

NR 16

***Samhällsfarliga konflikter
i en ny tid – utmaningar
och reformbehov***

NILS KARLSON

RATIO

NR 16 | NILS KARLSON

***Samhällsfarliga konflikter
i en ny tid – utmaningar
och reformbehov***

RATIO

Nils Karlson är professor i statsvetenskap vid Linköpings universitet och vd för forskningsinstitutet Ratio. Han forskar om samspelet mellan stat, marknad och civilsamhälle inom den moderna välfärdsstaten, med särskilt fokus på arbetsmarknadsmodeller i Sverige och internationellt. Se <http://ratio.se/medarbetare/nils-karlson-2/>

Rapport nr 16 – Samhällsfarliga konflikter i en ny tid
– utmaningar och reformbehov

© Författaren och Ratio 2020

Omslag & sättning: Magnus Frederiksen *Glafisk*

Tryck: Publit

ISBN: 978-91-8020-113-1

RATIO

Ratio är ett fristående forskningsinstitut som forskar om hur företagandets villkor kan utvecklas och förbättras.

Mer information finns på ratio.se

Innehåll

Om författaren	2
Sammanfattning	5
Problemställning och syfte.....	7
Vad är samhällsviktig verksamhet?.....	9
Ökad komplexitet och splittrat ansvar	11
Samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter.....	15
Olika regleringsmetoder.....	19
Fallstudier.....	23
Storbritannien	23
Tyskland	26
Danmark	29
Sverige	33
Lärdomar och alternativa vägar framåt.....	43
Sverige ett särfall.....	45
Reformmöjligheter	46
Referenser.....	49
Bilaga 1. Yrken med samhällsviktig verksamhet som ska erbjudas barnomsorg i samband med Coronakrisen.....	53

Sammanfattning

I rapporten undersöks om de svenska regelverken för hantering av samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter behöver uppdateras eller reformeras. Är de ändamålsenliga i en värld där viktiga samhällsfunktioner upprätthålls av ett stort antal ömsesidigt beroende aktörer i komplexa system där varje enskild nod blir kritisk för systemets funktionalitet, och där samhällsviktig verksamhet lika gärna är privat som offentlig? En jämförelse görs med motsvarande regleringsmetoderna och deras förändring i Storbritannien, Tyskland och Danmark.

En slutsats är att Sverige är något av ett särfall. Det svenska skyddet mot och beredskapen för hantering av samhällsfarliga konflikter är svagare än i de jämförda länderna. De undantagna grupperna är mindre, krav på särskilda medlemsomröstningar eller proportionalitet liksom risk för skadeståndskrav saknas. Inte heller har Medlingsinstitutet eller annan myndighet möjlighet att ingripa vid samhällsfarlighet.

Istället vilar ansvaret för att undvika konflikter som berör samhällsviktig verksamhet nästan helt på parterna själva, även om staten kan göra direkta ingripanden. De partssammansatta nämnderna har därvidlag en nyckelroll. Dessa skiljer sig dock åt vad gäller sammansättning och beslutsförmåga.

I en värld där en stor del av den samhällsviktiga verksamheten bedrivs i komplexa system där även privata aktörer har en kritisk roll, och där

även mindre grupper som tas ut i konflikt snabbt kan lamslå hela systems funktion, förefaller detta inte särskilt ändamålsenligt. Detsamma gäller begränsningen i nämndernas jurisdiktion, där vissa av arbetsmarknadens mer konfliktbenägna parter inte täcks in.

Det finns flera alternativa vägar för att hantera detta. Önskvärt är att åtgärderna är möjliga att använda både till att förhindra att samhällsfarliga konflikter bryter ut och till att avsluta konflikter som i efterhand har utvecklats till att bli samhällsfarliga.

En reformmöjlighet vore att parterna själva genom kollektivavtal kom överens om att ändra sammansättning av de partssammansatta nämnderna även på den privata sidan, så att parterna inte kan blockera varandra och förhindra beslut. Möjligt är också att i huvudavtalen på den privata sidan klargöra att stridsåtgärder som berör områden som är samhällsviktiga endast kan användas med särskild försiktighet. Klarar inte parterna själva att uppdatera sina regelverk och praxis kan lagstiftning behövas för att skapa ett regelverk med tvingande regler, exempelvis genom att Medlingsinstitutet eller Arbetsdomstolen ges i uppdrag att pröva konflikters samhällsfarlighet.

Arbetsmarknadens parter bör dock ha ett gemensamt intresse av att definiera hur en vidsträckt konflikträtt kan upprätthållas och samtidigt värna samhällsviktiga behov i en ny tid.

Problemställning och syfte

Viktiga samhällsfunktioner upprätthålls i dag i många fall av ett stort antal ömsesidigt beroende aktörer i komplexa system där varje enskild nod blir kritisk för systemets funktionalitet. Uppstår produktions- eller leveransproblem på ett ställe kan effekterna spridas till systemet i sin helhet. Detta innebär bland annat att arbetsmarknadskonflikter, även relativt små och begränsade sådana, kan få stora konsekvenser när det gäller samhällsviktig verksamhet.

Teknikutveckling, outsourcing, specialisering och liknande fenomen har kommit att innebära att samhällsviktig verksamhet nu lika gärna är privat som offentlig. Det är en tydlig förändring från tidigare, då samhällsviktiga tjänster generellt återfanns inom offentlig verksamhet. Det har traditionellt sett inneburit att det i första hand har varit viss offentlig verksamhet som ansetts vara i behov av särskild reglering gällande arbetsmarknadskonflikter, eller rentav direkta förbud av konfliktåtgärder.

I flera länder pågår nu diskussioner kring hur denna utveckling påverkar behovet av förändringar av regelverken för samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter. I vissa fall har reglerna ändrats, så dock inte i Sverige.

I Sverige ligger ansvaret för att bedöma arbetsmarknadskonflikters samhällsfarlighet på arbetsmarknadens parter själva. Inom privat sektor skapades redan genom Saltsjöbadsavtalet 1938 en särskild partsammansatt nämnd för att bedöma och hantera konflikters samhälls-

farlighet. För statlig och kommunal verksamhet har liknande nämnder skapats i senare huvudavtal. Nämnderna skiljer sig dock åt vad gäller sammansättning och beslutsförmåga.

Syfte med denna rapport är att undersöka ändamålsenligheten i denna ordning utifrån följande frågeställningar:

- Behöver regelverken uppdateras eller reformeras för att bättre kunna hantera samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter i dagens samhälle?
- Är ansvarsfördelningen mellan parter och myndigheter ändamålsenlig?
- Vilka lärdomar finns från andra länder?
- Vilka alternativa sätt finns att hantera konfliktåtgärders samhällsfarlighet?

Rapporten inleds med en kortfattad analys av vad samhällsviktig verksamhet innebär i dagens samhälle och i vad mån och hur arbetsmarknadskonflikter kan bli samhällsfarliga. Därefter diskuteras ett antal alternativa sätt att reglera samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter. Denna analysram används sedan i en jämförelse av regleringsmetoderna och deras förändring i Storbritannien, Tyskland och Danmark med dem i Sverige. I ett avslutande avsnitt diskuteras lärdomar och möjliga alternativa vägar framåt.¹

1) Jag är tacksam för kommentar på hela rapporten av docent Henrik Malm Lindberg. Stort tack också till forskningsassistent Athina Swahn, MSc nationalekonomi vid Handelshögskolan Stockholm.

