

EUROPARÅDETS SOCIALA STADGA – INNEHÅLL OCH BETYDELSE FÖR SVENSKA FÖRHÅLLANDEN

Tre inlägg vid Arbetslivsinstitutets seminarium den 27 november 2003 med anledning av att Europarådets kommitté för sociala rättigheter besökte Sverige

Departementsrådet Stefan Hult, Näringsdepartementet

Vi är mycket glada för det initiativ som kommittén för sociala rättigheter har tagit genom att komma till Sverige och diskutera stadgan och dess artiklar med särskild inriktning på dem som Sverige inte har ratificerat. Det är ett mycket värdefullt bidrag till vår fortsatta analys.

Min avsikt här är inte att presentera någon ny svensk inriktning vad det gäller stadgan, inte heller är det min avsikt att lägga fram någon ny analys vad beträffar vissa artiklar. Jag har inte heller möjlighet att säga att vi skall överväga ratifikation av enskilda artiklar. Det finns dock ett värde i att sammanfattningsvis beskriva hur regeringen ser på det här instrumentet av rättigheter. Det är en utgångspunkt för den fortsatta framställningen och jag tänkte därför inleda med några ord kring den allmänna synen på stadgan och sedan lite närmare nämna något om de icke ratificerade artiklarna. Jag tycker också att det kan vara på sin plats att diskutera det svenska kollektiva klagomål som blivit så uppmärksammat av de svenska sociala parterna och som nyligen blivit avgjort. Jag tänkte nämna något om hur vi uppfattar klagomålet och hur vi menar att den fortsatta hanteringen skall bli vad det gäller klagomålet, organisationsklausulerna och granskningsavgifterna.

Regeringens allmänna utgångspunkt är att arbetet vad det gäller sociala och ekonomiska rättigheter skall ha högsta prioritet. Det är ju därför vi stödjer de här strävandena inom FN, dess olika fackorgan och även inom Europarådet. Vi tycker det är positivt att den sociala stadgan uppmärksammas alltmer under senare tid. Fortfarande är det så att konventionen om mänskliga rättigheter är den som är mest känd, men det kan finnas skäl få en ändring på den punkten.

Vi kan erinra oss att Sverige var det första landet att ratificera den här reviderade stadgan 1998 och också godtagit det nya klagomålsförfarandet för att vi skall få till stånd en snabbare granskning av klagomål mot en stat. Det har varit intressant och spännande att notera hur uppmärksammat det svenska klagomålet har blivit i landet och hur mycket det har bidragit till debatten och hur det används av de olika parterna. Vi menar att olika delar av stadgan *är* viktiga och för vår del vill vi särskilt understryka avsnittet om fackliga rättigheter, rätt till skydd för hälsa och social trygghet och de rättigheter som tillkommer funktionshindrade. Vi studerar noga de slutsatser som kommittén kommer fram till. De nya rättigheterna som vi har antagit i samband med revideringen av stadgan är vi positiva till och då kan man särskilt nämna rätten till jämställdhet mellan kvinnor och män, rätt till information och överläggning vid uppsägningar samt skydd mot sexuella och andra trakasserier på arbetsplatsen. Vi har också välkomnat de grundläggande rättigheterna på det sociala området: rätt till skydd mot fattigdom och social utslagning och rätt till bostad och vi tycker att det är bra att dessa delar har givits en plats i stadgan.

Den genomgång som vi tidigare haft tillsammans med kommittén fokuserade kring de femtontal artiklar som vi ännu inte antagit. För regeringens del så delar vi in bakgrunden till att vi inte antagit vissa artiklar i tre huvudgrupper.

Den första gruppen kan beskrivas som att vissa artiklar berör områden som enligt svensk rättstradition regleras av *parterna* på svensk arbetsmarknad. Det kan gälla frågor om lön och det kan gälla frågor om arbetstid. Exempel på en sådan artikel är artikel 4.2 som rör arbetstagares rätt till förhöjd lön vid övertidsarbete. Det är ju en fråga som av tradition i Sverige är en partsfråga.

