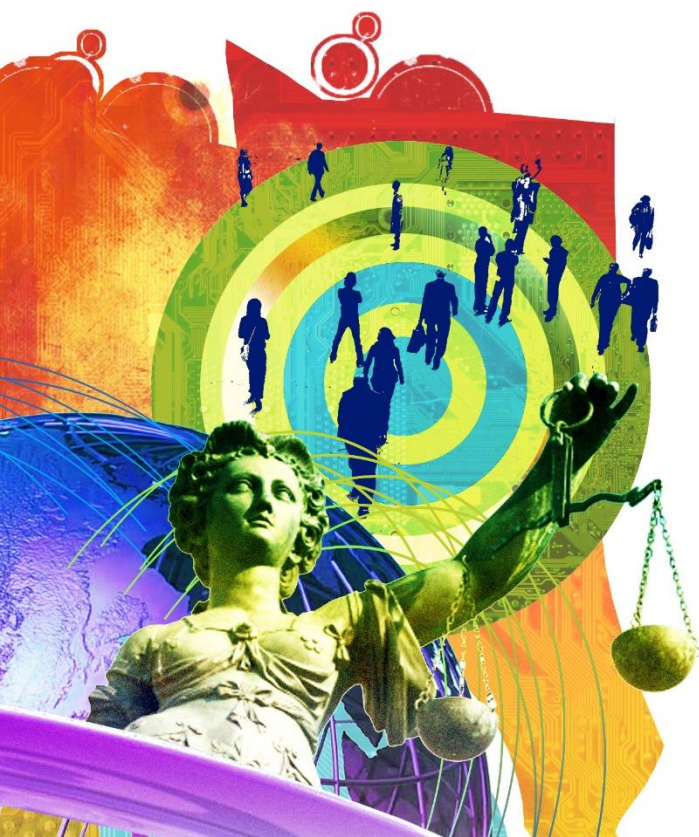


Reglering av samhällsfarliga konflikter

Internationell jämförelse av hur samhällsfarliga konflikter hanteras och regleras i Sverige, Norge, Danmark och Tyskland

Johanna Grönbäck & Nils Karlson



Rapport
Januari, 2017

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Syfte	4
1.2	Upplägg och definition	4
2	Sverige	5
2.1	Undantagna grupper	5
2.2	Andra begränsningar	6
2.2.1	Proportionalitetsprincip	6
2.2.2	Medling	6
2.2.3	Statlig inblandning	7
2.3	Parternas avtal och ansvar	7
2.4	Sammanfattning	10
3	Norge	11
3.1	Undantagna grupper	11
3.2	Andra begränsningar	11
3.2.1	Proportionalitetsprincip	11
3.2.2	Medling	12
3.2.3	Statlig inblandning	12
3.3	Parternas avtal och ansvar	13
3.4	Sammanfattning	13
4	Danmark	14
4.1	Undantagna grupper	14
4.2	Andra begränsningar	14
4.2.1	Proportionalitetsprincip	14
4.2.2	Medling och förlikning	15
4.2.3	Statlig inblandning	15
4.3	Parternas avtal och ansvar	16
4.4	Sammanfattning	16
5	Tyskland	17
5.1	Undantagna grupper	17
5.2	Andra begränsningar	17
5.2.1	Proportionalitetsprincip	17
5.2.2	Medling	19
5.2.3	Statlig inblandning	19
5.3	Parternas avtal och ansvar	19
5.4	Sammanfattning	20
6	Kort om konflikträtten i några ytterligare länder	21
6.1	Finland	21
6.1.1	Undantagna grupper	21
6.1.2	Medling	21
6.2	Nederländerna	21
6.2.1	Undantagna grupper	22
6.2.2	Medling	22
6.3	Storbritannien	22
6.3.1	Undantagna grupper	22
6.3.2	Medling	22
7	Jämförande analys	23
8	Lärdomar för Sverige	25
9	Källförteckning	28

1 Inledning

Reglering av samhällsfarliga konflikter på arbetsmarknaden har blivit en allt viktigare fråga och berör i dag såväl offentliga som privata verksamheter. Våren 2016 varslade arbetstagarorganisationerna Unionen, Sveriges Ingenjörer och Seko om konfliktåtgärder inom den privata IT- och telekomsektorn. Efter att varslen hade lagts begärde såväl Post- och Telestyrelsen (PTS) som Trafikverket strejkundantag eftersom konfliktåtgärderna ansågs kunna påverka livsviktig kommunikation och därmed vara samhällsfarlig.

Konflikten handlade huvudsakligen om krav på ändrade pensionsvillkor på sex olika avtalsområden, men även frågan om betald restid till och från jobbet var uppe för diskussion. Uppemot 10 000 anställda skulle enligt varslen lägga ned arbetet om konflikten bröt ut. Bland de yrkesgrupper som varslades fanns IT-konsulter och tekniska konsulter.

Några dagar innan konfliktåtgärderna skulle inledas begärde den statliga myndigheten PTS att ett antal viktiga områden skulle undantas från stridsåtgärder genom prövning av samhällsfarlighet i en, utifrån gällande huvudavtal, partssammansatt nämnd. Det rörde sig bland annat om samhällsviktiga verksamheter inom transportsektorn, hälso- och sjukvård med mera. SOS Alarms verksamhet, Kommunikationssystemet RAKEL, trygghetslarm samt sändningar i Public Service (Sveriges Radio och SVT) nämndes som exempel på verksamheter som skulle drabbas av konflikten. I fackens varsel hade vissa undantag gjorts, men PTS menade att ”de undantag som angetts i respektive varsel inte på ett adekvat och tillräckligt sätt tillgodoser de samhällsviktiga verksamheter eller de vitala samhällsintressen som kan komma att trädas för när i händelse av strejk”.

När den partssammansatta nämnden sammanträdde kunde den inte avge rekommendation eller fatta beslut, eftersom majoritet inte uppnåddes. Arbetsgivarsidans två ledamöter ville att nämnden skulle besluta om undantag från konfliktåtgärder medan arbetstagar sidans två ledamöter motsatte sig beslut då det inte skulle gå att överblicka avgränsningen för undantagen. De senare menade att företagen istället borde söka dispens eller beordra skyddsarbete.

Konflikten bröt emellertid aldrig ut, vilket berodde på en fredspliktsinvändning¹.

Flera aspekter av det som hände är intressanta. Det handlar bland annat om vilka regelverk och andra verktyg som finns för att hantera konfliktåtgärder som kan vara samhällsfarliga. Är partssammansatta nämnder lämpliga institutioner för att hantera frågor om samhällsfarlighet? Och hur bör dessa i sådana fall vara sammansatta? Eller bör andra instanser ha det avgörande inflytandet? Vilka andra verktyg finns att använda sig av för att hantera samhällsfarlighet? Finns lärdomar att hämta från andra länders hantering av samhällsfarliga konflikter?

Begreppet samhällsfarlighet är sällan definierat i lag, utan är oftare situationsbetingat eller subjektivt. Ibland förekommer uppräknings av vad som i olika länder uppfattas vara nödvändiga eller samhällsviktiga funktioner², men sådana uppräknings kan visa sig vara otidsenliga och tämligen stela.

Fallet med konflikter inom den privata IT- och telekomsektorn visar att det kan vara andra än offentliga myndigheter och sektorer som fyller samhällsviktiga funktioner. En rad omvärldsförändringar, inte minst digitaliseringen och ökade inslag av privata utförare av

¹ En fredspliktsinvändning innebär att motparten, innan stridsåtgärden vidtas, får ta frågan till Arbetsdomstolen för att låta domstolen bedöma om stridsåtgärden är tillåten eller ej. I sak innebär det att arbetsgivarorganisationen menade att de varslade konfliktåtgärderna stred mot Lagen om medbestämmande.

² Det vanligast internationellt förekommande begreppet är ”essential services”.

offentliga tjänster, gör att de sektorer som ansågs samhällsviktiga i går inte nödvändigtvis är samhällsviktiga i dag. Fungerar de verktyg som finns för att hantera samhällsfarliga konflikter på dagens arbetsmarknad? Kan lärdomar dras från andra länder? Vilka förändringar kan vara önskvärda?

1.1 Syfte

Syftet med denna rapport är att göra en översiktlig internationell jämförelse över hur samhällsfarliga konflikter regleras i Sverige och i ett antal jämförbara länder. Vi kommer även att diskutera hur samhällsviktiga tjänster definieras, eftersom det inte sällan är för dessa som det finns regleringar. Vad som regleras, och hur, när det gäller samhällsfarliga konflikter visar sig variera mellan olika länder.

Utöver Sverige studeras huvudsakligen tre länder, nämligen Norge, Danmark och Tyskland, eftersom dessa har många likheter med Sverige, men också många för området relevanta skillnader. En kortfattad sammanfattning görs även av hur frågan hanteras i Finland, Nederländerna och Storbritannien.

Att olika typer av restriktioner av samhällsfarliga konflikter på arbetsmarknaden finns i flera länder visas bland annat i *Ultima Ratio: Svenska konfliktregler i ett internationellt perspektiv* (Malm Lindberg m.fl. 2015). Denna bok redogör för och jämför konfliktreglerna i Sverige, Danmark, Norge, Finland, Tyskland, Nederländerna och Storbritannien. I stort sett samtliga dessa länder har något slags regelverk för att undvika samhällsfarliga konflikter. Det är exempelvis vanligt att vissa yrkesgrupper undantas från stridsrätten.

Restriktioner av samhällsfarliga konflikter regleras och definieras på olika sätt, med olika mekanismer och på olika nivåer. Till skillnad från exempelvis Tyskland har respektive parlament i Danmark, Norge och Sverige i varierande utsträckning möjlighet att via lagstiftning hejda en varslad eller redan utbruten konflikt. Hur, och i vilken utsträckning, skiljer sig dock åt. Norge och Danmark har starka konfliktlösningssystem och en statlig medlingsfunktion med särskilt fokus på samhällsfara vid konflikt. Flera länder har proportionalitetsprinciper som direkt eller indirekt sätter restriktioner för samhällsfarliga konflikter. Därutöver ligger inte sällan ett stort ansvar på parterna när det gäller denna fråga.

1.2 Upplägg och definition

Hantering av samhällsfarliga konflikter kommer att redogöras för landsvis i denna rapport. Först görs en kort sammanfattning av landets arbetsmarknadsmodell och eventuella relevanta definitioner samt en översikt av vilka mekanismer och begränsningar i konfliktträtten som länderna använder sig av när det gäller samhällsfarliga konflikter. Därefter presenteras vilka eventuella yrkesgrupper som har begränsad konfliktträtt. Sedan följer en genomgång av andra begränsningar och mekanismer med relevans för hanteringen av samhällsfarliga konflikter såsom förekomst av proportionalitetsprincip, medling och statlig inblandning. Till sist redogörs för parternas avtal och inflytande rörande hanteringen av samhällsfarliga konflikter.

Efter redogörelsen för hur detta fungerar i Sverige, Norge, Danmark och Tyskland görs en kort överblick av motsvarande reglering i Finland, Nederländerna och Storbritannien.

Rapporten avslutas med en jämförande analys och diskussion om möjliga lärdomar för Sverige.