Vad är samhällsviktig verksamhet?

Vad är då samhällsviktig verksamhet i dagens samhälle? Enligt *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB) är samhällsviktig verksamhet anläggningar, noder, infrastrukturer och tjänster som är av avgörande betydelse för upprätthållandet av viktiga samhällsfunktioner. Det är verksamheter som, enligt MSB (2013), uppfyller minst ett av följande villkor:

- ”Ett bortfall av, eller en svår störning i verksamheten som ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid kan leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.”
- ”Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.”

Exempel på samhällssektorer där sådana funktioner finns är, enligt MSB, energiförsörjning, finansiella tjänster, handel och industri, hälso- och sjukvård samt omsorg, information och kommunikation, kommunal-teknisk försörjning, livsmedel, offentlig förvaltning, skydd och säkerhet, socialförsäkringar och transporter (MSB 2018).

De områden som ska skyddas är människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, miljö och ekonomiska värden samt nationell suveränitet (MSB 2018; MSB 2013).

I tabellen nedan ges exempel på samhällsfunktioner inom de nämnda sektorerna.

Tabell 1: Samhällsviktiga funktioner	
Samhällssektor	Exempel på viktiga samhällsfunktioner
Energiförsörjning	Produktion av el, distribution av el, produktion och distribution av fjärrvärme, produktion och distribution av bränslen och drivmedel m.m.
Finansiella tjänster	Betalningar, tillgång till kontanter, centrala betalningssystemet, värdepappershandel m.m.
Handel och industri	Bygg- och entreprenadverksamhet, detaljhandel, tillverkningsindustri m.m.
Hälso- och sjukvård samt omsorg	Akutsjukvård, läkemedels- och materielförsörjning, omsorg om barn, funktionshindrade och äldre, primärvård, psykiatri, socialtjänst, smittskydd för djur och människor m.m.
Information och kommunikation	Telefoni (mobil och fast), internet, radiokommunikation, distribution av post, produktion och distribution av dagstidningar, webbaserad information, sociala medier m.m.
Kommunalteknisk försörjning	Dricksvattenförsörjning, avloppshantering, renhållning, våghållning m.m.
Livsmedel	Distribution av livsmedel, primärproduktion av livsmedel, kontroll av livsmedel, tillverknings av livsmedel m.m.
Offentlig förvaltning – ledningsfunktioner – stödfunktioner	Lokal ledning, regional ledning, nationell ledning, begravningsverksamhet, diplomatisk och konsulär verksamhet m.m.

>>>

Skydd och säkerhet	Domstolsväsendet, åklagarverksamhet, militärt försvar, kriminalvård, kustbevakning, polis, räddningstjänst, alarmeringstjänst, tullkontroll, gränsskydd och immigrationskontroll, bevaknings- och säkerhetsverksamhet m.m.
Socialförsäkringar	Allmänna pensionssystemet, sjuk- och arbetslöshetsförsäkring m.m.
Transporter	Flygtransport, järnvägstransport, sjötransport, vägtransport, kollektivtrafik m.m.

Källa: MSB (2013)

Som framgår av tabellen finns dessa viktiga samhällsfunktioner i en rad områden inom såväl privat som offentlig sektor. Att så är fallet beror på ett antal grundläggande samhällsförändringar.

Ökad komplexitet och splittrat ansvar

Samhället har blivit mer komplext och sammankopplat, vilket ändrat förutsättningarna för samhällsviktig verksamhet. Inom näringslivet har teknikutveckling och ökad konkurrens drivit fram en ökad specialisering och ett ökat fokus på kärnverksamhet. Fallande transaktionskostnader, tilltagande skalfördelar och nätverkseffekter har förändrat företagens organisation, produktion, affärsmodeller och värdeskapande (Sandström & Karlson 2016). I dag ingår allt fler företag som specialiserade länkar i globalt sammansatta värdekedjor, vilket ökar deras sårbarhet. Enligt myndigheten Tillväxtanalys arbetar nära en tredjedel av arbetskraften inom svensk privat sektor i företag av detta slag. Denna utveckling har upprätthållit och förbättrat svensk konkurrenskraft (Tillväxtanalys 2016).

En likartad utveckling har skett inom offentlig sektor. Ökad målstyrning och effektivitetskrav, med ökad användning av externa upphandlingar och outsourcing som följd, inleddes redan på slutet av 1980-talet. Detsamma gällde privatiseringarna av telekom-, energi-, post- och järnvägsmark-

naderna. Privata utförare inom skola, vård och omsorg kom något senare. I samtliga fall har den politiska enigheten varit stor (Karlson 2018).

Detta innebär att ansvaret för samhällsviktig verksamhet har kommit att hamna på flera olika aktörer i flera sektorer och branscher. Forskarna vid *Center for Critical Infrastructure Protection Research* i Lund (Arvidsson m.fl. 2016) konstaterar att utvecklingen leder till att beroenden mellan olika samhällsviktiga funktioner blir allt starkare, vilket i sin tur leder till ökad risk för spridning av eventuella problem mellan olika funktioner. Samtidigt har ansvaret för drift, underhåll och planering av olika typer av samhällsviktiga verksamheter blivit allt mer uppdelat på olika aktörer, såväl offentliga som privata. Viktiga samhällsfunktioner, exempelvis vattenförsörjning i en kommun, sköts i nätverk där varje specialiserad aktör utgör en nod. En följd av ovanstående är att många olika aktörer blivit viktiga för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet.

Enligt MSB vilar ansvaret för att tillse att dessa verksamheter fungerar på de enskilda aktörerna, det vill säga kommuner, landsting, länsstyrelser, centrala myndigheter och privata aktörer som äger och bedriver samhällsviktig verksamhet. De samhällsviktiga verksamheterna ska, enligt MSB, så långt som möjligt själva klara att upprätthålla de mest kritiska delarna av sin verksamhet vid alla typer av samhällsstörningar (MSB 2019a).

För offentliga aktörer finns det flera förordningar och regler som påtvingar kontinuerligt arbete med de samhällskritiska verksamheterna. Privata aktörer har dock, enligt MSB, en lika viktig uppgift att frivilligt ha beredskap för och samverka vid hot mot samhällsviktiga verksamheter (MSB 2018).

Det finns en rad olika samarbeten mellan de privata och offentliga verksamheterna som verkar inom de samhällsviktiga funktionerna, många i samråd med eller under ledning av MSB. Exempelvis finns mellan Sveriges 190 elnätsföretag samarbetet *Elsamverkan* vars syfte är att, vid störningar, hjälpa till med till exempel reparationspersonal (Kraftnät 2015). Finansiella

sektorns privat-offentliga samverkansgrupp (FSPOS) under ledning av Riksbanken arbetar för att säkerställa att samhällsviktiga finansiella tjänster alltid ska fungera (FSPOS 2019). Därutöver finns samverkansgrupper såsom Mediernas beredskapsråd, Nationella telesamverkansgruppen (NTSG), Näringslivets säkerhetsdelegation (NSD), Samrådsgrupp för krisberedskapsplanering av livsmedelsförsörjning (SKAL), Transportsektorns samverkan inför samhällsstörningar (TPSAMS).