Den andra gruppen vill vi beskriva som bestämmelser som inte ratificerats på grund av den svenska lagstiftningens utformning. Exempel på detta kan vara artikel 8.2 som säger att uppsägning av en kvinnlig arbetstagar är lagstridig om den sker under den tidsrymd som löper från det att hon meddelar sin arbetsgivare att hon är gravid tills slutet av hennes mödraledighet. Här skulle alltså själva uppsägningen som sådan vara otillåten.

Den tredje gruppen som vi talar om är att det finns en grupp artiklar som inte skulle vara lämpliga att ratificera på grund av att den framtida utvecklingen skulle kunna komma i konflikt med den ståndpunkt som stadgan representerar. Här kan nämnas artikel 2.4 som talar om eliminering av risker vad det gäller hälsofarliga ämnen. Detta är vi ju naturligtvis inte emot, men det sägs också i stadgan att där det ännu inte varit möjligt att eliminera eller i tillräcklig mån minska dessa risker skall man sörja för exempelvis en förkortning av arbetstiden. Detta är ju en fråga som är aktuell i olika avseenden men där parter, partier och regering inte slutligen kommit fram till hur det skall behandlas. I vissa partssammanhang är det alldeles klart att det behandlas i olika former av avtal, men det är en het politisk fråga och vi vet inte exakt hur den kommer att utvecklas framöver.

Jag vill också nämna något om det kollektiva klagomål som uppmärksammats så väldigt i den svenska diskussionen. Klagomålet gäller som bekant organisationsklausuler och granskningsavgifter. Frågan har ju varit om Sverige bryter mot stadgan i dessa delar och om Sverige måste ändra sina regler.

Detta rör stadgans artikel 5 om föreningsrätten. Praxis från kommittén visar att artikeln inte bara gäller den positiva föreningsrätten, alltså rätten att vara med och verka i en organisation, utan även den negativa föreningsfriheten, rätten att slippa vara med. Vi har ju som land åtagit oss att inte kränka föreningsrätten. Vissa kollektivavtal har ju kvar något som vi kallar för organisationsklausuler. Detta innebär att medlemmar i en facklig organisation skall ha företräde framför arbetssökande som inte är medlemmar. Även om detta är vad vi i Sverige kallar hängavtal och även om dessa i praktiken inte har någon betydelse, sällan tillämpas och blir allt färre, så är det ändå så att den rättsliga innebörden från kommittén sida är att organisationsklausulerna strider mot stadgans bestämmelser om föreningsrätt.

Från regeringen sida delar man åsikten att organisationsklausulerna inte är ett positivt inslag på arbetsmarknaden, det är något som inte bör förekomma. Frågan är alltså inte *om* dessa skall avskaffas utan på vilket sätt och inom vilken tid det skall ske. Detta var också regeringen ståndpunkt i det kollektiva klagomålsförfarandet. Då uppkommer frågan *hur* detta skall lösas.

Vi har erhållit en resolution från ministerkommittén i slutet av september 2003 och där delar man vår mening, nämligen att det är genom *dialog* som dessa frågeställningar skall behandlas. Detta stämmer också bra överens med hur vi arbetar med de sociala parterna och vi tycker att vi har fått ett kvitto på att det är en bra metod som fungerar. Meningen är att vi från regeringens sida skall ta nya kontakter med parterna redan i januari eller februari 2004. Vi har tidigare träffat byggnadsfacket och andra parter, men det framgångsrika arbetet som bedrivs när det gäller att minska antalet organisationsklausuler skall och bör fortsätta. Detta gäller

även om man med rätta kan hävda att dessa klausuler i praktiken inte tillämpas eller har betydelse idag. Det är alltså med dialog som vi är säkra på att denna fråga skall lösas och vår minister Hans Karlsson kommer att återkomma i den delen.

