

Lagrådsremiss

Utökad fredsplikt på arbetsplatser där det finns kollektivavtal och vid rättstvister

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 28 mars 2019

Ylva Johansson

Catharina Nordlander
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås, genom ändringar i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, att en arbetstagares rätt att vidta eller delta i en stridsåtgärd mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare endast ska få utövas under vissa villkor. Det första villkoret föreslås vara att stridsåtgärden ska ha beslutats i behörig ordning. Det andra villkoret föreslås vara att stridsåtgärden ska syfta till att uppnå kollektivavtalsbundenhet i förhållande till arbetsgivaren. Det tredje villkoret föreslås vara att parterna först ska ha förhandlat om de krav som ställs. Det fjärde villkoret föreslås vara att det inte ska få ställas krav om att det kollektivavtal som arbetstagarorganisationen vill uppnå tränger undan arbetsgivarens befintliga kollektivavtal. Förslaget medför inte någon utökad fredsplikt i förhållande till en arbetsgivare som saknar kollektivavtal för det aktuella arbetet.

I lagrådsremissen föreslås också att det inte ska vara tillåtet för en arbetsgivare eller en arbetstagare att vidta eller delta i en stridsåtgärd för att utöva påtryckning i en rättstvist.

Förslaget påverkar inte rätten att vidta eller delta i sympatiåtgärder, indrivningsblockader eller politiska stridsåtgärder.

Genom regeringens förslag genomförs överenskommelsen från 2018 mellan LO, TCO, Saco och Svenskt Näringsliv om förändrade konfliktregler på svensk arbetsmarknad. Förslaget innebär att de regler enligt huvudavtal och praxis som de etablerade parterna på arbetsmarknaden sedan länge följer förs in i medbestämmandelagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2019.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet	5
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Fredspliktens funktion och reglering	8
4.1	Fredsplikten och dess funktion i den svenska arbetsmarknadsmodellen	8
4.2	Medbestämmandelagens bestämmelser om fredsplikt	9
4.3	Tidigare överväganden om en utökad fredsplikt när arbetsgivaren har ett kollektivavtal och vid rättstvister	10
5	Fredsplikt på arbetsplatser där det finns kollektivavtal	11
5.1	Det finns skäl att utöka fredsplikten när en arbetsgivare är bunden av ett kollektivavtal	11
5.2	Rätten att vidta stridsåtgärder mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare ska få utövas under vissa villkor	16
5.3	Stridsåtgärden ska ha beslutats i behörig ordning (första villkoret).....	22
5.4	Stridsåtgärden ska syfta till att uppnå kollektivavtalsbundenhet (andra villkoret)	22
5.5	Stridsåtgärden ska föregås av förhandlingar (tredje villkoret)	27
5.6	Det ska inte vara tillåtet att ställa krav om undanträngning av arbetsgivarens avtal (fjärde villkoret)	30
5.7	Den villkorade stridsåtgärdsrätten ska inte gälla vid sympatiåtgärder och indrivningsblockader	34
5.8	Det ska inte finnas någon kvarlevande stridsrätt	35
5.9	Förslaget är förenligt med regeringsformen, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden	36
6	Fredsplikt vid rättstvister	40
6.1	Fredsplikten vid rättstvister ska utökas	40
6.2	Det ska vara möjligt att genom kollektivavtal föreskriva en längre gående fredsplikt	44
6.3	Förslaget är förenligt med regeringsformen, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden	44
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	45
8	Konsekvenser	47
8.1	Den svenska arbetsmarknadsmodellen och kollektivavtalens ställning ska stärkas	47
8.2	Vilka berörs av förslagen?	48
8.3	Förekomsten av stridsåtgärder mot arbetsgivare som har kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation	48

8.4	Konsekvenser för arbetstagare och arbetstagarorganisationer	49
8.5	Konsekvenser för arbetsgivare och företag	51
8.6	Samhällsekonomiska konsekvenser	53
8.7	Konsekvenser för det allmänna	55
8.8	Konsekvenser ur ett regionalt perspektiv	56
8.9	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	56
8.10	Konsekvenser i övrigt.....	57
9	Författningskommentar	58
Bilaga 1	Förslag från LO, TCO, Saco och Svenskt Näringsliv om ändrade konfliktregler på svensk arbetsmarknad	63
Bilaga 2	Sammanfattning av promemorian (Ds 2018:40)	70
Bilaga 3	Promemorians lagförslag	71
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna	74

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

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

dels att 4, 42 a och 44 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 41 d och 41 e §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Ett avtal är ogiltigt i den mån det innebär att rättighet eller skyldighet enligt denna lag upphävs eller inskränks.

Genom ett kollektivavtal får det dock göras avvikelser från 11, 12, 14 och 19 §§, 20 § första stycket, 21, 22 och 28 §§, 29 § tredje meningen, 33–40 §§, 43 § andra stycket samt 64 och 65 §§. Kollektivavtalet får inte innebära att mindre förmånliga regler ska tillämpas för arbetstagar sidan än som följer av rådets direktiv 98/59/EG av den 20 juli 1998 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kollektiva uppsägningar, eller av rådets direktiv 2001/23/EG av den 12 mars 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter, båda i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1794.

I ett kollektivavtal får det också föreskrivas längre gående fredsplikt än som anges i 41, 41 a, 41 b och 44 §§ eller ett längre gående skadeståndsansvar än som följer av denna lag.

Ett avtal är ogiltigt i den mån det innebär att *en* rättighet eller skyldighet enligt denna lag upphävs eller inskränks.

I ett kollektivavtal får det också föreskrivas längre gående fredsplikt än som anges i 41, 41 a, 41 b, *41 e* och 44 §§ eller ett längre gående skadeståndsansvar än *det* som följer av denna lag.

41 d §

En arbetstagare får inte vidta eller delta i en stridsåtgärd mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare till stöd för krav i en fråga som är reglerad genom arbetsgivarens kollektivavtal

¹ Senaste lydelse 2017:362.

1. om stridsåtgärden inte i behörig ordning har beslutats av arbetstagarorganisationen,

2. om stridsåtgärden inte har till ändamål att uppnå kollektivavtalsbundenhet mellan arbetsgivaren och arbetstagarorganisationen,

3. om arbetstagarorganisationen inte har förhandlat med arbetsgivaren om de krav som organisationen ställer, eller

4. om arbetstagarorganisationen kräver att arbetsgivaren ska tillämpa det kollektivavtal som organisationen vill uppnå på ett sådant sätt att det tränger undan arbetsgivarens befintliga kollektivavtal.

En stridsåtgärd som strider mot första stycket är olovlig.

Den allmänna förhandlingsrätten i 10 § ska tillämpas vid förhandlingar enligt första stycket även om arbetstagarorganisationen saknar medlemmar som är anställda hos arbetsgivaren. Skyldigheten att förhandla gäller inte om det har funnits hinder mot förhandlingen som inte har berott på arbetstagarorganisationen.

Bestämmelserna i denna paragraf ska inte tillämpas på en stridsåtgärd som har till ändamål att stödja någon annans lovliga stridsåtgärd eller på en indrivningsblockad.

41 e §

En arbetsgivare eller en arbetstagare får inte vidta eller delta i en stridsåtgärd som har till ändamål att utöva påtryckning i andra rättstvister än sådana som omfattas av förbudet i 41 § första stycket 1.

En stridsåtgärd som strider mot första stycket är olovlig.

Första stycket hindrar inte en indrivningsblockad.

42 a §²

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.

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.

Bestämmelserna i 41 d § första stycket 4 och 42 § första stycket ska inte tillämpas när en organisation vidtar åtgärder med anledning av arbetsförhållanden som denna lag inte är direkt tillämplig på.

Trots första stycket ska 41 d § första stycket 4 och 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.

44 §

Har vid förhandling om kollektivavtal part begärt, att i avtalet eller i särskilt avtal skall regleras fråga som avses i 32 §, men blir frågan ej uttryckligt reglerad när kollektivavtal träffas mellan parterna, skall den icke till följd av det träffade avtalet anses omfattad av fredsplikt enligt 41 § vid senare förhandling om frågans reglering i särskilt avtal.

Om en part vid en förhandling om kollektivavtal har begärt att en fråga som avses i 32 § ska regleras i avtalet eller i ett särskilt avtal, men frågan inte har blivit uttryckligt reglerad när avtalet sluts, ska frågan inte till följd av det slutna avtalet anses omfattad av fredsplikt enligt 41 § vid en senare förhandling om reglering av frågan i ett särskilt avtal.

Första stycket ska inte tillämpas om det slutna kollektivavtalet har tillkommit efter en stridsåtgärd mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare i en sådan situation som avses i 41 d §.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.
 2. Bestämmelserna ska inte tillämpas när det gäller en stridsåtgärd som har påbörjats före ikraftträdandet.

² Senaste lydelse 2017:321.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 22 juni 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga vissa ändringar i rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden (dir. 2017:70). Utredningen, som tog namnet Stridsåtgärdsutredningen, överlämnade sitt betänkande Vissa fredspliktsfrågor (SOU 2018:40) i juni 2018. Parallellt med Stridsåtgärdsutredningens arbete förhandlade LO, TCO, Saco och Svenskt Näringsliv om ett partsgemensamt förslag i frågan. Förhandlingarna ledde till en överenskommelse om ändrade konfliktregler på svensk arbetsmarknad som överlämnades till Arbetsmarknadsdepartementet i juli 2018 (dnr A2018/01281/ARM). Parternas förslag finns i *bilaga 1*. Med parternas överenskommelse som grund tog Arbetsmarknadsdepartementet fram departementspromemorian Fredsplikt på arbetsplatser där det finns kollektivavtal och vid rättstvister (Ds 2018:40). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 2* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 3*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Arbetsmarknadsdepartementet (dnr A2019/01812/ARM).

4 Fredspliktens funktion och reglering

4.1 Fredsplikten och dess funktion i den svenska arbetsmarknadsmodellen

Möjligheten för arbetsmarknadens parter att vidta stridsåtgärder är en grundläggande del av den svenska arbetsmarknadsmodellen. Det är också en grundlagsfäst rättighet som endast kan inskränkas genom lag eller avtal och en rättighet som följer av Sveriges internationella åtaganden.

Parterna på arbetsmarknaden kan enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, medbestämmandelagen, sluta kollektivavtal som skapar fredsplikt under avtalsperioden för det arbete som omfattas av avtalet. Fredsplikten innebär att en stridsåtgärd som vidtas under avtalets giltighetstid är olovlig och kan leda till skadestånd eller någon annan påföljd.

Den fredsplikt som kollektivavtalet skapar är en viktig drivkraft för arbetsgivare att teckna kollektivavtal eller ansluta sig till en arbetsgivarorganisation. Den drivkraften är betydelsefull inte minst eftersom den svenska arbetsmarknadsmodellen bygger på principen att frågor om löner och allmänna anställningsvillkor regleras av parterna själva genom kollektivavtal.

4.2 Medbestämmandelagens bestämmelser om fredsplikt

De grundläggande bestämmelserna om fredsplikt finns i 41–44 §§ medbestämmandelagen. Av 41 § följer att fredsplikt gäller för arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av kollektivavtal. I 41 a § finns förbud för arbetsgivare att i samband med en stridsåtgärd hålla inne lön eller någon annan ersättning. Av 41 b § följer ett förbud för arbetstagare att vidta stridsåtgärder mot enmans- eller familjeföretag och av 41 c § följer att stridsåtgärder som vidtas i strid mot lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare är olovliga. I 42 § finns bestämmelser om organisationernas ansvar för fredsplikten och i 42 § bestämmelser om vad som gäller i fråga om organisationernas ansvar i internationella situationer. Av 43 § följer en skyldighet för arbetsgivaren och berörd arbetstagarorganisation att med anledning av stridsåtgärden ta upp överläggning och verka för dess upphörande och av 44 § följer att det i vissa fall finns en kvarlevande stridsrätt trots att parterna har slutit ett kollektivavtal.

Fyra av medbestämmandelagens paragrafer är av särskilt intresse när det gäller de frågor som behandlas i denna lagrådsremiss, dvs. fredsplikt på arbetsplatser där det finns kollektivavtal och vid rättstvister. Dessa paragrafer är 4, 41, 42 och 42 a §§. I 41 § finns de mest centrala bestämmelserna om fredsplikt i de s.k. punktförbuden. Bestämmelserna riktar sig till arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av kollektivavtal. Av paragrafens inledning följer att stridsåtgärder som inte har beslutats i behörig ordning är olovliga. Även stridsåtgärder i sådana rättstvister som har ett samband med kollektivavtalet eller medbestämmandelagen är olovliga. Vidare är stridsåtgärder enligt paragrafen olovliga om de strider mot en bestämmelse om fredsplikt i ett kollektivavtal eller om de har till ändamål att åstadkomma en ändring i avtalet. Stridsåtgärder som avser kommande avtal får inte vidtas innan det gällande avtalet har upphört att gälla. Den fredsplikt som skapas av ett kollektivavtal hindrar således stridsåtgärder för ett nytt kollektivavtal. Sådana åtgärder får vänta tills det uppstår ett avtalslöst tillstånd. Det är vidare enligt paragrafen inte tillåtet att stödja någon annan, när denne inte själv får vidta en stridsåtgärd. Detta innebär att sympatiåtgärder förbjuds i situationer när den primära stridsåtgärden är olovlig.

Av 41 § följer också att paragrafen inte hindrar arbetstagare att delta i en indrivningsblockad, dvs. 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.

Parterna på arbetsmarknaden har enligt 4 § medbestämmandelagen möjlighet att genom kollektivavtal föreskriva en längre gående fredsplikt än den som följer av bl.a. 41 §.

Enligt 42 § första stycket medbestämmandelagen har inte endast arbetsgivare och arbetstagare utan även dessas organisationer ett ansvar för att fredsplikten respekteras. Av paragrafens första stycke anses även den s.k. Britanniaprincipen framgå. Principen innebär att en stridsåtgärd inte är tillåten om den syftar till att tränga undan eller förändra det först tecknade kollektivavtalet.

Enligt 42 a § ska som huvudregel 42 § första stycket om organisationers ansvar för fredsplikten bara tillämpas vid rättsförhållanden som medbestämmandelagen är direkt tillämplig på. I utstationeringssituationer ska 42 § första stycket tillämpas trots att medbestämmandelagen i övrigt inte är tillämplig.

Inom offentlig sektor finns särskilda begränsningar av rätten att vidta stridsåtgärder i lagen (1994:260) om offentlig anställning.

4.3 Tidigare överväganden om en utökad fredsplikt när arbetsgivaren har ett kollektivavtal och vid rättstvister

I dag finns ingen begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare i medbestämmandelagen utöver den s.k. Britanniaprincipen. Principen som anses framgå av medbestämmandelagen innebär att en stridsåtgärd inte är tillåten om den syftar till att tränga undan eller förändra det först tecknade kollektivavtalet. Frågan om en begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare ska införas har dock varit aktuell i tidigare lagstiftningsärenden. Vid införandet av medbestämmandelagen diskuterade Arbetsrättskommittén om det skulle finnas begränsningar av rätten att vidta stridsåtgärder mot en arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal i förhållande till en annan arbetstagarorganisation. Kommittén lade dock inte fram några förslag om sådana begränsningar, utan konstaterade att det var lämpligt att åtminstone tills vidare låta arbetsmarknadens parter komma överens om hur konfliktsituationer av det aktuella slaget skulle hanteras, se betänkandet Demokrati på arbetsplatsen (SOU 1975:1 s. 419). Även senare statliga utredningar har uppmärksammat frågan utan att lägga fram förslag om någon lagstadgad begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare, se betänkandena Arbetsmarknadsstriden (SOU 1988:49) och Medling och lönebildning (SOU 1998:141).

Stridsåtgärdsutredningen föreslog dock 2018 en begränsning av möjligheten att vidta stridsåtgärder mot en arbetsgivare med kollektivavtal (SOU 2018:40). Enligt förslaget skulle en arbetstagarorganisation, med vissa undantag, inte få vidta en stridsåtgärd i en fråga som omfattas av fredsplikt till följd av ett kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av i förhållande till en annan arbetstagarorganisation. I betänkandet föreslogs även att stridsåtgärder i syfte att utöva påtryckning på motparten i rättstvister skulle kunna förklaras olovliga. Förbudet mot stridsåtgärder i rättstvister föreslogs gälla även utanför kollektivavtalsförhållanden.

5 Fredsplikt på arbetsplatser där det finns kollektivavtal

5.1 Det finns skäl att utöka fredsplikten när en arbetsgivare är bunden av ett kollektivavtal

Regeringens bedömning: Kollektivavtalets fredspliktsskapande funktion bör stärkas.

Regeringens förslag: Fredsplikten ska utökas när arbetsgivaren är bunden av ett kollektivavtal.

Promemorians bedömning och förslag: Överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Ungefär hälften av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget att utöka fredsplikten när arbetsgivaren har ett kollektivavtal är positiva till förslaget eller har inga invändningar mot det. *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*, *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)* och *Svenskt Näringsliv* tillstyrker förslaget och har inga synpunkter på förslagets utformning. Flera arbetsgivarorganisationer utöver *Svenskt Näringsliv* är positiva till förslaget, t.ex. *Arbetsgivarföreningen KFO*, *Arbetsgivaralliansen*, *Arbetsgivarverket*, *Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation*, *IDEA – Arbetsgivarförbundet för ideella organisationer*, *Sobona – Kommunala företagens arbetsgivarorganisation* och *Sveriges Kommuner och Landsting*. Arbetsgivaralliansen och Arbetsgivarföreningen KFO anser att promemorians lagförslag är nödvändigt för att bibehålla funktionaliteten av och respekten för den svenska modellen. Sobona – Kommunala företagens arbetsgivarorganisation anger att förslaget i promemorian bygger på en överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter, vilket ger förslaget stor legitimitet. Även *Stockholms stad* anger att det är en styrka att förslaget utgår från en överenskommelse mellan parterna. Arbetstagarorganisationer som *Akademikerförbundet SSR*, *Fackförbundet ST*, *Ledarna*, *Lärarnas Riksförbund* och *Vision* är positiva till förslaget. *Medlingsinstitutet* anger att det är rimligt att begränsa möjligheterna att vidta stridsåtgärder i förhållande till redan kollektivavtalsbundna arbetsgivare. Enligt *Sveriges Arbetares Centralorganisation* bör förslaget avvisas eftersom det enligt organisationen endast gynnar arbetsgivar sidan och det kommer att försvaga arbetstagararnas ställning. *Svenska Hamnarbetarförbundet* anger att förslaget bör avvisas. Även *Brandmännens Riksförbund*, *Journalistförbundet*, ett antal Sekoklubbar och vissa andra remissinstanser är negativa till förslaget, bl.a. *Sveriges Kommunistiska Parti*. *Västsvenska Handelskammaren* anger att förslaget i grunden kommer att stärka den svenska modellen och de grundläggande spelregler som gäller på svensk arbetsmarknad. Enligt *Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)* ligger förslaget i linje med den svenska arbetsmarknadsmodellen och dess betoning av arbetsmarknadsorganisationernas roll och kollektivavtalssystemets betydelse för att reglera arbetsmarknaden och arbetsfred. Samtidigt anger universitetet att det kan ifrågasättas om de

problem på arbetsmarknaden med stridsåtgärder som vidtas mot arbetsgivare som redan är bundna av kollektivavtal är av sådan omfattning att de motiverar så långtgående ingrepp i rätten till stridsåtgärder på arbetsmarknaden som föreslås. *Sveriges Arbetares Centralorganisation* anger att förekomsten av stridsåtgärder, lovliga såväl som olovliga, är marginell. *Fackförbundet ST* och *Vision* understryker vikten av att den samordning som i dag finns mellan olika kollektivavtal som i och för sig kan vara tillämpliga på samma arbete inte störs av en utökad fredsplikt. *Svenska Hamnarbetarförbundet* m.fl. är kritiska till att de avtal och den praxis som huvudorganisationerna och deras medlemsorganisationer tillämpar kodifieras, dvs. att avtalsinnehåll och praxis görs till lagstiftning. *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* anger att det är anmärkningsvärt att det inte görs några allvarliga reflektioner i promemorian när det gäller inskränkningar i en viktig och grundläggande rättighet eller några överväganden beträffande en situation där de etablerade organisationerna gemensamt kan föreslå lagstiftning som begränsar andra organisationers handlingsutrymme. Enligt *Brandmännens Riksförbund* är det inte tillräckligt för att motivera lagstiftning att LO, TCO, Saco och Svenskt Näringsliv har träffat en överenskommelse som enligt riksförbundet i huvudsak inte träffar dem själva. *Företagarna* tillstyrker förslaget men anger att det har saknats insyn och möjligheter att lämna synpunkter under framtagandet av förslaget i parternas överenskommelse. Även *Småföretagarnas riksförbund* anger att det har funnits bristande insyn i lagstiftningsprocessen.

Skälen för regeringens bedömning och förslag

Konsekvenserna av stridsåtgärder mot kollektivavtalsbundna arbetsgivare

Rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden är grundlagsfäst och följer även av flera av Sveriges internationella åtaganden. Möjligheten att vidta stridsåtgärder är också en grundläggande del av den svenska arbetsmarknadsmodellen som enligt regeringens uppfattning är viktig att värna. En viktig distinktion kan dock göras mellan stridsåtgärder som används som ett yttersta påtryckningsmedel i avtalsförhandlingar och stridsåtgärder som används i andra syften. Den förra kategorin främjar att kollektivavtal ingås vilket är angeläget eftersom kollektivavtalet i den svenska arbetsmarknadsmodellen har en viktig funktion dels när det gäller reglering av löner och allmänna anställningsvillkor, dels när det gäller att skapa arbetsfred. Stridsåtgärder som används i andra syften än som påtryckningsmedel i avtalsförhandlingar kan enligt regeringens mening generellt sett inte sägas ha en lika skyddsvärd funktion i den svenska arbetsmarknadsmodellen.

En omfattande stridsåtgärdsrätt mot kollektivavtalsbundna arbetsgivare riskerar att ge incitament för arbetstagarorganisationer att inte sluta kollektivavtal med arbetsgivaren utan att i stället mer kortsiktigt tillvarata medlemmarnas intressen i olika frågor genom att ställa krav med stöd av hot om eller vidtagna stridsåtgärder. För de arbetsgivare som utsätts för stridsåtgärderna kan det skapa en osäkerhet eftersom dessa trots att de har tecknat ett kollektivavtal eller anslutit sig till en kollektivavtalsbärande organisation inte kan utgå från att det råder arbetsfred. Ett sådant agerande

kan därför om det blir allt för omfattande underminera förtroendet för den svenska arbetsmarknadsmodellen. Av dessa skäl anser regeringen att konsekvenserna av stridsåtgärder mot kollektivavtalsbundna arbetsgivare kan vara allvarliga.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* och flera Sekoklubbar, påpekar att Sverige i en internationell jämförelse har förhållandevis få förlorade arbetsdagar på grund av stridsåtgärder. *Sveriges Arbetares Centralorganisation* anger i liknande anda att förekomsten av stridsåtgärder, lovligen såväl som olovligen, är marginell. Regeringen delar uppfattningen att Sverige har en jämförelsevis fredlig arbetsmarknad med få förlorade arbetsdagar. Det utesluter dock inte att stridsåtgärder mot kollektivavtalsbundna arbetsgivare kan få den typen av allvarliga konsekvenser för arbetsmarknadsmodellen som regeringen beskriver ovan.

Det finns anledning att överväga en utökad fredsplikt när en arbetsgivare är bunden av kollektivavtal

LO, TCO och Saco och dess medlemsorganisationer har under lång tid tillämpat regler om utökad fredsplikt i huvudavtal och i förhandlingsordningar. Arbetsmarknadens parter har historiskt sett tagit ett stort ansvar för utformningen av de spelregler som ska gälla när stridsåtgärdsrätten utövas. Enligt regeringens mening är detta huvudskälet till att Sverige har en fredlig arbetsmarknad och även förhållandevis få stridsåtgärder mot kollektivavtalsbundna arbetsgivare. I likhet med *Företagarna* anser regeringen att den fredsplikt som följer av tecknandet av kollektivavtal är en grundsten på svensk arbetsmarknad som är viktig att värna.