2 Sverige

Den svenska arbetsmarknadsmodellen har kollektivavtal som viktigaste regleringsinstrument, vilka upprätthålls av starka och väl organiserade parter. Den statliga regleringen av kollektivavtal och konfliktregler, utformade redan 1928 utgör, tillsammans med Medlingsinstitutet från år 2000, ramvillkoren för den svenska modellen. Den svenska konflikträtten är grundlagsskyddad, men regleras huvudsakligen i lag och avtal. Relativt andra länder är den svenska konflikträtten mycket generös (Malm Lindberg m.fl. 2016).

Det är upp till arbetsmarknadens parter att genom avtal reglera även frågan om samhällsfarliga konflikter. I svensk lag finns det ingen definition av samhällsviktiga tjänster och det finns inte heller någon lagstadgad restriktion av konflikträtten som syftar till att upprätthålla sådana tjänster. Detta gäller samtliga sektorer, inklusive offentlig myndighetsutövning.

Begränsningar förekommer i de olika huvudavtal som parterna har tecknat för olika sektorer. Vid en eventuellt samhällsfarlig konflikt ska en nämnd på respektive område ytterst sammanträda för att avgöra om konflikten är samhällsfarlig (Malmberg & Johansson 2014; Medlingsinstitutet 2016). I exempelvis 1938 års fortfarande gällande Saltsjöbadsavtal för den privata sektorn finns bland annat bestämmelser om samhällsfarliga konflikter. Genom detta avtal har en partssammansatt nämnd, Arbetsmarknadsnämnden, tillsatts med syfte att pröva avvägningar mellan konflikträtten och samhällets intresse av arbetsfred på samhällsviktiga områden (Medlingsinstitutet 2009).

För att hantera samhällsviktiga tjänster finns således ett antal mekanismer som på olika sätt är direkt eller indirekt relevanta. Medlingsinstitutet har ingen roll vad gäller samhällsfarliga konflikter eller samhällsskydd. Myndigheten har däremot vissa befogenheter att skjuta upp varslade konflikter för att ge mer tid för förhandlingar, dessa mekanismer inkluderar dock inte rätten att avbryta en pågående stridsåtgärd (Medlingsinstitutet 2004).

I undantagsfall kan statsingripanden ske genom att riksdagen lagstiftar om att avbryta en pågående konflikt. Detta har emellertid bara använts vid ett tillfälle, nämligen SACO-strejken 1971. Då ingrep riksdagen med en kontroversiell tvångslag och avbröt de pågående konfliktåtgärderna (Malmberg m.fl. 2015).

Det finns i Sverige inga grupper av arbetstagare som saknar rätten att vidta stridsåtgärder. Emellertid görs ett antal inskränkningar i Lag (1994:260) om offentlig anställning, där det bland annat slås fast att vissa typer av stridsåtgärder inte får vidtas av vissa yrkesgrupper (Malmberg & Johansson 2014).

Proportionalitetsprincip eller liknande saknas. Däremot kan huvud- och kollektivavtal innehålla bestämmelser om så kallat skyddsarbete, det vill säga arbete som av säkerhetsskäl måste utföras.

2.1 Undantagna grupper

Huvudregeln är att arbetstagare i såväl offentlig som privat sektor har samma rätt att vidta konfliktåtgärder. Det finns i frågan om samhällsfarliga konflikter eller samhällsviktiga tjänster inga begränsningar i Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL), vilken är den lag som är viktigast avseende konfliktreglerna och exempelvis stipulerar fredsplikten.

Däremot finns det i Lag (1994:260) om offentlig anställning (LOA) vissa begränsade inskränkningar. I 23 § stipuleras att "[i] arbeten som består i myndighetsutövning eller som är oundgängligen nödvändiga för att genomföra myndighetsutövning får stridsåtgärder genomföras bara i form av lockout, strejk, övertidsvägran eller nyanställningsblockad." För

sådana arbeten får stridsåtgärder endast vidtas med anledning av förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Detta innebär att partiella stridsåtgärder och politiska strejker är otillåtna för dessa tjänstemän.

Sympatiåtgärder får, enligt lagen om offentlig anställning, endast vidtas till förmån för part som också omfattas av LOA. Således får sympatiåtgärd endast vidtas för offentligt anställda, inte privatanställda. Skulle det uppstå en tvist om en stridsåtgärds lovlighet enligt denna lag får inte åtgärden vidtas innan tvisten har avgjorts (Malmberg & Johansson 2014).

Denna lag omfattar huvudsakligen arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter samt myndigheterna under regeringen, men i frågan om regler om arbetskonflikter omfattas även arbetstagare hos kommuner, landsting och kommunalförbund.

Utöver förbud mot partiella stridsåtgärder och politiska strejker i samband med myndighetsutövning finns det huvudavtal som förbjuder stridsåtgärder. I ett statligt huvudavtal exkluderas uttryckligen vissa anställda – såsom anställda inom regeringskansliet, domare i Högsta domstolen med flera³ – från rätten att delta i stridsåtgärder. I motsvarande kommunalt huvudavtal finns liknande, men betydligt mjukare, formuleringar om att förvaltningschef och motsvarande bör undantas från stridsåtgärd. I det statliga huvudavtalet är den undantagna kretsen tydligt listad och mer omfattande (se mer under rubrik 2.3 om huvudavtalen) (Malmberg m.fl. 2015).

2.2 Andra begränsningar

2.2.1 Proportionalitetsprincip

I svensk konflikträtt saknas principer om proportionalitet eller liknande. Emellertid har EU-rätten, främst genom Lavaldomen, fått en ökad betydelse för svensk rätt. Av detta följer att fackliga stridsåtgärder som syftar till att genomdriva svenska kollektivavtalsenliga villkor har begränsats till att endast få avse en hård kärna av minimivillkor, enligt det centralt fastställda branschavtalet. Längre än så får fackliga organisationer inte gå, vare sig med primär- eller sekundäråtgärder (Lundh, 2010:295f). Denna princip om att den hårda kärnans minimivå utgör en gräns för konflikträtten bekräftades 2008 i Ruffertdomen (Weihe & Wahlstedt 2008). Detta innebär i praktiken en sorts proportionalitetsprincip, dock bara tillämplig vid stridsåtgärder mot utstationerande företag.

Det finns även en pågående rättsprocess där Högsta Domstolen i en mellandom har konstaterat att en fackförening kan bli skadeståndsskyldig om en stridsåtgärd anses vara kvalificerat otillbörlig.

Koppling till frågan om samhällsfarliga konflikter saknas.

2.2.2 Medling

Medlingsinstitutet har ingen roll vad gäller specifikt samhällsfarliga konflikter. Enligt MBL ska stridsåtgärder skriftligen varslas om till motpart samt till Medlingsinstitutet (MI) minst sju arbetsdagar innan åtgärden är planerad att bryta ut. MI kan, även utan samtycke från parterna, utse en eller flera medlare om stridsåtgärder har påbörjats eller om de bedömer att det föreligger risk för stridsåtgärder vid avtalsförhandlingar.

Medlare har även i uppdrag att verka för att en part skjuter fram eller ställer in den planerade stridsåtgärden. Skulle det främja en god lösning av tvisten kan MI besluta att en part ska

³ Se Bilaga 1 i Huvudavtal 2000 för fullständig lista över den undantagskrets av arbetstagare med anställning som inte får omfattas av stridsåtgärd.

senarelägga de varslade stridsåtgärderna i som mest 14 dagar (49 §), dock som mest en gång per medlingsuppdrag. MI saknar däremot rätt att avbryta en pågående stridsåtgärd. Vid utbruten stridsåtgärd kan MI uppmana, men inte tvinga, parterna att lösa tvisten genom skiljedom.

Parter som har träffat förhandlingsordningsavtal omfattas ej av regler om tvångsmedling (Malm Lindberg m.fl. 2015; Medlingsinstitutet 2004).

2.2.3 Statlig inblandning

I undantagsfall kan riksdagen ingripa för att avbryta en pågående konflikt. I mer konkreta termer handlar det om att riksdagen kan lagstifta om förbud av enskilda stridsåtgärder. Det finns följaktligen möjlighet för riksdagen att förbjuda en stridsåtgärd om en sådan skulle uppfattas som exempelvis samhällsfarlig.⁴ Detta har emellertid, som nämnts, bara använts vid ett tillfälle: Vid SACO-strejken 1971 ingrep riksdagen med en tvångslag och avbröt de pågående konfliktåtgärderna. Däremot har initiativ till samhällsingripande genom lagstiftning för enskilda konflikter på arbetsmarknaden tagits vid ett antal tillfällen, men då har tvisterna kunnat lösas innan riksdagsbeslut.

Det statliga ingripandet vid 1971 års SACO-strejk skedde genom en fullmaktslag genom vilken sex veckors förlängning av gällande kollektivavtal förordnades. I propositionen (1971:50) som föregick lagen uttrycktes missnöje över det då rådande nämndsytstemet. Problemet var att nämndernas beslut inte hade bindande verkan. Det ansågs även svårt för nämnderna att få en samlad översikt över alla pågående stridsåtgärder under en konflikt samt svårt att bedöma vilka verkningar stridsåtgärder kan på lång sikt (Malm Lindberg m.fl. 2015; Lundh 2008).

2.3 Parternas avtal och ansvar

På den svenska arbetsmarknaden är det i huvudsak upp till parterna att reglera och hantera frågor om samhällsfarliga konflikter. Detta görs genom så kallade huvudavtal, vilka även i stor utsträckning sätter upp spelreglerna för förhandlingar och andra frågor mellan arbetsgivare och arbetstagarer. Till skillnad från vanliga kollektivavtal träffas huvudavtal mellan två eller fler huvudorganisationer som står för en omfattande del av marknaden, och de ställer upp enhetliga regler som ska gälla för en längre tid. Det mest kända är Saltsjöbadsavtalet mellan LO och dåvarande SAF (sedermera Svenskt Näringsliv).

Enligt Medlingsinstitutet finns det tre huvudavtal på svensk arbetsmarknad, ett för privat sektor, ett för kommun- och landstingssektorn samt ett för staten. Dock kallas även det avtal som dåvarande SAF ingick med tjänstemannafacket SIF (sedermera Unionen), SALF (sedermera Ledarna), HTF och CF (sedermera Sveriges Ingenjörer) för huvudavtal.⁵

Huvudavtalens parter är undantagna lagreglerna om tvångsmedling, de regler som stadgar att Medlingsinstitutet utan parternas samtycke kan utse medlare (Svenskt Näringsliv u.å.).

Inom de olika områdena regleras tillåtligheten av konflikter i partssammansatta nämnder (Medlingsinstitutet 2016). Det kan röra sig om åtgärder som av part uppfattas vara samhällsfarliga eller av allmän eller större betydelse för arbetsmarknaden. Nämndernas utformning och sammansättning varierar mellan de olika avtalsområdena.

⁴ Denna möjlighet att lagstifta om förbud mot specifika stridsåtgärder – med anledning av exempelvis samhällsfarlighet eller stora kostnader – är samma möjlighet och regelverk som gäller för riksdagens totala lagstiftningsmöjligheter och följaktligen inget specifikt för konflikträtten.

⁵ Vidare finns det även närmare 20 stycken huvudavtalsliknande samarbetsavtal på arbetsmarknaden.