En andra frågeställning gäller granskningsarvodena och kan tyckas vara något mer komplicerad. Byggnadsarbetareförbundet och arbetsgivar sidan har kommit överens om att facken skall utföra granskning av lönerna och i det sammanhanget tas det ut en granskningsavgift även från oorganiserade arbetstagare.

Vi menar från regeringens sida att det här systemet som är bestämt i kollektivavtal inte strider mot föreningsrätten. Det visade sig att kommittén för sociala rättigheter hade samma åsikt i detta fall, det gick alltså inte att påvisa en kränkning. Man kan dock säga att kommittén lämnar en öppning när man menar att det under vissa omständigheter kan vara så att denna typ av klausuler kommer i konflikt med den negativa föreningsfriheten exempelvis om ersättningen inte står i proportion till den nytta som arbetstagaren har av granskningsarbetet. Då kan det vara en prövning som faller ut på annat sätt, men där är vi inte idag.

Det viktiga är de slutsatser som man kan dra av detta. Man kan notera att den sociala stadgan har en viktig och betydelsefull juridisk dimension som kommittén står för. Men man får inte glömma bort att det även finns en politisk och ekonomisk dimension att ta hänsyn till. Sammantaget innebär detta att det skiftande förhållanden i olika länder *får* spela en roll och *får* ha en betydelse. Stadgan är inget statiskt instrument utan vi är alla delaktiga i den utveckling som sker.

En för oss viktig aspekt är hur vi kan utveckla den svenska modellen som kännetecknas av hög organisationsgrad, de starka parterna och de starka fackliga organisationerna som genom sin styrka och sina kollektivavtal levererar vad vi tycker är ett högt skydd och som staten därför har gett parterna möjlighet att utarbeta. Frågan är *om* den modellen går ihop med stadgan eller *hur* den går ihop med stadgan och hur den skall utvecklas. Vi utgår från att dessa delar väl går ihop, men det är alldeles klart ett av de viktigaste diskussionsämnena.

Vi ser fram emot den närkamp som vi nu skall gå in i vad det gäller stadgan, parterna och alla intressenter.

Professor Niklas Bruun, Arbetslivsinstitutet och Svenska Handelshögskolan i Helsingfors

Utvecklingen av dagens svenska och nordiska arbetsrätt har skett successivt allt medan våra samhällen omformats från agrara jordbruksländer till industrialiserade ekonomier och vidare till informations- och tjänstesamhällen.

Arbetsrätten har småningom funnit sina nationella särdrag, men utvecklingen präglas av några historiska milstolpar eller historiska kompromisser som fortfarande sätter en avgörande prägel på arbetsmarknadsregimen och regleringen.

Den klassiska nordiska förebilden för en sådan historisk kompromiss är ”Septemberförslaget” i Danmark från år 1898. Avtalets hundraårsjubileum firades med pompa och ståt i Danmark för några år sedan.

Motsvarande stora svenska historiska händelser är decemberkompromissen från år 1906 och Saltsjöbadsavtalet från år 1938 i Sverige. Det är skäl att kort rekapitulera huvudinnehållet i dessa historiska dokument.

I början av 1900-talet var situationen i Sverige sådan att arbetsgivarsidan eftersträvade en centralisering av avtalsrelationerna. Den centrala arbetsgivarföreningen SAF hade klart inspirerad av ”Septemberförslaget” enligt ett cirkulär av februari år 1905 krävt att frågan om rätten att leda och fördela arbetet skall inskrivas i de avtal deras medlemsorganisationer ingår med fackföreningar. Senare samma år inskrevs detta krav direkt i organisationens stadgar. Sålunda uppstod den famösa § 23 i SAF:s stadgar:

”I kollektivt avtal, som upprättas mellan delägare i föreningen och fackförening eller fackförbund, skall intagas bestämmelse, att arbetsgivaren har rätt att fritt antaga och avskeda arbetare, att leda och fördela arbetet och att begagna arbetare från vilken förening som helst eller arbetare stående utanför förening.”