LO, TCO, Saco och Svenskt Näringsliv inkom under sommaren 2018 till regeringen med ett förslag om förändrade konfliktregler på svensk arbetsmarknad. Det är regeringens uppfattning att ett sådant partsgemensamt förslag från de organisationer som organiserar det stora flertalet arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmarknaden ger ett brett stöd för ändrade konfliktregler. Det är även en styrka att de centrala organisationerna kommer överens i en sådan viktig fråga för arbetsmarknadens funktionssätt.

Parternas förslag innebär att lagstiftningen ändras i enlighet med den praxis som huvudorganisationerna och deras medlemsorganisationer redan tillämpar och som går tillbaka till Saltsjöbadsavtalet som slöts 1938. Ett tydligt och enhetligt regelverk som bygger på det som redan gäller i dag är ändamålsenligt för hela arbetsmarknaden. Sammantaget med de allvarliga konsekvenser som stridsåtgärder mot kollektivavtalsbundna arbetsgivare kan få finns det, i linje med parternas förslag, anledning att överväga en utökning av fredsplikten när en arbetsgivare har ett kollektivavtal som reglerar det aktuella arbetet.

En utökad fredsplikt får inte störa den fungerande samordning som i dag finns mellan olika kollektivavtal

Det är vanligt på svensk arbetsmarknad att en arbetsgivare har kollektivavtal med flera arbetstagarorganisationer. Inte sällan tillämpas dessa avtal på snarlikt arbete. Det gäller inte minst tjänstemannaavtal som tillämpas på medlemmar i Saco eller TCO och deras medlemsorganisationer. Det

förekommer också att arbetsgivare som bedriver olika typer av verksamhet med flera arbetstagarorganisationer 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 arbetstagar sidan sluts med respektive organisation eller sammanslutning av sådana organisationer och som tillämpas på sådant arbete som respektive arbetstagarorganisationens medlemmar utför hos arbetsgivaren.

Fackförbundet ST och *Vision* understryker vikten av att den samordning som i dag finns mellan olika kollektivavtal som i och för sig kan vara tillämpliga på samma arbete inte störs av en utökad fredsplikt. Även parterna betonar vikten av kollektivavtalssamordningen i sin överenskommelse. Regeringen anser, i likhet med *Fackförbundet ST* och *Vision*, att en reglering som medför en utökad fredsplikt bör utformas så att den inte stör den samordning och praxis som har utvecklats på svensk arbetsmarknad kring konkurrerande avtal och medarbetaravtal. Frågan om samordningen av och gränsdragningen mellan sådana avtal bör även fortsättningsvis hanteras av arbetsmarknadens parter och i yttersta undantagsfall genom en prövning i domstol.

Det bör finnas ett regelverk som gäller för alla organisationer – oavsett om de är medlemmar i huvudorganisationerna

Flera remissinstanser berör frågan om det är lämpligt att de avtal och den praxis som huvudorganisationerna och deras medlemsorganisationer tillämpar kodifieras, dvs. att avtalsinnehåll och praxis görs till lagstiftning. *Svenska Hamnarbetarförbundet* m.fl. är kritiska till en sådan kodifiering. *Hamnarbetarförbundet* påpekar att avtalen ägs av parterna och kan sägas upp. Förbundet anger också att förslaget i promemorian innebär att avtalen blir tvingande lagstiftning för andra än de som har ingått avtalen. *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* anger att det är anmärkningsvärt att det inte görs några allvarliga reflektioner i promemorian när det gäller inskränkningar i en viktig och grundläggande rättighet eller några överväganden beträffande en situation där de etablerade organisationerna gemensamt kan föreslå lagstiftning som begränsar andra organisationers handlingsutrymme. Enligt *Brandmännens Riksförbund* är det inte tillräckligt för att motivera lagstiftning att LO, TCO, Saco och Svenskt Näringsliv har träffat en överenskommelse som enligt riksförbundet i huvudsak inte träffar dem själva.

Regeringen vill med anledning av dessa synpunkter påpeka att förslaget i promemorian utgår från synsättet att kollektivavtalsbundenhet ska medföra särskilda fördelar. Att bundenhet vid kollektivavtal medför fördelar ligger som *Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)* påpekar i linje med principer som kommer till uttryck i flera lagar på arbetsmarknadsområdet. Det gäller inte endast rätten till medbestämmande enligt medbestämmandelagen utan också t.ex. förhandlingsrätt med möjlighet att ingå överenskommelser om turordning enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd, anställningsskyddslagen, och rätten att utse skyddsombud och skyddskommitté enligt arbetsmiljölagen (1977:1160).

Man kan liksom *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* ställa frågan om förslaget i promemorian skulle kunna hämma bildandet av nya arbetstagarorganisationer och göra att organisationer utanför de etablerade huvudorganisationerna och som normalt inte är kollektivavtalsbärande får svårare att etablera sig och reglera sina medlemmars anställningsvillkor i kollektivavtal. Förslaget skulle kunna uppfattas som ett försök från de etablerade organisationerna att försämra förutsättningarna för fristående organisationer att företräda sina medlemmar och kunna växa och konkurrera med de etablerade organisationer som är kollektivavtalsbärande.

Regeringen anser att det ligger ett stort värde i att det finns grundläggande konfliktregler som gäller för alla organisationer på arbetsmarknaden. Sådana regler kan gälla krav på att förhandlingar hålls innan stridsåtgärdsrätten används eller att stridsåtgärder inte används som ett påtryckningsmedel i rättstvister. Om vissa organisationer inte genom avtal förbinder sig att respektera sådana regler, eller inte anser sig bundna av den praxis som flertalet organisationer följer, skapas en situation där olika spelregler gäller på samma arbetsmarknad, och till och med på samma arbetsplats. Enligt regeringens mening är en sådan situation otillfredsställande. När det gäller frågan om ändrade konfliktregler skulle försämra förutsättningarna för fristående organisationer vill regeringen understryka att något förslag som begränsar möjligheten för fristående organisationer att strida för ett eget kollektivavtal inte bör läggas. De s.k. fristående organisationerna bör även kunna företräda sina medlemmars intressen precis som i dag genom att vidta politiska stridsåtgärder, sympatiåtgärder och indrivningsblockader.

Sveriges Arbetares Centralorganisation anger att förslaget i promemorian endast gynnar arbetsgivarsidan och att det kommer att försvaga arbetstagarernas ställning. Enligt regeringens uppfattning har parterna etablerat en grundläggande balans mellan arbetsgivares och arbetstagarers intressen i huvudavtal och praxis när det gäller hur stridsåtgärdsrätten ska användas. Förslaget medför att de regler som gäller enligt huvudavtalen och praxis nu kommer att gälla för hela arbetsmarknaden. Det kan vidare anses betydelsefullt för bägge parter i anställningsförhållandet att incitamentet för en arbetsgivare att träffa ett kollektivavtal som ger arbetsfred värnas eftersom kollektivavtalet har en sådan viktig funktion för att skapa goda arbetsvillkor för arbetstagarerna.

Beredningen av förslaget i promemorian

Vissa remissinstanser har synpunkter på beredningen av förslaget. Några anger att det har funnits brister i kunskapsinhämtningen och saknar utredningsinitiativ för att skapa ett allsidigt kunskapsunderlag. Därutöver efterlyser några remissinstanser mer öppenhet och insyn i beredningsprocessen. *Företagarna* anger bl.a. att det inte är transparent när parterna lämnar in mer eller mindre färdiga förslag som departementet gör till sina och som har förhandlats fram utan insyn eller möjlighet att lämna synpunkter på under framtagandet. Regeringen vill med anledning av dessa synpunkter understryka att några avvikelser från den normala beredningsprocessen av lagförslag inte har gjorts. Ett förslag har tagits fram i en promemoria som sedan har remitterats till berörda myndigheter

och organisationer med normal remisstid enligt beredningskravet i regeringsformen och etablerade rutiner i Regeringskansliet. Att förslaget i promemorian grundar sig på parternas överenskommelse ser inte regeringen som någonting negativt. Tvärtom ser regeringen att det är en styrka att parterna på arbetsmarknaden tar ett stort ansvar för hur spelreglerna för utövandet av stridsåtgärdsrätten utformas. Det borgar också för att det kommer att finnas ett brett stöd för lagstiftningen när den genomförs. När det gäller frågan om kunskapsinhämtning och utredningsinitiativ vill regeringen påminna om att promemorian föregicks av en utredning, Stridsåtgärdsutredningen, som överlämnade sitt betänkande ungefär samtidigt som parterna nådde en överenskommelse. Stridsåtgärdsutredningens betänkande har varit ett viktigt kunskapsunderlag vid utformningen av promemorian och denna lagrådsremiss.

Fredsplikten bör utökas när arbetsgivaren är bunden av ett kollektivavtal
Medbestämmandelagens bestämmelser medför en omfattande fredsplikt för de som är bundna av kollektivavtal i förhållande till varandra. Däremot saknas en tillräcklig garanti för fredsplikten när en arbetsgivare har ett kollektivavtal men utsätts för stridsåtgärder från en arbetstagarorganisation som inte är bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren. Regeringen anser att detta är otillfredsställande eftersom kollektivavtalet bör skapa en omfattande fredsplikt. I syfte att stärka fredsplikten i situationer när arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal bör fredsplikten därför utökas.

5.2 Rätten att vidta stridsåtgärder mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare ska få utövas under vissa villkor

Regeringens förslag: Det ska ställas vissa villkor i medbestämmandelagen för att en arbetstagar ska få vidta eller delta i en stridsåtgärd mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare till stöd för krav i en fråga som är reglerad genom arbetsgivarens kollektivavtal.
En stridsåtgärd som inte uppfyller villkoren ska vara olovlig.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens. Bestämelsen i promemorian har dock en annan redaktionell utformning.

Remissinstanserna: *Fackförbundet ST* framhåller att det är viktigt att förslaget inte medför ett större ingrepp i konflikträtten än absolut nödvändigt. Enligt förbundet är förslaget utformat med nödvändig precision. Flera remissinstanser, bl.a. *Brandmännens Riksförbund*, *Sveriges Arbetares Centralorganisation*, *Svenska Hamnarbetarförbundet* och ett antal Sekoklubbar, varnar för att förslaget kan leda till arbetsgivarkontrollerade arbetstagarorganisationer och avtalsshopping. *Brandmännens Riksförbund*, *Journalistförbundet* och *Svenska Hamnarbetarförbundet* anger att förslaget medför risker för missbruk av fredspliktsinvändningar. Flera remissinstanser, bl.a. *Bankinstitutens Arbetstagarorganisation*, *Företagarna*, *Stockholms stad*, *Svenska Hamnarbetarförbundet* och *Sveriges Kommuner och Landsting*, har synpunkter på vem regleringen riktar sig

till. *Arbetsdomstolen* har synpunkter på lagtextens utformning och på att förslaget tycks kunna bli tillämpligt på sedvanliga förbundsförhandlingar.

Skälen för regeringens förslag

En utökad fredsplikt bör åstadkommas genom att stridsåtgärdsrätten villkoras

Som regeringen har konstaterat är möjligheten att vidta stridsåtgärder en viktig del av den svenska arbetsmarknadsmodellen som bör värnas. Det är därför som *Fackförbundet ST* framhåller viktigt att en utökad fredsplikt inte medför ett större ingrepp i stridsåtgärdsrätten än absolut nödvändigt. Något generellt förbud mot att vidta stridsåtgärder mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare bör enligt regeringens mening inte övervägas eftersom det uppenbart skulle vara för långtgående och ingripande. Ett sådant förbud skulle därtill sannolikt vara oförenligt med Sveriges internationella åtaganden. I stället bör rätten att vidta stridsåtgärder villkoras när det redan finns ett kollektivavtal som reglerar det arbete som stridsåtgärden gäller.

Risken för missbruk av fredspliktsinvändningar

Svenska Hamnarbetarförbundet och flera andra remissinstanser varnar för missbruk av fredspliktsinvändningar från arbetsgiversidan. Sådana invändningar skulle enligt remissinstanserna kunna fungera som ett medel för att skjuta upp eller försvåra användningen av stridsåtgärdsrätten och minska stridsåtgärdernas effektivitet. Invändningar skulle även enligt remissinstanserna kunna minska arbetsgivares intresse av att nå resultat i sakfrågor genom förhandlingar utan att i stället försöka uppnå sina mål genom obstruktion och fredspliktsinvändningar. *Journalistförbundet* anger att införandet av förslaget innebär ett osäkerhetsmoment kring i vilka situationer en arbetsgivare skulle kunna rikta fredspliktsinvändningar mot varslade konfliktåtgärder. De nya reglerna skulle därmed kunna innebära ett större ingrepp i konfliktåtgärden än vad som ursprungligen har avsetts. *Brandmännens Riksförbund* anger att det får antas att makten över stridsåtgärdsbegreppet tillåtlighet i viss mån kommer att hänskjutas till Arbetsdomstolen som är en partssammansatt domstol med ledamöter från de organisationer som vill genomföra förslaget.

Regeringen vill med anledning av dessa synpunkter betona att ett viktigt syfte med förslaget är att det ska finnas en utökad möjlighet att få till stånd en prövning av en stridsåtgärds tillåtlighet. I det ligger att olika frågor som har anknytning till en stridsåtgärd ska kunna underkastas en prövning i domstol. Regeringen vill samtidigt understryka att parterna på arbetsmarknaden även fortsättningsvis har ett ansvar för att utforma spelregler och praxis om hur stridsåtgärdsrätten ska utövas och att parterna historiskt sett har sett till att frågor om stridsåtgärder inte regelmässigt har hänskjutits till Arbetsdomstolen för prövning.

Risken för arbetsgivarkontrollerade arbetstagarorganisationer och s.k. avtalsshopping

Flera remissinstanser, bl.a. *Brandmännens Riksförbund*, *Sveriges Arbetares Centralorganisation*, *Svenska Hamnarbetarförbundet* och ett antal

Sekoklubbar, varnar för att en utökad fredsplikt kan leda till att arbetsgivare får en större valfrihet att välja avtalspart och avtal. Detta kan i sin tur, enligt remissinstanserna, få till följd att det uppstår arbetsgivar-kontrollerade arbetstagarorganisationer, s.k. gula fackföreningar, eller att arbetsgivare väljer att teckna kollektivavtal med de för arbetsgivaren billigaste villkoren, utan att andra arbetstagarorganisationer kan agera, s.k. avtalsshopping.

Den omfattande stridsåtgärdsrätt som i dag finns ger starka incitament för en arbetsgivare att sluta kollektivavtal med en arbetstagarorganisation som för arbetet i fråga organiserar många eller flertalet arbetstagare för arbetet på riksplanet, och ofta även på den aktuella arbetsplatsen. Dessa incitament bör värnas. Därför bör det fortsättningsvis finnas ett stort utrymme för en arbetstagarorganisation att strida för ett eget kollektivavtal, även om arbetsgivaren redan är bunden av ett kollektivavtal som reglerar det aktuella arbetet. Med ett fortsatt stort utrymme för en arbetstagarorganisation att strida för ett eget kollektivavtal finns inte, enligt regeringens uppfattning, någon ökad risk för avtalsshopping. När det gäller riskerna för att arbetsgivar-kontrollerade arbetstagarorganisationer etablerar sig på svensk arbetsmarknad bör det särskilt påminnas om att en arbetstagarorganisation enligt 6 § medbestämmandelagen definieras som en sådan sammanslutning av arbetstagare som enligt sina stadgar ska tillvarata arbetstagarnas intressen i förhållandet till arbetsgivaren. Enligt regeringens uppfattning kan det med anledning av definitionen ifrågasättas om en organisation som har bildats eller som kontrolleras av en arbetsgivare är en arbetstagarorganisation i medbestämmandelagens mening. Om så inte är fallet kan organisationen inte ingå ett kollektivavtal. Förslaget i denna lagrådsremiss ändrar inte på den grundläggande förutsättningen att en arbetstagarorganisation är en sådan organisation som tar tillvara arbetstagares intressen. Någon ökad risk för att arbetsgivar-kontrollerade arbetstagarorganisationer etablerar sig på svensk arbetsmarknad finns därmed inte.

En villkorad stridsåtgärdsrätt bör genomföras genom bestämmelser som riktar sig till arbetstagare

Enligt förslaget i promemorian bör en villkorad stridsåtgärdsrätt rikta sig till arbetstagare och omfatta både organiserade och oorganiserade arbetstagare. *Svenska Hamnarbetarförbundet* är kritiskt till att förslaget i promemorian ensidigt inskränker arbetstagersidans möjlighet att använda stridsåtgärdsrätten. Förbundet menar att förslaget i denna del inte har någon förankring i de senaste årens händelser på den svenska arbetsmarknaden. Även *Brandmännens Riksförbund* ifrågasätter att förslaget endast begränsar arbetstagarorganisationers möjligheter att vidta stridsåtgärder. Enligt regeringens uppfattning bör en villkorad stridsåtgärdsrätt freda arbetsgivare som har bundit sig genom kollektivavtal i större utsträckning än vad dessa arbetsgivare är fredade i dag. Det skydd som finns för arbetstagersidan genom de s.k. punktförbudet i 41 § medbestämmandelagen är enligt regeringens mening tillräckligt för att skydda arbetstagare och arbetstagarorganisationer som är bundna av kollektivavtal.

Sveriges Kommuner och Landsting och *Stockholms stad* föreslår att regleringen ska rikta sig till arbetstagarorganisationer i enlighet med

Stridsåtgärdsutredningens förslag, inte till arbetstagare som föreslås i promemorian. Att rikta regleringen direkt till en enskild arbetstagare kan, enligt staden, medföra att regleringen blir svår att förstå för arbetsgivaren och medföra tillämpningssvårigheter för båda parter. *Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation* anger att det är bra att förslaget riktar sig direkt till arbetstagare, och därigenom indirekt till arbetstagarorganisationer. *Företagarna* tillstyrker att regleringen riktar sig mot arbetstagare trots att det kan innebära vissa svårigheter i tillämpningen.

När det gäller frågan om regleringen ska rikta sig till arbetstagare eller till arbetstagarorganisationer kan regeringen i viss mån hålla med de remissinstanser som anger att det vore rimligt att rikta bestämmelsen mot en arbetstagarorganisation eftersom det är dessa som ingår kollektivavtal och inte enskilda arbetstagare. Regeringen menar dock att det är viktigt att även oorganiserade arbetstagare och arbetstagare som är medlemmar i en organisation men som agerar utan stöd från sin organisation omfattas av förslaget. Det bör också påminnas om att arbetstagarorganisationer också har ett ansvar för fredsplikten enligt 42 § medbestämmandelagen. En reglering som riktar sig till arbetstagare träffar därför indirekt även dessas organisationer. Till sist anser regeringen att en reglering som riktar sig till arbetstagare systematiskt ligger i linje med andra bestämmelser om fredsplikt i medbestämmandelagen, inte minst punktförbudet i 41 § som riktar sig till arbetsgivare och arbetstagare och inte dessas organisationer.

Arbetsdomstolen ställer frågan om regleringen riktar sig till en arbetstagare, dvs. oavsett om han eller hon är bunden av arbetsgivarens kollektivavtal eller inte. Om det inte är avsikten bör bestämmelsen enligt domstolen ändras så att det framgår att den riktar sig till arbetstagare som inte är bundna av arbetsgivarens kollektivavtal. Enligt regeringens uppfattning skulle en reglering som riktar sig till såväl bundna som obundna arbetstagare kunna leda till situationer då en stridsåtgärd både är olovlig enligt något av punktförbudet i 41 § och enligt den nu föreslagna villkorade stridsåtgärdsrätten. Samtidigt befarar regeringen att det skulle kunna uppstå luckor i regleringen om den endast riktar sig till obundna arbetstagare. Man skulle t.ex. kunna tänka sig att arbetstagaren är bunden av ett kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren och vidtar en stridsåtgärd till stöd för krav i en fråga som inte är reglerad genom avtalet men som är reglerad genom ett annat avtal som arbetsgivaren är bunden av. I en sådan situation bör den villkorade stridsåtgärdsrätten gälla enligt regeringens mening. Därför anser regeringen att regleringen bör rikta sig till en arbetstagare oavsett om han eller hon är bunden av arbetsgivarens kollektivavtal. En följd av detta blir att en stridsåtgärd för bundna arbetstagare kan vara olovlig både enligt punktförbudet i 41 § medbestämmandelagen och enligt den nu föreslagna villkorade stridsåtgärdsrätten. Regeringen ser dock inte att detta kan leda till några tillämpningsproblem.

Den villkorade stridsåtgärdsrätten ska gälla oavsett vilken typ av kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av

Enligt 23 § medbestämmandelagen är ett kollektivavtal ett skriftligt avtal mellan en arbetsgivarorganisation eller en arbetsgivare och en arbetstagarorganisation om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Inom denna definition rymms

många olika typer av avtal, t.ex. huvudavtal, avtal om medbestämmande och avtal om löner och allmänna anställningsvillkor. Gemensamt för alla dessa kollektivavtal är att de får till följd att fredsplikt enligt 41 § medbestämmandelagen råder mellan parterna under avtalstiden. Fredspliktens omfattning bestäms inte endast av kollektivavtalets ordalydelse, utan det finns även s.k. tysta utfyllnadsregler eller dold reglering som medför fredsplikt.

Arbetsdomstolen anger att promemorians förslag är utformat så att det inte bara omfattar arbetsgivare som är bundna av sedvanliga förbundsavtal, utan omfattar varje kollektivavtal i medbestämmandelagens mening. Enligt domstolen bör det övervägas om inte promemorians förslag i denna del ger upphov till tillämpningsproblem och går längre än vad som krävs för att uppnå syftet att stärka fredsplikten.

Regeringen instämmer att bundenhet till alla olika typer av kollektivavtal skulle kunna leda till vissa tillämpningsproblem. Framför allt skulle det kunna leda till svårigheter för den som inte är avtalspart att avgöra vad som regleras genom avtalet och vad som faller utanför avtalets tillämpningsområde, särskilt om det inte är fråga om ett sedvanligt förbundsavtal. En konsekvens av detta skulle kunna vara att det uppstår en osäkerhet om en stridsåtgärd får vidtas eller inte. Det går inte att bortse från risken för en sådan osäkerhet och att det skulle kunna få en dämpande verkan på viljan att vidta stridsåtgärder. Samtidigt kan regeringen konstatera att den nu diskuterade osäkerheten även gäller i dag vid tillämpningen av Britanniapincipen eftersom en organisation måste förhålla sig till ett kollektivavtals innehåll för att avgöra om en stridsåtgärd riskerar att tränga undan dess tillämpning.

Det kan konstateras att en avgränsning till en viss typ eller till vissa typer av kollektivavtal skulle leda till fördelar för arbetsgivare som normalt tecknar sådana avtal. Att endast arbetsgivare som är bundna av sedvanliga förbundsavtal ska få fördel av den villkorade stridsåtgärdsrätten är enligt regeringens uppfattning en mindre lämplig särbehandling av arbetsgivare som normalt inte är bundna av sådana avtal. Därför bör den villkorade stridsåtgärdsrätten inte begränsas till att gälla vid bundenhet till endast vissa kollektivavtal.

Den villkorade stridsåtgärdsrätten ska gälla vid en stridsåtgärd till stöd för krav i en fråga som är reglerad genom arbetsgivarens kollektivavtal

Enligt promemorians förslag ska den villkorade stridsåtgärdsrätten gälla om arbetsgivaren redan är bunden av ett kollektivavtal för arbetet i fråga. Enligt *Arbetsdomstolen* är det oklart vad som avses med uttrycket arbetet i fråga. Om det är arbete som faller inom kollektivavtalets sakliga tillämpningsområde är det enligt domstolen lämpligt att använda formuleringen som finns i 26 § medbestämmandelagen. I den paragrafens första stycke anges att ett kollektivavtal som har slutits av en arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation inom sitt tillämpningsområde även binder en medlem i organisationen. *Arbetsdomstolen* anger också att det som möjligen avses är att arbetstagaren sysselsätts i arbete inom kollektivavtalets tillämpningsområde.