På det statliga förhandlingsområdet tecknades det i dag gällande huvudavtalet år 1993. Ändringar gjordes år 2000 i samband med att SEKO blev en part. Dagens parter är Arbetsgivarverket å ena sidan, och offentliganställdas förhandlingsråd (OFR) med dess förbundsområden inom det statliga förhandlingsområdet, Saco-S och Facket för Service och Kommunikation (SEKO) å andra sidan. I detta avtal stadgas att parterna är eniga om att ”sträva efter fredliga förhandlingar och att inte tillgripa stridsåtgärder, vilka med hänsyn till sina verkningar för samhället eller enskilda inte bör få förekomma (samhällsfarliga konflikter).”

Vad som är samhällsfarliga konflikter är enligt avtalet beroende av faktorer som tidpunkt, varaktighet, med mera och således inte tydligt definierat. Definierat är däremot områden i vilka stridsåtgärder ska användas med särskild försiktighet, nämligen:

[R]ikets säkerhet, upprätthållandet av lag och ordning, vården av sjuka, omhändertagna och andra behövande samt utbetalningar som behövs för enskildas ekonomiska trygghet utgör sådana exempel.

I avtalet stadgas också att parterna ska undvika stridsåtgärder som kan vara stötande av humanitära skäl och ”stridsåtgärder som kan befaras medföra allvarliga rubbningar av samhällsekonomin eller folkförsörjningen”. I avtalet stipuleras vidare en undantagskrets med olika befattningar vilka inte får omfattas av konfliktåtgärder. Exempel på sådana befattningar är anställning vid Strålsäkerhetsmyndigheten med ansvar för planering och samordning av samhällsinsatser samt högt anställda inom domstolsväsendet.

Områdets partsammansatta nämnd, *Statstjänstenämnden*, har möjlighet att skjuta upp en varslad stridsåtgärd, som längst i tre veckor. Nämnden består av åtta ledamöter, tre från staten och en från respektive facklig organisation (dvs. totalt tre fackliga representanter) samt två ytterligare ledamöter som parterna gemensamt har utsett. De sistnämnda två utses till ordförande respektive vice ordförande. Denna nämnd är endast beslutför om den är fulltalig. Som nämndens beslut gäller den mening som flertalet enar sig om. Skulle det bli lika röstetal har nämndens ordförande utslagsröst (Huvudavtal 2000).

Statstjänstenämnden hade tidigare en annan sammansättning där staten och de fackliga organisationerna utsåg fyra ledamöter vardera. Sammansättningen ändrades till den i dag gällande då den tidigare vid prövning fick röstsiffrorna 4-4 och således inte kunde enas om huruvida en konflikt störde samhällsviktiga funktioner eller ej.

I huvudavtalet finns även bestämmelser om skyddsarbete och att arbetstagare är skyldiga att utföra sådant. Det avser arbete som förebygger fara för människor eller skada på egendom samt arbete som behövs för att avveckla verksamhet på ett tekniskt försvarligt sätt (Huvudavtal 2000).

Ett huvudavtal, till stora delar liknande det för den statliga sektorn, finns även för anställda inom kommuner och landsting. Där är det istället *Centrala nämnden* som prövar samhällsfarlighet (KHA 1994). Denna nämnd består av nio ledamöter. Av dessa är tre ledamöter utsedda av arbetsgivarorganisationen Sveriges kommuner och landsting (SKL)⁶; en av vardera arbetstagarorganisation: Svenska Kommunalarbetsareförbundet, SACO-organisationerna samfällt och TCO-OF:s förbundsområden samfällt; samt tre ledamöter som parterna gemensamt utser, varav en utses till ordförande. När denna nämnd ska sammanträda brukar parterna se över sin representation och meddela eventuella ändringar för den aktuella nämnden (HA 1976; Nitzelius 2016).

⁶ Tidigare utsåg tidigare Landstingsförbundet och Kommunförbundet tre ledamöter gemensamt. Dessa två organisationer slogs samman och bildade SKL år 2007.

Centrala nämnden hade tidigare sex ledamöter där arbetsgivarorganisationerna och arbetstagarorganisationerna vardera utsåg tre ledamöter. Detta ändrades 1995 till dagens nio ledamöter.

Vid diskussioner om samhällsfarliga konflikter hamnar inte sällan fokus på den offentliga sektorn eftersom dess verksamhet på ett tydligt sätt är kopplad till grundläggande samhällsintressen, men i exempelvis SOU 1984:18 lyfts att det finns svårigheter i att göra begränsningar avseende samhällsfarliga konflikter till offentlig eller privat sektor.

I det fortfarande gällande huvudavtalet mellan Svenskt Näringsliv och LO regleras bland annat *Arbetsmarknadsnämndens* verksamhet, vilken har i uppdrag att behandla stridsåtgärder som berör samhällsviktiga funktioner. Avtalet bör ses som ett uttryck för parternas vilja att reglera arbetsmarknaden och hantera konflikter på densamma utan statlig inblandning (Svenskt Näringsliv u.å.; HA 1976; SOU 1991:13).

I avtalets kapitel V förbinder sig parterna till att låta Arbetsmarknadsnämnden avgöra vilka tvister som är samhällsfarliga. På begäran av berörd organisation, offentlig myndighet eller annat jämförligt organ har nämnden i uppdrag att pröva om en konflikt bör undvikas eller hävas. Beslut som nämnden fattar är inte bindande. Genom sin auktoritet ska nämnden förmå parterna att frivilligt följa de beslut som den har fattat.

Arbetsmarknadsnämnden består av tre ordinarie ledamöter från respektive organisation. Nämnden är beslutsför om den är fulltalig. Råder skilda meningar gäller det beslut som flertalet enas kring. Till skillnad från nämnderna för kommunal och statlig sektor innebär dess sammansättning att parterna vid prövning kan blockera varandra.

Denna nämnd var främst aktiv fram till början av 1970-talet och fick ett 60-tal tvistefrågor på sitt bord. Nämnden har aldrig stoppat någon konflikt på grund av samhällsfarlighet.

I huvudavtalet finns även bestämmelser om skyddsarbete. Detta innefattar arbete som vid konfliktutbrott är nödvändigt för att driften ska kunna avslutas på ett tekniskt försvarbart sätt samt arbete som krävs för att avvärja faror för människor, anläggningar med mera (HA 1976).

På den privata tjänstesidan finns ett huvudavtal från 1982 mellan dåvarande SFO (Statsföretagens Förhandlingsorganisation) å ena sidan och LO och PTK (tidigare förkortning för Privattjänstemannakartellen, i dag samverkansorganisation för fackförbund som organiserar tjänstemän anställda inom den privata sektorn) å andra sidan. SFO delades sedermera upp i två olika delar och i dag står Alliansen, vilka är dagens Almega tjänsteförbunden, som avtalets arbetsgivarpart.

I detta som i andra huvudavtal finns bland annat bestämmelser om "Skydd för vitala samhällsintressen" (§ 12) och om en nämnd liknande Arbetsmarknadsnämnden som har i uppdrag att pröva samhällsfarliga konflikter.

Om en part, myndighet eller annat samhällsorgan som företräder allmänt intresse, vilket berörs av konflikt, anser att en konflikt med dess konsekvenser inte är rimliga i förhållande till det allmännas intresse kan denna begära prövning i nämnden av vilka åtgärder som kan vidtas för att undvika eller begränsa en sådan konflikt. I avtalet förekommer ingen definition av "vitala samhällsintressen" (SOU 1991:13; HA SFO-LO/PTK 1982).

Nämnden, kallad *Gemensamma nämnden*, ska, vid frågor om skydd för vitala samhällsintressen, bestå av två ledamöter utsedda av SFO (Almega) samt en ledamot från respektive huvudorganisation på arbetstagersidan om dessa samförhandlar. Om de senare inte samförhandlar ska den berörda huvudorganisationen utse två ledamöter. Fyra ledamöter utses således totalt. Nämnden är beslutsför om den är fulltalig. Den mening som flertalet ledamöter är ense om gäller som nämndens mening. Skulle en sådan majoritet gälla för att en viss

stridsåtgärd ska hävas eller inskränkas åligger det avtalsparterna att ofördröjligen verka för detta. Likt Arbetsmarknadsnämnden och olik nämnderna för kommunal och statlig sektor kan parterna vid prövning i den Gemensamma nämnden blockera varandra.

2.4 Sammanfattning

- ❖ Det finns i Sverige ingen lagstadgad definition av vad som utgör en samhällsfarlig konflikt, detta är istället upp till parterna att avgöra.
- ❖ Arbetstagare i såväl offentlig som privat sektor har samma rätt att vidta konfliktåtgärder. Partiella stridsåtgärder och politiska strejker är dock otillåtna för offentliganställda täckta av lagen om offentlig anställning.
- ❖ Proportionalitetsprincip saknas.
- ❖ Medlingsinstitutet har ingen uttalad roll vad gäller samhällsfarliga konflikter.
- ❖ Det finns möjlighet för statliga interventioner i samband med samhällsfarliga konflikter i form av lagstiftning. Denna möjlighet utnyttjas, med något undantag, aldrig.
- ❖ Frågan om samhällsfarliga konflikter hanteras i huvudsak genom olika huvudavtal mellan parterna på arbetsmarknaden, där partssammansatta nämnder kan få i uppdrag att pröva om vitala samhällsintressen hotas. De olika nämnderna har olika sammansättning. I privat sektor kan parternas ledamöter blockera beslut i nämnden.
- ❖ Endast i huvudavtalet på den statliga sidan finns bestämmelser som uttryckligen tydliggör områden inom vilka stridsåtgärder ska användas med särskild försiktighet, samt bestämmelser om en undantagskrets för vissa befattningar vilka inte får omfattas av konfliktåtgärder. I andra huvudavtal finns mer allmänna skrivningar.

3 Norge

Kollektivavtalet är fundamentet i den norska arbetsmarknadsmodellen och därmed det viktigaste regleringsinstrumentet. Relationerna på arbetsmarknaden präglas av breda överenskommelser mellan parterna, på nationell nivå likväl som på bransch- och företagsnivå. I Norge slöts ett grundläggande avtal mellan arbetstagarernas och arbetsgivarnas huvudorganisationer 1935.

I den norska Boikottloven stipuleras ett antal kriterier om hur specifikt boikott(-/blockad)vapnet får och inte får användas. Bland annat stadgas här att ”vesentlige samfunnsinteresser” inte får ta skada. Emellertid finns det ingen definition på vad som utgör väsentliga allmänintressen, varken i den norska arbetsrätten eller i Boikottlovens förarbeten (Malm Lindberg m.fl. 2015). Det finns inte heller någon särskild lagstiftning som har till syfte att upprätthålla en viss nivå på samhällsviktiga tjänster eller som uttryckligen begränsar någon grupps möjlighet att vidta stridsåtgärder. Vissa offentliga tjänstemän kan emellertid inte gå ut i strejk, vilket baseras på deras form av anställning (Evju 2008).

Det finns således en viss lagstiftning som på olika sätt berör och hanterar samhällsfarliga konflikter. Utöver ovanstående har också den norska medlingsfunktionen vissa möjligheter att gripa in och tillfälligt förbjuda en konfliktåtgärd om det finns risk att viktiga samhällsintressen tar skada. Det har därutöver varit vanligt förekommande att regering och parlament griper in och kräver obligatoriskt skiljeförfarande för att få stopp på en konflikt.