Fackföreningsrörelsen tog klart avstånd från denna § 23 och motsatte sig att ett sådant stadgande skulle tas in i olika kollektivavtal. I samband med ett flertal konflikter år 1906 var ett av huvudkraven på arbetstagsidans fackföreningarnas försök att få bestämmanderätt i fråga om arbetares avskedande och deras krav på att arbetsgivaren inte fick använda arbetskraft som inte tillhörde de socialistiska fackföreningarna.¹

Konflikterna år 1906 bilades genom centrala förhandlingar. Förhandlingarna resulterade i den uppgörelse som sedermera blivit känd som ”decemberkompromissen” i Sverige.

I decemberkompromissen ingick förutom lösningar på de föreliggande konflikterna även en klausul om att en bestämmelse enligt vilken parterna erkänner föreningsfriheten och arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet skulle ingå i de nya kollektivavtalen.

Adlercreutz beskriver kompromissens innebörd så att den innebar att arbetsgivarna fick sin i § 23 uttryckta huvudprincip erkänd, vilket innebar att arbetarna avstod från sina anspråk på företrädesrätt eller ensamrätt till arbete för fackföreningsmedlemmar. Vidare erkändes föreningsrätten och en principiell nyhet, rätten att påkalla undersökning om föreningsrätt kränkts vid uppsägning av anställd.²

Det välkända och historiska Saltsjöbadsavtalet slöts den 20 december 1938.

Avtalet innehåller en förhandlingsordning samt vissa regler för behandling av så kallade samhällsfarliga konflikter. Förhandlingsordningen innebar en reglering av formerna för lokala och centrala tvisteförhandlingar under löpande avtal såväl i rätts- som i intressetvister. Specialreglering i kollektivavtal skulle dock ha företräde.³

Å andra sidan kom vissa av grundreglerna för kollektivavtalssystemet att erkännas först i praxis och sedan i kollektivavtalslagen och lagen om arbetsdomstolen, vilka trädde i kraft från början av år 1929. Härigenom har Sverige redan från tiden före Saltsjöbadsavtalet en tradition av att falla tillbaka på lagreglering.

¹ Adlercreutz, Axel, Kollektivavtalet. Studier över dess tillkomsthistoria (1954) 345.

² Adlercreutz a.a., 348.

³ Edlund, Sten, Saltsjöbadsavtalet 50 år. Forskare och parter begrunder en epok. Helsingborg 1989. 58.

Genom den beskrivna utvecklingen kan grundprinciperna i den klassiska svenska modellen anses ha utkristalliserats. Jag har själv brukat beskriva dem i några grunddrag:

- 1) Föreningsfrihet för arbetsgivare och arbetstagare erkändes.
- 2) Arbetsgivarens oinskränkta rätt att leda och fördela arbetet erkändes.
- 3) Kollektivavtalet som rättsfigur och dess bindande normerande verkan accepterades, likaså friheten att vidta stridsåtgärder (med de begränsningar som härvidlag uppställdes).
- 4) Kamparitet⁴ (arbetstagar- och arbetsgivarsidans stridsåtgärder likställdes formellt i regleringen) utgjorde grunden för avtalsregleringen.
- 5) Dikotomin intresse- och rättstvister fick grundläggande betydelse för systemets uppbyggnad. Systemets juridifiering⁵ eller förrättsligande inleddes, dvs. rättstvisterna fördes utanför sfären där stridsåtgärder fick förekomma. I stället skulle konflikter lösas med fredliga och rättsliga medel.
- 6) Man ville förhindra behovet av långtgående statsingrepp på arbetsmarknaden genom att garantera att fredsplikten var aktiv, organisationerna skulle tillse att och ansvara för att deras medlemmar inte vidtog åtgärder som kränker fredsplikten eller ingångna avtal.
- 7) Central- (eller huvud)organisationerna erkändes som legitima förhandlings- och avtalsparter. Parterna skulle dessutom själva delta i konfliktlösningen, som inte skulle ges till traditionella domstolar. I stället grundades specialdomstolar med intresserepresentation, arbetsdomstolen.