Det finns däremot inte några samarbeten mellan MSB och arbetsmarknadens arbetsgivar- eller arbetstagarorganisationer.

Sammanfattningsvis utgör således samhällsviktig verksamhet anläggningar, noder, infrastrukturer och tjänster som är av avgörande betydelse för upprätthållandet av viktiga samhällsfunktioner, såsom exempelvis energiförsörjning, finansiella tjänster, hälso- och sjukvård samt omsorg, information och kommunikation, skydd och säkerhet, socialförsäkringar och transporter. Med samhällets ökade komplexitet har ansvaret för samhällsviktig verksamhet splittrats på fler aktörer i flera sektorer och branscher.

Samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter

Samhällsviktig verksamhet kan hotas av en rad olika företeelser. Hot vi i första hand tänker på är krig, terrordåd, farsoter, olyckor och liknande. Utbrottet och spridningen av coronaviruset covid-19 under våren 2020 är ett uppenbart exempel, där en rad samhällsviktiga verksamheter hotades. Regeringen och MSB identifierade exempelvis tolv samhällssektorer som skulle få hjälp med barnomsorg om skolorna stängdes (Dagens Nyheter 2020-03-26). Se bilaga 1.

Klart är dock att risk även finns för att arbetsmarknadskonflikter eller hot om arbetsmarknadskonflikter kan få allvarliga effekter på samhällsviktig verksamhet.

Med utgångspunkt i Regeringsformen (RF) 2 kap. § 14 är rätten för arbetsmarknadens parter att vidta stridsåtgärder vidsträckt i Sverige, men kan inskränkas genom lagstiftning eller kollektivavtal. De inskränkningar som finns i lagstiftningen framgår av medbestämmandelagen (MBL) 12 och lagen om offentlig anställning (LOA) 13. Dessa begränsningar är inte omfattande. Särskild lagstiftning vad gäller samhällsfarliga konflikter saknas, även om staten kan ingripa i enskilda fall om en konflikt hotar väsentliga samhällsintressen. Så har också skett vid ett antal tillfällen. Istället finns vissa regler i partsorganisationernas huvudavtal, där Saltsjöbadsavtalet varit normbildande. (Nyström 2019a; 2019b).

Arbetsmarknadskonflikter som kan få allvarliga negativa effekter på viktiga samhällsfunktioner av det slag som beskrivs i tabell 1 är flera. Det kan exempelvis vara strejker eller lockouter som påverkar energiförsörjning, betalningssystemet, akutsjukvård, digital infrastruktur, räddningstjänst, bevakning- och säkerhetsverksamhet eller transportsystem. Exempelen kan göras många. I den mån en arbetsmarknadskonflikt involverar anställda i en sådan samhällsviktig verksamhet kommer långt fler än direkt berörda arbetstagare och arbetsgivare att drabbas.

Särskilt kritiska kan konflikter som påverkar olika noder i de nätverk som i dag upprätthåller samhällsviktiga funktioner av ovan nämnda slag tänkas vara. I sådana fall kan en arbetsmarknadskonflikt där endast en mindre grupp specialister går ut i strejk orsaka produktions- eller leveransproblem som snabbt sprids till systemet i sin helhet och till samhället i stort. Ett illustrativt exempel kan vara en utdragen strejk bland flygledare som naturligtvis inte bara drabbar motparten Luftfartsverket utan även flygbolag, passagerare, företag, andra myndigheter och allmänhet.

Men hur man drar gränsen mot mer reguljära arbetsmarknadskonflikter inom berörda sektorer och branscher liksom när en konflikt övergår till att bli samhällsfarlig och hur detta ska bestämmas är svåra frågor. Enkla svar går sannolikt inte att ge. En bedömning av en arbetsmarknadskonflikts samhällsfarlighet behöver rimligen göras från fall till fall, beroende på faktorer som konfliktens omfattning, långvarighet och konsekvenser för de samhällsviktiga funktionerna (Mironi 2019; Nyström 2019a; Jansson 2018).

I en tysk studie visas exempelvis hur en strejk inom kollektivtrafiken i större tyska städer ledde till ökat bilåkande, längre pendlingstider, fler bilolyckor, ökade utsläpp och fler sjukhusbesök för barn med andningsbesvär. Men strejken var likväl lovlig (Bauernschuster m.fl. 2017). Ett exempel som lyfts fram av juristprofessorerna Birgitta Nyström är en strejk inom sopheringen i en storstad där några få dagars konflikt inte kan anses vara samhällsfarlig, medan däremot flera veckors strejk blir det (Nyström 2019a, 2019b).

Detta betyder att *metoden* eller metoderna för att reglera och bedöma samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter ställs i fokus. Arbetsmarknadens parter torde ha ett gemensamt intresse av att dessa metoder är ändamålsenliga och anpassade till dagens komplexa verklighet. En fråga av betydande intresse är därför vad Sverige kan lära av andra länder i detta avseende. Dessa metoder varierar nämligen väsentligt mellan olika länder.

Olika regleringsmetoder

Metoderna för att reglera samhällsfarliga konflikter varierar stort och kan dessutom kombineras på olika sätt. I en jämförande studie av Mironi och Schlachter (2019) skiljs till att börja med på fyra typer av regleringar:

1. *Extern reglering* – dvs. reglering genom lagstiftning, rättspraxis eller liknande
2. *Bilateral partsautonom reglering* – dvs. reglering genom huvudavtal eller kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter
3. *Unilateral partsreglering* – dvs. självreglering av enskild arbetsmarknadspart
4. *Hybridreglering* – dvs. reglering som utgör en kombination där 1 används först om 2 misslyckats

Regleringsmetoden varierar även vad gäller tidpunkt som regleringen riktar in sig på, om den syftar till att begränsa konflikters samhällsfarlighet *i förväg eller i efterhand*. Ett exempel på det förstnämnda är när vissa grupper av anställda helt undantas från rätten att gå ut i strejk. Enligt Mironi och Schlachter (2019) är detta internationellt den kanske vanligaste metoden. I exempelvis Tyskland utgör ungefär en tredjedel av de offentligt anställda så kallade *beamte* vilka helt saknar konflikträtt. Det kan också handla om mer avgränsat definierade grupper som militärer och poliser. Vanligt är även att parterna själva, enskilt eller gemensamt, *undantar vissa grupper* av anställda från att delta i en utbruten konflikt, i syfte att upprätthålla viss miniminivå på den samhällsviktiga verksamheten.

Det finns i olika länder även exempel på olika *procedurkrav*, som exempelvis särskilda *varselkrav* eller *medlemsomröstningar*, som kan vara striktare i samband med konflikter som kan befaras vara samhällsfarliga. I Storbritannien är just särskilda medlemsomröstningar den metod som används för att hantera samhällsfarliga konflikter. Även krav på konfliktmedlens *proportionalitet* kan sägas utgöra en sorts *procedurkrav*. Här handlar det om krav på rimlig proportion mellan mål och tillgripna medel i konflikten. Medel som orsakar skada på samhällsviktig verksamhet kan därigenom förklaras olovliga. Så är fallet i exempelvis Danmark och Tyskland, där denna prövning görs i arbetsdomstolarna. Avslutningsvis förekommer även risk för *skadeståndskrav* om samhällsviktig verksamhet hotas, vilket är fallet i Storbritannien.

