13.
- AD 2016 nr 31.
- AD 2017 nr 32.

Kommittédirektiv 2017:70

Översyn av rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga vissa ändringar i rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden (undantaget sympatiåtgärder och indrivningsblockader). Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till om det är möjligt och lämpligt att begränsa rätten att vidta stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkor i ett kollektivavtal,
- analysera och ta ställning till om det är möjligt och lämpligt att förändra fredspliktsreglerna i situationer när en arbetsgivare, som är bunden av ett svenskt kollektivavtal i förhållande till en arbetstagarorganisation, utsätts för stridsåtgärder av en annan arbetstagarorganisation,
- undersöka olika alternativ för hur en sådan reglering kan utformas, och
- lämna förslag på de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs.

Utredaren ska ha den svenska arbetsmarknadsmodellen som utgångspunkt för sina överväganden och förslag. Vid utarbetandet av förslagen ska bl.a. Sveriges internationella åtaganden särskilt beaktas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2018.

Rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden

Rätten för arbetstagarorganisationer, arbetsgivare och arbetsgivarorganisationer att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden är grundlagskyddad, och får begränsas genom lag eller avtal (2 kap. 14 § regeringsformen). Räckvidden av grundlagsregleringen har berörts i praxis. Det är dock inte helt klarlagt vad som är en stridsåtgärd och i vilka syften den får vidtas. Det gäller bl.a. frågan i vilken omfattning som stridsåtgärder får vidtas i andra syften än att reglera villkor i kollektivavtal, exempelvis när det gäller att påverka arbetsgivarens beslut i verksamhetsledningsfrågor eller i rättstvister.

Av 41 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen) framgår omfattningen av fredsplikten (dvs. när stridsåtgärder inte är tillåtna) mellan parter som har träffat kollektivavtal. Av 42 § samma lag följer att en arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation inte får anordna eller understödja en olovlig stridsåtgärd. Det finns även annan lagstiftning, t.ex. på det offentliga området, som reglerar fredsplikten. Dessutom finns kollektivavtal som begränsar rätten att vidta stridsåtgärder på olika sätt.

Om arbetstagarorganisationer, arbetsgivarorganisationer eller enskilda arbetsgivare inte är bundna av kollektivavtal gäller dock inte ovan nämnda regler om fredsplikt i medbestämmandelagen.

Det betyder att en arbetsgivare som är bunden av ett svenskt kollektivavtal med en arbetstagarorganisation, varvid fredsplikt gäller dem emellan, i vissa situationer kan utsättas för stridsåtgärder av en annan arbetstagarorganisation. Arbetsdomstolen har uttalat att en arbetstagarorganisation som regel får vidta stridsåtgärder i syfte att träffa kollektivavtal på en arbetsplats där ett annat kollektivavtal redan gäller, även om kollektivavtalet i viss utsträckning skulle strida mot det avtal som redan har träffats (se t.ex. AD 2004 nr 96).

Uppdraget att se över rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden

Ska stridsåtgärder endast få vidtas i vissa syften?

Regeringen värnar den svenska arbetsmarknadsmodellen och parternas autonomi på arbetsmarknaden. Modellen fungerar väl och ger handlingsutrymme för parterna på arbetsmarknaden. Rätten att vidta

stridsåtgärder utgör en viktig och grundläggande del i den modellen. Rättigheten är långtgående och kan medföra omfattande verkningar, även gentemot aktörer som inte är inblandade i en enskild konflikt. Det förutsätter i sin tur att parterna agerar ansvarsfullt och att rättigheten inte nyttjas på annat sätt än vad som är avsett.

Det är inte helt klarlagt i rättspraxis i vilka syften som stridsåtgärder får vidtas. Som utgångspunkt är det enligt regeringens mening naturligt att stridsåtgärder vidtas i syfte att reglera villkor i kollektivavtal. Det finns mot denna bakgrund skäl att närmare utreda denna fråga och överväga om det finns behov av förändringar. Detta gäller dock inte sympatiåtgärder och indrivningsblockader, som omfattas av särskilda regler.

Eftersom stridsåtgärdsrätten endast får begränsas genom lag eller avtal bör det övervägas om det är lämpligt att begränsa den, och i sådana fall hur. Eventuella begränsningar av stridsåtgärdsrätten behöver också prövas mot grundlagen, mot flera av Sveriges internationella åtaganden, bl.a. vissa ILO-konventioner, och mot EU-rätten.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det är möjligt och lämpligt att begränsa rätten att vidta stridsåtgärder (undantaget sympatiåtgärder och indrivningsblockader) när stridsåtgärder vidtas i andra syften än att reglera villkor i ett kollektivavtal, och
- lämna förslag på de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs.

Uppdraget i denna del ska inte beröra fredsplikten mellan kollektivavtalsparter enligt 41 § medbestämmandelagen, till följd av att ett kollektivavtal gäller.

Behövs förändringar av fredspliktsreglerna?