Den svenska utvecklingen gick alltså mot att parterna tog ansvar både för lönebildningen och arbetsfreden. Detta ansvar kan man säga att de i stor utsträckning burit allt sedan dess också om förbunds-nivån blivit allt viktigare under senare årtionden. Förutsättningen för att man klarat av denna uppgift har naturligtvis varit den höga anslutningsgraden både till fack och arbetsgivarorganisationer jämte kollektivavtalens höga täckningsgrad.

Jag har upprätthållit mig så här länge vid den historiska bakgrunden därför att jag menar att den är viktig och den är inte minst av betydelse när det gäller att förstå och tolka den spänning som finns mellan den Europeiska Sociala Stadgan (ESS) och svensk arbetsrätt. När det gäller fundamentet för svensk arbetsrätt är det naturligtvis artiklarna 5 och 6 som är av särskilt intresse och jag tänkte i det följande kort kommentera förhållandet mellan expertkommitténs praxis (art. 5 och 6) och de refererade grundläggande utgångspunkterna för svensk arbetsrätt.

Mot bakgrund av det sagda framgår att klausuler som ger fackföreningsmedlemmar företräde till arbetsplatser eller befordran ingalunda har hört till de svenska traditionerna, utan tvärtom varit ett slags undantag som förekommit i vissa enskilda branscher. Det faktum att expertkommittén entydigt ansett ”closed-shop”-klausuler förbjudna enligt art. 5 ESS är alltså något som man i ett svenskt sammanhang varken bör förvåna eller förfasa sig över. Tolkningen innebär visserligen ett ingrepp i parternas kollektivavtalsautonomi, ett ingrepp som t.ex. för Storbritanniens del haft en klart negativ inverkan på kollektivavtalets ställning inom hela arbetsmarknadssystemet, men det finns starka argument för denna tolkning. Den långa principdiskussionen gällande såväl den Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter som ESS och huruvida de skall anses omfatta den negativa föreningsfriheten, dvs. rätten att stå utanför en fackförening, kan sålunda avslutas. Den negativa föreningsfriheten är

⁴ Se Bruun, Niklas, Kollektivavtal och rättsideologi (1979). 265.

⁵ Se angående begreppet Bruun, Niklas, Arbetslivets juridifiering – perspektiv på den finska utvecklingen JFT 1987.162.

skyddad och ”closed-shop”-klausuler är förbjudna, vilket ju med emfas slagits fast innevarande år av expertkommittén och ministerrådet.⁶ För svensk rätts del innebär detta att en arbetsgivare som bryter mot en sådan klausul i ett kollektivavtal inte kan ådömas några påföljder. Mera tveksamt är vilka rättsmedel som står till förfogande för den enskilda arbetstagaren som diskriminerats på grund av att han eller hon står utanför facket. På denna punkt förefaller det finnas ett behov av att förenhetliga svensk rätt med den rådande tolkningen av art. 5 EES.

Det faktum att den negativa föreningsfriheten skyddas får dock inte föranleda missförståndet att alla situationer där fackligt medlemskap på sätt eller annat för med sig olika förmåner för enskilda anställda eller där fackets verksamhetsmöjligheter garanteras skall bedömas som en kränkning av den negativa föreningsfriheten för dem som står utanför organisationen.

En diskussion om förhållandet mellan den negativa föreningsfriheten och enskilda kollektivavtalsvillkor uppstod i fallet där Svenskt Näringsliv klagade till Europarådet över de kollektivavtalsbaserade mättningsavgifterna i byggnadsbranschen. Diskussionen är ingalunda ny utan har behandlats i en serie AD-domar i Sverige redan på 1940-talet, då frågan gällde minoritetsorganisationernas rätt att få del av avgifterna. I dag avser frågeställningen framförallt om facket kan inkassera mättningsavgifter även för icke organiserade arbetstagare. Majoriteten av Europarådets expertkommitté förefaller här slå in på en linje som kan tänkas leda till en ändlös prövning av olika kollektivavtalsförmåner, då man – utan att definitivt ta ställning – säger att om mättningsavgifterna används för att finansiera andra aktiviteter än lönegranskning och inte står i proportion till fackets kostnader kan de vara en kränkning av den negativa föreningsfriheten i art. 5.