De begränsningar av konflikträtten som görs i *efterhand* för att värna samhällsviktiga verksamheter motiveras av att en konflikt som i ett inledande skede är förhållandevis ofarlig, kan utvecklas till motsatsen om den fortgår en längre tid eller utvidgas i omfattning genom exempelvis sympatiåtgärder (Jansson 2018). I exempelvis Danmark är direkta statsingripanden en metod som är relativt vanlig för att hantera dylika fall, men att notera är att sådana ingripanden vanligtvis har utgått från en direkt eller implicit förståelse från parterna (Hasselbalch 2010).

Det finns således en rad olika sätt att hantera och reglera frågan om arbetsmarknadskonflikters samhällsfarlighet. Olika länder har valt olika lösningar. Nästan alltid kombineras olika metoder. Exempelvis är ett viktigt inslag i den proportionalitetsbedömning som görs av arbetsmarknadskonflikter i Tyskland förekomsten av undantagna grupper av anställda i syfte att upprätthålla viss miniminivå på den samhällsviktiga verksamheten (Wixforth 2016; Zach 2016).

Baserat på ovanstående analys kommer i det följande nedanstående regleringstyper av samhällsviktig verksamhet att särskiljas:

Tabell 2: Reglering av samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter

Lagstiftning	Direkta statsingripanden
	Vissa grupper saknar helt konflikträtt
	Särskilda medlemsomröstningar
	Proportionalitetskrav
	Skadeståndskrav
	Krav på medling
Rättspraxis	Proportionalitetskrav
	Skadeståndskrav
Kollektivavtal	Undantagna grupper i konflikt
	Proportionalitetskrav
	Direkta konfliktförbud
Självreglering av enskild part	Undantagna grupper i konflikt

Reglering av samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter kan således ske på en rad olika vis. *Lagstiftning* om direkta statsingripanden kan reglera att vissa grupper helt saknar konflikträtt, krav på särskilda medlemsomröstningar, krav på proportionalitet mellan de konfliktmedel som används och deras konsekvenser, skadeståndskrav samt krav på medling. *Rättspraxis* kan fastställa proportionalitetskrav eller skadeståndskrav. *Kollektivavtal* kan undanta grupper i konflikt, ställa proportionalitetskrav eller innebära direkta konfliktförbud. *Självreglering av enskild part* kan innebära att undanta vissa grupper i konflikt.

Nedan jämförs regleringsmetoderna i Sverige med dem i Storbritannien, Tyskland och Danmark. Länderna har valts ut dels eftersom de är viktiga handelspartners till Sverige, dels eftersom de representerar olika arbetsmarknadsmodeller – den anglosaxiska, den kontinentala och den skandinaviska – vilket betyder att regelverken för hantering av samhällsfarliga konflikter kan förväntas skilja sig åt på ett intressant och fruktbart sätt. Som kommer att framgå använder samtliga studerade länder en kombination av regleringsmetoder. Noterbart är även att inget av länderna har en strikt eller lagstadgad definition av samhällsfarliga konflikter.

Fallstudier

Storbritannien

Storbritannien är ett av de länder där debatten om samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter har varit som mest intensiv. Bakgrunden är den tidigare relativt höga konfliktfrekvensen (Novitz 2019). Under en lång tid har England haft avsevärt fler förlorade arbetsdagar på grund av strejk inom den offentliga sektorn än inom den privata (Boles 2015).

Storbritannien, eller närmare bestämt England eftersom Skottland, Wales och Nordirland särskiljer sig i varierande utsträckning, har en i väsentlig utsträckning annorlunda arbetsmarknadsmodell jämfört med Kontinentaleuropa och Skandinavien. Denna anglosaxiska modell bygger på vad som kallas *voluntarism*, med relativt begränsad lagstiftning, icke legalt bindande kollektivavtal, rättspraxis utvecklad inom *common law*-systemet och medlemsomröstningar (Lindberg & Karlson 2012). Sympatiåtgärder och politiska strejker är inte tillåtna. Kollektivavtal sluts främst på företagsnivå och under senare år har organisationsgraden sjunkit till 23 procent på hela arbetsmarknaden år 2016, varav 53 procent i offentlig och 13 i privat sektor (Novitz 2019).

Rätten att organisera sig är inte uttryckligen erkänd i England. Inte heller ges rätten att förhandla kollektivt eller strejkrätten något konstitutionellt eller lagmässigt skydd. Det är endast när en fackförening korrekt har vidtagit alla förfaranden som krävs för att giltigförklara en stridsåtgärd som ett undantag görs och stridsåtgärden anses laglig. Vid

olovliga stridsåtgärder kan den individ eller organisation som organiserat stridsåtgärden drabbas av stora skadestånd.

För att en strejk ska vara lovlig krävs en obligatorisk medlemsomröstning, där en majoritet måste rösta för stridsåtgärden och minst 50 procent av de som är berättigade att rösta deltar. Arbetsgivaren måste där till bli informerad om omröstningen sju dagar innan den ska hållas. Tre dagar innan måste den påtänkta stridsåtgärdens storlek och vem som tas ut i strejk meddelas. Det görs ingen skillnad i rätt att vidta stridsåtgärder mellan offentligt och privat anställda. Däremot finns förbud mot att vidta stridsåtgärder för vissa specifika yrkesgrupper som till exempel polis och väpnade styrkor (Novitz 2019).

Någon strikt eller lagstadgad definition av samhällsviktig verksamhet finns inte. Merparten av den existerande regleringen som berör samhällsfarliga konflikter i England tillkom i en lagstiftning *Trade Union Act 2016* (TUA 2016) år 2016, som väsentligt skärpte villkoren i syfte att minska antalet strejker i samhällsviktiga sektorer (Novitz 2019). Den nya regleringen utökade de obligatoriska fackliga omröstningar, där utöver ovannämnda krav, minst 40 procent av de röstberättigade behöver rösta för stridsåtgärden för att en strejk ska ses som laglig. Dessa regler avser anställda inom sjukvård, utbildning för de under 17 år, brandförsvaret, transporter (inklusive järnvägar) och gränskontroll (Novitz 2019).

Införandet av särskilda krav på fackligt omröstningsdeltagande och omröstningsutfall som medel för att säkra de samhällsviktiga funktionerna motiveras även med att man vill uppmuntra förhandling av dispyter och få stridsåtgärder att vidtas endast som en sista utväg, *ultima ratio*. Metoden innebär således inte att samhällsfarliga konflikter förbjuds. Däremot är syftet att dessa endast kan vidtas när det finns tydligt stöd bland medlemmarna i fackförbundet (Boles 2015).