För att garantera vissa samhällsviktiga tjänster kan även kollektivavtal i Norge innehålla vissa bestämmelser om hur sådana ska säkerställas.

3.1 Undantagna grupper

Det finns ingen lag som uttryckligen exkluderar någon grupp av arbetstagar från att gå ut i konflikt. Emellertid finns det en mindre grupp av seniora statstjänstemän, anställda som ”embedsmenn”, som inte får gå ut i strejk. Denna inskränkning följer av reglerna för utnämning och ämbetsstid snarare än av arbetsuppgifternas karaktär. Samma inskränkning i strejkrätten gäller också militär personal. Fram till 1995 omfattades också polisen av detta regelverk. Regelverket omfattar vanliga konfliktåtgärder i intressekonflikter (Evju 2008).

3.2 Andra begränsningar

3.2.1 Proportionalitetsprincip

Det finns ingen generell princip om att proportionalitet ska gälla vid arbetsmarknadskonflikter och den norska arbetsdomstolen har avstått från att göra proportionalitetsbedömningar. Däremot finns det vissa specifika fall där man begränsar konflikträtten med proportionalitetsförbehåll, både genom lag och genom huvudavtal.

I Boikottloven (1947) finns bestämmelser om den norska boikotten, vilken översatt är närmast en leverans- eller serviceblockad (härefter ”blockad”)⁷, där det stadgas att en form av blockad kan vara otillåten om den är oproportionerlig eller kan skada viktiga samhällsintressen. Närmare bestämt stipuleras i § 2c att en blockad är förbjuden ”[...] når den vil skade vesentlige samfunnsinteresser eller virke utilbørlig, eller når det ikke er noe rimelig forhold mellom den interesse som skal fremmes ved boikotten og den skade som den vil føre med seg”. Som tidigare

⁷ Jfr med det norska begreppet ”blokade”, vilket är att likställa med nyanställningsblockad.

nämns saknas dock en definition av vad som utgör ”vesentlige samfunnsinteresser” i både lag och förarbeten (Evju 2008; UIO 2013).

Antalet domar där bestämmelserna om blockader har använts är få. Fougner (2005) menar dessutom att det är svårt att tänka sig att en blockad skulle bli förbjuden enbart som följd av kriteriet om att väsentliga samhällsintressen inte får skadas. Kriteriet har snarare blivit omnämnt som överflödigt då tidigare regeringar menat att frågan om viktiga tjänster redan täcks av principen om proportionalitet eftersom denna kräver proportionalitet inte bara gentemot motparten utan också gentemot samhället och tredje man.

Kriteriet om att viktiga samhällsintressen inte får skadas, uppfattas inte vara koncist formulerat och är följaktligen mindre hållbart ur en juridisk vinkel. Emellertid kan kriteriet – trots att det uppfattas sakna en egen och självständig betydelse – tydliggöra en ytterligare aspekt av proportionalitetsprincipen, nämligen den om påverkan mot och effekten för samhället i stort.

I en tingsrättsdom från 2010 uppmärksammades kriteriet om samhällsviktiga tjänster då en viss blockad medförde en risk för att en bogserbåt inte skulle kunna tas ut av räddningstjänsten på uppdrag av kustverket (Oslo Tingsrett 2010-048861). I ett annat fall kom en hel hamn att spärras av som följd av en blockad vilken syftade till att få en part att teckna kollektivavtal. Då förklarade Högsta domstolen att viktiga samhällsintressen inte var hotade – eftersom fartyg kunde lägga till vid andra hamnar (UIO 2013).

3.2.2 Medling

Den nationella Riksmekleren måste underrättas om samtliga strejker och lockouter som planeras äga rum. När ett varsel lämnas kan medlare inom två dagar efter att varslat inkommit tillfälligt förbjuda konfliktåtgärden om denne antar att ”arbeidsstansen enten på grunn av bedriftens art eller på grunn av sitt omfang vil medføre ’skade for almene interesser” (Atvl. § 29, punkt 2). Det är praxis att sådana förbud läggs vid tvister som handlar om rikstäckande kollektivavtal (UIO 2013; Riksmekleren 2012).

Det tillfälliga förbudet syftar till att få parterna att nå en rimlig uppgörelse utan att tillgripa stridsåtgärder. Medlaren kallar vid ett sådant förbud parterna till obligatorisk medling, där denna kan lägga fram förslag, men saknar rätt att tvinga parterna att godta dem. Tio dagar efter att tillfälligt förbud mot stridsåtgärder har lagts är parterna tillåtna att kräva att medlingen upphör, vilket den i sådana fall gör efter fyra dagar. Gäller konflikten statsförvaltningen är tidsspannet för medlaren något mer omfattande, nämligen 14 dagar, istället för tio, innan förhandlingar kan avbrytas, och det dröjer sju dagar istället för fyra innan en uppsagd förhandling kan upphöra (Evju 2008; Riksmekleren 2012).

3.2.3 Statlig inblandning

Om en arbetstvist uppfattas kunna orsaka väsentlig skada på samhället kan regeringen och Stortinget ingripa genom att besluta om obligatoriskt skiljeförfarande (tvungen lonnsnemnda) från Rikslonnsnemnda, vilket syftar till att stoppa stridsåtgärden. Beslut om obligatoriska skiljeförfaranden har varit vanligt förekommande i såväl privat som offentlig sektor – men företrädesvis offentlig.

Under samtliga konflikter i den statliga sektorn under perioden 1978 till 2000 användes denna form av statlig inblandning. I den offentliga utredningen NOU 2001:14 fastslås bland annat att det är ett effektivt sätt att lösa intressekonflikter på och att man därigenom kan undvika stora samhällsskador. Den frekventa användningen av obligatoriskt skiljeförfarande har dock inneburit kritik från bland andra ILO, riksdagsledamöter med flera och används alltmer sällan. Detta kan vara en orsak till att strejkerna i Norge har blivit längre i dag än på 1990-talet. Av de

39 strejker som stoppats av nämnden mellan 1990 och 2014 var ett mindre antal sympatistrejker (UIO 2013; Malm Lindberg m.fl. 2016).

Nämnden för obligatoriskt skiljeförfarande består av fyra representanter utsedda av parterna i konflikten (om det gäller statsförvaltningen är det istället två representanter) samt en ordförande, två neutrala parter och en representant för vardera arbetstagar- och arbetsgivarintresset. Regeringen tillsätter nämnden för treårsperioder (Malm Lindberg m.fl. 2015).

För att öka sannolikheten att få igenom en strejk införde LO och dess medlemsfack för privat sektor under 1990-talet en ny strategi. Det var tidigare vanligt att LO inkluderade samtliga organiserade arbetare inom LO- och NHO-området i samband med strejker, men med den nya strategin väljer man istället ut specifika områden som inte ska snedvrída konkurrensen eller provocera staten att ingripa (Stokke m.fl. 1999).

3.3 Parternas avtal och ansvar

I norska kollektivavtal förekommer det ibland skrivningar som ska garantera teknisk säkerhet vid nedläggning och återuppstart av verksamheter i samband med konflikt, men även bestämmelser om vilket arbete som är nödvändigt för att inte riskera människors liv och hälsa eller betydande materiella skador. Överlag är detta inte särskilt förekommande (Evju 2008). I gällande huvudavtal mellan LO och NHO § 3–6 finns formuleringar om att konfliktmedel som används mot arbetsgivare utanför NHO ska vara proportionerliga mot de konfliktmedel som används mot organiserade arbetsgivare (LO, 2014). NHO krävde i förra omförhandlingen av huvudavtalet (2013) att sympatiåtgärderna skulle omfattas av en proportionalitetsprincip, men kravet infriades inte under förhandlingarna (Malm Lindberg m.fl. 2015).

3.4 Sammanfattning

- ❖ I norsk rätt saknas definition av samhällsviktiga tjänster eller liknande.
- ❖ I lag om blockadvapnet är det dock förbjudet med konflikter av oproportionerlig karaktär eller konflikter som kan skada ”vesentlige samfunnsinteresser”.
- ❖ Seniora tjänstemän, ”embedsmenn”, kan på grund av sin anställningsform inte gå ut i strejk.
- ❖ Riksmekleren kan tillfälligt förbjuda en konfliktåtgärd om den kan skada allmänintresset.
- ❖ Regeringen och stortinget kan besluta om obligatoriskt skiljeförfarande om en arbetstvíst uppfattas kunna orsaka väsentlig skada på samhället.
- ❖ Parterna har ibland föreskrifter och bestämmelser som berör samhällsviktiga tjänster, men det är ovanligt.

4 Danmark

Den danska arbetsmarknadsmodellen särskiljer sig i det att den i än mindre utsträckning än övriga är reglerad genom lagstiftning. Detta är en följd av att de två stora parterna på den danska arbetsmarknaden, den danska konfederationen för arbetsgivare, Dansk Arbejdsgiverforening (DA), och Landsorganisationen (LO), år 1899 tecknade ett mycket grundläggande avtal i vilket föreningsrätten samt rätten till stridsmedel slogs fast. Detta kom att bli inledningen till den självreglering av arbetsmarknaden som fortfarande upprätthålls (Hasselbalch, 2010:32).

I dansk lagstiftning finns det inte någon tydlig definition av samhällsviktiga tjänster. Det är istället arbetsmarknadens parter som avgör vad som utgör vitala samhällsintressen i samband med en arbetsmarknadskonflikt (IOE 2015).

Det förekommer ett antal olika mekanismer och begränsningar för att hantera konfliktåtgärder som skulle kunna drabba livsviktiga samhällsinstitutioner, samhällsfunktioner eller på annat sätt skulle få omfattande betydelse för samhället. Det danska förlikningsmannaorganet (Forligsinstitutionen) har till exempel stora möjligheter att skjuta fram och avbryta konflikter vilka kan få omfattande samhällelig betydelse.

Konflikträtten utgår huvudsakligen från huvudavtalet mellan DA och LO. Av detta avtal följer bland annat att konfliktåtgärder ska stå i proportion till vad parten i fråga kräver. Det måste med andra ord finnas en proportionell avvägning mellan mål (arbetsvillkor) och medel (konfliktåtgärd) för att en strejk eller annan stridsåtgärd ska vara lovlig.

Lagstiftaren har dessutom vid åtskilliga tillfällen ingripit i avtalsförhandlingar för att förhindra eller avbryta stridsåtgärder. Vidare har vissa yrkesgrupper en mer begränsad konflikträtt än andra (Malm Lindberg m.fl. 2015; SOU 1998:141).

4.1 Undantagna grupper

De flesta anställda i Danmark har lagstadgade rättigheter att agera kollektivt för att teckna kollektivavtal, men för vissa yrkesgrupper finns särskilda restriktioner. Rättigheterna för dem som faller inom yrkeskategorin "tjänstemand" regleras, till skillnad från för övriga offentliganställda och privatanställda, i lagen om tjänstemän i stat och statskyrka (Tjänstemandsloven) vari det finns begränsningar av rätten att agera kollektivt.

En "tjänstemand" är vanligtvis anställd som högre tjänsteman av regeringen eller av en primär- eller sekundärkommun. Hela poliskåren och militären samt vissa ledande akademiker, högre domare, överläkare, brandmän och präster inom domkyrkan faller inom yrkeskategorin.