På den här punkten är expertkommittén inne på en linje som enligt min uppfattning ter sig svårförenlig med art. 6.2 där man ju uttryckligen vill främja kollektivavtal och kollektivavtalsrelationer mellan arbetsmarknadsparterna.

De svenska och nordiska kollektivavtalssystemen bygger i grunden på att föreningarna skall ägna sig åt intressebevakning och förskansa sina medlemmars förmåner. Det finns också i de nordiska länderna en rad mekanismer genom vilka man lagstiftningsvägen gynnar facket och ger facket rätt att representera de anställda. Likaså ingår det i fackets uppgift att gynna och bevaka sina medlemmars intressen.

Låt oss ta några exempel. Fackliga medlemsavgifter kan ges en förmånlig behandling i medlemmarnas inkomstbeskattning, fackets representanter förhandlar i allt högre grad om lokal fördelning av lönepotter enligt kollektivavtal, facket förhandlar och kan i hög grad påverka vilka som skall uppsägas i en turordningskonflikt, förtroendemän åtnjuter särskilt uppsägningskydd mm.

I alla dessa situationer kan den oorganiserade arbetstagaren komma att missgynnas. Frågan är om dessa situationer skall uppfattas som något slags *prima facie* kränkningar av den negativa föreningsfriheten eller om de skall ses som legitima element i ett stabilt arbetsmarknadssystem som bygger på facklig organisering.

Expertkommittén för ESS har fört ett resonemang kring ESS art. 5 och bestämmelser om lönepotter i kollektivavtal. I synnerhet i situationer där man hävdar att

⁶ Se The Confederation of Swedish Enterprise against Sweden, Complaint 12/2002.

minoritetsorganisationers medlemmar missgynnats vid lönesättning har frågan om den negativa föreningsfriheten uppstått. Här har kommittén enligt min uppfattning hållit sig till en motiverad linje och undvikit att gå in på en detaljprövning av lönesättningen in casu. I den 19de rapporten för referensperioden 1997-1998 behandlas uttryckligen lönesättningen på den svenska arbetsmarknaden och man konstaterar att det bör kunna råda ett fritt konkurrensförhållande mellan olika fack som också kan leda till att medlemmar i en viss organisation når ett bättre resultat. Man såg alltså då inga problem i lönesättningsfrågan. Det är att hoppas att ställningstagandet till byggnadsbranschens mättnings- eller granskningsarvoden inte avspeglar en ny inställning till denna fråga.

Det är också skäl att understryka att olika lagstadgade och andra mekanismer genom vilket kollektivavtalssystemet stabiliseras och främjas är i bruk i hela Västeuropa. Då jag skrev en europeisk rapport om "Kollektivavtalsautonomi" för den europeiska arbetsrättskonferensen som hölls i Stockholm år 2002 så var ett av de påfallande dragen i arbetsmarknadsutvecklingen i länder som Portugal, Spanien, Italien och Frankrike att man på olika sätt infört mekanismer som stärkte avtalssystemet och parternas ställning.⁷ Den mest kända mekanismen är allmängiltighets- eller *erga omnes*-mekanismen, men det finns många fler. Med en rigorös och verklighetsfrämmande tolkning av den negativa föreningsfriheten, som inte beaktar ESS art. 6.2 och behovet av kollektivavtalsautonomi på nationell nivå kan dessa mekanismer urholkas och försvagas.

Vid tolkning av art. 5 gäller det alltså att bevara den delikata balansen mellan kärnan i kollektivavtalssystemet som ett medel för legitim intressebevakning och den enskilda individens negativa föreningsfrihet.