Lagstiftningen har kritiserats av fackförbunden. Bland annat menar vissa att inskränkningen strider emot internationella ILO-konventioner (Ford & Novitz 2016) och att risken för olovliga strejker ökar (Darlington &

Dobson 2015). Man ifrågasätter även att lagstiftningen inte tillåter elektronisk röstning, vilket skulle kunna underlätta röstdeltagandet (TUC 2015). TUA 2016 har samtidigt kritiserats för att inte i tillräcklig utsträckning begränsa konflikter i samhällsviktiga funktioner. Exempelvis har det föreslagits att man ska kunna använda sig av bemanningsföretagsanställda för att täcka upp det behov som skapas vid en arbetskonflikt inom samhällsviktiga funktioner (Finney 2017).

Utöver dessa särskilda krav för stridsåtgärder inom samhällsviktiga områden riskerar fackföreningar att drabbas av skadestånd om en stridsåtgärd förhindrar utförandet av ”lagstadgade skyldigheter”. Det kan exempelvis handla om skolundervisning och fängelseverksamhet i offentlig eller privat regi. Lokala myndigheter har en lagstadgad skyldighet att tillhandahålla en rad obligatoriska tjänster som utbildning, omsorg för barn och vuxna, sophämtning, offentlig sjukvård, bostadsplaneringstjänster, vägunderhållsarbete och bibliotekstjänster (Goddard 2019).

Inom vissa områden har dessutom kollektivavtal om att inte använda konfliktvapnen slutits. Det handlar exempelvis om avtalet mellan *Royal Mail* och *Communication Workers Union*. Inom brandförsvaret finns även kollektivavtal om att upprätthålla viss minimiservice genom att undanta grupper i händelse av konflikt. Avslutningsvis är direkta statsingripanden möjliga för att förhindra eller stoppa samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter. Denna möjlighet har dock inte utnyttjats under senare år (Novitz 2019).

Sammanfattning

I England tillämpas en rad olika regleringsmetoder för att begränsa samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter. Polis och militär saknar helt strejkrätt. För anställda inom sjukvård, utbildning, brandförsvaret, transporter och gränskontroll ställs särskilda krav på de medlemsomröstningar som måste genomföras för att en fackförening ska kunna gå ut i konflikt. Risk för skadestånd fastställda i rättspraxis finns dessutom om en konflikt förhindrar utförandet av lagstadgade skyldigheter såsom fängelseverksamhet, omsorg för barn och vuxna, sophämtning, vägun-

derhållsarbete och bibliotekstjänster. På vissa områden förekommer även kollektivavtal om konfliktförbud och undantagna grupper.

Tyskland

Även i Tyskland är frågan om samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter omdiskuterad. Områden som elförsörjning, gas, vatten, avlopp, sophämtning, kollektivtrafik, sparbanker, räddningstjänst, skola, äldreboenden och sjukhus har lyfts fram som samhällsviktiga (Alpha-demokrati 2018). Ett domstolsutslag från 2010 anses också få effekter för konflikter som utgör ett hot mot samhällsviktig verksamhet. Det handlar mer specifikt om att specialiserade fackföreningar inom yrkesområden med särskilda kunskaper eller akademiska utbildningskrav, som exempelvis läkare, piloter, flygledare och lokförare har fått rätt att kräva egna kollektivavtal inom sektorer där kollektivavtal som täcker övriga anställda redan finns. Kollektivavtalens fredsverkan för de samhällsviktiga funktionerna har därmed minskat, vilket även anses ha varit kostnadsdrivande (Franzen m.fl. 2012; Schlachter & Heißl 2019). Medlemstalen i dessa specialiserade förbund har ökat, bland annat genom tillströmning av medlemmar från de traditionellt industritäckande förbunden (Schlachter & Heißl 2019). Den totala fackliga anslutningsgraden har samtidigt fallit kraftigt i Tyskland och låg 2018 på endast 17 procent (Kjellberg 2019).

Tyskland är ett exempel den kontinentala arbetsmarknadsmodell vilken kombinerar lagstiftning med kollektivavtal och domstolspraxis, där konflikters lovlighet i första hand prövas utifrån principen om proportionalitet. Inte heller i Tyskland finns någon lagstiftad eller annars standardiserad term av vad som är samhällsviktiga verksamheter (Schlachter & Heißl 2019). Däremot finns det ett antal olika metoder 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 fastställts med principer från rättspraxis (Waas 2014; Grönbäck & Karlson 2017).

Två grupper är helt frångagna rätten att strejka: de offentligt anställda som tillhör yrkesgruppen *beamte* och vissa anställda inom kyrkan. Dessa har rätt att organisera sig och kan förhandla om arbetsvillkor men kan inte vidta några stridsåtgärder. Yrkesgruppen *beamte* omfattar 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*. Det handlar om stora delar av den offentliga administrationen, men också militären, 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 (Grönback & Karlson 2017).

På övriga arbetsmarknaden prövas stridsåtgärders lovlighet genom en proportionalitetsprincip som utvecklats genom arbetsdomstolarnas praxis. 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 brådskande 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 utrustning inte förstörs eller tar allvarlig skada samt att varken miljö eller grannar skadas (Malm Lindberg m.fl. 2015; Kocher 2011).

Enighet råder också om att om att människors liv, hälsa och säkerhet inte får påverkas av konfliktåtgärder, dessa värden prioriteras högre än konfliktträtten. Detta gäller oberoende av om det är privat eller offentlig verksamhet. I själva verket finns det 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 inom transport-, post- och informationssektorer bör finnas allmänheten tillhanda också under en konflikt (Kocher 2011; Grönback & Karlson 2017).

I praktiken avgörs ofta strejkers proportionalitet och därmed deras laglighet av fackförbundets uttalade avsikt att upprätthålla arbetsgivarens kärnverksamhet. Regler och riktlinjer för när, var och hur arbetstagarorganisationer bör och inte bör vidta stridsåtgärder sätts därför även 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)² betonar rentav denna skyldighet i de egna riktlinjerna för konfliktåtgärder (Westfall & Thüsing 1999; Waas 2012).

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 (Zach 2016; Grönbäck & Karlson 2017).

Trots alla dessa metoder för att reglera samhällsfarliga konflikter förs en intensiv debatt om huruvida konflikträtten bör ändras för att möta de samhällsförändringar som nämndes i tidigare avsnitt. I det mest omtalade förslaget önskar tre tyska arbetsrättsprofessorer se hårdare reglering i konflikträtten inom en rad olika samhällsviktiga områden: vård och omsorg, energi- och vattenförsörjning, brand- och katastrofberedskap, sophantering, begravningsverksamhet, säkerhet och försvar, trafik, utbildning och barnomsorg, kommunikationer och infrastruktur, samt penninghantering, och alldeles oavsett om de bedrivs i privat eller offentlig regi (Franzen m.fl. 2012).

Förslagen innebär bland annat att varsel ska ske fyra dagar innan planerad strejk och ska innefatta var stridsåtgärden tänkts hållas och när den ska påbörjas och avslutas. Stridsåtgärder föreslås inte vara tillåtna på

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

arbetsplatser med ett fackligt medlemsantal på under 15 procent. Vidare föreslås stridsåtgärder endast vara tillåtna om över 50 procent av medlemmarna i den fackliga arbetstagarorganisationen deltagit i en omröstning där mer än 50 procent röstat ja till att vidta stridsåtgärder. Parterna i konflikten ska dessutom se till att grundläggande tjänster som krävs för att tillgodose fundamentala personliga, sociala och offentliga behov upprätthålls (Franzen m.fl. 2012). Lagförslaget har sedan dess publikation blivit en referenspunkt i debatten kring samhällsfarliga konflikter. Det har kritiserats för att vara en ensidig maktförskjutning till förmån för arbetsgivarna (Schlachter & Heißl, 2019; Wendeling-Schröder 2015).

