

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-02-08

Närvarande: F.d. regeringsrådet Rune Lavin, justitierådet Ella Nyström och f.d. justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren.

Åtgärder med anledning av Lavaldomen

Konstitutionsutskottet har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande i frågan om 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen är tillämpligt på lagförslagen i regeringens proposition 2009/10:48 Åtgärder med anledning av Lavaldomen. Propositionen innehåller förslag till

1. lag om ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare,
2. lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,
3. lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbets tvister.

Frågan har inför Lagrådet föredragits av utskottsrådet Åse Matz, biträdd av kansliråden Håkan Lundquist och Tommy Larsson.

Frågan föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Konstitutionsutskottet har vid sitt beslut att inhämta Lagrådets yttrande fogat dels en kanslipromemoria som upprättats i ärendet men som utskottet ännu inte tagit ställning till, dels en promemoria som ingetts till utskottet av de ledamöter som tillhör s.

Lagrådets behörighet

Det förfarande som anges i tredje stycket av 2 kap. 12 § regeringsformen (RF) regleras i vissa hänseenden närmare i riksdagsordningen (RO). Lagrådet konstaterar med avseende på bestämmelsen i 5 kap. 1 § andra stycket RO att förfarandet i riksdagen inte nått det stadium att arbetsmarknadsutskottet avgett ett betänkande över förslagen, vilket anmälts i kammaren. Det finns naturligtvis då inte heller något yrkande enligt 2 kap. 12 § tredje stycket RF att lagförslagen ska vila i minst tolv månader. Konstitutionsutskottets handläggning av ärendet kan till följd härav inte anses formellt gälla en prövning enligt 2 kap. 12 § femte stycket RF och föranleda att Lagrådets hörande skulle vara obligatoriskt enligt 4 kap. 11 § tredje stycket RO.

Eftersom konstitutionsutskottets framställning inte angår någon granskning av lagförslag utan gäller inhämtande av yttrande över tillämpligheten av en grundlagsbestämmelse, anser Lagrådet sig inte ha någon skyldighet enligt 8 kap. 18 § RF att yttra sig i den fråga som framställningen innehåller. De lagförslag som den ifrågavarande propositionen innehåller har för övrigt redan granskats av Lagrådet.

Av 4 kap. 11 § första stycket första meningen RO framgår att en statlig myndighet som regel ska lämna upplysningar och avge yttrande, då ett riksdagsutskott begär det. Lagrådet har, som framgår av dess yttrande i bet. 2007/08:JuU24 s. 25 ff. (om ärendet, se också Lavin, Lagrådet och den offentliga rätten 2007–2009 s. 29, 30 f.), ansett att Lagrådet såsom statlig myndighet i princip har en skyldighet att avge ett yttrande enligt den anmärkta bestämmelsen i 4 kap. 11 § första stycket RO. I det följande kommer Lagrådet att avge sitt yttrande med anledning av denna bestämmelse.

Den till Lagrådet hänskjutna frågan

Den fråga som konstitutionsutskottet hänskjutit till Lagrådet för yttrande preciserar inte närmare i vilka hänseenden Lagrådet ska yttra sig över tillämpligheten av 2 kap. 12 § tredje stycket RF på de ifrågavarande lagförslagen. Av den kanslipromemoria som fogats vid utskottets beslut framgår, vilket föredragningen i Lagrådet också bidrog till, att frågan närmare besett gäller huruvida begreppet föreningsfrihet i 2 kap. 1 § första stycket 5 RF kan anses innefatta rätten att vidta fackliga stridsåtgärder. Om så ansågs vara fallet, skulle bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket RF kunna bli tillämpliga.