För dessa grupper av anställda är rätten att vidta konfliktåtgärder annorlunda eftersom de traditionellt sett har uppfattats vara bundna av en särskild lojalitetsrelation till arbetsgivaren. De saknar rätten att strejka och har istället en skyldighet att vara tillgängliga för arbetsgivaren. Arbetsgivaren har inte heller rätt att lockouta dessa anställda (Malm Lindberg m.fl. 2015).

4.2 Andra begränsningar

4.2.1 Proportionalitetsprincip

Enligt huvudavtalet och praxis måste konfliktåtgärder stå i proportion till vad parten bakom åtgärden kräver och det måste följaktligen finnas en proportionell avvägning mellan mål (arbetsvillkor) och medel (konfliktåtgärd.) Det måste också finnas ett yrkesmässigt intresse för

att en åtgärd ska kunna vidtas lovligt. Tvisten behöver vara relaterad till den sysselsättning inom vilken fackföreningens medlemmar verkar och den måste vara av intresse för arbetsvillkoren, för att åtgärden ska uppfattas ha ett rimligt syfte ("rimeligt fagligt formål"). Den danska proportionalitetsprincipen berör inte tredje man eller samhällsintressen särskilt, men bör kunna anses påverka dessa indirekt.

Praxis utvecklades inledningsvis av den permanenta och partssammansatta skiljenämnden (Den Faste Voldgiftsret) och sedan av dess efterträdare Arbetsdomstolen. Om det är oklart huruvida en åtgärd är proportionell eller inte kan frågan tas till Arbetsdomstolen (Malm Lindberg m.fl. 2015).

4.2.2 Medling och förlikning

I lagen "Bekendtgørelse af lov om mægling i arbejdsstridigheder", i dagligt tal "Forligsmansloven" finns bestämmelser om det statliga organet Statens Forligsinstitution, motsvarande det svenska Medlingsinstitutet.

Det danska medlingsinstitutet kan på olika sätt ingripa och påverka förhandlingar mellan parterna på den danska arbetsmarknaden. En statlig förlikningsman kan gå in i avtalsförhandlingar – på eget initiativ eller efter uppmaning av en part – om det finns risk för att stridsåtgärder ska vidtas eller redan har vidtagits och om dessa åtgärder av förlikningsmannen uppfattas vara av en sådan karaktär att de kan ha allvarliga effekter på samhället. Förlikningsmän har likaså rätt att kalla parterna till förhandling om förhandlingar har avslutats utan framgång. De danska förlikningsmännen har således befogenheter att vid vilken tid som helst intervensera i vilka arbetsmarknadskonflikter som helst, baserat på förlikningsmännens egna omdömen. Om parterna kallas till förhandling av myndigheten är de skyldiga att infinna sig (Hasselbalch 2010).

För att få en fredlig avslutning på en tvist kan förlikningsmannen enligt lagen begära att parterna släpper på några av sina krav. Detta är vanligt förekommande och syftar till att få parterna att göra avsteg från sina ursprungskrav och istället gå in i realförhandlingar. Förlikningsmannen kan lägga fram medlingsförslag vilka parterna sedan enligt lag är förpliktade att pröva.

Förlikningsmän kan skjuta upp en varslad konflikt, såväl före som under förhandlingar, i maximalt två veckor. Förlikningsmannen behöver inte ange orsak, men parterna måste tillmötesgå dennes krav. Skulle förhandlingarna avslutas innan de två veckorna har löpt ut kan arbetsinställelsen verkställas.

Om medlingen inte leder till avtal kan det danska medlingsinstitutets tre förlikningsmän, tillsammans, kräva att konfliktåtgärden skjuts upp ytterligare en gång i maximalt två ytterligare veckor. Totalt sett kan således en varslad konflikt framskjutas med fyra veckor. Denna andra uppskjutning får dock endast göras om konfliktåtgärden skulle drabba livsviktiga samhällsinstitutioner, samhällsfunktioner eller på annat sätt skulle få omfattande samhällelig betydelse (SOU 1998:141; Hasselbalch 2010; Fahlbeck, 2007).

Brott mot det danska medlingsinstitutets regler kan ge böter eller fängelse i upp till tre månader (Forligsmansloven).

4.2.3 Statlig inblandning

Den danska regeringen och de danska myndigheterna ingriper sällan i frågor som ligger på arbetsmarknadens parter bord. I de fall då avtalsparterna utan framsteg har försökt förhandla fram nya kollektivavtal och omfattande konfliktåtgärder har hägrat, har dock det danska

parlamentet på olika sätt intervenerat. Sådana ingripanden och föreskrifter har inte sällan utgått från en direkt eller implicit förståelse mellan parterna (Hasselbalch 2010).

De parlamentariska ingripandena har varit av olika karaktär. Folketinget har vid flera tillfällen föreskrivit att gällande kollektivavtal ska förlängas, men med vissa ändringar, och vid andra tillfällen att förkastade medlarbud ska gälla som lag. Sådana lagar har vanligtvis varit enkelt utformade. Det har också förekommit att bestämmelser som det sedan tidigare har funnits överenskommelser om mellan LO och DA har skrivits in som lag. På så vis har man gjort vissa av huvudparternas överenskommelser tillämpbara på fler områden och därigenom kunnat stoppa vissa stridsåtgärder (Hasselbalch 2010; SOU 1998:141).

I de fall konfliktåtgärderna har hindrats har åtgärderna stoppats av socio-ekonomiska hänsyn eller för att de har varit av sådan karaktär att de hotat samhällsviktiga tjänster. Man har exempelvis velat begränsa ökningstakten för lönerna och vid ett antal tillfällen förlängt kollektivavtal för att hindra lönehöjningar. Ibland har man samtidigt infört temporära prishöjningsstopp (Hasselbalch 2010). Ingripanden från statsmakterna var mycket vanliga under 1970-talet, men därefter har staten blivit mer återhållsam med interveneringar (SOU 1998:141).

Om en part bryter mot vad som stadgas i ett gällande kollektivavtal kan parten av arbetsdomstolen åläggas att betala en oviktad kompensation, kallad bot (bod), till den andra parten (Hasselbalch 2010).

4.3 Parternas avtal och ansvar

I samband med att en part varslar om lovlig konfliktåtgärd, i enlighet med det danska huvudavtalet, är det vanligt förekommande att arbetsgivare och arbetstagarorganisationer kommer överens om att arbete som är grundläggande för att samhället ska fungera ("livsviktigt arbejde") inte ska påverkas av den tvist som parterna har. Genom sådana överenskommelser kan parterna också signalera till det danska parlamentet att en snabb intervention inte är nödvändig (Fairbrother m.fl. 2002).

4.4 Sammanfattning

- ❖ Det saknas i Danmark en tydlig definition av "samhällsviktiga tjänster". Arbetsmarknadens parter avgör detta själva i samband med en konflikt.
- ❖ Yrkeskategorin "tjenestemand" saknar strejkrätt.
- ❖ Proportionalitetsprinciper från huvudavtalet kräver i frågan om konfliktåtgärder att det finns en avvägning mellan mål och medel samt att det finns ett yrkesmässigt intresse.
- ❖ Förlikningsmannainstitutet har stora befogenheter och kan skjuta fram, och avbryta, konflikter på eget initiativ om risk för betydande effekter på samhället föreligger. Som mest kan en konfliktåtgärd skjutas upp vid två tillfällen, varav sista uppskjutningen endast kan ske om en konfliktåtgärd skulle drabba livsviktiga institutioner eller funktioner.
- ❖ Folketinget har återkommande ingripit genom att förlänga kollektivavtal eller föreskriva att medlarbud ska gälla som lag.
- ❖ Det är vanligt att parterna i samband med varsel kommer överens om att "livsviktigt arbejde" inte ska påverkas av tvisten.

5 Tyskland

Den tyska arbetsmarknadsmodellen bygger både på lagstiftning och kollektivavtalsreglering. Till lagstiftningen hör bland annat bestämmelser om kollektivavtal och medbestämmande. Några detaljerade regleringar kring arbetskonflikter finns inte. Domstolspraxis har istället utvecklat konflikternas lovlighet utifrån i första hand principen om proportionalitet.

”Samhällsviktiga tjänster” är i Tyskland inget tydligt rättsligt begrepp, däremot finns det ett antal olika verktyg som på olika sätt skyddar eller på annat sätt hanterar tjänster som uppfattas vara samhällsviktiga. Exempelvis stadgar tysk lag att vissa tjänstemän som uppfattas ha särskilt viktiga arbetsuppgifter saknar strejkrätt, och det är därtill erkänt att samhällsviktiga tjänster och varor ska finnas tillgängliga för allmänheten, även i fall av strejk. Det senare har fastställs med principer från rättspraxis (Waas 2014).

Det tyska regelverket och de tyska mekanismerna för att hantera samhällsviktiga tjänster och samhällsfarliga konflikter återfinns, likt Tysklands övriga konfliktregelverk, på flera olika nivåer. Av den tyska grundlagen följer att vissa offentliga tjänstemän saknar strejkrätt, andra lagar reglerar bland annat kollektivavtalstecknande. Av tysk rättspraxis följer sedan regler kring proportionalitet och av avtal mellan, och interna regelverk hos, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer följer ytterligare vissa begränsningar. Allt detta har betydelse för regleringen av samhällsfarliga konflikter (Kocher 2011).

I detta kapitel fokuseras huvudsakligen på de regler som finns angående undantagna grupper, proportionalitetsprincipen och parternas egna regler och praxis. Till skillnad från exempelvis Danmark är det i Tyskland ovanligt med statlig inblandning (Waas 2014).

5.1 Undantagna grupper

I den tyska grundlagen stadgas rätten att kollektivt organisera sig, men med vissa undantag. I paragraf 33:5 tydliggörs att yrkeskategorin ”beamte” inte har någon rätt att strejka. Denna yrkesgrupp innefattar samtliga tjänstemän i staten, delstater och kommuner samt andra juridiska personer under offentlig lag vilka har anställningskontrakt där det framgår att de är anställda som ”beamte”. Innefattas görs följaktligen stora delar av den offentliga administrationen, men också poliskåren och många lärare.

Alla åtgärder som kan karaktäriseras som stridsåtgärder är förbjudna för denna yrkeskategori eftersom deras arbetsuppgifter syftar till att upprätthålla statens funktionalitet och säkerhet. Den offentliga administrationen ska bland annat garantera att viktiga uppgifter som ligger i allmänhetens intresse kontinuerligt genomförs (Tysklands inrikesdepartement u.å.).

Anställningskontrakten för de anställda som är ”beamte” baseras på offentlig lag istället för på civilrätt och kollektivavtal. De står därmed utanför regleringen om rätt till stridsåtgärder som följer av lagen om kollektivavtalsförhandlingar.

Strejkeförbudet för ”beamte” är emellertid omtvistat. Enligt artikel 11 i Europakonventionen (EKMR) garanteras bland annat strejkrätten, vilket krockar med den tyska regleringen. Detta har lett till en diskussion om vad som ska gälla (Kocher 2011; Waas 2014).