Den villkorade stridsåtgärdsrätten bör skydda arbetsgivare som har slutit ett kollektivavtal för ett visst arbete. När ett avtal har slutits för arbetet bör

stridsåtgärder endast få vidtas av en annan arbetstagarorganisation om de uppfyller ett antal villkor. Det skulle dock leda för långt om den villkorade stridsåtgärdsrätten skulle omfatta varje stridsåtgärd så snart arbetsgivaren är bunden av ett kollektivavtal. En bättre ordning är att den villkorade stridsåtgärdsrätten begränsas till när en stridsåtgärd gäller en fråga som omfattas av kollektivavtalets tillämpningsområde. Regeringen delar Arbetsdomstolens uppfattning att detta kan komma till uttryck tydligare i lagtexten än vad som är fallet i promemorians lagförslag. Lagtexten bör därför formuleras så att det framgår att den villkorade stridsåtgärdsrätten gäller vid en stridsåtgärd till stöd för krav i en fråga som är reglerad genom arbetsgivarens kollektivavtal.

Sedvanliga förbundsförhandlingar inom avtalsrörelsen

Arbetsdomstolen anför att förslaget i promemorian tycks kunna bli tillämpligt på sedvanliga stridsåtgärder som vidtas mellan de etablerade arbetsmarknadsparterna i samband med avtalsrörelser eftersom det mellan parterna gäller olika kollektivavtal, t.ex. om förhandlingar, pensioner och försäkringar, som ska tillämpas på berörda arbetstagare även vid s.k. avtalslöst tillstånd, dvs. när förbundsavtal om löner och allmänna anställningsvillkor inte gäller.

Regeringen instämmer i Arbetsdomstolens bedömning. Samtidigt kan regeringen konstatera att om stridsåtgärden gäller en fråga som inte omfattas av ett tillämpligt kollektivavtal kommer den villkorade stridsåtgärdsrätten inte att gälla. Så skulle t.ex. kunna vara fallet om arbetsgivaren är bunden av ett förbundsavtal som inte reglerar lön utan att lönefrågor regleras i ett särskilt avtal. I ett sådant fall skulle den arbetstagarorganisation som är bunden av förbundsavtalet kunna vidta stridsåtgärder i lönefrågan när löneavtalet har löpt ut, utan att den villkorade stridsåtgärdsrätten skulle gälla. Om i stället ett eller flera av arbetsgivarens kollektivavtal omfattar frågan kan den villkorade stridsåtgärdsrätten enligt regeringens uppfattning bli tillämplig. Som Arbetsdomstolen konstaterar innebär det emellertid inte att stridsåtgärderna skulle vara otillåtna eftersom de normalt skulle föregås av sedvanliga avtalsförhandlingar och syfta till att ett nytt avtal ingås.

En stridsåtgärd som vidtas i strid med den villkorade stridsåtgärdsrätten ska vara olovlig

Liksom när det gäller stridsåtgärder i strid med punktförbuden i 41 § medbestämmandelagen bör stridsåtgärder som strider mot den villkorade stridsåtgärdsrätten vara olovliga. Att en stridsåtgärd är olovlig medför att även en arbetstagarorganisation har ett ansvar för stridsåtgärden enligt 42 § medbestämmandelagen.

5.3 Stridsåtgärden ska ha beslutats i behörig ordning (första villkoret)

Regeringens förslag: En stridsåtgärd ska ha beslutats i behörig ordning av arbetstagens organisation.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås inte att det ska framgå av lagtexten att stridsåtgärden ska ha beslutats av arbetstagarorganisationen.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har haft synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Enligt punktförbuden i 41 § första stycket medbestämmandelagen är det inte tillåtet för kollektivavtalsbundna arbetstagare att vidta stridsåtgärder som inte har beslutats i behörig ordning. I 25 § lagen om offentlig anställning anges på ett motsvarande sätt att en arbetstagare får delta i en stridsåtgärd bara efter beslut av den arbetstagarorganisation som har anordnat stridsåtgärden. I promemorian föreslås att detta även ska gälla för obundna arbetstagare som vidtar stridsåtgärder mot kollektivavtalsbundna arbetsgivare. Detta framgår dock inte av promemorians lagförslag. Enligt regeringens uppfattning talar tydlighets-skäl och systematiska skäl för att det direkt av lagtexten bör framgå att en stridsåtgärd ska ha beslutats i behörig ordning för att vara tillåten.

5.4 Stridsåtgärden ska syfta till att uppnå kollektivavtalsbundenhet (andra villkoret)

Regeringens förslag: En stridsåtgärd ska ha till ändamål att kollektivavtalsbundenhet uppnås mellan parterna.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens. Bestäm-melsen i promemorian har dock en annan redaktionell utformning.

Remissinstanserna: *Göteborgs Stad* anger att syftet med den fria strejkrätten är att parterna så snabbt som möjligt ska ingå ett kollektivavtal som leder till fredsplikt under avtalsperioden. *Västsvenska Handelskammaren* framhåller att den fredsplikt som följer av ett kollektivavtal är en av-görande drivkraft för arbetsgivare att vilja teckna kollektivavtal. *SGS studentbostäder i Göteborg fastighetsanställdas fackklubb* anger att det inte är korrekt att konflikträttens syfte är att det så snabbt som möjligt tecknas kollektivavtal och att arbetsfred därmed uppnås under avtals-perioden. Fackförbundet menar att konflikträtten inte har något avsett syfte utöver att tillvarata arbetstagarnas intressen. Vissa andra remissinstanser instämmer i denna kritik, bl.a. några Sekoklubbar. *Svenska Hamnarbetar-förbundet*, *Sveriges Arbetares Centralorganisation* och *Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)* har synpunkter på hur syftet ska kunna fastställas. *Svenska Hamnarbetarförbundet* anger att det är för tidskrävande att lösa akuta arbetsmiljörisiker genom att teckna kollektivavtal och att man därför bör undanta arbetsmiljöfrågor från förbudet mot stridsåtgärder i de fall parterna inte har någon kollektivavtalsrelation, i synnerhet när det gäller akuta arbetsmiljörisiker. Enligt *Sveriges Arbetares*

Centralorganisation kan förslaget leda till att endast stridsåtgärder för att kräva kollektivavtal liknande de som tecknas av de etablerade parterna godkänns. *Arbetsdomstolen* anger att promemorians lagtext enligt sin ordalydelse tycks utesluta s.k. politiska strejker.

Skälen för regeringens förslag

Det ska ställas krav på att stridsåtgärden ska syfta till att arbetsgivaren blir bunden av kollektivavtal

I promemorian föreslås att det ska ställas krav på att en stridsåtgärd har till ändamål att uppnå ett kollektivavtal som medför fredsplikt mellan arbetsgivaren och den arbetstagarorganisation som har vidtagit stridsåtgärden.

Det kan inledningsvis konstateras att stridsåtgärder på arbetsmarknaden kan ha olika syften. I och inför avtalsförhållanden kan de vara ett medel för att ekonomiskt sätta press på motparten. Även om stridsåtgärder typiskt sett på den svenska arbetsmarknaden vidtas i samband med kollektivavtalsförhandlingar för att uppnå kollektivavtal kan de också vidtas i andra syften. Arbetstagersidan kan t.ex. strejka för att uttrycka missnöje med arbetsmiljöförhållanden eller med hur arbetsgivaren väljer att driva sin verksamhet, utan att det finns en avsikt att dessa frågor ska regleras i kollektivavtal.

Förslaget syftar huvudsakligen till att stärka kollektivavtalet som fredspliktskapande instrument. Mer specifikt syftar det till att minska utrymmet för stridsåtgärder när en arbetsgivare har tecknat ett kollektivavtal. Som regeringen redan har konstaterat är det inte aktuellt att överväga något generellt förbud mot stridsåtgärder i situationer då arbetsgivaren redan är bunden av ett kollektivavtal. Mot bakgrund av att majoriteten av parterna på arbetsmarknaden ser stridsåtgärder främst som ett medel som ska användas i samband med avtalsförhandlingar och att kollektivavtalsbundenhet bör uppmuntras bör det ställas krav på att stridsåtgärden ska syfta till att arbetsgivaren blir bunden av ett kollektivavtal.

Arbetsdomstolen anger att det är svårt att förstå vad som avses med uttrycket som medför fredsplikt i promemorians förslag. Läst för sig framstår uttrycket enligt domstolen som överflödigt. *Arbetsdomstolen* anger dock att avsikten kan vara att det endast är stridsåtgärder som syftar till att uppnå kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor som ska vara tillåtna eftersom endast sådana avtal enligt domstolen ger en mer heltäckande fredsplikt.

Enligt regeringens uppfattning skulle konsekvenserna av ett krav på att stridsåtgärden ska syfta till att ett kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor ingås vara allt för långtgående. Med ett sådant krav skulle det nämligen inte vara möjligt att vidta stridsåtgärder för kollektivavtal som reglerar ett fåtal anställningsvillkor eller någon annan fråga, t.ex. arbetstagens medbestämmanderätt. Därför bör villkoret inte vara att stridsåtgärden ska ha till ändamål att uppnå kollektivavtal om lön och andra anställningsvillkor. Det bör samtidigt påminnas om att kollektivavtal ofta har en mer omfattande fredspliktsverkan än vad avtalsinnehållet kan ge sken av eftersom det anses finnas s.k. dold reglering i kollektivavtalen. Kollektivavtal anses ofta på grund av sådan dold reglering medföra ett begränsat utrymme för stridsåtgärder under avtalstiden.

Fredsplikten följer, som Arbetsdomstolen påpekar, av bestämmelserna om fredsplikt i medbestämmandelagen. Regeringen instämmer därför att det i lagtexten inte behöver anges att kollektivavtalet ska medföra fredsplikt.

Hur syftet ska fastställas

Med ett krav på att en stridsåtgärd mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare ska syfta till att arbetsgivaren blir bunden av kollektivavtal kommer principerna för hur syftet ska fastställas att vara viktiga. När det gäller dessa principer bör det påminnas om att Arbetsdomstolen redan i dag har fastställt syftet med en stridsåtgärd vid tillämpningen av punktförbuden i 41 § medbestämmandelagen. Flera remissinstanser har emellertid angett att förslaget i promemorian riskerar att leda till särskilda svårigheter att fastställa syftet med en stridsåtgärd och att de principer som vägleder bedömningen kan missgynna fristående arbetstagarorganisationer som inte brukar vara bundna av kollektivavtal. *Svenska Hamnarbetarförbundet* anger t.ex. att det finns stora risker med promemorians förslags vaga riktlinjer för att bedöma trovärdigheten gällande arbetstagarorganisationers krav på kollektivavtal, där Arbetsdomstolen blir tvungen att göra prövningar inte bara utifrån ägerandet under den aktuella konflikten, utan även utifrån den fackliga organisationens historik och vad som kan betraktas som rimliga fackliga avtalskrav.

Enligt regeringens uppfattning bör domstolen göra en helhetsbedömning av olika omständigheter för att fastställa om syftet med en stridsåtgärd är att uppnå kollektivavtalsbundenhet. Omständigheter som bör kunna anses tala för att syftet är att uppnå kollektivavtalsbundenhet är t.ex. att parterna brukar vara bundna av kollektivavtal i förhållande till varandra. Omständigheter som talar emot att ett sådant syfte finns bör kunna vara att arbetstagarorganisationen inte har lyckats konkretisera sina krav i avtalsförhandlingarna eller att kraven är uppenbart orimliga. Däremot bör inte rimligheten i de krav som ställs i övrigt vägas in i bedömningen eftersom det i den svenska arbetsmarknadsmodellen i stor utsträckning har lämnats till arbetsmarknadens parter att komma överens om vilka arbets- och anställningsvillkor som ska gälla och avgöra vad som är rimliga villkor. I fastställande av syftet kommer protokoll från förhandlingar bli betydelsefulla, dvs. dokumentation om hur en organisation har handlat inledningsvis innan stridsåtgärder har påbörjats. I övrigt vill regeringen hänvisa till förslagets författningskommentar där frågor om hur syftet bör bedömas behandlas mer utförligt.

Stridsåtgärder i syfte att påverka beslut i arbets- och företagsledningsfrågor och att visa missnöje med arbetsmiljöförhållanden

Förslaget om att det ska ställas krav på att stridsåtgärderna syftar till att uppnå kollektivavtalsbundenhet skulle få till följd att stridsåtgärder i syfte att påverka beslut i arbets- och företagsledningsfrågor och visa missnöje med arbetsmiljöförhållanden skulle vara otillåtna.

När det gäller stridsåtgärder i syfte att påverka arbetsgivarens beslut i arbets- och företagsledningsfrågor kan det konstateras att sådana åtgärder enligt Arbetsdomstolens praxis i dag är olovliga inom kollektivavtalsförhållanden. Förslaget skulle således få till följd att det som i dag gäller

inom kollektivavtalsförhållandet också skulle gälla för arbetstagare som inte är bundna av kollektivavtal med arbetsgivaren, dvs. det skulle vara förbjudet att vidta stridsåtgärder i syfte att påverka arbetsgivarens beslut i arbets- och företagsledningsfrågor.

När det gäller stridsåtgärder som syftar till att uttrycka missnöje med arbetsmiljöförhållanden anger *Svenska Hamnarbetarförbundet* att det är för tidskrävande att lösa akuta arbetsmiljörisker genom att teckna kollektivavtal. Därför menar förbundet att man bör undanta arbetsmiljöfrågor från förbudet mot stridsåtgärder i de fall parterna inte har någon kollektivavtalsrelation, i synnerhet när det gäller akuta arbetsmiljörisker.

Regeringen vill med anledning av hamnarbetarförbundets synpunkter betona att det genom arbetsmiljölagen, medbestämmandelagen och annan lagstiftning finns effektiva möjligheter för arbetstagarinflytande i arbetsmiljöfrågor. Vid akut fara kan t.ex. skyddsombud enligt 6 kap. 6 a och 7 §§ arbetsmiljölagen begära åtgärder eller bestämma att arbetet ska avbrytas i avvaktan på ställningstagande av Arbetsmiljöverket.

Den arbetstagarorganisation som har eller brukar ha kollektivavtal med arbetsgivaren har ett större inflytande över arbetsmiljöarbetet än den organisation som inte har ett kollektivavtalsförhållande med arbetsgivaren, bl.a. genom möjligheten att utse skyddsombud och skyddskommittéer. Samtidigt bör det framhållas att även om skyddsombud och skyddskommittéer normalt utses av den lokala arbetstagarorganisation som är eller brukar vara bunden av kollektivavtal med arbetsgivaren, ska skyddsombud och skyddskommittéer enligt arbetsmiljölagen företräda alla arbetstagare, oberoende av organisationstillhörighet. Därmed kan skyddsombud på arbetsplatsen uppmärksamma akuta arbetsmiljörisker för en grupp arbetstagare även om de är utsedda av en annan arbetstagarorganisation. Regeringen vill även påminna om att medbestämmandelagen ska tillämpas parallellt med bestämmelser i annan lagstiftning när det gäller samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare, jfr regeringens proposition Lag om medbestämmande i arbetslivet (prop. 1975/76:105 bilaga 1 s. 331). Detta innebär bl.a. att den förhandlingsrätt som tillkommer en arbetstagarorganisation enligt medbestämmandelagen även gäller i arbetsmiljöfrågor. Denna förhandlingsrätt gäller också för en arbetstagarorganisation som inte har ett kollektivavtalsförhållande med arbetsgivaren.

När det gäller risker för liv, hälsa och säkerhet vill regeringen påpeka att sådana risker kan uppmärksammas på olika sätt. Arbetstagare har t.ex. möjlighet att skyddat slå larm om allvarliga missförhållanden enligt lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Sådana larm kan göras internt eller till en arbetstagarorganisation, men också under vissa förutsättningar till en tillsynsmyndighet eller till allmänheten.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det finns andra och effektivare sätt att uppmärksamma arbetsmiljörisker på en arbetsplats än att en arbetstagarorganisation vidtar stridsåtgärder. Något undantag för arbetsmiljöfrågor från den villkorade stridsåtgärdsrätten bör därför inte göras.

Politiska stridsåtgärder

Arbetsdomstolen anger att promemorians lagtext enligt sin ordalydelse tycks utesluta s.k. politiska strejker såväl för kollektivavtalsbundna organisationer och arbetstagare som för utanförstående organisationer och arbetstagare i arbete som omfattas av kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av.

När det gäller politiska stridsåtgärder finns särskilda inskränkningar av rätten att genomföra sådana inom den offentliga sektorn i 23 § lagen om offentlig anställning. Inom den privata sektorn anses en i behörig ordning beslutad politisk stridsåtgärd inom kollektivavtalsförhållanden vara tillåten under förutsättning att det är en kortvarig åtgärd av protest- eller demonstrationskaraktär. Om åtgärden är avsedd att pågå under en längre tid, kan den strida mot 41 § medbestämmandelagen genom att den också anses beröva arbetsgivaren dennes företagsledningsrätt. Vad som gäller på den privata sektorn utanför kollektivavtalsförhållanden är dock mer oklart, se SOU 2018:40 s. 99.

Förslaget i denna lagrådsremiss innebär att en stridsåtgärd som inte har samband med krav mot arbetsgivaren och som inte gäller någon fråga som regleras genom arbetsgivarens kollektivavtal inte omfattas av förslaget. På så sätt omfattas inte t.ex. en arbetsnedläggelse i syfte att protestera mot ett politiskt beslut eftersom det inte rör sig om en åtgärd som har sin grund i krav som ställs mot arbetsgivaren och som avser någon fråga som omfattas av arbetsgivarens kollektivavtal. Därmed begränsas inte det utrymme som i dag finns att vidta politiska stridsåtgärder.

Olika former av föreningsdemokrati ska respekteras och avtalsfrihet ska råda

Enligt *Sveriges Arbetares Centralorganisation* kan förslaget leda till att endast stridsåtgärder för att kräva kollektivavtal liknande de som tecknas av de etablerade parterna godkänns. Detta skulle vara till nackdel för organisationer som har en annan syn på föreningsdemokrati och medlemsinflytande. Enligt *Sveriges Arbetares Centralorganisation* är det också problematiskt att organisationens tradition att inte teckna kollektivavtal riskerar att ligga vissa organisationer till last genom att hänsyn enligt förslaget ska tas till organisationens tidigare agerande. Det framstår enligt *Sveriges Arbetares Centralorganisation* som orimligt att en arbetstagarorganisation inte ska kunna ändra sin strategiska hållning i förhållande till exempelvis kollektivavtal. *Sveriges Arbetares Centralorganisation* anger vidare att om förslagets syfte är att komma till rätta med konflikten liknande den i Göteborgs hamn genom tillägg i medbestämmandelagen, så vore det mer ändamålsenligt att i stället införa en regel om att arbetsgivaren, i den mån denne vill teckna kollektivavtal över huvud taget, måste teckna detta med den arbetstagarorganisation som organiserar flest arbetstagare på arbetsplatsen i berörd yrkeskategori.

Regeringen vill med anledning av dessa synpunkter framhålla att om en organisation tillämpar direkt eller representativ demokrati inte bör spela någon roll vid tillämpningen av den villkorade stridsåtgärdsrätten. När det gäller en organisations tidigare förhållningssätt till kollektivavtal bör detta inte vara avgörande vid en bedömning av om något eller några av villkoren

är uppfyllda. En organisation ska givetvis kunna ändra ett sådant förhållningssätt. Däremot bör det inte vara uteslutet att det faktum att en arbetstagarorganisation inte brukar vara bunden av kollektivavtal vägs in i bedömningen av om syftet med en stridsåtgärd är att uppnå kollektivavtalsbundenhet. Vidare vill regeringen understryka att det vare sig enligt gällande rätt eller om förslaget 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. En arbetstagarorganisation kan dock vidta stridsåtgärder som påtryckning för att få kollektivavtal.

5.5 Stridsåtgärden ska föregås av förhandlingar (tredje villkoret)

Regeringens förslag: En stridsåtgärd ska föregås av förhandlingar om de krav som ställs.

Den allmänna förhandlingsrätten ska tillämpas vid förhandlingar, även om arbetstagarorganisationen saknar medlemmar som är anställda hos arbetsgivaren.

Förhandlingsskyldigheten ska inte gälla vid hinder som inte har berott på arbetstagarorganisationen.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås två separata förhandlingsvillkor. I promemorian föreslås även en annan utformning av bestämmelsen om att den allmänna förhandlingsrätten ska tillämpas.

Remissinstanserna: *Medlingsinstitutet* anger att det mot bakgrund av parternas agerande i vissa tvister är bra att det läggs fast en skyldighet att förhandla om och precisera vilka krav man ställer innan en stridsåtgärd kan vidtas. *Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation* delar uppfattningen att det är viktigt att kraven som har ställts innan en eventuell stridsåtgärd är tydliga och redan har varit föremål för förhandling. *Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)* anger att det är rimligt att sådana krav som ligger till grund för stridsåtgärder i syfte att reglera intressetvister mellan parterna i ett kollektivavtal ska föregås av förhandling. *Västsvenska Handelskammaren* framhåller att förhandlingskravet är en viktig förändring för att skapa ordning och reda på svensk arbetsmarknad. *Journalistförbundet* anger att förhandlingskravet öppnar för möjligheten för en arbetsgivare att genom förhandling och formella invändningar skjuta upp en i övrigt lovlig stridsåtgärd. Flera arbetstagarorganisationer, bl.a. flera Sekoklubbar, är kritiska och anger att arbetstagarorganisationer i praktiken skulle förbjudas att i en konfliktsituation svara på lagstridiga åtgärder från arbetsgivarna genom att tillföra nya krav för att avbryta stridsåtgärderna. Även *Svenska Hamnarbetarförbundet* pekar på vissa negativa effekter. *Arbetsdomstolen* framhåller att det kan ankomma på domstolen att pröva om de krav som ställs av arbetstagarorganisationerna vid avtalsförhandlingarna är tillräckligt tydliga. Domstolen föreslår även en alternativ formulering av lagtexten med anledning av att den allmänna förhandlingsrätten

i medbestämmandelagen endast gäller om en arbetstagarorganisation har medlemmar som är anställda hos arbetsgivaren.

Skälen för regeringens förslag

En stridsåtgärd ska föregås av förhandlingar

Den allmänna förhandlingsrätten i 10 § medbestämmandelagen innebär att en arbetstagarorganisation eller en arbetsgivare kan påkalla förhandlingar i en fråga rörande förhållandet mellan arbetsgivaren och sådan medlem i organisationen som är eller har varit arbetstagare hos arbetsgivaren. Om en begäran om förhandling har framställts, är motparten enligt 15 § skyldig att inställa sig vid ett förhandlingssammanträde. Den allmänna förhandlingsrätten tillkommer även en arbetsgivare eller en arbetstagarorganisation som inte står i en kollektivavtalsrelation med varandra. Enligt medbestämmandelagen kan även Medlingsinstitutet och de personer som har utsetts av Medlingsinstitutet att medla i en tvist kalla berörda parter till förhandling.

Parterna anger i sin överenskommelse att den normala ordningen är att förhandling sker innan en stridsåtgärd vidtas. Enligt huvudavtalet mellan Svenska Arbetsgivareföreningen, SAF, och LO följer också att de organisationer som omfattas av avtalet inte får vidta stridsåtgärder innan de har fullgjort sin förhandlingsskyldighet. Motsvarande regler finns även i andra förhandlingsordningar.

En skyldighet att förhandla som ett villkor för att stridsåtgärdsrätten ska få användas mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare har flera fördelar. En sådan skyldighet underlättar bedömningen av stridsåtgärdens syfte eftersom organisationen i förhandlingen behöver redogöra för sina krav. Det kan också sägas att förhandlingar i sig skapar bättre förutsättningar för fredliga lösningar av intressekonflikter mellan parterna.

En lagstadgad förhandlingsskyldighet riskerar samtidigt att skapa en mer rigid ordning som minskar utrymmet att fritt disponera över stridsåtgärds- och förhandlingsrätten. En arbetstagarorganisation kan snabbt vilja vidta en stridsåtgärd för att sätta press på arbetsgivaren utan föregående förhandling. Som *Journalistförbundet* m.fl. påpekar skulle förhandlingskravet även kunna öppna för möjligheten för en arbetsgivare att genom förhållning och formella invändningar skjuta upp en i övrigt lovlig stridsåtgärd.