En annan fundamental fråga gällande ESS art. 6.4 är hur man skall se på strejkrätten vid intressetvister och hur begreppet intressetvister i detta stadgande skall tolkas. Som känt baserar sig den svenska modellen på att organisationerna primärt beslutar om och verkställer stridsåtgärder.

Expertkommittén har som känt gett art. 6.4 ett innehåll som betonar ordalydelsen, det är på den fackliga sidan arbetstagarna som har denna rättighet.⁸ Också arbetstagare som står utanför facket skall ha denna rättighet – om jag tolkat saken rätt – oberoende av om de har behörighet att ingå kollektivavtal.

Den svenska modellen baserar sig på strejkrättens princip. Den innebär att det som inte är förbjudet är tillåtet. Därför är frågan om individuell strejkrätt inom den privata sektorn inte särskilt problematisk. En legitim strejk som vidtas av enskilda individer skall alltså i ljuset av expertkommitténs praxis inte ses som ett avtalsbrott mot det enskilda anställningsförhållandet på individuell nivå.⁹

Inom den offentliga sektorn där det uttryckligen är förbjudet att strejka för enskilda tjänstemän blir situationen mera komplicerad. Enligt expertkommitténs tidigare praxis kunde den presumtiva möjligheten att bilda en förening och sedan vidta stridsåtgärd genom dess beslut "rädda" den svenska regleringen. Nu har expertkommittén ändrat uppfattning och underkänt konstruktionen. Det innebär så vitt jag kan se ett krav på att Sverige och övriga nordiska länder borde införa en regel som utsäger att en stridsåtgärd vidtagen av enskilda

⁷ Se Bruun, Niklas, *The Autonomy of Collective Agreement* (2002).

⁸ Se Herzfeld-Olsson, Petra: *Facklig föreningsfrihet som mänsklig rättighet*. 2003, 279 ff.

⁹ Se *ibid.*

individer i vissa fall inte utgör brott mot individuell tjänsteskyldighet eller fredsplikt. Mot bakgrunden av hur det svenska och nordiska avtalssystemet på den offentliga sektorn är uppbyggt ter det sig inte helt okomplicerat att definiera de situationer där det bör vara legitimt med denna typ av stridsåtgärder. Eventuellt kan våra distingerade gäster här i dag ge vägledning på den punkten?

Chefsjurist Dan Holke, LO-TCO Rättsskydd AB

Den Europeiska sociala stadgan är värdefull och ett viktigt dokument för att skydda mänskliga och sociala rättigheter. Trots detta menar jag att det finns en del problem kring tillämpningen av stadgan som är viktiga att belysa.

Man kan inte se föreningsrätten på arbetsmarknaden på samma sätt som i andra sammanhang. Det grundläggande syftet med föreningsrätten på arbetsmarknaden är att garantera rätten att tillhöra en organisation, att utnyttja medlemskapet och att verka för organisationen. Detta är vad vi kallar den positiva föreningsrätten. Det är en rättighet som svenska arbetstagare vann för ungefär hundra år sedan efter en mycket hård strid. Den rätten - att få agera kollektivt, att få ansluta sig till fackliga organisationer - ansågs så utomordentligt viktig att man i utbyte gav arbetsgivarna rätten att leda och fördela arbetet och att fritt anställa och avskeda. Arbetstagarna insåg redan då att man måste kunna agera tillsammans för att få någon som helst styrka gentemot arbetsgivarna. En och en är arbetstagarna alltid i underläge.

På arbetsmarkanden finns det därför en inneboende motsättning mellan den positiva och den negativa föreningsrätten; dvs. rätten att tillhöra och verka för en organisation respektive rätten att slippa all påverkan för att gå med i en organisation. Det är heller ingen slump att den negativa föreningsrätten inte skyddades i den Europeiska konvention om de mänskliga rättigheterna när den skrevs 1950. Texten där skyddar bara den positiva föreningsfriheten och det var först genom rättspraxis på 1980- och 1990-talen som också den negativa föreningsfriheten kom att omfattas av konventionen. De flesta rättsfall har där gällt företagens rätt att stå utanför organisationer, alltså inte arbetstagare.