Sammanfattning

I Tyskland tillämpas flera olika regleringsmetoder för att begränsa samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter. Direkta statsingripanden förekommer dock inte. Till att börja med saknar många offentliga tjänstemän inom stat, delstater och kommuner, men också poliskåren och många lärare, helt konflikträtt. På hela arbetsmarknaden tillämpas dessutom en proportionalitetsprincip som utvecklats genom rättspraxis. Av principen följer bland annat att allmänhetens och tredje parts intresse ska beaktas vid vidtagande av stridsåtgärder och att samhällsviktiga tjänster som kan påverka liv, hälsa och säkerhet, men även tjänster inom transport-, post- och informationssektorerna, ska upprätthållas åtminstone på en miniminivå. Det gäller såväl både offentliga och privata tjänster. Många kollektivavtal innehåller dessutom bestämmelser om undantagna grupper. Självreglering av enskild part genom att undanta grupper i konflikt är också vanligt i syfte att klara domstolarnas proportionalitetsbedömning.

Danmark

Den danska arbetsmarknadsmodellen, som är ett exempel på den skandinaviska arbetsmarknadsmodellen, bygger alltsedan *Septemberforliget* 1899 i huvudsak på kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter (Hasselbalch 2010:32; Grönbäck m.fl. 2019). Även partsorganisationernas rätt att verka och att vidta stridsåtgärder stipulerades i detta huvudavtal (Elvander 1980; Galenson 1952).

Direkta statsingripanden har vid åtskilliga tillfällen skett för att förhindra eller avbryta stridsåtgärder som bedömts vara samhällsfarliga. Vidare har vissa yrkesgrupper en mer begränsad konflikträtt än andra. Det danska medlingsinstitutet, *Forligsinstitutionen*, har dessutom möjligheter att skjuta fram och avbryta konflikter som riskerar att bli samhällsfarliga (Malm Lindberg m.fl. 2015; SOU 1998:141; Grönbäck m.fl. 2019).

Ingripanden från statsmakterna var mycket vanliga under 1970-talet, men därefter har staten blivit mer återhållsam med interveneringar (SOU 1998:141). Det finns ingen bestämd ordning för hur staten bör hantera samhällsfarliga konflikter där en statlig intervention anses nödvändig. I praxis har dock ett antal faktorer ställts upp som historiskt varit avgörande då staten intervenerat i konflikter på arbetsmarknaden. Det handlar om konfliktens varaktighet, skadeverkningar på samhället samt möjligheten för parterna att själva förhandla sig fram till ett resultat inom en rimlig tid. Sedan det första lagstiftningsingripandet i avtalsrörelsen 1933 har detta skett vid drygt 50 tillfällen (Jansson 2019).

Vissa grupper offentligt anställda saknar helt konflikträtt. Till denna grupp i yrkeskategorin *tjenestemand* ingår högre tjänstemän anställda av regeringen, ledande akademiker, högre domare samt militären och hela poliskåren, vilka anses ha en särskild lojalitetsplikt gentemot statsmakten. Dessa 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; Jansson 2019).

Enligt huvudavtalet och den praxis som utvecklats i den danska motsvarigheten till Arbetsdomstolen finns krav på att konfliktåtgärder måste 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 lovligen, ett *rimeligt fagligt formål*. Proportionalitetsprincipen berör dock inte tredje man eller samhällsintressen särskilt, men kan likväl påverka dessa indirekt. Huvudansvaret

för att bedöma konflikters lovlighet vilar dock enligt huvudavtalet på parterna själva (Grönbäck m.fl. 2019).

Det danska medlingsinstitutet kan vidare 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; Grönbäck & Karlson 2017; Jansson 2019).

För att få en fredlig avslutning på en tvist kan förlikningsmannen enligt lag 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 veckor. Totalt sett kan således en varslad konflikt framskjutas med fyra veckor. Denna andra uppskjutning får dock endast göras om konfliktåtgärden skulle drabba livsviktiga samhällsin-

stitutioner, samhällsfunktioner eller på annat sätt skulle få omfattande samhällelig betydelse (SOU 1998:141; Hasselbalch 2010; Fahlbeck 2007).

Institutet kan även lägga fram medlingsförslag till särskilda medlemsomröstningar. Reglerna om förfarandet kring omröstning är detaljerade. För att ett förslag ska förkastas på arbetstagersidan krävs att majoriteten av de som deltagit i omröstningen har röstat emot förslaget. I fall där mindre än 40 procent av samtliga röstberättigade deltagit krävs även att minst 25 procent av de röstberättigade röstat nej. På arbetsgivarsidan fattas beslut om medlingsförslag enligt aktuell organisations stadgar, vilket gör det enklare för arbetsgivarsidan att förkasta ett förslag än för arbetstagersidan.

Avslutningsvis är det vanligt förekommande i samband med att en part varslar om lovlig konfliktåtgärd att arbetsgivare och arbetstagarorganisationer kommer överens om att undanta vissa grupper för att utföra *livsviktigt arbejde*. Genom sådana överenskommelser kan parterna också signalera till det danska parlamentet att en snabb intervention inte är nödvändig (Fairbrother m.fl. 2002).

Sammanfattning

Även Danmark tillämpar flera olika flera olika regleringsformer för att undvika samhällsfarliga konflikter. Direkta statsingripanden är relativt vanliga och vissa grupper offentligt anställda saknar helt konfliktträtt. Till denna grupp i yrkeskategorin *tjenestemand* ingår högre tjänstemän anställda av regeringen, ledande akademiker, högre domare samt militären och hela poliskåren, vilka anses ha en särskild lojalitetsplikt gentemot statsmakten. Därutöver har det statliga medlingsinstitutet, *Forligsinstitutionen*, stora befogenheter att på eget initiativ skjuta fram varslade konflikter 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. Institutet kan även lägga fram medlingsförslag till särskilda medlemsomröstningar.

På arbetsmarknaden finns även en i rättspraxis utvecklad proportionalitetsprincip som innebär att det måste finnas en avvägning mellan mål (arbetsvillkor) och medel (konfliktåtgärd) samt att det finns ett yrkesmässigt intresse. Även konflikters effekter på tredje man kan därvid ha betydelse. Huvudansvaret för att bedöma konflikters lovlighet vilar dock på parterna själva. Till sist är det vanligt att parterna i samband med varsel kommer överens om att undantagna grupper inte ska påverkas av konflikten.

Sverige

I Sverige är konflikträtten grundlagsskyddad och generös, men inskränkningar kan ske genom lag eller kollektivavtal (Malm Lindberg m.fl. 2015; Nyström 2019a). I likhet med Danmark baseras den svenska arbetsmarknadsmodellen i huvudsak på kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter (Källström m.fl. 2016). Den fackliga organisationsgraden har fallit under senare år, dock från en hög nivå, och låg 2018 på 68 procent. Tjänstemännen inom SACO och TCO har i dag en högre organisationsgrad än arbetarna inom LO (Kjellberg 2019).