De nu nämnda nackdelarna och riskerna får emellertid accepteras eftersom det utan muntlig bevisning eller protokoll från förhandlingar kan bli svårt att fastställa om en stridsåtgärd har till ändamål att uppnå ett kollektivavtal som medför fredsplikt. Om förslaget genomförs kommer det att finnas en process för hur syftet med en stridsåtgärd ska bedömas, och förhandlingsskyldigheten är då ett viktigt led i denna process. Av dessa skäl bör det ställas krav på förhandling för att en stridsåtgärd mot en arbetsgivare som redan är kollektivavtalsbunden ska vara tillåten.

Det ska inte vara tillåtet att ställa nya krav som villkor för att upphöra med en stridsåtgärd

I promemorian föreslås att en stridsåtgärd ska vara otillåten om arbetstagarorganisationen som villkor för att upphöra med stridsåtgärden uppställer andra krav än de som har varit föremål för förhandling. Förslaget förhindrar i denna del att kravet på förhandling kringgås genom att nya krav uppställs efter att förhandlingarna har ägt rum. Regeringen instämmer i att ett sådant kringgående skulle innebära att kravet på förhandling i praktiken blir verkningslöst.

Svenska Hamnarbetarförbundet påpekar att den sammantagna effekten av förbudet mot att tillföra krav under pågående konflikt blir att arbetsgivaren ges nya möjligheter att skjuta upp eller stoppa varslade stridsåtgärder. Även flera Sekoklubbar är kritiska och anger att fackföreningar i praktiken skulle förbjudas att i en konfliktsituation svara på lagstridiga åtgärder från arbetsgivaren genom att tillföra nya krav.

Arbetsdomstolen anger att bestämmelsens utformning i promemorian gör det svårt för berörda organisationer att bedöma om en stridsåtgärd är lovlig eller inte och kan förväntas ställa Arbetsdomstolen inför svåra tillämpningsfrågor som kan komma att behöva lösas genom interimistiska beslut. Domstolen efterfrågar även ett klagörande om hur situationer då det finns konkurrerande syften ska bedömas då arbetstagarorganisationen ställer andra krav än de som har förhandlats. Regeringen vill med anledning av domstolens fråga och Svenska Hamnarbetarförbundets och Sekoklubbarnas synpunkter understryka att förhandlingsvillkoret i första hand ska ses som ett krav på en särskild ordning i samband med stridsåtgärder mot kollektivavtalsbundna arbetsgivare, dvs. att en arbetstagarorganisation ska förhandla om de krav som ställs innan en stridsåtgärd vidtas och att nya förhandlingar ska äga rum om nya krav ställs efter det att stridsåtgärden har vidtagits. En sådan ordning är enligt regeringens mening nödvändig för att freda arbetsgivare med kollektivavtal från stridsåtgärder till stöd för krav som arbetsgivarna inte har kunnat ta ställning till i förhandlingar. Förslaget är däremot inte avsett att påverka eller ändra de principer som gäller för bedömningen av konkurrerande syften i Arbetsdomstolens praxis.

I promemorian föreslås att förhandlingskravet ska uttryckas i två separata villkor. Enligt det första villkoret ska arbetstagarorganisationen ha förhandlat om de krav som ställs. Enligt det andra villkoret ska det inte vara tillåtet att ställa nya krav som villkor för att upphöra med en stridsåtgärd. Enligt regeringens uppfattning omfattar det första villkoret i promemorians förslag även det andra villkoret. Därför anser regeringen att det räcker med ett förhandlingsvillkor som omfattar både krav på förhandling innan en stridsåtgärd vidtas och krav på förhandling om nya villkor ställs efter en stridsåtgärd har vidtagits.

Den allmänna förhandlingsrätten ska tillämpas vid förhandlingar – även om arbetstagarorganisationen saknar medlemmar hos arbetsgivaren

I promemorian föreslås att när det gäller kravet på förhandling ska den allmänna förhandlingsrätten i 10 § medbestämmandelagen ha motsvarande tillämpning.

Det finns en relativt omfattande rättspraxis som klargör när den allmänna förhandlingsrätten gäller och vad den innebär. Mot bakgrund av detta är det enligt regeringens mening naturligt att de krav på förhandling som nu diskuteras ska vara de som kommer till uttryck i 10 § medbestämmandelagen och som följer av rättspraxis från tillämpningen av paragrafen.

Regeringen anser att villkoret bör formuleras på ett sådant sätt att det framgår att den allmänna förhandlingsrätten i 10 § ska tillämpas vidare än sin ordalydelse. Som *Arbetsdomstolen* påpekar gäller nämligen den allmänna förhandlingsrätten enligt 10 § endast om arbetstagarorganisationen har minst en medlem som är anställd hos den aktuella arbetsgivaren. Om 10 § tillämpas enligt sin ordalydelse skulle en konsekvens därför bli att organisationer utan medlemmar hos arbetsgivaren aldrig skulle kunna uppfylla förhandlingsvillkoret. Enligt regeringens uppfattning är en sådan konsekvens inte acceptabel. Därför bör det uttryckligen anges i lagtexten att 10 § ska tillämpas vid förhandling, även om arbetstagarorganisationen saknar medlemmar som är anställda hos arbetsgivaren.

Förhandlingsskyldigheten ska inte gälla vid hinder som inte har berott på arbetstagarorganisationen

I promemorian föreslås att en arbetstagarorganisation inte ska vara skyldig att förhandla om det har funnits hinder mot förhandlingen som inte har berott på arbetstagarorganisationen. Det undantag från förhandlingskyldigheten som föreslås i promemorian får betecknas som snarast nödvändigt eftersom arbetsgivaren annars kan avvärja arbetstagersidan genom att inte infinna sig till förhandling. Det bör därför göras undantag från skyldigheten att förhandla vid sådana hinder som inte beror på arbetstagarorganisationen.

5.6 Det ska inte vara tillåtet att ställa krav om undanträngning av arbetsgivarens avtal (fjärde villkoret)

Regeringens förslag: En stridsåtgärd ska inte få vidtas om arbetstagarorganisationen kräver att arbetsgivaren ska tillämpa det kollektivavtal som organisationen vill uppnå på ett sådant sätt att det tränger undan arbetsgivarens befintliga kollektivavtal.

Villkoret ska inte tillämpas när en organisation vidtar åtgärder som medbestämmandelagen inte är direkt tillämplig på, om inte arbetsgivaren är etablerad inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz och utstationerar arbetstagare i Sverige.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens. Bestämmelsen i promemorian har en annan redaktionell utformning. Av promemorians lagförslag framgår inte vad som ska gälla i internationella situationer.

Remissinstanserna: *Akademikerförbundet SSR* anger att det bör framgå tydligare av bestämmelsen att avsikten med förbudet är en lagreglering av den s.k. Britanniaprincipen, dvs. ett förbud mot undanträngning av ett

befintligt kollektivavtal. Även *Arbetsdomstolen* anger att lagtexten är svårgripbar och att den behöver förtydligas om syftet med bestämmelsen är att Britanniaprincipen ska kodifieras eller förtydligas. Arbetsdomstolen och *Kommerskollegium* efterfrågar klargöranden om vad som ska gälla i internationella situationer. *Svenska Hamnarbetarförbundet* anger att förslaget skulle göra det otillåtet för en icke avtalsbärande arbetstagarorganisation att kräva och ta strid för ett eget kollektivavtal som ska tillämpas på de egna medlemmarna. Förbundet anger också att förslaget är ensidigt och skulle försvåra avtalssamordningen.

Skälen för regeringens förslag

Promemorians förslag

Enligt förslaget i promemorian bör det inte vara tillåtet att vidta en stridsåtgärd mot en arbetsgivare som redan är bunden av ett kollektivavtal för arbetet i fråga om kraven avser vilken rättslig verkan ett kollektivavtal mellan parterna kommer att få. Förslaget motiveras med att om en arbetsgivare i en avtalsförhandling genom att utsättas för en stridsåtgärd tvingas att ge besked om sin ståndpunkt i frågan om vilken rättsverkan som kollektivavtalet kommer att få, visar det att syftet med åtgärden inte är att ingå ett kollektivavtal med den rättsliga verkan som det vid en senare rättslig prövning kan komma att få. I stället visar det enligt promemorian att syftet snarare är att tränga undan det först tecknade avtalet. Ett förbud mot krav som avser vilken rättsverkan ett avtal kan komma att få kan mot bakgrund av detta enligt promemorian snarast ses som ett förtydligande av Britanniaprincipen.

Det ska inte vara tillåtet att kräva undanträngning av ett befintligt kollektivavtal

En arbetstagarorganisation har i dag en omfattande rätt att strida för ett eget kollektivavtal. Denna rätt bör enligt regeringens mening värnas. Arbetstagarorganisationen kan dock kräva att arbetsgivaren ska bryta mot åtaganden som följer av ett kollektivavtal som arbetsgivaren redan är bunden av. Genom ett sådant agerande sätter arbetstagarorganisationen inte endast press på arbetsgivaren att tillmötesgå krav som organisationen ställer på vad som ska gälla enligt ett avtal som arbetstagarorganisationen begär, utan kräver också att avtalet som förhandlas ska tillämpas på ett sådant sätt att det tränger undan ett befintligt kollektivavtal. Om arbetsgivaren anser sig tvungen att bryta mot det befintliga avtalet får detta inte endast konsekvenser för arbetsgivaren, utan även för en eller flera andra arbetstagarorganisationer som har bindande avtal med arbetsgivaren. Enligt regeringens uppfattning är ett sådant agerande inte acceptabelt.

Britanniaprincipen formulerades först av Arbetsdomstolen i en dom från 1989 som handlade om en blockad mot ett containerfartyg vid namn M/S JSS Britannia (AD 1989 nr 120). Enligt Arbetsdomstolens praxis som utgår från Britanniadomen och som närmare har preciserats i senare domar är det inte tillåtet att använda stridsåtgärdsrätten för att tränga undan eller ändra det befintliga kollektivavtalet, se AD 1989 nr 120, AD 2004 nr 96, AD 2005 nr 49, AD 2005 nr 110, AD 2012 nr 13, AD 2012 nr 14 och AD

2017 nr 32. Britanniaprincipen medför således att det redan i dag är förbjudet att angripa arbetsgivarens befintliga avtal genom en stridsåtgärd. Principen framgår enligt Arbetsdomstolen av 42 § första stycket medbestämmandelagen, direkt eller under åberopande av dess grunder. Principen har även bekräftats i flera lagstiftningsärenden, se bl.a. regeringens proposition Om vissa fredspliktsregler (prop. 1990/91:162). Mot bakgrund av detta skulle det kunna anses onödigt att införa ett särskilt villkor som förbjuder undanträngning i regleringen om en villkorad stridsåtgärdsrätt.

Enligt regeringens mening bör det emellertid inte råda någon tvekan om att stridsåtgärdsrätten inte får användas för att angripa det befintliga kollektivavtalsförhållandet. Därför bör det finnas ett särskilt villkor som förbjuder krav på undanträngning. Villkoret bör ge uttryck för samma rättsliga princip som Arbetsdomstolen har härlett ur medbestämmandelagen i Britanniadomen och senare praxis. Denna princip utgår från synsättet att stridsåtgärdsrätten inte ska kunna användas för att tvinga en arbetsgivare att bryta mot ett kollektivavtal som denne är bunden av. Att det kollektivavtal som arbetstagarorganisationen begär enligt de rättsprinciper som gäller vid konkurrens mellan olika kollektivavtal inte kommer att tillämpas ändrar inte på bedömningen att stridsåtgärden är otillbörlig och därför bör vara otillåten.

Enligt *Svenska Hamnarbetarförbundet* skulle förslaget medföra en utvidgning av Britanniaprincipen på så sätt att förslaget skulle göra det otillåtet för en icke avtalsbärande arbetstagarorganisation att kräva och ta strid för ett eget kollektivavtal som ska tillämpas på de egna medlemmarna. *Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)* anger å andra sidan att det tolkar förslaget som att det inte innebär hinder för en icke avtalsbunden facklig organisation att vidta stridsåtgärder i syfte att driva igenom villkor i ett eget kollektivavtal som ska tillämpas på de egna medlemmarna om detta kollektivavtal inte har till syfte att undantränga ett redan befintligt kollektivavtal eller är oförenligt med detta avtal. Enligt regeringens uppfattning bör det nu aktuella villkoret inte hindra en arbetstagarorganisation att vidta stridsåtgärder för att ta till vara sina medlemmars intressen och att bli erkänd som avtalspart. Däremot bör det hindra en arbetstagarorganisation att vidta en stridsåtgärd för att tränga undan eller ändra det befintliga kollektivavtalet.

Arbetsdomstolen anger att lagtexten i promemorian är svårgripbar men att det av promemorian tycks som att bestämmelsen är avsedd att utgöra en kodifiering eller ett förtydligande av den s.k. Britanniaprincipen. Regeringen delar Arbetsdomstolens uppfattning att villkoret i promemorians lagförslag kan förtydligas. Villkoret bör därför formuleras så att det anger att en stridsåtgärd inte ska få vidtas om arbetstagarorganisationen kräver att arbetsgivaren ska tillämpa det kollektivavtal som organisationen vill uppnå på ett sådant sätt att det tränger undan arbetsgivarens befintliga kollektivavtal.

Förslagets påverkan på avtalssamordningen

Svenska Hamnarbetarförbundet anger att begränsningar i förhandlingarna om avtalets tillämplighet medför stora svårigheter i diskussioner om avtalssamordning, flerpartsavtal eller liknande lösningar. Regeringen delar inte förbundets uppfattning om att förslaget skulle bidra till en sämre

samordning och möjligheten för två kollektivavtal att tillämpas parallellt. Skälet till att så få avgöranden finns i Arbetsdomstolens praxis om hur konkurrerande kollektivavtal ska tillämpas är att arbetstagarorganisationerna i regel själva löser gränsdragningsfrågor mellan olika avtal. Avsikten med det föreslagna villkoret är inte att förändra hur konkurrerande kollektivavtal ska tillämpas eller att störa den avtalssamordning som enligt regeringens uppfattning fungerar väl på den svenska arbetsmarknaden.

Internationella förhållanden

Kommerskollegium efterfrågar ett förtydligande av hur förslaget förhåller sig till utländska företag som omfattas av kollektivavtal med en arbetstagarorganisation utanför Sverige, t.ex. vid utstationering. Även *Arbetsdomstolen* uppmärksammar förslagets tillämpning vid internationella förhållanden och anser att den frågan måste utredas ytterligare. Domstolen tar exemplet att en utstationerande arbetsgivare är bunden av ett kollektivavtal, som utländsk rätt är tillämplig på, och en svensk arbetstagarorganisation kräver att arbetsgivaren ska teckna ett sådant kollektivavtal som avses i 5 a och b §§ lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, utstationeringslagen. Enligt Arbetsdomstolens mening ligger det nära till hands att sådana stridsåtgärder skulle strida mot den föreslagna bestämmelsen eftersom arbetsgivaren är bunden av ett kollektivavtal och att kraven, enligt domstolen, sannolikt avser vilken rättsverkan det andra kollektivavtalet ska få.

Förslaget bör som regeringen har berört innebära att en stridsåtgärd inte är tillåten om arbetstagarorganisationen kräver att arbetsgivaren ska tillämpa det kollektivavtal som organisationen vill uppnå på ett sådant sätt att det tränger undan det befintliga kollektivavtalet. Frågan är alltså om en stridsåtgärd enligt 5 a § utstationeringslagen kan sägas innebära att arbetstagarorganisationen fordrar att det kollektivavtal som organisationen begär ska tränga undan arbetsgivarens befintliga kollektivavtal. Enligt regeringen bör den frågan besvaras nekande. Liknande frågor behandlades i regeringens proposition Nya utstationeringsregler (prop. 2016/17:107). Som regeringen angav där kan ett kollektivavtal för utstationerade arbetstagare med begränsade villkor och verkningar, och som inte får hindra tillämpning av förmånligare villkor, inte sägas tränga undan det utländska kollektivavtalet. Ett ingående av ett kollektivavtal för utstationerade arbetstagare med begränsade villkor och verkningar är dessutom endast en bekräftelse på en rättslig skyldighet som den utstationerande arbetsgivaren redan har enligt EU-rätten, nämligen artikel 3.1 i utstationeringsdirektivet (prop. 2016/17:107 s. 39). Det sagda innebär att förslaget inte bedöms påverka arbetstagarorganisationers möjlighet att vidta stridsåtgärder med stöd av 5 a § utstationeringslagen.

Arbetsdomstolen anger att det även behöver övervägas om en konsekvensändring behöver göras i 42 a § medbestämmandelagen som innehåller bestämmelser om tillämpningen av 42 § första stycket om organisationers ansvar för fredsplikten i internationella situationer.

Av 42 § första stycket framgår att en arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation inte får anordna eller på något annat sätt föranleda en olovlig stridsåtgärd. En sådan organisation får inte heller enligt samma stycke

genom understöd eller på något annat sätt medverka vid en olovlig stridsåtgärd. Som nämnts har Arbetsdomstolen konstaterat att Britanniaprincipen kan utläsas ur det stycket. Regeringen kan konstatera att avsikten med förslaget i promemorian inte är någon annan än att förtydliga Britanniaprincipen i nu aktuella situationer. Vidare finns inget i promemorian som antyder att något annat bör gälla i internationella situationer än vad som i dag gäller för Britanniaprincipen i sådana situationer. När det gäller Britanniaprincipens tillämpning i internationella situationer följer den av 42 a § medbestämmandelagen. I den paragrafens första stycke anges att 42 § första stycket inte ska tillämpas när en organisation vidtar åtgärder med anledning av arbetsförhållanden som medbestämmandelagen inte är direkt tillämplig på. Av andra stycket följer att trots första stycket ska 42 § första stycket tillämpas när åtgärder vidtas mot en arbetsgivare som är etablerad inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz och som utstationerar arbetstagare i Sverige enligt utstationeringslagen. Enligt regeringens uppfattning behöver det som följer av 42 a § medbestämmandelagen även gälla när det nu aktuella villkoret tillämpas eftersom villkoret ger uttryck för Britanniaprincipen. Därför bör nödvändiga konsekvensändringar göras i 42 a §.

5.7 Den villkorade stridsåtgärdsrätten ska inte gälla vid sympatiåtgärder och indrivningsblockader

Regeringens förslag: Den villkorade stridsåtgärdsrätten ska inte hindra en stridsåtgärd som har till ändamål att stödja någon annans lovliga stridsåtgärd eller en indrivningsblockad.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens. Bestämelsen i promemorian har dock en annan redaktionell utformning.

Remissinstanserna: *Småföretagarnas Riksförbund* anger att sympatiåtgärder tydligt måste begränsas utifrån mindre företags villkor.

Skälen för regeringens förslag: I dag gäller att fredsplikten för de som är bundna av kollektivavtal enligt 41 § medbestämmandelagen inte hindrar s.k. sympatiåtgärder och indrivningsblockader. I promemorian föreslås att så också ska vara fallet när det gäller den villkorade stridsåtgärdsrätten. *Småföretagarnas Riksförbund* anser emellertid att sympatiåtgärder bör begränsas utifrån villkoren för mindre företag. Regeringen delar uppfattningen i promemorian att det inte är lämpligt att begränsa rätten att vidta sympatiåtgärder eller indrivningsblockader genom den villkorade stridsåtgärdsrätten. Därför bör undantag göras för sympatiåtgärder och indrivningsblockader. Något behov av att begränsa rätten att vidta sympatiåtgärder mot mindre företag bedöms inte finnas.

5.8 Det ska inte finnas någon kvarlevande stridsrätt

Regeringens förslag: Det ska inte finnas någon kvarlevande stridsrätt om ett kollektivavtal har tillkommit efter en stridsåtgärd mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare enligt den villkorade stridsåtgärdsrätten.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens. Bestämelsen i promemorian har dock en annan redaktionell utformning.

Remissinstanserna: *Arbetsdomstolen* anger att den betydelse som bestämmelsen har enligt författningskommentaren inte klart framgår av lagtexten.

Skälen för regeringens förslag: Genom 32 § medbestämmandelagen kan parter som träffar kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor också träffa kollektivavtal om medbestämmanderätt för arbetstagarna. Det kan vara frågor om ingående och upphörande av anställningsavtal, ledningen och fördelningen av arbetet och verksamhetens bedrivande i övrigt. Om en part har begärt att en fråga om en sådan medbestämmanderätt ska regleras i avtal men den inte har blivit uttryckligt reglerad i avtalet, ska frågan inte omfattas av fredsplikt. Detta följer av 44 § medbestämmandelagen och brukar kallas kvarlevande stridsrätt.

För att ett förbud mot stridsåtgärder mot en redan avtalsbunden arbetsgivare ska vara effektivt bör inte en kvarlevande stridsrätt enligt 44 § vara tillämplig. Arbetstagarorganisationen kommer därmed inte att ha rätt att vidta stridsåtgärder i syfte att sätta press på arbetsgivaren vid ett senare tillfälle för att få en fråga om medbestämmanderätt separat reglerad i kollektivavtal i enlighet med 32 § medbestämmandelagen.

Mot bakgrund av att parterna oftast ändå sluter ett kollektivavtal med heltäckande fredsplikt utan möjlighet till kvarlevande stridsrätt bedöms förslaget få en mindre betydelse. Fördelen med ett förbud mot kvarlevande stridsrätt i den nu aktuella situationen är dock att arbetstagarorganisationen tydligt måste klargöra vilket syfte stridsåtgärden har och vilka krav som ställs.

I promemorian föreslås att ett undantag från möjligheten till kvarlevande stridsrätt ska åstadkommas genom ett nytt andra stycke i 44 § som anger att första stycket inte är tillämpligt om ett kollektivavtal ingåtts med stöd av den villkorade stridsåtgärdsrätten. *Arbetsdomstolen* pekar på att bestämmelsen är utformad på ett sådant sätt att den skulle kunna läsas som att första stycket inte är tillämpligt i den situationen att en arbetstagarorganisation, när den utöver sin kvardröjande stridsrätt, vidtar en stridsåtgärd mot en arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal. Regeringen delar domstolens uppfattning att bestämmelsen skulle kunna missförstås på ett sådant sätt. Därför föreslår regeringen att bestämmelsen ska ange att första stycket inte ska tillämpas om det slutna kollektivavtalet har tillkommit efter en stridsåtgärd mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare i en sådan situation som avses i 41 d §.

5.9 Förslaget är förenligt med regeringsformen, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden

Regeringens bedömning: Förslaget är förenligt med regeringsformen, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Svenska ILO-kommittén* anser att mycket talar för att promemorians förslag om att begränsa rätten att vidta stridsåtgärder mot en arbetsgivare som redan är bunden av kollektivavtal inte står i strid med någon ILO-konvention som Sverige har ratificerat. *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* anger att förslaget inte hindras av Sveriges internationella åtaganden. *Svenska Hamnarbetarförbundet* och flera andra arbetstagarorganisationer anger att förslaget griper in i arbetstagares rätt att fritt kunna välja facklig tillhörighet. *Småföretagarnas riksförbund* ställer frågan om tvång att teckna kollektivavtal genom stridsåtgärder är förenligt med förhandlingsrätten.

Skälen för regeringens bedömning

Föreningsfriheten och stridsåtgärdsrätten enligt regeringsformen

Var och en är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften (föreningsfrihet). Begränsningar i denna frihet får göras enbart i lag och enligt de närmare förutsättningar som anges i 2 kap. 21 och 24 §§ regeringsformen. De villkor som anges i nämnda paragrafer innebär i praktiken att den positiva föreningsfriheten är i det närmaste absolut. Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Av 2 kap. 14 § regeringsformen framgår att en förening av arbetstagare samt arbetsgivare och en förening av arbetsgivare har rätt att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden, om inte annat följer av lag eller avtal. Av grundlagsregleringens utformning och systematik får anses framgå att en begränsning av möjligheten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden inte ska anses innefatta en begränsning av den grundlagsstadgade föreningsfriheten (jfr konstitutionsutskottets yttrande 2009/10:KU5y Åtgärder med anledning av Laval domen). Bestämmelsen tar i stället sikte direkt på arbetsmarknadens parter och förhållandena på arbetsmarknaden.