5.2 Andra begränsningar

5.2.1 Proportionalitetsprincip

Av den tyska proportionalitetsprincipen följer en begränsning av stridsrätten. Av denna princip följer att en konfliktåtgärd ska vara proportionerlig sett till mål och medel. Intresset

ska vägas mellan de inblandade parterna – företag, arbetsgivarorganisation och arbetstagarorganisation – men av principen följer även att allmänhetens och tredje persons intresse ska beaktas vid vidtagande av stridsåtgärder (Weiss & Schmidt 2008). Exempelvis bör sjukhus, energi- och vattenbolag och liknande tillhandahålla en viss nivå av tjänster. Ett konkret exempel är att brådslande operationer genomförs även under en konflikt, medan mindre akuta ingrepp skjuts fram. Av principen följer även att de som går ut i strejk måste se till att exempelvis maskineri inte förstörs eller tar allvarlig skada samt att varken miljö eller grannar skadas (Malm Lindberg m.fl. 2015; Kocher 2011).

Det finns konsensus i Tyskland om att människors liv, hälsa och säkerhet inte får påverkas av konfliktåtgärder, dessa värden prioriteras högre än konflikträtten. Detta gäller såväl offentlig som privat sektor och är oberoende av om det är privat eller offentlig verksamhet.

I själva verket finns det bland sakkunniga även en konsensus om att samhällsviktiga tjänster ska garanteras i fler sektorer än enbart dem som kan påverka liv, hälsa och säkerhet. Exempelvis menar man att tjänster, såväl offentliga som privata, inom transport-, post- och informationssektorer bör finnas allmänheten tillhanda också under en konflikt. Det har dessutom funnits en diskussion om huruvida mediasektorn erbjuder samhällsviktiga tjänster eller inte – vilket aktualiserar frågan om huruvida strejker på tidningar, radio och television borde vara lovliga. Argumenten för att betrakta strejker på området som olovliga har bland annat fokuserat på konsekvenserna av en strejk som skulle kunna stänga ned all media, och på att tryck- och yttrandefriheten som konstitutionella rättigheter väger tyngre än konflikträtten (Kocher 2011).

Proportionalitetsprincipen är den enda tillgängliga bedömningen som finns gällande lovligheten i en konfliktåtgärd som berör samhällsviktiga tjänster. Principen ger inte mer än vaga implikationer för enskilda situationer, men innebär inte att det är helt förbjudet med konfliktåtgärder på något område där det finns tjänster av samhällskritisk karaktär (Weiss & Schmidt 2008). I de fall där en arbetsdomstol utfärdar ett preliminärt föreläggande om förbud av en strejk måste densamma omedelbart avslutas (Kocher 2011).

De teoretiska implikationerna av proportionalitetsprincipen och de följande begränsningarna av stridsrätten i samhällsviktiga tjänster är väl förankrade. Weiss och Schmidt (2008) exemplifierar med att en strejk på en läkemedelsfabrik inte ska ha som följd att de som är i behov av viss medicin blir utan den eller att en strejk bland sophämtare innebär att människors hälsa påverkas, men lyfter samtidigt att den teoretiska samsyn som finns inte svarar på frågan om hur dessa grundläggande tjänster ska garanteras. Det har gjorts försök till tydliggörande formuleringar, vissa förslag handlar om restriktioner av strejkaktiviteter, andra om förbud. Det är fortfarande upp till domstolarna att fastslå vad som gäller.

Det enda som har klargjorts av Tysklands nationella arbetsdomstol på området är att akuttjänster ska definieras och organiseras av arbetsgivare och arbetstagarförening ihop. Skulle parterna inte komma överens om vilka tjänster som ska tillhandahållas under en stridsåtgärd är det fortfarande oklart vad som ska gälla. Emellertid verkar inte dispyter om vem som ska avgöra vilka som ska arbeta under en strejk eller vem som ska övervaka det arbetet sällan uppstå eller åtminstone inte hanteras i domstol. Enligt Weiss och Schmidt kan detta delvis förklaras med att de tyska fackförbunden är måna om att agera ansvarsfullt i frågan om att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster, inte minst eftersom de på så sätt behåller sin legitimitet och sitt anseende i samhället (2008).

5.2.2 Medling

Medling är i huvudsak frivilligt i Tyskland och sköts av parterna. I den offentliga sektorn finns förlikning och det är vanligt att konflikter bland offentliganställda ("beamte" undantagna) kommer till sådan förlikning.

Påtvingad medling eller förlikning mellan parterna från statligt håll förekommer inte eftersom detta skulle bryta mot associationsfriheten. Några delstater (länder) erbjuder däremot förlikning om båda parterna har accepterat sådan (Waas 2014).

5.2.3 Statlig inblandning

Den tyska rätten att vidta konfliktåtgärder är sammankopplad med statens neutralitet, varför staten inte får intervensera i konflikter på arbetsmarknaden genom att på något sätt stödja någon av de inblandade parterna. Det kan dock finnas ett krav på den tyska staten att garantera jämlikhet mellan parterna. Domstolarna menar att det kan innebära att staten måste sträva efter att nå balans mellan parterna vid lagstiftning och att staten bör se till så att parterna kan agera effektivt – eftersom en icke-interventionspolitik annars skulle drabba den svagare parten. Den tyska statens neutralitet innebär vidare att den inte får erbjuda exempelvis arbetslöshetsersättning eftersom också detta skulle påverka neutraliteten mellan parterna (Waas 2014).

5.3 Parternas avtal och ansvar

Regler och riktlinjer för när, var och hur arbetstagarorganisationer bör och inte bör vidta stridsåtgärder sätts upp av de fackliga organisationerna själva. Bland dessa fackliga regler finns bland annat riktlinjer om att garantera ett minimum av viktiga tjänster vid nödsituationer (Wixforth 2016; Zach 2016). Den fackliga paraplyorganisationen DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund)⁸ betonar rentav denna skyldighet i de egna riktlinjerna för konfliktåtgärder (Westfall & Thüsing 1999:62f; Waas 2012:15).

I det fall att en strejk vidtas sluter vanligtvis fackförbundet och arbetsgivarorganisationen eller det enskilda företaget ett avtal om ett minimum av tjänster som ska garanteras vid nödsituationer. Den lokala fackföreningens styrelse definierar vilka tjänster som omfattas och företaget avgör vem som ska utföra tjänsterna. Om det rör sig om en lockout avgör istället det centrala fackförbundets strejkledning vilka restriktioner gällande tjänster vid nödsituationer som ska gälla (Zach 2016).

Vad gäller riktlinjer för tjänster med ett bredare samhällsintresse kan det finnas individuella avtal inom de kollektivavtal som är slutna mellan sektorspecifika fackförbund (huvudsakligen det tyska fackförbundet Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) som samlar medlemmar verksamma inom service⁹) och det enskilda företaget som erbjuder sådana tjänster, exempelvis enskilda sjukhus (Wixforth 2016). Riktlinjer som dessa är emellertid sällan publika (Zach 2016).

⁸ Konfederationen samlar Tysklands åtta största fackförbund, med sammanlagt drygt sex miljoner medlemmar.

⁹ Ver.di samlar 2,2 miljoner medlemmar.

5.4 Sammanfattning

- ❖ Samhällsviktiga tjänster eller liknande är inte ett tydligt rättsligt begrepp i Tyskland. Det råder dock konsensus om att samhällsviktiga tjänster ska erbjudas även vid arbetsmarknadskonflikter.
- ❖ Offentliga tjänstemän anställda inom yrkeskategorin "beamte" saknar strejkrätt.
- ❖ Den tyska proportionalitetsprincipen innebär en begräsning av konflikträtten. Av denna följer även att allmänhetens och tredje persons intresse ska beaktas vid vidtagande av stridsåtgärder.
- ❖ Det finns ingen statlig obligatorisk medling.
- ❖ Inga statliga interventioner görs.
- ❖ Det är vanligt att parterna kommer överens om tjänster som ska garanteras vid konflikt. De fackliga organisationerna har egna riktlinjer om garantier för samhällsviktiga tjänster.

6 Kort om konflikträtten i några ytterligare länder

6.1 Finland

Om en stridsåtgärd i privat sektor i Finland uppfattas hota viktiga samhällsintressen kan den, efter beslut från arbetsministeriet efter framställning av förlikningsmannen, skjutas upp (tillfälligt förbjudas) i upp till 14 dygn. Under denna tid är förhoppningen att medling ska kunna ersätta behovet av åtgärd. Om konflikten istället berör offentliga tjänstemän kan motsvarande förbud mot konflikten gälla i tre veckor istället för två.

Finland har en tjänstetvistenämnd vilken påminner om de svenska partssammansatta nämnderna (Bergqvist 1984).

6.1.1 Undantagna grupper

Ett fåtal offentliga tjänstemän, främst statstjänstemän, har en begränsad konflikträtt och får endast gå ut i strejk. Sympatiåtgärder eller andra stridsåtgärder är inte tillåtna för dem.

Statstjänstemän är i allmänhet tvungna att utföra skyddsarbete även under pågående konflikt för att skydda liv och hälsa samt egendom som annars skulle hamna i fara på grund av stridsåtgärden. Vad som räknas som skyddsarbete, och omfånget av detta, bestäms gemensamt av parterna men i sista hand har arbetsgivaren tolkningsföreträde.

6.1.2 Medling

Den statliga myndigheten Förlikningsmannen har bland annat i uppdrag att i händelse av tvister leda förlikningsverksamhet, antingen på begäran av parterna eller på eget initiativ. Parterna är skyldiga att delta i medlingen, men behöver inte godta förhandlingsbud. Förlikningsmannen anses ha en preventiv funktion för att hindra tvister från att bryta ut. Det finns inga uppgifter om särskilda uppdrag vid samhällsfarliga konflikter (Malm Lindberg m.fl. 2015).

6.2 Nederländerna

I Nederländerna är domstolarna den instans som har utvecklat rätten att vidta stridsmedel i samband med arbetsmarknadskonflikt. Rätten följer från landets ratificering av Europeiska Sociala Stadgan. Restriktioner av denna rätt rör bland annat en proportionalitetsprincip vilken stipulerar att åtgärden måste stå i proportion till vad åtgärden syftar till att uppnå. Proportionaliteten omfattar emellertid i princip inte de konsekvenser och kostnader som den berörda arbetsgivaren drabbas av, utan kriteriet används istället för att skydda tredje man och allmänhet.

Domar i den nederländska Högsta domstolen har gett riktlinjer för hur mycket en strejk får inkräkta på tredje mans rättigheter. Hänsyn tas till värden som nationell säkerhet, folkhälsa och offentlig ordning. Det finns därtill en regel om att en viss nivå av grundläggande samhällsservice måste upprätthållas. Exempelvis måste en tillräcklig servicenivå upprätthållas av polis och brandkår som därför inte kan strejka mangrant. Domstolen kan, för att skydda tredje man och för att säkerställa viktiga samhällsintressen, förbjuda vissa stridsåtgärder eller begränsa deras omfång.

De enda som helt saknar strejkrätt är militär personal, men de kan ta till andra stridsåtgärder.

6.2.1 Undantagna grupper

I den europeiska sociala stadgan 6:4 görs ingen skillnad mellan olika slags arbetstagare, vilket innebär att även offentliganställda har strejkrätt i Nederländerna. Emellertid kan, som framgått i ovanstående avsnitt, vissa yrkesgrupper inte strejka i lika stor mån som andra.