Inte heller i Sverige finns det någon lagreglering av konflikters samhällsfarlighet. Bilateral partsautonom reglering genom kollektivavtal är istället den huvudsakliga metod som används för att reglera samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter. Även unilateral partsreglering, det vill säga självreglering av enskild part, förekommer. Staten har som regel inte ingripit i konflikter mellan arbetsmarknadens parter, utan har hellre låtit parterna ta ansvar för förhandlingar och överenskommelser. Extern reglering genom lagstiftning genom direkta statsingripanden är förvisso möjlig, men har endast skett enstaka gånger.

Man brukar säga att SACO-konflikten 1971 var enda gången staten ingripit då väsentliga samhällsintressen var hotade, då cirka 50 000 akademiker i statliga anställningar strejkade eller var lockoutade. Det gällde bland annat personal inom tågtrafik, piloter, lärare, domare, läkare, tandläkare, militärer och socialtjänstemän. Riksdagen röstade då igenom en fullmaktslag som förnyade giltigheten i tidigare gällande avtal så att fredsplikt upp-

stod (Jansson 2018; Nyström 2019a, 2019b). Men under i några andra speciella situationer har statsmakterna också ansett sig behöva ingripa. Nämligen i samband med 1947 års poliskonflikt, 1951 års sjuksköterskekonflikt och 1955 års sjöbefälskonflikt.³ Nämnas ska även att det statliga Medlingsinstitutet har möjlighet att skjuta upp varslade stridsåtgärder i 14 dagar. Detta har endast skett vid ett fåtal tillfällen (Jansson 2018).

När det gäller offentliganställda, vilka fick strejkrätt 1965, finns dock vissa mindre begränsningar enligt Lagen om offentlig anställning (LOA) från 1976. Begränsningarna gäller främst arbete som består i myndighetsutövning eller som är oundgängligen nödvändigt för att genomföra myndighetsutövning. I sådant arbete får stridsåtgärd endast vidtas i form av strejk, lockout, övertids- och nyanställningsblockad. Partiella stridsåtgärder, bortsett från övertidsvägran, är på så sätt otillåtna. Vidare gäller för denna grupp att stridsåtgärd i form av sympatiåtgärd inte får vidtas till förmån för part på den privata sidan. I övrigt finns inga skillnader mellan offentligt och privat anställdas konflikträtt, förutom att stridsåtgärder med syfte att påverka inhemska politiska förhållanden är otillåtna inom den offentliga sektorn (SOU 1984:18; Jansson 2018; Nyström 2019a, 2019b).

Samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter regleras genom kollektivavtal. Det finns i dag tre huvudavtal på den svenska arbetsmarknaden som behandlar samhällsfarliga konflikter. Ett för privat sektor, ett för kommun- och regionsektorn samt ett för den statliga. Inom de olika områdena bestäms tillåtligheten av konflikter genom beslut i partssammansatta nämnder (Medlingsinstitutet 2016; Grönbäck & Karlson 2017). Nämndernas utformning och sammansättning varierar mellan de olika avtalsområdena.

3) I samband med 1947 års polisstrejk infördes tjänsteplikt för polisen, vid sjuksköterskekonflikten 1955 lades en proposition om skiljedom och vid 1955 års sjöbefälskonflikt lades en proposition om skiljedom. I dessa två senare fall drogs dock propositionerna tillbaka innan de blivit klubbade av riksdagen. Se departementschefens kommentar i SOU 1984:19, s. 36–37, 44–47.

De partssammansatta nämnderna

I det delvis fortfarande gällande huvudavtalet från 1938 mellan nuvarande Svenskt Näringsliv och LO regleras bland annat *Arbetsmarknadsnämndens* verksamhet, vilken har i uppdrag att behandla stridsåtgärder som berör samhällsviktiga funktioner. 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. Frågan ska behandlas skyndsamt. Det finns inga regler om uppskov med eller inställande av stridsåtgärder i avvaktan på nämndens ställningstagande. Arbetsmarknadsnämnden har inga tvångsmedel för att förmå parterna att följa nämndens utslag. Beslut som nämnden fattar är inte bindande. Genom sin auktoritet ska nämnden förmå parterna att frivilligt följa de beslut som den har fattat (Grönbäck & Karlson 2017; Nyström 2019b).

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. Vid lika röstetal kan parterna blockera varandra. Nämnden har endast vid ett tillfälle, 1953 gällande ett privat kraftverk, stoppat en konflikt som bedömts samhällsfarlig (Nyström 2019a, 2019b).

I huvudavtalet finns även bestämmelser om undantagskretsar och skyddsarbete. Detta innefattar anställdas 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 det statliga förhandlingsområdet tecknades det i dag gällande huvudavtalet år 1993 (Grönbäck & Karlson 2017). 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. Rikets säkerhet, upprätthållandet av lag och ordning, vården av sjuka, omhändertagna och andra behövande samt utbetalningar som behövs för enskildas ekonomiska trygghet är 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 mindre undantagskrets med olika befattningar vilka inte får omfattas av konfliktåtgärder. Exempel på sådana befattningar är anställda vid Regeringskansliet, justitieråd, höga befattningar inom domstolsväsendet, anställda vid Medlingsinstitutet och Arbetsgivarverket, överbefälhavare, besiktningssveterinär, personer som ansvarar för samhällsinsatser vid Strålsäkerhetsmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (Jansson 2018; Nyström 2019b).

Områdets partsammansatta nämnd, *Statstjänstenämnden*, har möjlighet att skjuta upp en varslad stridsåtgärd, som längst i tre veckor. Fredsplikt råder i princip under två veckor från att frågan hänskjutits till nämnden med möjlighet för nämnden att förordna om ytterligare en veckas uppskov. En sådan fredsplikt saknar motsvarighet på den privata sektorn (Jansson 2018). Nämnden består av åtta ledamöter, tre från staten och en från respektive facklig organisation (således 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. 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 regioner (Grönbeck & Karlson 2017). 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 regioner (SKR); en av vardera arbetstagarorganisation: Svenska Kommunalarbetareförbundet, SACO-organisationerna samfällt och TCO-OF:s förbundsområden samfällt; samt tre ledamöter som parterna gemensamt utser, varav en utses till ordförande. (HA 1976; Nitzelius 2016). Centrala nämnden hade tidigare sex ledamöter där arbetsgivarorganisationerna och arbetstagarorganisationerna vardera utsåg tre ledamöter. Detta ändrades 1995 till dagens nio ledamöter.

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, kallad *Gemensamma nämnden*, som har i uppdrag att pröva samhällsfarliga konflikter (Grönbeck & Karlson 2017).

Om en part, myndighet eller annat samhällsorgan som företräder allmänt intresse, vilket berörs av konflikt, anser att en konflikt med dess konse-

kvenser 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 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 olikta nämnderna för kommunal och statlig sektor kan parterna vid prövning i den Gemensamma nämnden blockera varandra.