Författarna till konventionen om de mänskliga rättigheterna var 1950 väl medvetna om motsättningen mellan den positiva och negativa föreningsrätten.

Motsättningen mellan positiv och negativ föreningsfrihet är väldigt tydlig på arbetsmarknaderna i Norden. I Sverige, Danmark och Norge garanterar inte staten lön och anställningsvillkor. Det är istället parterna på arbetsmarknaden som spelar en helt avgörande roll. Dessa parter träffar kollektivavtal och man kan säga att staten i stor utsträckning har överlåtit sitt ansvar att skydda arbetstagarna på arbetstagarna själva genom de fackliga organisationerna. Det är ett mycket väl fungerande system där reglerna i hög utsträckning också tillämpas ute på arbetsplatserna. Jag menar att man måste vara oerhört försiktig med att göra ingrepp i ett sådant system. I Norden skulle det exempelvis innebära en allvarlig försvagning av arbetstagarna att införa en individuell strejkrätt som finns i andra länder. Det skulle försvaga den kollektiva styrkan, kollektivavtalen och de fackliga organisationernas roll.

Det är viktigt att man betraktar arbetsmarknaden som ett system av regler som samverkar. Man kan inte bara se på en liten detalj, man måste se helheten och hur dessa regler fungerar tillsammans. Skulle man införa en individuell strejkrätt så skulle det sannolikt leda till andra inskränkningar i strejkrätten som är vanliga i länder utanför Norden.

Det senaste ärendet som behandlades i kommittén, klagomålet från Svenskt Näringsliv, visar också att om man skyddar den negativa föreningsrätten så kan det leda till direkta ingrepp i partsrelationerna och att regler i träffade kollektivavtal upphävs, vilket strider mot exempelvis ILO:s konventioner. Det är avslöjande att det är arbetsgivarsidan som har drivit ärendena om arbetstagarnas negativa föreningsrätt - inte enskilda arbetstagare. Det visar tydligt att det finns en medveten strategi från arbetsgivarna att driva den här typen av ärenden. Avsikten är naturligtvis att försvaga arbetstagersidan. Man vill från arbetsgivarnas sida bli av med delar av kollektivavtalen som arbetstagarna har lyckats vinna efter facklig kamp. Därför leder inte sällan skyddet för den negativa föreningsrätten till direkta ingrepp i maktbalansen mellan parterna på arbetsmarknaden; arbetsgivare och arbetstagare.

Samarbetet på europainivå är mycket värdefullt. Jag menar att vi i det arbetet måste visa respekt för våra olika system och traditioner på arbetsmarknaden. Det är viktigt att inte i onödan gripa in i mödosamt uppbyggda relationer och system som är väl balanserade. Den sociala stadgan syftar inte på något vis till att harmonisera arbetsmarknaden eller arbetsmarknadssystemen. Det är heller inte rimligt att leta upp problem som ingen praktiskt verksamt på nationell nivå någonsin har upplevt, exempelvis att det följer fredsplikt av ett kollektivavtal utan att det uttryckligen framgår av texten eller att en strejk måste ske i ordnade och organiserade former. Det har aldrig vållat några verkliga problem i Norden.

Min slutsats är att man alltid måste prioritera den positiva föreningsrätten när man ser på dessa frågor. Den är kärnan i föreningsrättsskyddet. Därför ska man visa mycket stor försiktighet när man tolkar in den negativa föreningsrätten på arbetsmarknaden. Jag tycker att det skulle vara oerhört olyckligt om ett så värdefullt dokument som den Europeiska sociala stadgan, av arbetstagarna i Sverige och Norden, skulle uppfattas mer som ett hot än som det värdefulla skydd den bör vara.