Att rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden anses vara så grundläggande att den åtnjuter ett särskilt skydd i regeringsformen måste självfallet beaktas i varje lagstiftningsarbete som rör stridsåtgärdsrätten.

Föreningsfriheten och stridsåtgärdsrätten enligt Europakonventionen

Enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) behandlas stridsåtgärdsrätten som ett av flera sätt att utöva föreningsfriheten på enligt artikel 11, se bl.a. Enerji Yapi-Yol Sen mot Turkiet no 68959/01, dom

2009-04-21 och Demir och Bakayra mot Turkiet no 34503/97, dom 2008-11-12. Det ställs därför krav på att en begränsning av stridsåtgärdsrätten ska uppfylla särskilda krav på begränsningar av konventionens rättigheter. Begränsningar av föreningsfriheten måste vara föreskrivna i lag och måste vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle 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.

Föreningsfriheten och stridsåtgärdsrätten enligt unionsrätten

Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet på alla nivåer, särskilt på det politiska, fackliga och medborgerliga området, vilket innebär rätten för var och en att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen (artikel 12.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna). Enligt artikel 28 har arbetstagare och arbetsgivare eller deras respektive organisationer i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis rätt att förhandla och ingå kollektivavtal på lämpliga nivåer och att i händelse av intressekonflikter tillgripa kollektiva åtgärder för att försvara sina intressen, inbegripet strejk. Särskilda krav ställs enligt artikel 52 vid varje begränsning av stadgans fri- och rättigheter. Enligt artikeln ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, enligt artikeln endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Föreningsfriheten och stridsåtgärdsrätten enligt Europarådets sociala stadga

Även den europeiska sociala stadgan, Europarådets sociala stadga, garanterar skyddet för föreningsfriheten och rätten att vidta stridsåtgärder. 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. 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. Även när det gäller Europarådets sociala stadga ställs vissa krav vid begränsningar av dessa fri- och rättigheter, bl.a. krav på att en begränsning görs i lag och att den är nödvändig i ett demokratiskt samhälle.

Föreningsfriheten och förhandlingsrätten enligt ILO

Svenska ILO-kommittén redogör i sitt yttrande för föreningsfriheten och förhandlingsrätten. Flera konventioner från Internationella arbetsorganisationen (ILO) berör föreningsfriheten och förhandlingsrätten, framför

allt konvention (nr 87) om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten och konvention (nr 98) om tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten. Även konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar bör nämnas.

Förslaget bedöms vara förenligt med regeringsformen, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden

Vid en bedömning av hur förslaget om en villkorad stridsåtgärdsrätt förhåller sig till regeringsformen, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden bör det inledningsvis påpekas att förslaget inte direkt griper in i friheten att sammansluta sig med andra enskilda till förening och att det därmed inte kan ses som en begränsning av den i regeringsformen skyddade föreningsfriheten.

Föreningsfriheten i en vidare betydelse innefattar emellertid bl.a. enligt Europakonventionen och ILO:s konventioner att arbetstagarorganisationer ska kunna skydda och tillvarata sina medlemmars intressen, om så krävs också genom att tillgripa stridsåtgärder. Förslaget innebär att en särskild processordning ska gälla vid stridsåtgärder mot en arbetsgivare som är bunden av ett kollektivavtal. Denna ordning innebär vissa begränsningar av arbetstagarorganisationers handlingsutrymme innan stridsåtgärder vidtas och under pågående stridsåtgärder. En arbetstagarorganisation får t.ex. inte enligt förslaget vidta en stridsåtgärd utan att först ha förhandlat. En organisation får inte heller vidta en stridsåtgärd i annat syfte än att uppnå kollektivavtalsbundenhet. Den föreslagna ordningen utesluter emellertid inte helt möjligheten att vidta stridsåtgärder i andra syften än att uppnå bundenhet till kollektivavtal. Möjligheten att uttrycka missnöje i ekonomiska och sociala frågor som påverkar medlemmarnas intressen finns kvar genom att förslaget inte begränsar möjligheten att vidta politiska stridsåtgärder.

Enligt flera av de internationella åtagandena följer att en begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder inte får utformas för generellt, se t.ex. Enerji Yapi-Yol Sen mot Turkiet. Det nu aktuella förslaget innebär emellertid inte, som *Svenska ILO-kommittén* framhåller, något generellt strejkförbud utan en villkorad stridsåtgärdsrätt i situationer då arbetsgivaren redan är bunden av ett kollektivavtal. Det medför inte någon utökad fredsplikt i förhållande till en arbetsgivare som saknar kollektivavtal för det aktuella arbetet. Förslaget påverkar inte rätten att delta i indrivningsblockader eller sympatiåtgärder.

Av ILO:s praxis framgår att möjligheten till mångfald bland fackföreningarna ska säkerställas. Det har dock accepterats att staten under vissa förutsättningar, t.ex. att det ska följa objektiva fastställda kriterier, kan ge den mest representativa organisationen vissa fördelar i förhållande till andra organisationer. ILO:s praxis är emellertid tydlig med att minoritetsorganisationernas rättigheter också måste skyddas. Förslaget är utformat så att det riktar sig till samtliga organisationer, oberoende av deras storlek eller hur representativa de är i en bransch eller på en arbetsplats. Samtidigt kan det konstateras att förslaget framför allt kommer att få betydelse för arbetstagarorganisationer som normalt inte har kollektivavtal eller som samarbetar med organisationer som har ett sådant avtal med arbetsgivaren. En indirekt följd av förslaget bedöms därför bli

att de s.k. fristående arbetstagarorganisationerna begränsas mer av förslaget än de etablerade parterna LO, TCO och Saco och deras medlemsorganisationer. Regeringen vill dock understryka att förslaget ger alla organisationer samma förutsättningar att uppfylla de villkor som ställs.

Normalt får inte stater inskränka stridsåtgärdsrätten för att skydda tredje mans ekonomiska intressen, se t.ex. *Ognevenko mot Ryssland* no 44873/09, dom 2018-11-20. Förslaget motiveras dock inte av de kostnader som stridsåtgärder mot kollektivavtalsbundna arbetsgivare kan vara förenade med. I stället är syftet med förslaget att stärka kollektivavtalets ställning som fredspliktsskapande instrument och den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Småföretagarnas riksförbund ställer frågan om det är förenligt med förhandlingsrätten att kunna tvinga någon att genom stridsåtgärder teckna kollektivavtal. Regeringen vill med anledning av riksförbundets fråga påminna om att förslaget innebär att ett villkor för att en stridsåtgärd ska få vidtas mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare ska vara att syftet med åtgärden är att arbetsgivaren ska bli bunden av ett kollektivavtal i förhållande till arbetstagens organisation. Förslaget innebär inte att staten utsätter någon arbetsgivare för tvång att teckna ett kollektivavtal. En annan sak är att parterna på arbetsmarknaden kan använda sig av stridsåtgärdsrätten för att sätta press på motparten i kollektivavtalsförhandlingar. Rätten att använda stridsåtgärder i ett sådant syfte finner stöd i flera av de internationella åtaganden som regeringen redogör för ovan.

Svenska ILO-kommittén anser att mycket talar för att promemorians förslag om att begränsa rätten att vidta stridsåtgärder mot en arbetsgivare som redan är bunden av kollektivavtal inte står i strid med någon ILO-konvention som Sverige har ratificerat. *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* anger att förslaget inte är så långtgående att minoritetsorganisationernas rättigheter begränsas i en sådan utsträckning att det kan antas strida mot Sveriges internationella åtaganden. Regeringen kan också konstatera att Stridsåtgärdsutredningen ansåg att dess alternativa förslag, som i väsentliga delar liknar det nu aktuella förslaget, inte stod i strid med Sveriges internationella åtaganden, se SOU 2018:40 s. 211.

Sammantaget bedömer regeringen mot bakgrund av förslagets karaktär och omfattning att det inte strider mot regeringsformen, EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden.

6 Fredsplikt vid rättstvister

6.1 Fredsplikten vid rättstvister ska utökas

Regeringens förslag: Det ska inte vara tillåtet för en arbetsgivare eller en arbetstagarare att vidta eller delta i en stridsåtgärd som har till ändamål att utöva påtryckning i andra rättstvister än sådana som omfattas av det befintliga förbudet i medbestämmandelagen mot stridsåtgärder i rättstvister.

En stridsåtgärd som strider mot förbudet ska vara olovlig.

Förbudet ska inte hindra indrivningsblockader.

Förbudet ska införas i en ny paragraf.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås inte att det ska framgå av lagtexten att förbudet inte hindrar indrivningsblockader. I promemorian föreslås en annan redaktionell utformning av bestämmelsen.

Remissinstanserna: Ungefär hälften av de remissinstanser som har yttrat sig över förslaget är positiva till det. Bland dessa finns *LO*, *TCO*, *Saco* och *Svenskt Näringsliv*. Utöver dessa huvudorganisationer är också bl.a. *Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation*, *Företagarna*, *Göteborgs Stad* och *Kyrkans Akademikerförbund* positiva till förslaget. Även *Sobona – Kommunala företagens arbetsgivarorganisation* är positiv till förslaget och anger att det är fullt rimligt att förbudet mot stridsåtgärder i rättstvister utvidgas. *Medlingsinstitutet* anser att det är rimligt att begränsa möjligheterna att vidta stridsåtgärder i samband med rättstvister. Flera remissinstanser är kritiska till hela eller delar av förslaget. *Journalistförbundet* anger att förekomsten av stridsåtgärder i rättstvister i dag är så begränsad att den inte motiverar någon ändring av gällande lagstiftning. *Svenska Hamnarbetarförbundet* anger att det ofta är svårt att avgöra var gränsen går mellan intressekrav och rättstvistikrav och att det därför blir svårt att överblicka konsekvenserna av förslaget. Även *Sveriges Arbetares Centralorganisation* anger att gränsdragningen mellan individuella och fackliga eller kollektiva rättstvister är vag och oklar. Flera arbetstagarorganisationer, bl.a. *Seko Bankklubben Mellansverige*, anger att förslaget kommer att försvaga arbetstagarorganisationernas förhandlingsposition och självständighet. Bankklubben anger även att förslaget medför en begränsning av möjligheten att vidta stridsåtgärder mot arbetsgivare som vill använda sig av uppsägningar av fackliga företrädare som påtryckningsmedel vid konflikter. Vissa remissinstanser, bl.a. *Arbetsdomstolen*, *Arbetsgivarverket*, *Företagarna* och *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* ifrågasätter att ordet individuella används i förslaget till lagtext i uttrycket pågående individuella tvister. *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* har synpunkter på att två olika, delvis överlappande bestämmelser föreslås. *Arbetsdomstolen* noterar att lagtexten inte anger att indrivningsblockader ska vara tillåtna, trots att det på andra ställen i promemorian anges att sådana blockader ska vara tillåtna.

Skälen för regeringens förslag

Intressetvister och rättstvister

Inom arbetsrätten är det vanligt att en skillnad görs mellan stridsåtgärder som vidtas för att utöva påtryckning i intressetvister och stridsåtgärder som vidtas för att utöva påtryckning i rättstvister. Stridsåtgärder i intressetvister vidtas i regel när det finns olika uppfattningar mellan parterna i anställningsförhållandet om vilka anställnings- och arbetsvillkor som bör gälla. I regel är målet att driva igenom sin uppfattning i kollektivavtalsförhandlingar. Med rättstvister avses vanligtvis tvister om hur bestämmelser i lag eller kollektivavtal ska tolkas och tillämpas. Rättstvister avgörs genom förhandling, genom avgörande i domstol eller genom skiljeförfarande.

Fredsplikten vid rättstvister ska utökas

Det är inte tillåtet för kollektivavtalsbundna arbetsgivare och arbetstagare att vidta stridsåtgärder om åtgärderna 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 avtalet eller mot medbestämmandelagen (41 § medbestämmandelagen). När det gäller arbetsgivare och arbetstagare som inte är bundna av kollektivavtal finns ingen lagstadgad begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder för att utöva påtryckning i rättstvister.

Enligt kap. IV § 3 i huvudavtalet mellan SAF och LO är en stridsåtgärd inte tillåten för att hindra någon att föra talan inför domstol eller annan myndighet eller avlägga vittnesmål eller tillhandagå ämbets- eller tjänsteman eller för att utöva vedergällning för vad han gjort i nu angivet hänseende. Det är också de etablerade parternas uppfattning att stridsåtgärder inte bör användas för att utöva påtryckning i rättstvister, se promemorian s. 19.

I promemorian föreslås att det inte ska vara tillåtet för arbetsgivare och arbetstagare att vidta eller delta i stridsåtgärder som har till ändamål att utöva påtryckning i pågående individuella tvister om innebörden eller tolkningen av lag eller avtal. Regeringen kan konstatera utifrån remissutfallet att det liksom när det gäller förslaget om en villkorad stridsåtgärdsrätt mot kollektivavtalsbundna arbetsgivare finns stöd för promemorians förslag från de organisationer som representerar det stora flertalet arbetsgivare och arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden.

Det finns också vissa remissinstanser som ifrågasätter hela eller delar av förslaget. *Journalistförbundet* varnar för kreativa fredspliktsinvändningar där arbetsgivare försöker argumentera för att vissa konfliktfrågor är att betrakta som rättstvister. *Svenska Hamnarbetarförbundet* anger att det ofta är svårt att avgöra var gränsen går mellan intressekrav och rättstvistikrav och att det därför blir svårt att överblicka konsekvenserna av förslaget. Även *Sveriges Arbetares Centralorganisation* anger att gränsdragningen mellan individuella och fackliga eller kollektiva rättstvister är vag och oklar.

När det gäller gränsdragningen mellan intressetvister och rättstvister kan regeringen konstatera att det framgår av Medlingsinstitutets kartläggning och analys från 2017 av förekomsten av konflikter mot kollektivavtalsbundna arbetsgivare (A2017/01899/ARM) att orsaken till varsel i

sådana situationer inte sällan tycks vara en blandning av rätts- och intresse-tvister. Regeringen vill dock påminna om att det finns en relativt omfattande praxis från Arbetsdomstolen om hur man ska bedöma situationer där det finns flera syften bakom en stridsåtgärd varav något av syftena sett isolerat skulle göra stridsåtgärden olovlig. Mot bakgrund av detta bedömer regeringen att eventuella tillämpningsproblem inte kommer att bli så omfattande att de utgör skäl till att inte gå vidare med förslaget.

När det gäller begreppen intresse- och rättstvist och eventuella svårigheter att skilja dem åt vill regeringen påminna om att distinktionen mellan dessa två typer av tvister redan görs i dag. I Medlingsinstitutets uppdrag ingår att medla endast i tvister som har samband med slutande av kollektivavtal, dvs. intressetvister. När det gäller tvister på arbetsmarknaden som har en rättslig grund kan dessa i regel slutligen avgöras av Arbetsdomstolen. Vid sidan av den ledning som kan sökas i dessa myndigheters uppdrag finns också en praxis om tillämpningen av det befintliga förbudet mot stridsåtgärder i rättstvister för arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av kollektivavtal som kan vägleda en gränsdragning mellan intresse- och rättstvist. Mot bakgrund av detta bedömer regeringen att användningen av begreppet rättstvist inte kommer leda till några mer väsentliga svårigheter vid tillämpningen av förbudet.

Seko Banklubben Mellansverige anger att förslaget medför en begränsning av möjligheten att vidta stridsåtgärder mot arbetsgivare som vill använda sig av uppsägningar av fackliga företrädare som påtryckningsmedel vid konflikter. Med anledning av banklubbens synpunkt vill regeringen påminna om att det finns ett starkt anställningsskydd för skyddsombud, fackliga förtroendemän och andra fackliga företrädare i arbetslivet. Om dessa skiljs från anställningen, t.ex. genom en uppsägning, finns en ordning enligt anställningsskyddslagen, medbestämmandelagen och lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister för att pröva skiljandet från anställningen. Enligt regeringens uppfattning är denna ordning tillräcklig för att försvara arbetstagares intressen om arbetsgivare säger upp fackliga företrädare som påtryckningsmedel vid arbetskonflikter.

Journalistförbundet anger att förekomsten av stridsåtgärder i rättstvister i dag är så begränsad att den inte motiverar någon ändring av gällande lagstiftning. Regeringen instämmer i uppfattningen att stridsåtgärder i rättstvister är relativt ovanliga på den svenska arbetsmarknaden. Ett skäl till detta är troligen att stridsåtgärder i rättstvister inte är tillåtna enligt huvudavtal och förhandlingsordningar på en stor del av arbetsmarknaden. Samtidigt kan de i det enskilda fallet leda till allvarliga konsekvenser för både arbetsgivare och arbetstagare. En part i en rättstvist kan nämligen hamna i en sådan situation då denne inte har råd eller möjlighet att stå emot en stridsåtgärd och därför kan känna sig tvungen att ge upp en rättighet eller ett anspråk i rättstvisten. En sådan konsekvens av en stridsåtgärd är enligt regeringens uppfattning inte acceptabel när det finns en särskild ordning som samhället har ställt till förfogande för avgörande av rättstvister. Regeringen föreslår därför att det ska införas ett utökat förbud mot stridsåtgärder i rättstvister.

Både parterna och Stridsåtgärdsutredningen har föreslagit ett förbud mot stridsåtgärder i rättstvister som riktar sig till både arbetstagar- och arbetsgivarsidan. Regeringen kan konstatera att ingen av remissinstanserna har

invänt mot detta. Regeringen föreslår därför att förbudet bör omfatta både de som är bundna och de som inte är bundna av kollektivavtal.

Förbudet ska gälla vid påtryckning i sådana rättstvister som inte omfattas av punktförbuden

Flera remissinstanser, bl.a. *Arbetsdomstolen*, *Arbetsgivarverket*, *Företagarna* och *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)*, har synpunkter på förslaget i promemorian att förbudet ska gälla vid stridsåtgärder för att utöva påtryckning i pågående individuella tvister. Regeringen har en viss förståelse för remissinstansernas invändning mot att uttrycket pågående individuella tvister används i lagtexten. Uttrycket riskerar att tolkas så att det utesluter en tvist som omfattar fler än en person. Som Juridiska fakultetsstyrelsen påpekar kan en tvist även ha både en kollektiv och en individuell sida, t.ex. en tvist om förhandlingsskyldigheten eller en föreningsrättskränkning. I syfte att undvika sådana oklarheter bör inte uttrycket pågående individuella tvister användas i lagtexten.

Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen) efterlyser en förklaring till varför en ordning med två olika, delvis överlappande bestämmelser föreslås i promemorian. Regeringen vill med anledning av denna synpunkt påminna om att bestämmelserna om fredsplikt för de som är bundna av kollektivavtal enligt punktförbuden i 41 § har sina rötter i 1928 års lag om kollektivavtal och att de sedan har förts över till medbestämmandelagen. Förbudet mot stridsåtgärder i rättstvister för de som är kollektivavtalsbundna har således en lång historia och tillämpningen av förbudet är väl etablerad. Parterna föreslår i sin överenskommelse att punktförbuden i den paragrafen inte bör ändras eftersom effekterna av ändringarna är svåra att överblicka. Regeringen instämmer i parternas bedömning. Om förbudet i 41 § får stå kvar kommer det emellertid liksom fakultetsstyrelsen påpekar att finnas två förbud mot stridsåtgärder i rättstvister som i vissa fall skulle kunna vara överlappande. I syfte att undvika överlappning bör den nu aktuella bestämmelsen ange att en arbetsgivare eller en arbetstagare inte får vidta eller delta i en stridsåtgärd som har till ändamål att utöva påtryckning i andra rättstvister än sådana som omfattas av förbudet i 41 § första stycket 1.

En stridsåtgärd som vidtas i strid med förbudet ska vara olovlig

Stridsåtgärder som strider mot förbudet mot stridsåtgärder i rättstvister bör vara olovliga. Att en stridsåtgärd är olovlig medför att även en arbetstagarorganisation har ett ansvar för stridsåtgärden enligt 42 § medbestämmandelagen.

Indrivningsblockader

Arbetsdomstolen påpekar att den föreslagna lagtexten i promemorian inte anger att indrivningsblockader ska vara tillåtna trots att det framgår av andra delar av promemorian att de bör vara tillåtna.

Regeringen kan konstatera att det i promemorian föreslås ett undantag för indrivningsblockader när det gäller den villkorade stridsåtgärdsrätten. I promemorian föreslås emellertid inte ett motsvarande undantag för indrivningsblockader när det gäller förbudet mot stridsåtgärder i rättstvister. Enligt regeringens mening kan behovet av ett sådant undantag

ifrågasätts. Det undantag för indrivningsblockader som i dag finns i anslutning till punktförbuden i 41 § medbestämmandelagen innebär att det är tillåtet för en arbetstagarorganisation att i behörig ordning besluta om blockad för att utverka betalning av klar och förfallen fordran på lön eller på någon annan ersättning för utfört arbete. Villkoret att fordran ska vara klar innebär att fordran ska vara ostridig, dvs. att arbetsgivaren inte gör några invändningar mot den, jfr regeringens proposition med förslag till arbetsrättsreform m.m. (prop. 1975/76:105 s. 499 och 500). Det är därmed tveksamt om det finns något behov av en bestämmelse som anger att indrivningsblockader ska vara tillåtna vid rättstvister eftersom avsikten är att fordran inte ska vara tvistig och behöva prövas i domstol. Regeringen anser emellertid att det inte bör råda några oklarheter om ifall indrivningsblockader är tillåtna. Därför bör det framgå av lagtexten att förbudet mot stridsåtgärder i rättstvister inte ska hindra indrivningsblockader.

6.2 Det ska vara möjligt att genom kollektivavtal föreskriva en längre gående fredsplikt

Regeringens förslag: Det ska vara möjligt i kollektivavtal att föreskriva en fredsplikt som går längre än den som följer av den föreslagna bestämmelsen om fredsplikt vid rättstvister.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Arbetsmarknadens parter har möjlighet att genom kollektivavtal göra avvikelser från vissa bestämmelser i medbestämmandelagen. I 4 § tredje stycket regleras möjligheten att genom avtal föreskriva en längre gående fredsplikt.

Det är i dag möjligt att genom kollektivavtal föreskriva en längre gående fredsplikt i rättstvister än den som följer av 41 §. Enligt regeringens mening är det lämpligt att denna möjlighet också ska finnas när det gäller den fredsplikt i rättstvister som nu föreslås. Därför behöver ett tillägg göras i 4 § tredje stycket.

6.3 Förslaget är förenligt med regeringsformen, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden

Regeringens bedömning: Förslaget är förenligt med regeringsformen, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Svenska ILO-kommittén gör bedömningen att förslaget inte står i strid med någon ILO-konvention som Sverige har ratificerat. Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen) anger att förslaget förmodligen inte strider mot Sveriges internationella åtaganden.

Skälen för regeringens bedömning: I avsnitt 5.9 finns en redogörelse för regleringen och tillämpningen av föreningsfriheten och stridsåtgärdsrätten i regeringsformen och enligt Sveriges internationella åtaganden. Redogörelsen och övervägandena i det avsnittet är i viss utsträckning även relevant i detta sammanhang.

Svenska ILO-kommittén anger att ILO:s föreningsfrihetskommitté har ansett att ett förbud mot stridsåtgärder i rättstvister inte står i strid med ILO:s konvention nr 87. ILO-kommittén gör bl.a. mot den bakgrunden bedömningen att förslaget inte står i strid med någon ILO-konvention som Sverige har ratificerat.

Regeringen delar den bedömning som ILO-kommittén gör. Det bör också påminnas om att det huvudsakliga skälet till förslaget är att samhället har ställt en särskild ordning till förfogande för att hantera rättstvister. Arbetstagarorganisationer har genom denna ordning möjlighet att stödja och främja sina medlemmars intressen inom ramen för rättsliga förhandlingar. Vidare finns från ett fri- och rättighetsperspektiv skäl att påpeka att rätten till en rättvis rättegång också är en grundläggande rättighet som skyddas av ett antal konventioner och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Eftersom förslaget även syftar till att en part i en rättstvist inte ska tvingas avstå från rättigheter eller anspråk, kan förslaget sägas värna rätten till en rättvis rättegång.

Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen) anger att det förefaller som förslaget inte kommer att innebära ett totalt förbud mot stridsåtgärder i rättsliga tvister i svensk rätt. Ett totalförbud skulle möjligen enligt fakultetsstyrelsen kunna kritiserar utifrån Europarådets sociala stadga. Artikel 6.4 i Europarådets sociala stadga skyddar enligt fakultetsstyrelsen i princip endast stridsåtgärder i intressetvister, men det är inte uteslutet att det finns vissa speciella situationer av annan karaktär som omfattas av artikel 6.4. Avslutningsvis konstaterar fakultetsstyrelsen att förslaget förmodligen inte strider mot Sveriges internationella åtaganden. Regeringen instämmer i fakultetsstyrelsens bedömning att artikel 6.4 i Europarådets sociala stadga i princip endast omfattar intressetvister. Regeringen instämmer även i bedömningen att det förbud som föreslås inte innebär ett totalt förbud mot stridsåtgärder i rättstvister. Förslaget hindrar inte en indrivningsblockad eller en stridsåtgärd som vidtas av en arbetsgivare eller en arbetstagare som inte är bunden av kollektivavtal i en sådan rättstvist som omfattas av förbudet i 41 § första stycket 1, t.ex. en tvist om ett kollektivavtals giltighet, bestånd eller rätta innebörd.

Regeringens bedömning är sammantaget att förslaget är förenligt med regeringsformen, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2019.

De nya bestämmelserna ska inte tillämpas på stridsåtgärder som har påbörjats innan lagändringarna träder i kraft.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås att ändringarna i medbestämmandelagen ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Remissinstanserna: *LO, TCO, Saco* och *Svenskt Näringsliv* anser att det är mycket viktigt att de nya reglerna träder i kraft så snart som möjligt. Enligt parterna borde det vara möjligt att åstadkomma ett ikraftträdande den 1 juli 2019. *Akademikerförbundet SSR, DFDS Seaways AB, Grafiska Företagen, Gröna arbetsgivare, Ledarna, Trä- och Möbelföretagen* och *Svensk Sjöfart* anger att det är önskvärt att ändringarna träder i kraft tidigare än vad som föreslås i promemorian. *Västsvenska Handelskammaren* anser att arbetet med att få fram en lagändring har tagit lång tid. *Regelrådet* anger att det saknas tillräcklig information i promemorian om vilka hänsyn som har tagits vid fastställande av tidpunkten för ikraftträdande.

Skälen för regeringens förslag: Flera remissinstanser anser att ändringarna bör träda i kraft redan den 1 juli 2019 eller i vart fall före den 1 januari 2020. Dessa remissinstanser innefattar de parter som står bakom överenskommelsen som detta förslag bygger på, dvs. *LO, TCO, Saco* och *Svenskt Näringsliv*.

Som framgår av Medlingsinstitutets kartläggning och analys hanteras 10–20 medlingsärenden per år som rör tvister mot en arbetsgivare som har kollektivavtal (Medlingsinstitutets kartläggning och analys från 2017 av förekomsten av konflikter mot kollektivavtalsbundna arbetsgivare s. 37). Vidare förekommer det enligt Medlingsinstitutet att stridsåtgärder vidtas för att utöva påtryckning i rättstvister av fristående arbetstagarorganisationer, dvs. organisationer som inte är eller brukar vara bundna av kollektivavtal (Medlingsinstitutets kartläggning och analys s. 24 och 25). Om förslaget i denna lagrådsremiss antas kommer det i dessa fall att finnas en tydlig ordning för vad som gäller inför och vid dessa stridsåtgärder. Regeringen delar uppfattningen att det, liksom remissinstanserna påpekar, är angeläget att denna ordning börjar gälla så snart som möjligt.

Samtidigt innebär en ändrad lagstiftning att det finns ett behov för parterna på arbetsmarknaden att anpassa sig efter den nya lagstiftningen. Även Medlingsinstitutet kan behöva tid på sig för att förbereda sig på de nya ärenden som myndigheten kommer att behöva hantera.

Regeringens bedömning är, trots behovet på anpassningar, att ändringarna kan och bör träda i kraft den 1 augusti 2019.

När det gäller övergångsbestämmelser anser regeringen att skillnad ska göras mellan å ena sidan stridsåtgärder som pågick före ikraftträdandet eller pågår under ikraftträdandet och å andra sidan stridsåtgärder som påbörjas efter ikraftträdandet. Om lagstiftningen skulle tillämpas på stridsåtgärder som har påbörjats innan lagändringarna träder i kraft skulle lagstiftningen få en retroaktiv verkan. En sådan verkan bör undvikas. Lagstiftningen bör därför endast tillämpas på stridsåtgärder som påbörjas efter ikraftträdandet. Detta bör framgå av en övergångsbestämmelse.

8 Konsekvenser

8.1 Den svenska arbetsmarknadsmodellen och kollektivavtalens ställning ska stärkas

Den svenska arbetsmarknadsmodellen och parternas autonomi på arbetsmarknaden bör värnas. Modellen fungerar väl och ger handlingsutrymme för parterna. 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. Därför är det viktigt att parterna agerar ansvarsfullt och att rättigheten inte nyttjas på annat sätt än vad som är avsett.

En arbetsgivare som är bunden av ett 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.

Som utgångspunkt kan det ses som 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. Enligt regeringens mening finns en betydelsefull skillnad mellan stridsåtgärder som används som ett yttersta påtryckningsmedel i avtalsförhandlingar och stridsåtgärder som används i andra syften.

Parterna inkom den 10 juli 2018 med en överenskommelse om att gemensamt begära att deras förslag om ändringar i konflikträtten i sin helhet ska läggas till grund för en ändrad lagstiftning. De föreslagna ändringarna tar sikte på ovannämnda problem att avtalsbundna arbetsgivare kan utsättas för stridsåtgärder. Förslagen innebär huvudsakligen att lagstiftningen ändras i enlighet med den praxis som huvudorganisationerna och deras medlemsorganisationer redan tillämpar. Avsikten är att skapa ett regelverk kring stridsåtgärdsrätten som gäller för alla parter på svensk arbetsmarknad, oberoende av om en part är medlem i en av huvudorganisationerna eller inte.

Lagförslagen i denna lagrådsremiss syftar till att med parternas överenskommelse som utgångspunkt genomföra ändringar i konflikträtten. Det föreslås en villkorad stridsåtgärdsrätt, vilket innebär att arbetstagare måste uppfylla fyra villkor för att kunna vidta eller delta i en stridsåtgärd mot en arbetsgivare. Förslaget innebär att en särskild processordning ska gälla vid stridsåtgärder mot en arbetsgivare som är bunden av ett kollektivavtal. Det föreslås vidare att det inte ska vara tillåtet för en arbetsgivare eller en arbetstagare att vidta eller delta i en stridsåtgärd för att utöva påtryckning i en rättstvist. Genom de föreslagna lagändringarna ska den svenska arbetsmarknadsmodellen och kollektivavtalens ställning stärkas.

8.2 Vilka berörs av förslagen?

Förslaget om den villkorade stridsåtgärdsrätten mot en redan avtalsbunden arbetsgivare riktar sig till arbetstagare och indirekt till arbetstagarorganisationer. Förslaget om att stridsåtgärder i rättstvister i större utsträckning än i dag ska betraktas som olovliga riktar sig i stället till både arbetstagar- och arbetsgivarsidan.

De föreslagna regleringarna 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 om stridsåtgärder till prövning.

8.3 Förekomsten av stridsåtgärder mot arbetsgivare som har kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation

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. Medlingsinstitutets kartläggning och analys visar att det finns väsentliga skillnader mellan två kategorier av arbetstagarorganisationer på arbetsmarknaden. Arbetstagarorganisationer som normalt är kollektivavtalstecknande strider vanligtvis under avtalslösa perioder för krav på att få ett nytt kollektivavtal och på innehållet i det nya avtalet. Organisationer som varken är med i någon centralorganisation, förhandlingsskattell eller annan form av förhandlingssamarbete och som normalt inte tecknar kollektivavtal vidtar vanligtvis stridsåtgärder i andra syften, t.ex. för att utöva påtryckning i en tvist om enskilda medlemmars villkor eller tvist om någon fråga gällande arbetsmiljö, organisation eller dylikt. Lösningen i dessa tvister saknar normalt koppling till kollektivavtal.

Tvister i vilka stridsåtgärder varslas och ibland vidtas mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare förekommer främst i Medlingsinstitutets lokala ärenden, dvs. när arbetstagarorganisationer ställer fackliga krav mot enskilda arbetsgivare. Enligt Medlingsinstitutet har antalet lokala ärenden totalt sett minskat över tid. Därmed skulle man kunna förvänta sig även en nedgång av ärenden gentemot kollektivavtalsbundna arbetsgivare. I stället har antalet ärenden med tvister med kollektivavtalsbundna arbetsgivare gått upp under åren 2006–2011 för att därefter ligga på ungefär samma nivå. Av totalt ungefär 30 lokala medlingsärenden per år utgör numera antalet ärenden med tvister med kollektivavtalsbundna arbetsgivare, inklusive tvister på förbunds nivå, 10–20 ärenden per år. Antalet konflikter med kollektivavtalsbundna arbetsgivare har därmed minskat sedan perioden 2006–2011 samtidigt som den totala mängden medlingsärenden har minskat. I förhållande till det totala antalet medlingsärenden är alltså, enligt Medlingsinstitutet, andelen ärenden som avser kollektivavtalsbundna arbetsgivare ganska konstant.

Enligt Medlingsinstitutet står de etablerade arbetstagarorganisationerna för en mycket liten del av tvisterna med arbetsgivare som har kollektivavtal. Det omvända är enligt Medlingsinstitutet vanligtvis fallet när det gäller de fristående arbetstagarorganisationerna. Med vissa reservationer uppskattar Medlingsinstitutet antalet förlorade arbetsdagar på grund av stridsåtgärder mot kollektivavtalsbundna arbetsgivare till ungefär 4 800 för perioden 2000–2017. Detta kan jämföras med det genomsnittliga antalet förlorade arbetsdagar per år totalt på arbetsmarknaden på grund av strejker och lockouter under samma tidsperiod. Det antalet kan enligt Medlingsinstitutet uppskattas till cirka 50 000. Medlingsinstitutet framhåller dock att stridsåtgärder även kan få andra konsekvenser än sådana som kan mätas i förlorade arbetsdagar. Redan ett varsel om stridsåtgärder kan få ekonomiska och andra konsekvenser för en arbetsgivare.

8.4 Konsekvenser för arbetstagare och arbetstagarorganisationer

Förslaget om den villkorade stridsåtgärdsrätten mot en redan avtalsbunden arbetsgivare

I lagrådsremissen föreslås att möjligheten för en arbetstagare att vidta eller delta i en stridsåtgärd mot en arbetsgivare som redan är bunden av kollektivavtal ska villkoras. En arbetstagare ska inte få vidta eller delta i en stridsåtgärd mot en avtalsbunden arbetsgivare om inte ändamålet är att uppnå ett kollektivavtal och arbetstagarorganisationen har förhandlat med arbetsgivaren om de krav som organisationen ställer. Vidare ska arbetstagarorganisationen inte få kräva att arbetsgivaren ska tillämpa ett kollektivavtal på ett sådant sätt att det tränger undan det befintliga kollektivavtalet.

Genom regeringens förslag genomförs överenskommelsen från 2018 mellan LO, TCO, Saco och Svenskt Näringsliv. Det innebär att de regler som de etablerade parterna på arbetsmarknaden sedan länge följer enligt huvudavtal och praxis förs in i medbestämmandelagen. Den föreslagna bestämmelsen kommer därmed främst att påverka de arbetstagarorganisationer som inte tillhör huvudorganisationerna eller som ingår i förhandlingskarteller med sådana förbund som tillhör huvudorganisationerna. Det beror på att dessa etablerade förbund i regel vidtar stridsåtgärder i syfte att träffa kollektivavtal mellan arbetsgivaren och arbetstagarorganisationen med åtföljande fredsplikt enligt 41 § medbestämmandelagen.

Förslaget innebär att det kan bli olovligt att exempelvis vidta stridsåtgärder i syfte att påverka arbetsgivarens beslut i arbets- och företagsledningsfrågor. Även utrymmet för stridsåtgärder i syfte att visa missnöje med olika slags arbetsmiljöförhållanden mot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare villkoras med att avsikten ska vara att träffa ett kollektivavtal.

Den föreslagna bestämmelsen kommer att ställa högre krav på arbetstagarorganisationerna att följa den ordning som anges i den föreslagna bestämmelsen, dvs. att kalla motparten till förhandling och framställa sina

krav gentemot arbetsgivaren. Det faktum att förhandlingskravet kan komma att prövas av domstol kommer sannolikt att utgöra ett incitament för arbetstagarorganisationer att tydliggöra sina krav. En lagstadgad förhandlingssskyldighet kan dock riskera att skapa en mindre anpassningsbar processordning som minskar utrymmet för en arbetstagarorganisation att fritt använda sig av stridsåtgärdsrätten. En organisation kan snabbt vilja vidta en stridsåtgärd för att sätta press på arbetsgivaren utan föregående förhandling. Ett sådant agerande blir inte möjligt enligt förslaget.

Regeringens bedömning är att förslaget inte förväntas innebära några konsekvenser i fråga om möjligheten för arbetstagarorganisationer att bedriva facklig verksamhet. Inte heller finns en ökad risk för avtalsshopping eller för en sämre samordning mellan olika avtal på arbetsmarknaden. Något generellt förbud mot att vidta stridsåtgärder mot en redan avtalsbunden arbetsgivare föreslås inte. I stället kommer samma spelregler att gälla för samtliga arbetstagarorganisationer vad gäller rätten att vidta stridsåtgärder eftersom nästan alla arbetstagarorganisationer redan följer det som förslaget avser att reglera.

Förslaget rör uteslutande den situationen när arbetsgivaren redan har reglerat villkoren för sina anställda i ett kollektivavtal. Arbetsgivare som inte har något kollektivavtal eller som inte har ett kollektivavtal som är tillämpligt på det arbete eller på den kategori arbetstagare 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 arbetstagare på arbetsmarknaden.

Förslaget om ett utökat förbud mot stridsåtgärder i rättstvister

När det gäller förslaget om ett utökat förbud mot stridsåtgärder i rättstvister finns det redan i dag krav i huvudavtal och förhandlingsordning mellan arbetsmarknadens parter på förhandling innan en stridsåtgärd vidtas för att påverka enskilda rättstvister. Det får därmed en mindre betydelse att även andra rättstvister än sådana som har sin grund i medbestämmandelagen eller kollektivavtalet kan förklaras olovliga genom den föreslagna regleringen. Genom lagstiftningsåtgärden lagfästs i princip vad som redan i praktiken anses gälla för huvuddelen av arbetsmarknaden.

Inom områden där det inte finns förhandlingsordningar kan arbetsgivare möjligen efter ikraftträdandet göra fler fredspliktsinvändningar än vad som är fallet i dag. Detta kan leda till fler intermistiska prövningar i Arbetsdomstolen om det finns inslag av en rättsvist i en stridsåtgärd som annars rör en intressefråga. Det kan ställa högre krav på arbetstagarorganisationen att formulera varsel och utforma stridsåtgärder. Detta bör dock normalt inte föranleda vare sig några praktiska svårigheter eller få några påtagliga ekonomiska konsekvenser.

Bedömningen är att förslaget endast kan 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 både gentemot avtalsbundna och icke avtalsbundna arbetsgivare.

Förslaget förhindrar stridsåtgärder i tvister där det finns en möjlighet att få den fråga som tvisten rör prövad av domstol eller genom skiljeförfarande. Mot den bakgrunden riskerar inte någon arbetstagar- eller facklig organisation att lida någon beaktansvärd ekonomisk eller annan förlust till följd av förslaget. Det finns en etablerad ordning där rättstvister kan tas omhand.

8.5 Konsekvenser för arbetsgivare och företag

Förekomsten av stridsåtgärder mot avtalsbundna arbetsgivare inom vissa branscher

Regelrådet har särskilt yttrat sig över konsekvensutredningen som finns i promemorian och vilka effekter förslagen kan få för företag. Regelrådet har i sitt remissvar anfört att rådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Lagförslagen bygger på en överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter, däribland Svenskt Näringsliv som är en arbetsgivarorganisation som företräder svenska företag i Sverige. I överenskommelsen redovisas inte berörda företag utifrån antal, storlek och bransch. Inte heller berörs företagens kostnader eller förslagets påverkan på konkurrensförhållandena eller påverkan på företagen i andra avseenden.

Av Medlingsinstitutets kartläggning och analys framgår dock 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 (Medlingsinstitutets kartläggning och analys s. 31). Enligt kartläggningen är stridsåtgärder i syfte att teckna kollektivavtal med arbetsgivare som redan har ett tillämpligt kollektivavtal främst förekommande inom områdena hamnarbete, handel, industri och bygg. Nuvarande förslag kan alltså bedömas få konsekvenser främst inom dessa områden.

I kartläggningen framkommer att det inom städbranschen oftast handlar om konflikter mellan ett fackförbund och ett mindre företag. Även inom hotell- och restaurangbranschen är det inte sällan ett relativt litet företag på arbetsgivar sidan. Inom byggbranschen, handeln och industrin är det en större blandning av stora och små arbetsgivare. Inom dessa branscher är både fristående förbund som inte tillhör LO, TCO eller Saco samt etablerade förbund som normalt är kollektivavtalstecknande verksamma (Medlingsinstitutets kartläggning och analys s. 31).

Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) statistik, företagsregistret, var antalet företag den 30 november 2018 inom industrin 159 168, varav byggverksamheten omfattade 103 995 företag. Inom tjänstesektorn utgjorde hotell- och restaurangverksamheten 32 675 företag och parti- och detaljhandeln 121 504. Hamnarbetet är en del av kategorin transport och magasinering med 29 603 företag; hamnföretagen och andra serviceföretag till sjötransport samt hamngodsterminaler utgör tillsammans 398 av dessa. Antalet städföretag inom fastighetsverksamheten redovisades vara 9 441.

Förslaget om den villkorade stridsåtgärdsrätten mot en redan avtalsbunden arbetsgivare

Förslaget om den villkorade stridsåtgärdsrätten kan förväntas få vissa positiva ekonomiska konsekvenser för företag som i egenskap av arbetsgivare har anslutit sig till det svenska kollektivavtalssystemet. Genom förslaget kan sådana företag åberopa fredsplikt i förhållande till andra arbetsstagarorganisationer än den kollektivavtalstecknande organisationen när syftet med en stridsåtgärd inte är att få till stånd ett kollektivavtal eller då organisationen inte har förhandlat med arbetsgivaren. Detsamma gäller om arbetsstagarorganisationen kräver att arbetsgivaren ska tillämpa det kollektivavtalet som organisationen vill uppnå på sådant sätt att det tränger undan det befintliga kollektivavtalet. Förslaget bedöms inte innebära några hinder för den fria rörligheten inom EU eller någon negativ särbehandling av utländska arbetsgivare. Förslaget kan inte förväntas medföra några ökade kostnader för företag.

Det är också tänkbart att förslaget om den villkorade stridsåtgärdsrätten mot en redan avtalsbunden arbetsgivare får verkningar genom mindre förlorade intäkter för ett företag, såsom minskad försäljning och försämrad konkurrenskraft. Det finns dock svårigheter med att beräkna sådana vinster till följd av en lagändring. Vad gäller exempelvis konflikten i Göteborgs hamn anges i Medlingsinstitutets årsrapport 2017 att hamnkonflikten slår mot företag på olika sätt. För ett företag som mestadels säljer säsongbetonade varor kan en försening av en leverans betyda en stor ekonomisk motgång när varor måste säljas långt under ordinarie pris, medan det för andra företag innebär en tappad försäljning under en begränsad tid (Avtalsrörelsen och lönebildningen 2017, Medlingsinstitutets årsrapport s. 87). Nedan framkommer att ärenden som har rört stridsåtgärder i syfte att reglera villkoren i ett kollektivavtal när arbetsgivaren redan är avtalsbunden har varit relativt ovanliga. Det utesluter dock inte att det kan uppstå betydande kostnader i en enskild konflikt.

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, enligt Stridsåtgärdsutredningen, också från arbetsgivarhåll enligt Stridsåtgärdsutredningen särskilt pekats på att redan hot om stridsåtgärder i rättstvister ofta innebär att arbetsgivaren ger efter för arbetsstagarorganisationens krav, se SOU 2018:40 s. 225. 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.

Effekter på företagens konkurrensförmåga

Förslagen i lagrådsremissen bedöms inte ha några negativa effekter på företagets konkurrensförmåga. I stället bedöms förslagen innebära vissa

förbättringar för den sunda konkurrensen. Stridsåtgärder mot en arbetsgivare kan medföra en försämrad konkurrenskraft för ett enskilt företag. Avsikten med att vidta stridsåtgärder är just att tillfoga motparten en ekonomisk skada och därmed få igenom olika förhandlingskrav. Förslagen minskar dock risken för en arbetsgivare att bli utsatt för stridsåtgärder om denne redan har tecknat ett kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor. Förslagen innebär dock ingen utökad fredsplikt i förhållande till arbetsgivare som saknar kollektivavtal.

Särskilt om konsekvenser för små företag

Det finns inget särskilt skydd mot stridsåtgärder för småföretagare. Enligt 41 b § medbestämmandelagen finns dock ett undantag från rätten att vidta stridsåtgärder som har till ändamål att träffa kollektivavtal med ett företag som inte har några arbetstagare eller där bara företagaren eller företagarens familjemedlemmar är arbetstagare och ensamma ägare. I övrigt har småföretagare vad gäller stridsåtgärder ingen särställning. Lagrådsremissens förslag kommer också att gälla alla företag, oavsett storlek. Förslagen förväntas därmed få positiva konsekvenser för små arbetsgivare, såväl oorganiserade som organiserade, eftersom arbetstagare i vissa fall inte ska få vidta eller delta i en stridsåtgärd. Små företag kan därför gynnas av förslagen även om reglernas utformning tar hänsyn till samtliga företag i Sverige.

8.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

Anledningar till lagda varsel om stridsåtgärder

Enligt Medlingsinstitutets kartläggning och analys har det sammanlagda antalet ärenden med varsel om stridsåtgärder uppgått till 1 160 stycken under perioden 2000 till augusti 2017. Av de 1 160 ärendena med varsel om stridsåtgärder avsåg cirka 420 kollektivavtalsbundna arbetsgivare, dock att det i en del av dessa fall är oklart om arbetsgivaren var kollektivavtalsbunden.

I Medlingsinstitutets kartläggning och analys delas anledningarna till lagda varsel om stridsåtgärder upp i kategorierna vägran att träffa ytterligare ett kollektivavtal, enskilda medlemmars villkor samt 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, rymmer i kategorin enskilda medlemmars villkor. Omkring 80 ärenden, dvs. 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 kartläggningen handlat om situationer där anledningen till varslet inte har framgått eller där anledningen har hänförs till kategorin övrigt (Medlingsinstitutets kartläggning och analys s. 25).

Förslaget om den villkorade stridsåtgärdsrätten mot en redan avtalsbunden arbetsgivare

Av Medlingsinstitutets kartläggning 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 framgår ovan omkring 60 stycken under perioden 2000–2017.

I enskilda fall skulle 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. Det gäller även om arbetstagarorganisationen inte har förhandlat med arbetsgivaren, ställer andra krav än de som har varit föremål för förhandling eller om kraven avser att tränga undan det först träffade avtalet.

Förslaget innebär inte något generellt förbud mot att vidta stridsåtgärder. Men det blir på förhand för parterna tydligare vad som får krävas av en redan avtalsbunden arbetsgivare. Möjligen kan det i vissa situationer leda till att antalet varsel och utlösta stridsåtgärder kan komma att minska. Ett minskat antal stridsåtgärder innebär ett minskat antal konfliktdagar. Från ett samhällspolitiskt perspektiv skulle förslaget om den villkorade stridsåtgärdsrätten mot en redan avtalsbunden arbetsgivare få positiva konsekvenser.