Även när syftet med en stridsåtgärd i och för sig är att träffa kollektivavtal kan det finnas behov av förändringar i fredspliktsreglerna kopplade till samordningen mellan olika organisationer och kollektivavtal. En arbetsgivare som redan är bunden av ett svenskt kollektivavtal med en arbetstagarorganisation kan utsättas för stridsåtgärder av en annan organisation. Den icke kollektivavtalsbundna

organisationen är inte bunden av medbestämmandelagens bestämmelser om fredsplikt till följd av att ett kollektivavtal gäller.

Om det finns konkurrerande organisationer eller kollektivavtal löses detta som huvudregel genom samordning av organisationerna. Det kan uppstå situationer där gränsdragningsfrågor uppkommer mellan närliggande eller överlappande verksamhetsområden. Detta löses vanligen av organisationerna själva, bl.a. genom LO:s organisationsplan samt genom avtal om gränsdragning. Enligt regeringens uppfattning är detta en ordning som fungerar väl och som även fortsättningsvis bör värnas. Dock kan det uppstå situationer där organisationerna saknar egna verktyg för att lösa samordningsfrågan och en arbetsgivare utsätts för stridsåtgärder från en organisation samtidigt som arbetsgivaren redan har ett kollektivavtal med en annan organisation avseende samma arbete. Det ska därför övervägas om det är befogat att förändra fredspliktsreglerna på något sätt. Det är möjligt att detta kan göras på annat sätt än genom en författningsreglerad begränsning av stridsåtgärdsrätten. Ett av alternativen som bör övervägas är inrättandet av en nämnd. Nämndens uppdrag, sammansättning, vilka riktlinjer som nämnden ska använda sig av i sitt beslutsfattande m.m. bör analyseras noga.

Utredaren ska

- analysera och ta ställning till om det är möjligt och lämpligt att förändra fredspliktsreglerna i situationer när en arbetsgivare, som är bunden av ett svenskt kollektivavtal i förhållande till en arbetstagarorganisation, utsätts för stridsåtgärder av en annan arbetstagarorganisation,
- ange hur och på vilket eller vilka sätt ett sådant regelverk skulle kunna utformas och undersöka olika alternativ,
- särskilt undersöka inrättandet av en nämnd, som vid behov skulle kunna fatta beslut t.ex. om samordning mellan konkurrerande kollektivavtal och om vilket kollektivavtal i en viss bransch, för ett visst arbete eller på en viss arbetsplats som ska medföra fredsplikt även för andra arbetstagarorganisationer,
- utreda de eventuella samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs, och
- lämna förslag på de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs.

Konsekvensbeskrivningar

I uppdraget ingår att beräkna eventuella konsekvenser som förslagen kan medföra. Ekonomiska och andra konsekvenser för enskilda personer, för företag och för det allmänna av de förslag som lämnas ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Om förslagen t.ex. innebär ökade kostnader för staten ska dessa redovisas och finansiering föreslås. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha den svenska arbetsmarknadsmodellen som utgångspunkt för sina överväganden och förslag. Utredaren ska även analysera huruvida eventuella ändringar är förenliga med Sveriges internationella åtaganden, bl.a. EU-rätten, den europeiska sociala stadgan och ILO-konventionerna nr 87 angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten samt nr 98 angående tillämpning av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten, och då särskilt beakta stridsåtgärdsrättens koppling till andra grundläggande rättigheter som förhandlingsrätten.

I uppdraget ingår också att redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till regeringsformen – särskilt bestämmelserna om föreningsfrihet och om stridsåtgärder på arbetsmarknaden – och den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Det ingår inte i uppdraget att föreslå grundlagsändringar.

Regeringen gav den 23 februari 2016 Medlingsinstitutet i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av konflikter på den svenska arbetsmarknaden i situationer där en arbetstagarorganisation vidtar stridsåtgärder mot en arbetsgivare som är bunden av ett tillämpligt svenskt kollektivavtal med en annan organisation. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2017. Resultatet av uppdraget ska beaktas i utredningens arbete.

Utredningen ska bedrivas i nära dialog med arbetsmarknadens parter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2018.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
Flexibel rehabilitering. [21]
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
Tid för utveckling. [24]
Vissa fredspliktsfrågor. [40]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
Gräsrotsfinansiering. [20]
Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]
Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. [38]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]
Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]

Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
Konstnär – oavsett villkor? [23]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]
Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]
Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

Näringsdepartementet

- Vägen till självkörande fordon – introduktion Del 1 + 2. [16]
Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. [35]

Socialdepartementet

- Framtidens biobanker. [4]
Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]
Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. [32]

Att bryta ett våldsamt beteende
– återfallsförebyggande insatser
för män som utsätter närstående
för våld. [37]

God och nära vård. En primärvårdsreform.
[39]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda
för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande
som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller
studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet
i centrum – ett ramverk för lärares
och rektorers professionella
utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan
för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodo-
räknande och livslångt lärande. [29]

Rätt att forska. Långsiktig reglering av
forskningsdatabaser. [36]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]