6.2.2 Medling

I Nederländerna finns inget lagstadgat om medling eller förlikning för den privata sektorn. Medling är ovanligt och tas bara till om stridsåtgärden blir långvarig, och då på frivillig basis. En arbetsgivare kan gå till domstol för att få en stridsåtgärd att upphöra. För den offentliga sektorn finns det särskilda skiljedomsorgan som mer aktivt kan gå in och avgöra tvisten. Det finns inga uppgifter om särskilda uppdrag vid samhällsfarliga konflikter (Malm Lindberg m.fl. 2015).

6.3 Storbritannien

Den brittiska lagstiftningen stadgar inget om att en viss nivå av offentliga tjänster ska tillhandahållas efter utbrutna stridsåtgärder. Risken för samhällsfara bedöms dock som liten eftersom arbetstagare har rätt att arbeta under strejker. Därtill kan det offentliga gripa in direkt och, med hjälp av polis och militär, sköta brådskande uppgifter av nationell betydelse.

6.3.1 Undantagna grupper

Stridsåtgärder får inte vidtas av militär personal eller av polis. Det finns därutöver viss osäkerhet om ifall postanställda är tillåtna att vidta stridsåtgärder eller ej eftersom det finns lagar som stipulerar att det är straffbart att störa eller fördröja postförsändelser.

6.3.2 Medling

Den brittiska medlingsfunktionen är svagare än i många andra länder eftersom den är frivillig och inte har tvingande befogenheter. Det finns inga uppgifter om uppdrag kopplade till samhällsfarliga konflikter (Malm Lindberg m.fl. 2015).

7 Jämförande analys

Av de fyra länder som huvudsakligen har studerats saknar samtliga en lagstadgad definition av vad som utgör "samhällsviktiga tjänster". Emellertid förekommer en rad olika begränsningar och mekanismer vilka inbegriper såväl lagstiftning, medling och domstolspraxis som överenskommelser mellan parterna. Dessa kan i varierande grad användas för att hantera samhällsfarliga konflikter.

Verktygen som direkt eller indirekt används för att förhindra samhällsfarliga konflikter i de olika länderna är snarlika. Förekomsten av de olika verktygen i de studerade länderna illustreras i tabell 1.

Likt ländernas konfliktregler överlag är det tydligt att reglerna gällande samhällsfarliga konflikter skiljer sig åt vad gäller såväl regleringsinstrument som utformning. Samhällsfarliga konflikter behandlas dessutom mer indirekt än övriga konflikter. I undersökta fall begränsas dessa ofta via proportionalitetsprinciper eller statliga medlingsfunktioner. Samtliga länder låter parterna ta stort ansvar över åtgärderna.

I tabell 1 sammanfattas hur de samhällsfarliga konflikterna hanteras i Sverige, Norge, Danmark och Tyskland.

Ett gemensamt drag är att definitioner av samhällsfarliga konflikter saknas i lagtext. I samtliga länder har arbetsmarknadens parter ett stort ansvar för att begränsa samhällsfarliga konflikter, men även avtal och praxis har betydelse. Som följd av detta blir mekanismerna för att hantera samhällsfarliga konflikter mer flexibla än vad motsvarande lagar skulle vara.

Samtliga länder har någon form lagstiftning som begränsar konflikträtt för offentliga tjänstemän. I Sverige är partiella stridsåtgärder och politiska strejker otillåtna för offentliganställda tjänstemän som utför myndighetsutövning. I Tyskland är yrkeskategorin "beamte", en relativt bred grupp offentliganställda, helt undantagen konflikträtten. Liknande avsaknad av strejkrätt för några offentliga tjänstemän med särskilda anställnings- och lojalitetsåtaganden finns i Norge och Danmark. Denna reglering omfattar dock mindre grupper än motsvarigheten i Tyskland.

I olika utsträckning och med olika regleringsinstrument har samtliga länder – med undantag för Sverige – någon form av proportionalitetsprincip. Den norska proportionalitetsprincipen särskiljer sig från övriga länders eftersom den dels stipuleras i lag, dels endast berör den specifika stridsåtgärden blockad. Likt den tyska proportionalitetsprincipen – men olikt den danska – nämner den emellertid direkt allmänintresset. I Danmark fokuserar proportionalitetsprincipen enbart på sambandet mellan mål och medel samt kräver yrkesmässigt intresse, men bör indirekt kunna ha en inverkan också på allmänintresset.

I Tyskland gäller proportionalitetsprincipen för bedömningen avseende lovligheten i en konfliktåtgärd som berör samhällsviktiga tjänster. Denna princip gäller även samhällsfarliga konflikter i privat sektor.

I Tyskland saknas statliga medlingsfunktioner såväl som möjligheter till statliga interventioner, baserat på utgångspunkten om statens neutralitet. Sverige, Norge och Danmark har samtliga någon form av medlingsinstitut som har rätt att senarelägga eller tillfälligt förbjuda konfliktåtgärder. I Norges och Danmarks fall stipuleras särskilt att detta kan göras om åtgärden förmodas kunna skada samhället eller allmänintresset. Så är inte fallet i Sverige. De danska medlarna kan dessutom kräva att parterna släpper på några av sina krav, motsvarande möjligheter saknas i övriga länder.

Tabell 1: Hantering av samhällsfarliga konflikter

	Definition	Undantagna grupper	Proportionalitet	Medling	Statliga ingripanden	Parternas avtal och inflytande
Sverige	Saknas i lagstiftning, upp till parterna att reglera i avtal	Smärre begränsningar för vissa offentliga tjänstemän	Saknas	Inget särskilt uppdrag om samhällsfarliga konflikter	Riksdagen kan stifta lagar för att avbryta konflikter, men det förekommer inte	I huvudavtal finns olika nämnder, med olikartad sammanställning, som ska pröva samhällsfarlighet
Norge	Saknas i lagstiftning, det stadgas dock i blockadlag att ”vesentlige samfunnsinteresser” inte får skadas	Seniora tjänstemän: ”embedsmenn”	Blockad förbjuden om oproportionerlig och om kan skada ”vesentlige samfunnsinteresser”	Riksmekleren kan tillfälligt förbjuda åtgärd om den kan skada allmänintresse	Tidigare mycket vanligt med obligatoriskt skiljeförfarande	Föreskrifter om garanterad teknisk säkerhet och om nödvändigt arbete förekommer
Danmark	Saknas i lagstiftning, parter avgör minimitjänster	Yrkeskategorin ”tjenestemand”	Proportionalitetsprincip som fokuserar på mål och medel och kräver yrkesmässigt intresse	Förlkningsinstitut kan skjuta fram och avbryta åtgärder och kräva avkall	Folketinget har återkommande ingripit	Vanligt att i samband med varsel komma överens om undantag
Tyskland	Saknas i lagstiftning, avgörs i domstolar, men erkänt att samhällsviktiga tjänster ska erbjudas även vid strejk	Offentliga tjänstemän, yrkeskategorin ”beamte”	Proportionalitetsprincip, från vilken följer att allmänhetens och tredje persons intresse ska beaktas vid vidtagande av stridsåtgärder	Ingen påtvingad medling	Ingen statlig inblandning	Vanligt att parterna kommer överens om tjänster som ska garanteras vid konflikt. Fack har egna riktlinjer om garantier för essentiella tjänster

Vad gäller enskilda statliga interventioner för att stoppa specifika åtgärder finns möjlighet till detta i Sverige, Norge och Danmark. Det har, trots kritik, varit vanligt förekommande i Norge och Danmark – men inte Sverige.

Slutligen åvilar ett stort ansvar på arbetsmarknadens parter när det gäller samhällsfarliga konflikter. I Sverige finns särskilda nämnder som har i uppdrag att bedöma frågor om samhällsfarlighet. Detta ska kontrasteras mot att parterna i andra länder snarare tar ett större ansvar vid stridsåtgärdernas själva utformning.

Frågan om vad som är en samhällsfarlig konflikt eller en samhällsviktig tjänst förblir obesvarad. Begreppen är situationsbetingade eller subjektiva snarare än definierade i lag. Hur mycket som läggs in i begreppen varierar dessutom mellan länderna. I Tyskland, som baserar hanteringen av frågan på rättspraxis och proportionalitetsprinciper, råder konsensus dels om att samhällsviktiga tjänster finns i många olika sektorer, dels om att de ska finnas tillgängliga för allmänheten. Diskussioner förs exempelvis om huruvida mediasektorn erbjuder samhällsviktiga tjänster eller ej och således om även denna sektor bör erbjuda allmänheten sina tjänster under konflikt. I Norge, där lag stipulerar att blockadvapnet inte får skada ”vesentlige samfunnsinteresser”, konstaterade Högsta Domstolen vid ett fall där en hel hamn hade spärrats av en blockad att viktiga samhällsintressen *inte* var hotade eftersom fartyg kunde lägga till vid andra hamnar.

8 Lärdomar för Sverige

Vilka lärdomar kan dras för svensk del när det gäller regleringen av samhällsfarliga konflikter?

Till att börja med kan konstateras att Sverige särskiljer sig från de jämförda länderna i flera avseenden. Viktigast är sannolikt att Sverige i vida termer förefaller ha ett svagare skydd för samhällsfarliga konflikter än Norge, Danmark och Tyskland, samtidigt som Sverige har den mest generösa konflikträtten.

I de andra länderna är olika grupper av offentligtanställda, med särskilda anställnings- och lojalitetsåtaganden, helt undantagna konflikträtten. I Sverige är endast partiella stridsåtgärder och politiska strejker otillåtna för motsvarande grupper. Dock finns vissa undantagna grupper i huvudavtalet för statsanställda.

Att undanta vissa yrkesgrupper eller sektorer från konflikträtten är dock ett förhållandevis trögrörigt och otidsenligt angreppssätt för att hantera frågan om samhällsviktiga tjänster och samhällsfarliga konflikter. Många samhällsviktiga tjänster utförs i dag av privata aktörer istället för av offentligt anställda. Inte minst gäller det vården av sjuka och andra behövande, men också olika system för utbetalningar, ekonomisk trygghet, kommunikation, säkerhet och larm av olika slag. Många samhällskritiska funktioner har även digitaliserats och drivs i privata regi. Vad som är samhällskritiskt kan dessutom komma att ändras snabbt och variera beroende på kontext. Den varslade konflikten i IT- och telekomsektorn i Sverige våren 2016 kom att illustrera ett exempel på ett relativt nytt område inom privat sektor där det finns samhällsviktiga funktioner.

Vidare saknas en uttalad proportionalitetsprincip i svensk konflikträtt. Särskilt i Tyskland, men även i Danmark – där domstolarna respektive parterna själva inom ramen för deras huvudavtal avgör konflikters samhällsfara och därmed lovlighet med hjälp av en proportionalitetsbedömning – sätts tydliga gränser. Bedömningen av samhällsfarlighet är här heller inte begränsad till offentligt anställda, utan tillämpas på samtliga yrkesgrupper och påverkar således även privatanställda som utför samhällskritiska funktioner såsom exempelvis transport-, post- och informationssektorerna. I Norge gäller proportionalitetsprincipen enbart

i samband med blockader som uppfattas vara oproportionerliga eller kan skada viktiga samhällsintressen.