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 uppgifter finns dock i Medlingsinstitutets kartläggning. Stridsåtgärder i rättstvister eller som har inslag av rättstvister förekommer enligt kartläggningen 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 (Medlingsinstitutets kartläggning och analys s. 25). I genomsnitt skulle det alltså som mest kunna handla om cirka 20 ärenden per år under de drygt 17 år som kartläggningen omfattar.

Kartläggningen omfattar bara situationer där arbetsgivaren redan har ett kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation än den som vidtar åtgärden. Det totala antalet fall där stridsåtgärder har vidtagits i rättstvister på svensk arbetsmarknad kan dock antas vara större än vad Medlingsinstitutets kartläggning visar. Det kan också förekomma att mer eller mindre konkret framställda hot om stridsåtgärder förekommer som påtryckningsmedel i rättstvister utan att något formellt varsel läggs. Förslaget i lagrådsremissen innebär ett mer långgående förbud mot stridsåtgärder i rättstvister än vad som gäller i dag. Det kan leda till färre konfliktdagar och därmed minskade kostnader för företag 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 uteslutande positiva.

8.7 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 2018 var det totala antalet inkomna mål 280. Stridsåtgärdsfall faller inom kategorin A-mål, dvs. mål som har väckts i Arbetsdomstolen som första och enda instans. Under 2018 inkom inga sådana mål. Under 2017 utgjorde stridsåtgärdsfallen 4 procent av antalet inkomna mål till domstolen, 6 stycken. Motsvarande siffra för 2016 var 6 procent.

Möjligen skulle antalet inkomna stridsåtgärdsfall till Arbetsdomstolen kunna öka något om förslagen genomförs. En sådan ökning kan eventuellt följa av förslagen i ett initialt skede innan 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. År 2018 var styckkostnaden för avgjorda mål i Arbetsdomstolen 105 600 kronor. 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 en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare som Medlingsinstitutet har utgått från i sin kartläggning har medlingsinsatser förekommit i omkring 60 fall, högt räknat 4 ärenden per år i genomsnitt (Medlingsinstitutets kartläggning och analys s. 34 och 35).

I princip är det bara i tvister där den stridande parten vill få till stånd ett kollektivavtal som Medlingsinstitutet beslutar om medling. Bedömningen är därför att Medlingsinstitutet inte kommer att behöva hantera fler medlingsärenden med anledning av förslaget om ett utökat förbud mot stridsåtgärder i rättstvister.

Enligt Medlingsinstitutets årsredovisning för 2018 var antalet tvister där myndigheten förordnade medlare 43 under 2016–2018 (Medlingsinstitutets årsredovisning s. 10). De sammanlagda kostnaderna för dessa medlingsärenden anges enligt årsredovisningen ha varit 6 132 000 kronor. Baserat på detta kostar ett enskilt medlingsärende uppskattningsvis omkring 143 000 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.

Eventuella kostnadsökningar för Medlingsinstitutets verksamhet bedöms kunna rymmas inom befintligt anslag.

8.8 Konsekvenser ur ett regionalt perspektiv

De stridsåtgärder 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.

När det gäller förslaget om den villkorade stridsåtgärdsrätten mot en redan avtalsbunden arbetsgivare är bedömningen utifrån Medlingsinstitutets kartläggning att förslaget för närvarande främst kan få konsekvenser inom hamnarbete, handel, industri och byggbranschen.

Stridsåtgärdsutredningen har i sitt betänkande beaktat konsekvenser utifrån ett regionalt perspektiv. För att uppskatta i vilken utsträckning förslaget kommer att påverka vissa delar av Sverige i förhållande till andra har utredningen bearbetat SCB:s statistik över näringsgrensstruktur, RAMS (SOU 2018:40 s. 231–233).

Det kan konstateras att det är Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län som i högst utsträckning kan komma att påverkas av förslaget. Relativt skulle förslaget kunna få särskilt stora konsekvenser för Västra Götalands län eftersom det är det län med flest förvärvsarbetande personer inom industrin.

8.9 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

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 arbetstagar- 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.

När det gäller förslaget om den villkorade stridsåtgärdsrätten mot en redan avtalsbunden arbetsgivare kan utifrån Medlingsinstitutets kartläggning konsekvenser av förslaget för närvarande främst bedömas uppstå inom hamnarbete, handel, industri och byggbranschen. Medlingsinstitutet gör bedömningen att det är fler kollektivavtalsbundna arbetsgivare inom dessa områden än inom städbranschen och hotell- och restaurangbranschen (Medlingsinstitutets kartläggning och analys s. 31). Enligt SCB:s statistik över näringsgrensstruktur samt bearbetning av Stridsåtgärdsutredningen ser könsfördelningen i aktuella branscher ut som

följer.

Könsfördelning i ett urval näringsgrenar, 15–74 år, 2017

	Andel kvinnor	Andel män
Industri	23%	77%
Byggsverksamhet	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 förslaget om den villkorade stridsåtgärdsrätten mot en redan avtalsbunden arbetsgivare. 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 lagrådsremissens förslag. Det innebär att den villkorade stridsåtgärdsrätten med fyra villkor som måste vara uppfyllda om arbetstagare ska kunna vidta eller delta i en stridsåtgärd främst påverkar branscher som fler män än kvinnor arbetar inom. Det ska dock framhållas att LO, TCO och Saco och dess medlemsorganisationer under lång tid har tillämpat regler om utökad fredsplikt i huvudavtal och i förhandlingsordningar. Några negativa konsekvenser bedöms inte finnas.

8.10 Konsekvenser i övrigt

Förslagen bedöms inte påverka offentliga verksamheters möjligheter 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 generellt i olika delar av landet. När det gäller informationsinsatser är det rimligt att arbetsmarknadens parter i sin verksamhet bidrar till att kunskapen om de nya reglerna når ut. Förslaget bedöms inte medföra några särskilda informationsinsatser i övrigt. Förslaget bedöms inte heller få några EU-rättsliga konsekvenser. Den föreslagna regleringen kan 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.

9 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

4 § Ett avtal är ogiltigt i den mån det innebär att *en* rättighet eller skyldighet enligt denna lag upphävs eller inskränks.

Genom ett kollektivavtal får det dock göras avvikelser från 11, 12, 14 och 19 §§, 20 § första stycket, 21, 22 och 28 §§, 29 § tredje meningen, 33–40 §§, 43 § andra stycket samt 64 och 65 §§. Kollektivavtalet får inte innebära att mindre förmånliga regler ska tillämpas för arbetstagersidan än som följer av rådets direktiv 98/59/EG av den 20 juli 1998 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kollektiva uppsägningar, eller av rådets direktiv 2001/23/EG av den 12 mars 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagaers rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter, båda i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1794.

I ett kollektivavtal får det också föreskrivas längre gående fredsplikt än som anges i 41, 41 a, 41 b, 41 e och 44 §§ eller ett längre gående skadeståndsansvar än *det* som följer av denna lag.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

I paragrafen anges att lagen är tvingande men att avvikelser i vissa fall får göras genom kollektivavtal. *Tredje stycket* ändras genom att 41 e § om förbud mot stridsåtgärder i rättstvister läggs till bland de paragrafer som anges i stycket. Ändringen innebär att det är möjligt att genom kollektivavtal föreskriva längre gående fredsplikt än den som följer av den nya 41 e §.

41 d § *En arbetstagare får inte vidta eller delta i en stridsåtgärd mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare till stöd för krav i en fråga som är reglerad genom arbetsgivarens kollektivavtal*

- 1. om stridsåtgärden inte i behörig ordning har beslutats av arbetstagaers organisation,*
- 2. om stridsåtgärden inte har till ändamål att uppnå kollektivavtalsbundenhet mellan arbetsgivaren och arbetstagarorganisationen,*
- 3. om arbetstagarorganisationen inte har förhandlat med arbetsgivaren om de krav som organisationen ställer, eller*
- 4. om arbetstagarorganisationen kräver att arbetsgivaren ska tillämpa det kollektivavtal som organisationen vill uppnå på ett sådant sätt att det tränger undan arbetsgivarens befintliga kollektivavtal.*

En stridsåtgärd som strider mot första stycket är olovlig.

Den allmänna förhandlingsrätten i 10 § ska tillämpas vid förhandlingar enligt första stycket även om arbetstagarorganisationen saknar medlemmar som är anställda hos arbetsgivaren. Skyldigheten att förhandla gäller inte om det har funnits hinder mot förhandlingen som inte har berott på arbetstagarorganisationen.

Bestämmelserna i denna paragraf ska inte tillämpas på en stridsåtgärd som har till ändamål att stödja någon annans lovliga stridsåtgärd eller på en indrivningsblockad.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.

Paragrafen som är ny innebär att rätten att vidta stridsåtgärder mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare endast får utövas under vissa villkor. Den villkorade stridsåtgärdsrätten är utformad som ett förbud som riktar sig till arbetstagare. Både organiserade och oorganiserade arbetstagare omfattas. En förutsättning för att förbudet i *första stycket* ska bli tillämpligt är att stridsåtgärden stödjer krav mot arbetsgivaren, dvs. avser frågor som gäller förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagare. En stridsåtgärd som inte stödjer krav mot arbetsgivaren, t.ex. en stridsåtgärd i ändamål att påverka inhemska, politiska förhållanden, omfattas inte av förbudet. Vidare måste de krav som ställs gälla en fråga som är reglerad, uttryckligen eller implicit, genom arbetsgivarens kollektivavtal.

Förbudet i första stycket gäller om en eller flera av villkoren i punkterna 1–4 uppfylls. Enligt *första punkten* gäller förbudet om inte stridsåtgärden har beslutats av arbetstagarorganisationen i behörig ordning. Detta innebär att ett beslut normalt ska ha fattats enligt organisationens stadgar. I undantagsfall kan dock även en stridsåtgärd som inte har beslutats enligt stadgarna kunna anses vara beslutade i behörig ordning, t.ex. en stridsåtgärd som har beslutats i enlighet med en etablerad praxis inom organisationen, jfr AD 1999 nr 65.

Enligt *andra punkten* gäller förbudet om en stridsåtgärd inte har till ändamål att parterna ska bli bundna av kollektivavtal i förhållande till varandra. Bundenhet kan uppnås antingen genom att ett kollektivavtal sluts mellan parterna eller genom att arbetsgivaren ansluter sig till en arbetsgivarorganisation som har ett kollektivavtal som binder arbetstagarorganisationen. Flera faktorer kan ge ledning om vad ändamålet med en stridsåtgärd är. En faktor är parternas tidigare förhållande till varandra. Att parterna brukar stå i avtalsrelation till varandra är något som kan anses tala för att ändamålet med stridsåtgärden är att uppnå kollektivavtalsbundenhet. En annan faktor som kan ge ledning vid bedömningen av ändamålet är hur väl arbetstagarorganisationen har lyckats konkretisera sina krav på kollektivavtal under förhandlingarna. Tydliga krav på vad ett kollektivavtal ska innehålla talar för att ändamålet är att uppnå kollektivavtalsbundenhet. Om kraven är uppenbart orimliga kan detta anses tala emot att det verkliga ändamålet med stridsåtgärden är att uppnå bundenhet. Eftersom krav ställs på att förhandlingar ska hållas innan en stridsåtgärd vidtas kan ledning vid bedömningen av ändamålet sökas i protokoll från förhandlingarna.

Enligt *tredje punkten* gäller förbudet om stridsåtgärden inte har föregåtts av förhandlingar om de krav som ställs. Detta innebär att alla krav som stridsåtgärden stödjer ska ha varit föremål för förhandlingar. Villkoret innebär även att förbudet gäller om en arbetstagarorganisation ställer nya

krav efter stridsåtgärden har påbörjats som villkor för att upphöra med stridsåtgärden och dessa villkor inte har varit föremål för förhandlingar. För att villkoret ska anses uppfyllt krävs att kraven under förhandlingen ska ha preciserats tillräckligt mycket för att arbetsgivaren ska kunna förstå vad som krävs för att undvika en stridsåtgärd eller få en stridsåtgärd att upphöra. Alltför allmänt formulerade önskemål kan således inte anses utgöra sådana krav som avses i punkten. När det gäller bedömningen av om ett krav kan anses ha varit föremål för förhandling eller om det rör sig om ett nytt krav bör det hållas i minnet att ett viktigt syfte med det aktuella villkoret är att freda en kollektivavtalsbunden arbetsgivare från stridsåtgärder till stöd för krav som arbetsgivaren inte har haft möjlighet att ta ställning till. Detta innebär att ledning i bedömningen får sökas i hur väsentlig en avvikelse från ett krav som parterna har förhandlat om kan sägas vara utifrån arbetsgivarens perspektiv.

Fjärde punkten innebär att förbudet gäller om arbetstagarorganisationen kräver att ett befintligt kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av ska trängas undan eller ändras på ett sådant sätt att stridsåtgärden framstår som ett angrepp på det befintliga kollektivavtalsförhållandet. Villkoret i punkten ger uttryck för samma rättsliga princip som Arbetsdomstolen har härlett ur medbestämmandelagen och som domstolen har preciserat i sin rättspraxis, se AD 1989 nr 120, AD 2004 nr 96, AD 2005 nr 49, AD 2005 nr 110, AD 2012 nr 13, AD 2012 nr 14 och AD 2017 nr 32. I 42 a § finns undantag för punktens tillämpning i vissa internationella situationer.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att stridsåtgärder som strider mot förbudet i första stycket är olovliga. Att sådana stridsåtgärder är olovliga får betydelse bl.a. när det gäller organisationers ansvar för fredsplikten enligt 42 §.

Enligt *tredje stycket* ska den allmänna förhandlingsrätten enligt 10 § tillämpas när det gäller villkoret om förhandling i första stycket tredje punkten. Detta gäller även om arbetstagarorganisationen saknar medlemmar som är anställda hos arbetsgivaren. Förhandlingsskyldigheten ska inte gälla om det finns hinder mot förhandling som inte beror på arbetstagarorganisationen. Om arbetsgivaren väljer att inte förhandla med arbetstagarorganisationen kan det innebära att arbetstagarorganisationen därmed får vidta stridsåtgärder. Undantaget kan även aktualiseras om en arbetstagarorganisation i Sverige får alltför stora svårigheter att komma i kontakt med ett utländskt företag för att förhandla om de krav som organisationen ställer.

Enligt *fjärde stycket* görs två undantag från förbudet i första stycket. Det första undantaget gäller sympatiåtgärder. Vad som avses är en sådan åtgärd till stöd för en annan som vidtar en stridsåtgärd som är tillåten enligt 41 § första stycket. Det andra undantaget avser indrivningsblockader. Vad som utgör en indrivningsblockad framgår av 41 § tredje stycket.

41 e § *En arbetsgivare eller en arbetstagarare får inte vidta eller delta i en stridsåtgärd som har till ändamål att utöva påtryckning i andra rättstvister än sådana som omfattas av förbudet i 41 § första stycket 1.*

En stridsåtgärd som strider mot första stycket är olovlig.

Första stycket hindrar inte en indrivningsblockad.

Paragrafen som är ny innehåller ett förbud mot stridsåtgärder som används som påtryckningsmedel i rättstvister. Förbudet i paragrafens *första stycke* riktar sig till både arbetsgivare och arbetstagare och gäller oavsett om dessa är bundna eller inte av kollektivavtal.

Förbudet gäller om ändamålet med stridsåtgärden är att påverka någon som är part i en rättstvist för att driva igenom sin ståndpunkt i tvisten. Det kan förekomma situationer då det finns flera ändamål bakom en stridsåtgärd varav något av ändamålen sett isolerat skulle göra stridsåtgärden olovlig. I sådana fall har Arbetsdomstolen uttalat att bedömningen måste göras med ledning av den betydelse de olika ändamålen får antas ha för stridsåtgärdens påbörjande och vidmakthållande. Om stridsåtgärden är tillåten som facklig påtryckningsåtgärd bör den, enligt domstolen, inte kunna betraktas som otillåten enbart för att den också har ett syfte som skulle göra den olovlig (AD 1986 nr 108 och AD 2006 nr 58). Förbudet i den nya paragrafen är inte avsett att bedömas på något annat sätt än det sätt som Arbetsdomstolen har bedömt situationer då det finns olika konkurrerande ändamål.

Med rättstvist avses en tvist i vilken en rättslig grund åberopas av någon av parterna, t.ex. en avtals- eller lagbestämmelse. Vidare avses med rättstvist en civilrättslig tvist. Kännetecknande för en rättstvist är att den ytterst kan avgöras genom ett rättsligt förfarande, i regel genom en prövning i domstol.

Förbudet i första stycket omfattar inte sådana rättstvister som omfattas av förbudet i 41 § första stycket 1. Det befintliga förbudet i 41 § första stycket 1 gäller endast i en kollektivavtalstvist eller en tvist om ett visst förfarande strider mot ett kollektivavtal eller mot medbestämmandelagen. Förbudet i den nya paragrafen gäller när ändamålet är att utöva påtryckning i andra rättstvister. Sådana rättstvister innefattar tvister där den rättsliga grunden som åberopas finns i andra lagar än medbestämmandelagen, t.ex. lagen (1982:80) om anställningsskydd eller semesterlagen (1977:480). De innefattar också tvister om andra avtal än ett kollektivavtal, t.ex. ett anställningsavtal.

Enligt *andra stycket* är stridsåtgärder som strider mot förbudet i första stycket olovliga. Att sådana stridsåtgärder är olovliga får betydelse bl.a. när det gäller organisationers ansvar för fredsplikten enligt 42 §.

Av *tredje stycket* följer att förbudet inte hindrar indrivningsblockader. Vad som utgör en indrivningsblockad framgår av 41 § tredje stycket.

42 a § Bestämmelserna i *41 d § första stycket 4* och 42 § första stycket ska inte tillämpas när en organisation vidtar åtgärder med anledning av arbetsförhållanden som denna lag inte är direkt tillämplig på.

Trots första stycket ska *41 d § första stycket 4* och 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.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.

I paragrafen finns bestämmelser om vad som gäller i fråga om organisationers ansvar för fredsplikten enligt 42 § första stycket i internationella situationer. I paragrafens *första* och *andra stycken* läggs bestämmelsen i

41 d § första stycket 4 till. Detta medför att villkoret i 41 d § första stycket 4 inte ska tillämpas när en organisation vidtar åtgärder med anledning av arbetsförhållanden som medbestämmandelagen inte är direkt tillämplig på om inte arbetsgivaren är etablerad inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz och utstationerar arbetstagare i Sverige.

44 § *Om en part vid en förhandling om kollektivavtal har begärt att en fråga som avses i 32 § ska regleras i avtalet eller i ett särskilt avtal, men frågan inte har blivit uttryckligt reglerad när avtalet sluts, ska frågan inte till följd av det slutna avtalet anses omfattad av fredsplikt enligt 41 § vid en senare förhandling om reglering av frågan i ett särskilt avtal.*

Första stycket ska inte tillämpas om det slutna kollektivavtalet har tillkommit efter en stridsåtgärd mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare i en sådan situation som avses i 41 d §.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.8.

I paragrafen regleras den s.k. kvarlevande stridsrätten. Paragrafens första stycke utformas språkligt på ett modernare sätt utan att någon saklig ändring avses. Paragrafen får också ett nytt *andra stycke*. Av det nya stycket följer att om ett kollektivavtal har tillkommit efter en stridsåtgärd mot en kollektivavtalsbunden arbetsgivare gäller inte någon kvarlevande stridsrätt enligt första stycket.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.

2. Bestämmelserna ska inte tillämpas när det gäller en stridsåtgärd som har påbörjats före ikraftträdandet.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.

Ändringarna ska enligt *andra punkten* inte tillämpas på sådana stridsåtgärder som pågår när lagen träder i kraft. En sådan utökning av en stridsåtgärd som omfattas av varselskyldigheten enligt 45 § får anses utgöra en ny stridsåtgärd vid tillämpningen av bestämmelsen.

Förslag från LO, TCO, Saco och Svenskt Näringsliv om ändrade konfliktregler på svensk arbetsmarknad

I denna bilaga återges i sin helhet parternas förslag om ändrade konfliktregler på svensk arbetsmarknad. Förslaget har tagits fram av LO, TCO, Saco och Svenskt Näringsliv och överlämnades till Arbetsmarknadsdepartementet den 10 juli 2018.

Lagtext

41 d §

En arbetstagare får inte vidta eller delta i en stridsåtgärd mot en arbetsgivare som redan är bunden av ett kollektivavtal för arbetet ifråga

1. om åtgärden inte har till ändamål att uppnå ett kollektivavtal som medför fredsplikt mellan arbetsgivaren och den organisation som vidtagit stridsåtgärden

2. om arbetstagarorganisationen inte har förhandlat med arbetsgivaren om de krav som organisationen ställer

3. om arbetstagarorganisationen, som villkor för att upphöra med stridsåtgärden, uppställer andra krav än de som varit föremål för förhandling

4. om kraven avser vilken rättslig verkan ett kollektivavtal mellan parterna kommer att få.

Beträffande förhandlingar enligt första stycket ska 10 § i denna lag äga motsvarande tillämpning.

Skyldigheten att förhandla enligt första stycket gäller dock inte om det har förelegat hinder mot förhandlingen som inte har berott på arbetstagarorganisationen.

Bestämmelserna i denna paragraf ska inte tillämpas i de fall som avses i 41 § första stycket punkt 4 eller 41 § tredje stycket.

41 e §

Arbetsgivare och arbetstagare får inte vidta eller delta i en stridsåtgärd som har till ändamål att utöva påtryckning i pågående individuella tvister rörande innebörden eller tillämpningen av lag eller avtal.

44 §

.....
Denna bestämmelse är inte tillämplig i de situationer som avses i 41 d §.

Allmän bakgrund

Utgångspunkten i svensk rätt är att stridsåtgärder endast kan begränsas genom lag eller avtal, regeringsformen 2:14. Begränsningarna finns i 41–42 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Dessa regler har – för arbetsmarknaden i stort – visat sig fungera väl och har skapat en balans mellan parterna som lett till rimliga avtalsvillkor och

arbetsfred. Den i princip fria stridsrätten är avsedd att användas för att förmå motparten att ingå ett kollektivavtal som medför rättsliga förpliktelser mellan parterna och i princip fullständig fredsplikt.

Effekterna av ändringar i dessa, för vår arbetsmarknadsmodell, grundläggande bestämmelser är svåra att överblicka. Det finns en påtaglig risk för att den balans som nu finns rubbas och att nya tvister skapas. Därför bör en ändring beträffande rätten att vidta fackliga stridsåtgärder tydligt begränsas till den fråga man önskar reglera dvs. fackliga stridsåtgärder gentemot en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare. Regler om detta bör därför – liksom tidigare förändringar som avser speciella situationer (jfr 41a–c §§) – införas genom en ny separat bestämmelse.

Utmärkande för den svenska arbetsmarknaden är att arbetsförhållandena inom olika branscher inte regleras i företagsavtal utan i nationella riksavtal. Tvister där en arbetsgivare, som redan är bunden av ett kollektivavtal, utsätts för fackliga stridsåtgärder kan därför endast uppstå när flera rikstäckande kollektivavtal är tillämpliga på samma arbetsuppgifter. Tjänstemannaavtal och arbetaravtal anses aldrig reglera samma arbetsuppgifter. Tvister av detta slag kan därför endast uppstå mellan olika tjänstemannaavtal respektive olika arbetaravtal. Detta gäller naturligtvis även i de fall då ett s.k. medarbetaravtal som har ingåtts av både tjänstemanna- och arbetarfackföreningar upphör att gälla. Skulle exempelvis tjänstemannafackförbundet och arbetsgivaren sluta ett nytt kollektivavtal så kan det inte anses tillämpligt på arbetaruppgifter.

Detsamma torde gälla när en arbetsgivare regelmässigt har slutit kollektivavtal med två olika fackförbund och parterna varit överens – konkludent eller uttryckligen – om respektive kollektivavtals tillämpningsområde trots att båda kollektivavtalen i och för sig skulle kunna vara tillämpligt på allt arbete hos arbetsgivaren. Arbetsgivaren och en av arbetstagarorganisationerna kan således inte disponera den andra organisationens rätt att kräva kollektivavtal.