I 2 kap. RF görs en klar åtskillnad mellan föreningsfrihet och rätten att vidta fackliga stridsåtgärder. I 1 § första stycket definieras föreningsfriheten som en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. I 17 § (ursprungligen 5 §) föreskrivs att förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om annat ej följer av lag eller avtal. Den sistnämnda bestämmelsen tillkom ursprungligen på initiativ av konstitutionsutskottet (KU 1973:26 s. 51 f.). Hur den i 17 § upptagna rättigheten förhåller sig till föreningsfriheten i 1 § tycks inte ha berörts i detta sammanhang. Rättighetsskyddsutredningen var emellertid mycket tydlig på denna punkt. Utredningen förklarade således att den fackliga konflikträtten såsom skild från föreningsfrihetsskyddet inte omfattades av det särskilda beslutsförfarandet (SOU 1978:34 s. 72, 186).

I Europakonventionen regleras föreningsfriheten i artikel 11. I artikelns första punkt föreskrivs att var och en har 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. I en andra punkt föreskrivs bl.a. att utövandet av dessa

rättigheter inte får 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.

I kanslipromemorian hänvisas till domar av Europadomstolen den 12 november 2008 och den 21 april 2009 i målen Demir and Baykara v. Turkey (Appl. Nr 34503/97) respektive Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie (Requete no 68959/01). Domstolen har i det förstnämnda fallet klargjort att rätten att kollektivavtalsförhandla med arbetsgivaren ingår som ett väsentligt element i den fackliga föreningsfriheten och att den följaktligen skyddas av Europakonventionen. I det andra fallet har domstolen kommit att bedöma strejkrätten för offentliganställda mot bakgrund av föreningsfriheten och mötesfriheten. Vad som slutligen torde ha föranlett domstolen att i fallet förklara att en kränkning av artikel 11 skett var att den begränsning som förelåg i form av ett sanktionerat förbud för de offentliganställda att delta i en strejk inte hade visats vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle (jfr andra punkten i artikel 11).

Notabelt är att Europakonventionen saknar en uttrycklig föreskrift om rätten att vidta fackliga stridsåtgärder. Det kan därför förefalla naturligt att domstolen prövar frågor härom i anslutning till artikel 11 i konventionen.

Frågan i Europadomstolens fall har varit huruvida vissa personers föreningsfrihet enligt artikel 11 kan anses ha kränkts i ett konkret fall, medan frågan i Lagrådets aktuella ärende gäller vilken omfattning det särskilda beslutsförfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket RF kan anses ha. Frågorna är av olika beskaffenhet och det förhåller sig också så att de i konventionen förekommande termerna, uttrycken och

begreppen – såsom de preciseras av Europadomstolen – inte kan styra tillämpningen eller tolkningen av ett rättsinstitut i regeringsformen som saknar ett adekvat samband med konventionens fri- och rättighetsregler. Jfr Regeringsrättens yttrande i RÅ 2002 ref. 25. Även om Europadomstolens ovan anmärkta avgöranden skulle kunna tolkas så att rätten till fackliga stridsåtgärder utgör en del av den föreningsfrihet som regleras i artikel 11 i Europakonventionen, kan detta inte anses ha någon betydelse vid bestämmandet av tillämpningsområdet för det särskilda beslutsförfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket RF. Någon konflikt med Europakonventionen kan inte heller uppstå av den anledningen att konventionen väl innehåller regler som blir tillämpliga vid handläggningen av ärenden om påstådda kränkningar av föreningsfriheten men saknar bestämmelser om existensen eller omfattningen av nationella beslutsordningar för parlament.

Lagrådets ställningstagande

Sammanfattningsvis anser Lagrådet att reglerna om det särskilda beslutsförfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket RF ska tolkas mot bakgrund av den inhemska reglering som finns i regeringsformen. Därvid är att märka att rätten till fackliga stridsåtgärder regleras i 2 kap. 17 § RF och således inte inom ramen för föreningsfriheten i 2 kap. 1 § första stycket 5 RF. Eftersom 17 § inte nämns i första stycket av 2 kap. 12 § RF, kan rätten till fackliga stridsåtgärder inte anses ingå bland de fri- och rättigheter som kan föranleda att en lagstiftning som angår denna rätt ska anses höra under 12 §.