Motsvarigheten till Medlingsinstitutet i Norges och Danmarks fall har möjlighet att ingripa om konfliktåtgärden förmodas kunna skada samhället eller allmänintresset. Så är inte fallet i Sverige. I Sverige läggs en större vikt på att parterna tar ett ansvar, vilket i Danmark och Norge ligger på statliga myndigheter. I Tysklands fall saknas, som nämnts, medlingsinstitut. I Norge och Danmark har dessutom statsmakten mer aktivt gripit in i samband med samhällsfarliga konflikter.

Samtidigt kan dock fastslås att de svenska reglerna och mekanismerna för hantering av samhällsfarliga konflikter inte är diametralt annorlunda än något annat studerat lands. Precis som i de andra länderna åvilar ett stort ansvar på de svenska parterna att själva hantera konflikters samhällsfarlighet, men Sverige tycks vara det land som har mest partsreglering på området.

Sverige skiljer sig från de andra studerade länderna vad gäller de huvudavtalsreglerade nämnderna som har i uppdrag att pröva konflikters eventuella samhällsfarlighet. Nämnderna som sådana tycks vara unika, men har dessutom ytterligare en egenhet, nämligen tidpunkten för parternas ansvar. I andra länder förefaller parterna ta ett större ansvar vid stridsåtgärdernas själva utformning snarare än efter att de faktiskt har brutit ut.

Det går att fråga sig om partssammansatta nämnder är lämpliga institutioner för att hantera samhällsfarlighet. Eftersom de är olika reglerade och har olika sammansättningar är deras möjlighet att vid en prövning av en konflikts eventuella samhällsfarlighet nå enighet och beslut varierande. Som tydliggörs i tabell 2 har de två nämnderna för offentlig sektor partsgemensamt utsedda neutrala ledamöter i sina respektive nämnder, vilket de två nämnderna för privat sektor inte har. De förra hade tidigare sammansättningar liknande dem i privat sektor vilket ändrades på grund av svårigheter att få annat än lika röstetal vid prövning.

Tabell 2: De svenska nämndernas sammansättning

Parter	Nämnd	Partssammansättning nämnd			Antal ledamöter totalt
		<i>Oberoende</i>	<i>Facklig</i>	<i>Arbetsgivare</i>	
Arbetsgivarverket – OFR, Saco-S och SEKO	Statstjänstestämmanden	2, varav 1 ordförande och 1 vice ordförande	3 ledamöter	3 ledamöter	8
SKL – Kommunalarbetareförbundet, SACO och TCO-OF	Centrala nämnden	3 ledamöter, varav en ordförande	3 ledamöter	3 ledamöter	9
Huvudavtal Alliansen (SFO) – LO/PTK	Gemensamma nämnden	-	2 ledamöter	2 ledamöter	4
SAF – LO	Arbetsmarknadsnämnden	-	3 ledamöter	3 ledamöter	6

Den ordning som gäller på den privata arbetsmarknaden, där de båda nämnderna har paritetisk sammansättning, ger rimligen ett sämre skydd mot samhällsfarliga konflikter än ordningen på den offentliga sidan, där nämnderna även har oberoende ledamöter. Nämnderna för privat sektor ger i princip möjlighet till veto av endera parten eftersom det saknas ledamöter som kan fälla avgörande röster vid lika röstetal mellan parterna.

Den generösa svenska konflikträtten riskerar att få allvarliga konsekvenser om en samhällsfarlig konflikt äger rum inom den privata sektorn. Många av de (samhällsviktiga) tjänster och uppdrag som tidigare utfördes inom offentlig sektor görs i dag, helt eller delvis, i och av den privata sektorn.

Det finns all anledning att fundera på om inte sammansättningen av de partssammansatta nämnderna på den privata sidan bör justeras på ett likartat sätt som redan skett på den offentliga. De alternativ som står till buds är att ge proportionalitetsprincipen ökad betydelse även i svensk konflikträtt eller att ge Medlingsinstitutet, eller annan lämplig myndighet, en tydlig roll när det gäller bedömning av konflikters samhällsfarlighet.

9 Källförteckning

- Bergqvist, Olof (1984). "Samhällsfarliga arbetskonflikter", Det 30. nordiske juristmøtet Oslo 15.-17. august 1984. Länk: http://jura.ku.dk/njm/30/30_15.pdf.
- Dribbusch, Heiner & Birke, Peter (2012). "Trade Unions in Germany: Organisation, Environment, Challenges", *International Trade Union Policy*. [Elektronisk] Länk: <http://docplayer.net/20524376-Trade-unions-in-germany.html>. Besökt 2016-08-30.
- Evju, Stein (2008). "The right to strike in Norwegian labour law", *Arbeidsrett*, 5:2, s 79-94. Länk: http://www.idunn.no/file/pdf/33175429/the_right_to_strike_in_norwegian_labour_law_-_an_insider-outsider_perspecti.pdf.
- Fahlbeck, Reinhold, 2007. *Stridsåtgärder, särskilt sympatiåtgärder, på arbetsmarknaden och kollektiv reglering av anställningsvillkor: en internationell jämförelse*. Lund: Juristförlaget.
- Fairbrother Peter – Hall, Peter – Davies, Steve – Hammer, Nikolaus – Lobina, Emanuele (2002). "The Right to Strike in the Electricity Sector in EU Countries", *A study commissioned by the Enérgeia Foundation*. [Elektronisk] Länk: <http://www.psir.org/sites/default/files/2002-05-RTS-en.pdf>. Besökt 2016-09-09.
- Fougner, Jan (2005). *Kollektiv arbeidsrett*. Universitetsforlaget. Oslo.
- HA 1976. *Huvudavtal mellan Svenska Arbetsgivareföreningen och Landsorganisationen i Sverige*. Länk: [http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_huvudavtal_pdf/\\$File/Huvudavtal.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_huvudavtal_pdf/$File/Huvudavtal.pdf). Besökt 2016-09-26.
- HA SFO-LO/PTK 1982. *Huvudavtal Alliansen (SFO)-LO/PTK*. Länk: <http://docplayer.se/16523975-Almega-tjansteforbunden-utveckling-tjanster-2013-04-01-2016-03-31-tjanstemannaavtalen-med-unionens-tolkningar-till-avtal-om-allmanna-villkor.html>. Besökt 2016-09-26.
- Hasselbalch, Ole (2010). *Labour law in Denmark*. 2. rev. ed. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Huvudavtal (2000). *Huvudavtal mellan Arbetsgivarverket och Arbetstagar sidan: OFR:s förbundsområden inom det statliga förhandlingsområdet sammantagna, Saco-S och Facket för Service och Kommunikation (SEKO)*. Länk: <https://www.arbetsgivarverket.se/globalassets/avtal-skrifter/centralaavtal/huvudavtal/huvudavtal-130327.pdf>. Besökt 2016-09-27.
- IOE (2015). "Findings of IOE Member Country Survey on the Right to Strike", *International organization of employers*. Rapport. [Elektronisk] Länk: http://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/international_industrial_relations/EN/_2015-03-03_IOE_Study_on_Strike_Action__web_version_.pdf. Besökt 2016-09-08.

- KHA 1994. *Kommunalt huvudavtal*, Sveriges Kommuner och Landsting, Arbetsgivarförbundet Pacta. Länk: <http://skl.se/download/18.67499e1714d75ab25b41b366/1432627481573/KHA+94.pdf;%20>. Besökt 2016-09-26.
- Kocher, Eva (2011). "Germany" i La Macchia, Carmen, *The Right to Strike in the EU - The complexity of the norms and safeguarding efficacy*. Ediesse.
- Malm Lindberg, Henrik, Karlson, Nils & Grönbäck, Johanna (2015). *Ultima ratio: svenska konfliktregler i ett internationellt perspektiv*. 1. uppl. Uppsala: Iustus.
- Malmberg, Jonas & Johansson, Caroline (2014). "The Right to Strike: Sweden" i Waas, Bernd (red.). *The right to strike: a comparative view*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Medlingsinstitutet (2008). "De svenska reglerna om förhandling och medling", *Medlingsinstitutet*. Länk: http://www.mi.se/files/PDF-er/Om%20konflikter/regler_medling.pdf. Besökt 2016-09-26.
- Medlingsinstitutet (2009). "Avtalsrörelsen och lönebildningen 2008", *Medlingsinstitutet*. Medlingsinstitutets årsrapport. Länk: http://www.mi.se/files/PDF-er/att_bestalla/arsrapporter/AR08.pdf. Besökt 2016-09-26.
- Medlingsinstitutet (2016). "När blir en konflikt samhällsfarlig?", *Medlingsinstitutet*. [Elektronisk] Länk: <http://www.mi.se/fragor-och-svar/varsel-och-konflikt/nar-blir-en-konflikt-samhallsfarlig/>. Besökt 2016-09-26.
- Nitzelius, Anna (2016). Biträdande kanslichef/förbundsjurist, *Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR)*. Intervju per mail 2016-12-12–2016-12-16.
- Riksmekleren (2012). "Mekling", *Riksmekleren*. [Elektronisk] Länk: <http://www.riksmekleren.no/index.php?module=Pagesetter&func=viewpub&tid=6&pid=23>. Besökt 2016-09-15.
- SOU 1984:18 *Arbetsmarknadsstriden*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 1991:13. *Spelreglerna på arbetsmarknaden*. Rapport av löneförhandlingsutredningen. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 1998:141. *Medling och lönebildning*. Utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut; slutbetänkande. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Stokke, Torgeir Aarvaag, Dölvik, Jon Erik, Nergaard, Kristine (1999). *Industrial relations in Norway*. Fafo, Oslo.
- Svenskt Näringsliv (u.å.). "Vad är ett huvudavtal?", *Svenskt Näringsliv*. [Elektronisk] Länk: http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/avtalsrorelsen/vad-ar-ett-huvudavtal_545332.html. Besökt 2016-09-26.
- TOSLO-2010-48861. Dom Oslo Tingsrett.
- Tysklands inrikesdepartement (u.å.). "The public service in Germany", *Bundesministerium des Innern*. [Elektronisk] Länk:

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/The_public_service_in_Germany_December_Id_24273_en.pdf?__blob=publicationFile.
Besökt 2016-08-30.

- UIO (2013). "Boikott i arbeidskamp". Kandidatnummer: 666. Universitetet i Oslo: Det juridiske fakultet.
- Waas, Bernd (2012). "Strike as a Fundamental Right of the Workers and its Risks of Conflicting with other Fundamental Rights of the Citizens", XX World Congress, Santiago de Chile, September 2012, General Report III.
- Waas, Bernd (2014). "The Right to Strike: Germany" i Waas, Bernd (red.). *The right to strike: a comparative view*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Weiss, Manfred & Schmidt, Marlene (2008). *Labour law and industrial relations in Germany*. 4. ed. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer
- Westfall, David & Thüsing, Gregor (1999). "Strikes and Lockouts in Germany and Under Federal Legislation in the United States: A Comparative Analysis", *Boston College International and Comparative Law Review*, s 29-75, 22:1.
- Wixforth, Susanne (2016). Enhetschef, Institutionen för internationell och europeisk fackföreningspolitik, *Deutscher Gewerkschaftsbund*. Intervju per mail 2016-08-24–2016-08-25.
- Zach, Frank (2016). Confederation of German Trade Unions Executive Board, Department of International and European Trade Union Policy, *Deutscher Gewerkschaftsbund*. Intervju per mail 2016-18-25.