Dessa fakta minskar i sig risken för att en arbetsgivare ska utsättas för krav på konkurrerande kollektivavtal. Men gränsdragningstvister och konkurrerande kollektivavtal förekommer även i etablerade kollektivavtalsförhållanden. De leder dock mycket sällan till stridsåtgärder. Det framgår bl.a. av Medlingsinstitutets utvärdering Förekomsten av konflikter på arbetsmarknaden i situationer där arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal, 2017.

Oftast löses dessa tvister antingen genom att de fackliga organisationerna kommer överens om en gränsdragning eller genom att de enligt sin huvudorganisations stadgar är bundna av en särskild ordning för lösning av sådana tvister (se de s.k. absoluterna i LOs stadgar).

Eftersom arbetsgivarorganisationerna – utom i extrema undantagsfall – respekterar resultatet av sådana beslut leder tvister av detta slag ytterst sällan till konflikter.

Inte heller i de fall då någon av de ovan beskrivna lösningsmekanismerna saknas förekommer konflikter särskilt ofta utan frågan löses under hand av de inblandade parterna.

En arbetstagarorganisation har – i och för sig – rätt att vidta stridsåtgärder mot en arbetsgivare som redan är bunden av kollektivavtal för det aktuella arbetet med en annan facklig organisation. Rätten att vidta stridsåtgärder i den situationen omfattas av ett antal internationella

konventioner som Sverige är bundet av och kan ha avgörande betydelse för arbetstagarorganisationens möjligheter att effektivt företräda sina medlemmar. Detta gäller i vart fall om åtgärden syftar till att åstadkomma ett kollektivavtal och därmed åtföljande fredsplikt.

En annan fråga är om arbetsgivaren trots att denne redan är bunden av ett annat kollektivavtal, är rättsligt förpliktad att tillämpa detta andra handsavtal.

Enligt Arbetsdomstolens praxis är arbetsgivaren beträffande arbetstagarernas anställningsvillkor som huvudregel endast skyldig att tillämpa det först träffade kollektivavtalet för samtliga anställda. Undantag från det kan gälla enbart i de fall parterna uttryckligen samordnat kollektivavtalen så att de kan löpa jämsides.

Skulle den fackliga organisationen – som villkor för att upphäva sina stridsåtgärder – kräva att det först träffade avtalet ska undanträngas och att det av organisationen begärda kollektivavtalet istället ska tillämpas är stridsåtgärden enligt den s.k. Britanniaprincipen (se AD 1989 nr 120) att anse som en olovlig stridsåtgärd.

När det gäller avtalsvillkor som endast reglerar förhållandet mellan arbetstagarorganisationen och arbetsgivaren är arbetsgivaren däremot skyldig att tillämpa bestämmelserna även i det sist tecknade avtalet. Detta gäller dock under förutsättning att det inte medför ett brott mot det först träffade avtalet. På motsvarande sätt kommer de rättigheter som enligt lag tillkommer en kollektivavtalsbunden organisation att gälla för båda organisationerna. Det innebär bl.a. att båda organisationerna får samma möjligheter att t.ex. med stöd av Förtroendemannalagen företräda sina medlemmar på arbetsplatsen.

De etablerade organisationer som tillhör LO, TCO, Saco eller förbund som ingår i förhandlingskarteller med sådana förbund vidtar stridsåtgärder endast i syfte att träffa kollektivavtal mellan arbetsgivaren och organisationen med åtföljande fredsplikt enligt 41 § MBL. Dessa organisationer har också åtagit sig en utökad fredsplikt genom huvudavtal och förhandlingsordningar som finns på arbetsmarknaden, exempelvis i huvudavtalet mellan LO och Svenskt Näringsliv eller Industriavtalet.

Sympatiåtgärder är tillåtna även för organisationer som är bundna av kollektivavtal om primäråtgärden är lovlig. Därutöver kan internationella stridsåtgärder i viss utsträckning vidtas (se AD 1980 nr 15). Politiska stridsåtgärder i inhemska syften är bara tillåtna om de utgör en kortvarig protest- eller demonstrationsåtgärd och inte i nämnvärd mån påverkar verksamheten hos arbetsgivaren (se AD 1984 nr 91 och AD 1982 nr 311).

Vid en internationell jämförelse torde de svenska reglerna fungera mycket effektivt med fackliga organisationer som tar ett stort ansvar för arbetsfreden. Det finns därför inte skäl att förändra den nuvarande ordningen för huvuddelen av arbetsmarknaden.

I de fall en arbetstagarorganisation inte vill finna sig i den ovan beskrivna ordningen kan organisationen dock välja att inte ingå något kollektivavtal alls och därmed undkomma fredsplikt. Organisationen kan i så fall när som helst vidta stridsåtgärder för att t.ex. uppnå löneökningar eller andra förändringar på arbetsplatsen eller för att utverka ersättningar för verkliga eller påstådda felbehandlingar. Detta medför att arbetsgivaren aldrig kan utgå ifrån att det råder fredsplikt. Om denna situation uppstår på en arbetsplats av strategisk betydelse för stora delar av näringslivet så

kommer dess effekter att hota företag och anställningar långt utanför den aktuella arbetsplatsen. Om ett sådant agerande skulle bli vanligt skulle det dessutom hota den modell för arbetsmarknaden i Sverige som under årtionden har varit framgångsrik.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen fungerar mycket väl. Den förutsätter dock att parterna tar ett stort ansvar för arbetsfred och ordning och reda på arbetsmarknaden. Syftet med den fria stridsrätten är att parterna så snabbt som möjligt ska ingå ett kollektivavtal som leder till fredsplikt under avtalsperioden. Den part som vidtar stridsåtgärder i andra syften agerar i strid med de grundläggande principerna för den svenska arbetsmarknadsmodellen. Parter som vidtar stridsåtgärder i sådana ovidkommande syften gentemot en arbetsgivare som redan är bunden av ett kollektivavtal förtjänar inte lagstiftningens skydd.

Även en reglering som förbjuder stridsåtgärder i den ovan beskrivna situationen kan dock kringgås. En organisation kan välja att gripa till stridsåtgärder för att uppnå kollektivavtal som endast reglerar enskilda rättstvister istället för att biträda sina medlemmar i förhandlingar och inför domstol. Det kan t.ex. gälla löneanspråk grundade på enskilda anställningsavtal eller tvister om frågor som regleras i lag såsom exempelvis anställningsskydd eller rätt till semester.

I de fall det finns ett kollektivavtal mellan parterna framgår det av 41 § att sådana åtgärder är förbjudna från bägge parter sida. Något sådant uttryckligt förbud finns däremot inte i icke kollektivavtalsreglerade förhållanden. Trots det har – såvitt känt – ingen etablerad fackförening under modern tid vidtagit stridsåtgärder i syfte att enbart reglera enskilda rättstvister. Detsamma gäller arbetsgivare som tillhör någon riksomfattande arbetsgivarorganisation. Detta grundar sig i en gemensam uppfattning om att stridsåtgärder i avsikt att tilltvinga sig rätt i enskilda redan uppkomna rättstvister inte bör vidtas utan att sådana tvister bör lösas genom förhandling och rättslig prövning.

Såsom framgår av Medlingsinstitutets ovan åberopade kartläggning förekommer däremot sådana stridsåtgärder från sådana organisationers sida som inte tillhör någon av huvudorganisationerna. En reglering som inte förbjuder också sådana stridsåtgärder riskerar därför att bli verkningslös. Därför bör ett sådant förbud införas i en särskild bestämmelse.

Ett förbud mot att vidta stridsåtgärder i detta syfte bör gälla såväl arbetsgivare som arbetstagare. Det framstår vidare som betänkligt att bestämma att en sådan regel endast skulle gälla i de fall då arbetsgivaren redan är bunden av ett kollektivavtal. Om samhället tillhandahåller en ordning för att lösa rättstvister och förbjuder stridsåtgärder i syfte att påverka utgången i sådana tvister bör det förbudet gälla oavsett om arbetsgivaren är bunden av ett tidigare kollektivavtal eller ej.

Ett förbud av detta slag medför naturligtvis inte något förbud för part som för framtiden vill reglera en viss fråga att vidta stridsåtgärder för att förmå motparten att tillmötesgå det kravet.

Kommentar till lagtexten

41 d och 44 §§

Bestämmelsen i 41 d § syftar till att skydda en arbetsgivare som redan är bunden av kollektivavtal för ett visst arbete mot stridsåtgärder med annat syfte än att träffa ett sedvanligt kollektivavtal som medför fredsplikt enligt 41 § MBL. Detta innebär att det i dessa situationer inte är tillåtet att vidta stridsåtgärder för att uppnå ett kollektivavtal som endast medför en partiell fredsplikt mellan parterna. För att en sådan reglering ska vara effektiv kan inte heller den kvardröjande stridsrätten enligt 44 § MBL vara tillämplig i dessa fall.

En första förutsättning för att det ska gå att bedöma vilket syfte en organisation har med att vidta en stridsåtgärd är att det går att uttömmande bestämma vilka krav som ställs som villkor för att stridsåtgärderna ska upphöra.

Enligt kap II § 8 pkt 2 i huvudavtalet mellan LO och Svenskt Näringsliv får de organisationer som omfattas av avtalet inte vidta stridsåtgärder innan de fullgjort sin förhandlingsskyldighet. Detsamma bör – i vart fall i de nu aktuella situationerna – gälla även för arbetstagarorganisationer som inte är bundna av huvudavtalet eller motsvarande reglering i ett förhandlingsavtal. Därför finns det skäl att i lag bestämma att en organisation som avser att vidta fackliga stridsåtgärder mot en arbetsgivare, som redan är bunden av ett kollektivavtal, ska vara skyldig att genomföra förhandlingar enligt 10 § MBL innan organisationen får varsla om stridsåtgärder. Den närmare innebörden av förhandlingsskyldigheten framgår av förarbetena till 10 § och arbetsdomstolens praxis.

Sådana förhandlingar ska syfta till att arbetsgivaren tydligt får klart för sig vad som krävs för att stridsåtgärder ska undvikas. Därför bör det endast vara tillåtet att vidta fackliga stridsåtgärder i syfte att uppnå ett kollektivavtal med det innehåll som tydligt har angivits innan förhandlingarna avslutats.

Om nya krav uppställs därefter innebär bestämmelsen att åtgärderna blir olovliga.

Praktiskt kommer ett införande av dessa bestämmelser medföra att Arbetsdomstolen efter en fredspliktsinvändning från den arbetsgivare som redan är bunden av kollektivavtal för arbetet i fråga kommer att ställas inför ett yrkande från arbetstagersidan om att domstolen i ett interimistiskt beslut ska förklara att stridsåtgärden är tillåten.

Domstolen har då i första hand att ta ställning till om arbetstagarorganisationen fullgjort sin förhandlingsskyldighet enligt 41 d § och angivit sina krav på ett sådant sätt att arbetsgivaren – innan förhandlingarna avslutats – har fått klart för sig vad som krävs av denne för att stridsåtgärder inte ska vidtas. Skulle det kravet vara uppfyllt har domstolen att ta ställning till om ändamålet för stridsåtgärden är att uppnå ett kollektivavtal som medför fredsplikt eller ej.

Domstolen ska vid den prövningen bedöma vilka slutsatser om syftet med stridsåtgärden som kan dras utifrån parternas tidigare förhållande till varandra, arbetstagarorganisationens agerande i tvisten och de i förhandlingen framförda kraven. Om domstolen vid sin prövning finner det

sannolikt att stridsåtgärden inte syftar till att träffa ett rättsligt bindande kollektivavtal med åtföljande fredsplikt ska stridsåtgärden anses otillåten.

Vid denna bedömning ska det tillmätas betydelse om parterna tidigare varit bundna av kollektivavtal med varandra. Vidare ska det ges stor vikt hur arbetstagarorganisationen fullgjort sin förhandlingsskyldighet. Det kan t.ex. gälla om parten varit beredd att tydligt ange och motivera sina krav och diskutera utformningen av konkreta avtalsvillkor. Också hur parten brukar agera, dvs. om den aktuella organisationen brukar träffa kollektivavtal och därmed vara bunden av fredsplikt, ska vägas in vid bedömningen.

Skulle därutöver de framställda kraven framstå som uppenbart avvikande från vad som normalt gäller på arbetsmarknaden så kan det tillsammans med övriga omständigheter tala för att stridsåtgärden vidtagits i ovidkommande syften. Om arbetstagarorganisationens krav exempelvis framstår som utpressningskrav av det slag som är förbjudna enligt kap IV § 6 i huvudavtalet mellan LO och Svenskt Näringsliv bör domstolen dra slutsatsen att syftet inte är att ingå kollektivavtal med arbetsgivaren.

En arbetsgivare kan i förhandlingarna förklara sig beredd att ingå ett kollektivavtal i enlighet med organisationens krav utan att ge besked om sin ståndpunkt i frågan om vilken rättsverkan som kollektivavtalet kommer att få. Det är en fråga som får avgöras i enlighet med Arbetsdomstolens praxis om avtalet kommer till stånd. Om arbetstagarorganisationen i den situationen avkräver arbetsgivaren en förklaring att det tilltänkta kollektivavtalet ska ha materiell rättsverkan i förhållande till arbetstagare eller vidhåller stridsåtgärderna visar det att syftet med åtgärden inte är att ingå ett kollektivavtal med den rättsliga verkan som det vid en senare rättslig prövning kan komma att få. Den föreslagna bestämmelsen innebär att stridsåtgärden i så fall är otillåten. Detta innebär kodifiering av den i arbetsdomstolens praxis fastställda s.k. Britanniaprincipen om förbud mot krav på undanträngning av det befintliga kollektivavtalet, som villkor för att upphöra med stridsåtgärden.

Domstolen har att väga samman allt detta och vad som i övrigt förekommit och därefter efter en fri bevisprövning göra en prövning av syftet med stridsåtgärden.

Den nya bestämmelsen ska inte påverka rätten att på samma sätt som kollektivavtalsbundna organisationer delta i s.k. indrivningsblockader och sympatiåtgärder. Den ska inte heller medföra någon utökad fredsplikt mot arbetsgivare som helt saknar kollektivavtal för det aktuella arbetet.

Bestämmelsen reglerar endast rätten att vidta stridsåtgärder och påverkar inte Arbetsdomstolens praxis när det gäller att avgöra vilket av flera i och för sig tillämpliga kollektivavtal som ska tillämpas.

Förändringen av 44 § innebär att part inte kan förbehålla sig kvardröjande stridsrätt.

41 e §

Syftet med bestämmelsen är att i lag reglera en ordning som i praktiken varit gällande på den etablerade delen av arbetsmarknaden under mycket lång tid. Bestämmelsen gäller såväl arbetsgivare som arbetstagare och oavsett om arbetsgivaren redan är bunden av kollektivavtal eller ej.

Arbetsdomstolen har i ett flertal mål haft att pröva situationer då man kan urskilja olika syften med en stridsåtgärd, varav något av syftena sett

isolerat skulle göra stridsåtgärden olovlig. Domstolen har då uttalat att bedömningen i sådana fall måste göras med ledning av den betydelse de olika syftena får antas ha för stridsåtgärdens påbörjande och vidmakthållande. Om stridsåtgärden är tillåten som facklig påtryckningsåtgärd bör den, enligt domstolen inte kunna betraktas som otillåten enbart för att den också har ett syfte som skulle göra den olovlig (AD 1986 nr 108, AD 2003 nr 25 samt beslut 2006 nr 58). För att vara tillåten får en stridsåtgärd naturligtvis inte stå i strid med något av de förbud som regleras i 41 d § eller 41 e §. I övrigt är de nya reglerna inte avsedda att föranleda någon annan tillämpning i dessa frågor.

Förbudet innebär naturligtvis inte något hinder för en part som önskar reglera viss fråga för framtiden att på sedvanligt sätt vidta stridsåtgärder för att förmå motparten att acceptera kravet.

Sammanfattning av promemorian (Ds 2018:40)

Promemorian innehåller förslag till ändringar i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen). Förslaget utgår från en överenskommelse mellan Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (Saco) och Svenskt Näringsliv.

I promemorian föreslås att en arbetstagarare i vissa fall inte ska få vidta eller delta i en stridsåtgärd mot en arbetsgivare som är bunden av ett kollektivavtal med en annan arbetstagarorganisation, dvs. som redan är bunden av ett kollektivavtal. Det föreslås att stridsåtgärden endast ska vara lovlig om åtgärden har till ändamål att uppnå ett kollektivavtal som medför fredsplikt och om arbetstagarorganisationen inför åtgärden har förhandlat med arbetsgivaren om de krav som organisationen ställer. Det föreslås att det inte heller ska få uppställas andra krav än de som har varit föremål för förhandling. Vidare föreslås att kraven som arbetstagarorganisationen ställer inte ska få avse vilken rättslig verkan ett kollektivavtal mellan parterna kommer att få. Det föreslås också att om en arbetstagarorganisation i samband med kollektivavtalsförhandlingar med en redan kollektivavtalsbunden arbetsgivare begär att få sluta ett avtal om medbestämmanderätt i en viss fråga, ska det inte finnas någon s.k. kvarlevande stridsrätt i den aktuella frågan.

Förslaget påverkar inte rätten att delta i s.k. indrivningsblockader eller sympatiåtgärder. Det medför inte heller någon utökad fredsplikt i förhållande till en arbetsgivare som saknar kollektivavtal för det aktuella arbetet. Inte heller rätten att vidta politiska stridsåtgärder eller internationella sympatiåtgärder påverkas av förslaget.

I promemorian föreslås dessutom ett utvidgat förbud mot stridsåtgärder som har till ändamål att utöva påtryckning i rättstvister. I dag gäller förbudet endast för arbetsgivare och arbetstagarare som är bundna av kollektivavtal och vid tvister som har ett samband med kollektivavtalet eller medbestämmandelagen. Förslaget innebär att förbudet även ska gälla för arbetsgivare och arbetstagarare som inte är bundna av kollektivavtal och att det ska gälla vid alla individuella tvister om lag eller avtal.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

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

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

dels att 4 och 44 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 41 d och 41 e §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Ett avtal är ogiltigt i den mån det innebär att rättighet eller skyldighet enligt denna lag upphävs eller inskränks.

Genom ett kollektivavtal får det dock göras avvikelser från 11, 12, 14 och 19 §§, 20 § första stycket, 21, 22 och 28 §§, 29 § tredje meningen, 33–40 §§, 43 § andra stycket samt 64 och 65 §§. Kollektivavtalet får inte innebära att mindre förmånliga regler ska tillämpas för arbetstagar sidan än som följer av rådets direktiv 98/59/EG av den 20 juli 1998 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kollektiva uppsägningar, eller av rådets direktiv 2001/23/EG av den 12 mars 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter, båda i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1794.

I ett kollektivavtal får det också föreskrivas längre gående fredsplikt än som anges i 41, 41 a, 41 b och 44 §§ eller ett längre gående skadeståndsansvar än som följer av denna lag.

I ett kollektivavtal får det också föreskrivas längre gående fredsplikt än som anges i 41, 41 a, 41 b, 41 e och 44 §§ eller ett längre gående skadeståndsansvar än som följer av denna lag.

41 d §

En arbetstagare får inte vidta eller delta i en stridsåtgärd mot en arbetsgivare som redan är bunden av ett kollektivavtal för arbetet i fråga

1. om åtgärden inte har till ändamål att uppnå ett kollektivavtal som medför fredsplikt mellan arbetsgivaren och den arbetstagarorganisation som vidtagit stridsåtgärden,

¹ Senaste lydelse 2017:362.

2. om arbetstagarorganisationen inte har förhandlat med arbetsgivaren om de krav som organisationen ställer,

3. om arbetstagarorganisationen, som villkor för att upphöra med stridsåtgärden, uppställer andra krav än de som varit föremål för förhandling, eller

4. om kraven avser vilken rättslig verkan ett kollektivavtal mellan parterna kommer att få.

En stridsåtgärd som strider mot första stycket är att anse som olovlig.

Beträffande förhandlingar enligt första stycket ska 10 § ha motsvarande tillämpning.

Skyldigheten att förhandla enligt första stycket gäller dock inte om det har funnits hinder mot förhandlingen som inte har berott på arbetstagarorganisationen.

Bestämmelserna i denna paragraf ska inte tillämpas i de fall som avses i 41 § första stycket 4 eller 41 § tredje stycket.

41 e §

Arbetsgivare och arbetstagare får inte vidta eller delta i en stridsåtgärd som har till ändamål att utöva påtryckning i pågående individuella tvister rörande innebörden eller tillämpningen av lag eller avtal.

En stridsåtgärd som strider mot första stycket är att anse som olovlig.

44 §

Har vid förhandling om kollektivavtal part begärt, att i avtalet eller i särskilt avtal *skall* regleras fråga som avses i 32 §, men blir frågan *ej* uttryckligt reglerad när kollektivavtal träffas mellan parterna, *skall* den *icke* till följd av det träffade avtalet anses omfattad av fredsplikt enligt 41 § vid senare

Har vid förhandling om kollektivavtal part begärt, att i avtalet eller i särskilt avtal *ska* regleras fråga som avses i 32 §, men blir frågan *inte* uttryckligt reglerad när kollektivavtal träffas mellan parterna, *ska* den *inte* till följd av det träffade avtalet anses omfattad av fredsplikt enligt 41 § vid senare

förhandling om frågans reglering i
särskilt avtal.

förhandling om frågans reglering i
särskilt avtal.

Bilaga 3

*Första stycket är inte tillämpligt i
de situationer som avses i 41 d §.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.
 2. Bestämmelserna ska inte tillämpas när det gäller en stridsåtgärd som har påbörjats före ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanserna

Remissinstanser som har yttrat sig

Arbetsdomstolen, Arbetsgivaralliansen, Arbetsgivarföreningen KFO, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation, Brandmännens Riksförbund, Diskrimineringsombudsmannen, Företagarna, Göteborgs Stad, IDEA – Arbetsgivarförbundet för ideella organisationer, Svenska ILO-kommittén, Justitiekanslern, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Landsorganisationen i Sverige, Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen), Malmö tingsrätt, Medlingsinstitutet, Offentlighetsanställdas förhandlingsråd, PTK, Regelrådet, Sobona – Kommunala företagens arbetsgivarorganisation, Stockholms stad, Svenska Hamnarbetarförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges Arbetares Centralorganisation, Sveriges Kommuner och Landsting, Tillväxtverket, Tjänstemännens Centralorganisation, Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten) och Västsvenska Handelskammaren.

Remissinstanser som inte har yttrat sig

Svensk Lokförärförening.

Övriga som har yttrat sig

Akademikerförbundet SSR, DFDS Seaways AB, DIK, Elektrikernas fackklubb Elektro-Emanuel Skene, Enköping-Heby LS av SAC-Syndikalisterna, Fackförbundet ST, Grafiska Företagen, Gröna arbetsgivare, Igge Olsson medlem i Slottsskogens Lokala Samorganisation, Journalistförbundet, Kommunal Västerbotten Arbetsplatsklubb Umeå Trafik, Kyrkans Akademikerförbund, Ledarna, Livsklubben på Olle Nyberg Chark AB, Lärarnas Riksförbund, Seko Bankklubben Mellansverige, Seko Bankklubben Stockholm, Seko Infraklubben Syd, Seko Infranord-Klubb Norr, Seko klubb 121 Lokalbaneklubben, Seko Klubb SJ Trafik, Seko Klubb Västtåg, Seko Lokförarna SJ Stockholm Hagalund, Seko Rallarklubben Infranord Väst, Seko Tunnelbanan Klubb 111, SGS studentbostäder i Göteborgs fastighetsanställdas fackklubb, Slottsskogens Lokala Samorganisation, Slottsskogens Lokala Samorganisation Örestads Lokala Samorganisation och Fackföreningen Söder om Åsen, Småföretagarnas Riksförbund, Svensk Handel, Svensk Sjöfart, Sveriges Kommunistiska Parti, Trestads Lokala Samorganisation av SAC – Syndikalisterna, Trä- och Möbelföretagen och Vision.