I tabellen nedan sammanfattas nämndernas sammansättning:

Tabell 3: Nämndernas sammansättning					
Parter	Nämnd	Partssammansättning nämnd			Antal ledamöter totalt
		Oberoende	Facklig	Arbetsgivare	
Svenskt Näringsliv – LO	Arbetsmarknadsnämnden	–	3 ledamöter	3 ledamöter	6
Huvudavtal Alliansen (SFO) – LO/PTK	Gemensamma nämnden	–	2 ledamöter	2 ledamöter	4
SKR – Kommunal-arbetareförbundet, SACO och TCO-OF	Centrala nämnden	3 ledamöter, varav en ordförande	3 ledamöter	3 ledamöter	9
Arbetsgivarverket – OFR, Saco-S och SEKO	Stats-tjänsternämnden	2, varav 1 ordförande och 1 vice ordförande	3 ledamöter	3 ledamöter	8

Mer generellt kan sägas att dessa partssammansatta nämnder, som bland andra Nyström (2019a, 2019b) påpekat, inte visat någon större beslutsförmåga, då parterna helt enkelt har blockerat varandra. Exempelvis kan nämnas att arbetsmarknadsnämnden på den privata sidan fick två ärenden att ta ställning till under storkonflikten 1980, då cirka 750 000 privatanställda var lockoutade och 100 000 strejkade, dock utan att kunna enas. År 1995 sammanträdde den centrala nämnden på grund av en sjuksköterskestrejk som pågått sju veckor, men utan att kunna enas. Praxis är därmed begränsad.

Värt att notera är även att nämndernas jurisdiktion är begränsad. Det är rimligen så att parterna som själva är presenterade i respektive nämnd anpassar sig och följer nämndens beslut, men om organisationer som hamnarbetarna, piloterna och syndikalisterna, vilka står utanför centralorganisationerna och dessutom är några av de mest konfliktbenägna, hotar samhällsviktig verksamhet, är dessa inte förpliktade att följa nämndernas utslag. Denna fråga har knappast fått någon uppmärksamhet.⁴ Värt att notera är dock att den lagstiftade inskränkning i rätten av att vidta stridsåtgärder som infördes 2019, mot bakgrund av de återkommande konflikterna i Göteborgs hamn, rimligen även ska ses som ett utslag för behovet av att skydda samhällsviktig verksamhet.

Inte heller frågan om undantagskretsar och skyddsarbete i samband med konflikter, vilket som framgått regleras i huvudavtalen, har ett rönt systematiskt intresse. Här handlar det främst om åtgärder för att kunna avsluta arbetet på ett tekniskt korrekt sätt och skydda produktionsapparaten. Åtgärder för att skydda liv och hälsa och förhindra olycksfall, haveri eller liknande händelser faller också under reglerna om skyddsarbete.

Men det kan också handla om att begära dispens om att få göra undantag med hänsyn till konfliktens samhällsfarlighet. Vilka områden som kan bli

4) Jag är tacksam för detta påpekande av Henrik Malm Lindberg. När det gäller fackliga organisationers konfliktbenägenhet, se Medlingsinstitutets årsrapporter.

föremål för undantag beror både på vad det är för verksamhet och hur omfattande konflikten är. Därför blir det alltid en bedömning från fall till fall av vad som är nödvändigt skyddsarbete och vad som är samhällsfarligt att inte utföra. Ansökan om dispens ska göras hos den organisation som varslat om stridsåtgärden. Återigen är det således möjligt för endera parten att blockera ett beslut. Enligt Nyström (2019b) är det emellertid ganska vanligt att parterna beviljar undantag av detta slag, dock utan att ange någon källa eller exempel. Forskning saknas helt enkelt.

Frågor om arbetsmarknadskonflikters samhällsfarlighet har dock vid upprepade tillfällen kommit upp till diskussion. I den så kallade löneförhandlingsutredningen 1991 föreslogs exempelvis att en partsammansatt nämnd med uppgift att pröva konflikters samhällsfarlighet skulle inrättas för hela arbetsmarknaden. För ett effektivt beslutsfattande föreslogs en sammansättning med ett ojämnt antal ledamöter ledd av en opartisk ordförande. Lagstiftningsförslag kom dock aldrig att genomföras då såväl nämnden för den statliga sektorn som för den kommunala kom att ändra sin sammansättning (Jansson 2018; Nyström 2019b).

Ett annat exempel är diskussionen som följde varslen våren 2016 från 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.

PTS menade att ett antal viktiga områden måste undantas från stridsåtgärder. 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. 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”. Konflikten bröt emellertid i slutändan aldrig ut (Grönbäck & Karlson 2017; Nyström 2019b).

Avslutningsvis är troligen unilateral partsreglering, där enskild arbetsmarknadspart agerar ansvarsfullt och avstår från konfliktåtgärder på samhällsviktiga områden också vanligt, även om nedtecknad, systematisk kunskap om detta saknas.

Sammanfattning

Den svenska konflikträtten har få lagbegränsningar och istället vilar huvudansvaret för hantering av samhällsfarliga konflikter på kollektivavtal mellan parterna själva. Direkta statsingripanden är möjliga, men förekommer sällan. Endast en mycket liten grupp offentligtanställda saknar konflikträtt. Dock kan offentligtanställda inte vidta sympatiåtgärder till stöd för privatanställda. Medlemsomröstningar liksom proportionalitets- eller skadeståndskrav saknas i lagstiftning och rättspraxis, liksom i kollektivavtal.

Konflikters samhällsfarlighet regleras genom olika huvudavtalsbaserade partssammansatta nämnder, där parterna i vissa fall kan blockera varandra. Nämnderna har endast sammanträtt och kommit till beslut ett fåtal gånger. Undantagskretsar och bestämmelser om skyddsarbete i syfte förebygga fara för människor eller skada på egendom regleras även i dessa huvudavtal. Dispenser och självreglering av enskild part genom att grupper undantas från konflikt i syfte att minska konflikters samhällsfarlighet förekommer troligen.

Lärdomar och alternativa vägar framåt

I flera länder har den i de första kapitlen beskrivna utvecklingen och utmaningarna för samhällsviktiga verksamheter framkallat en diskussion om behovet av reformer av regleringen av samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter. Särskilt viktigt är det faktum att viktiga samhällsfunktioner i dag upprätthålls av ett stort antal ömsesidigt beroende aktörer i komplexa system, där även en mindre grupp som går ut i konflikt kan orsaka produktions- eller leveransproblem som snabbt sprids till systemet i sin helhet och till samhället i stort. Allt fler verksamheter, både privata och offentliga, har därmed blivit samhällsviktiga. I vissa fall har även reformer genomförts i syfte att värna samhällsviktig verksamhet (Mironi & Schlatchter 2019). Så dock inte i Sverige.

De undersökta ländernas regleringsmetoder skiljer sig väsentligt åt, beroende på traditioner, erfarenheter och de institutionella trögheter som utmärker länders arbetsmarknadsmodeller. Gemensamt är dock att hybridreglering är vanligast, det vill säga reglering som utgör en kombination av metoder, där statsingripanden används först om andra åtgärder för att undvika eller avsluta en samhällsfarlig arbetsmarknadskonflikt har misslyckats.

I samtliga fall vilar ansvaret i första hand på den enskilda arbetsmarknadsparten, det vill säga unilateral partsreglering eller självreglering, där parten själv avstår ifrån att ta ut vissa verksamheter eller grupper av anställda i konflikt på områden som kan bedömas vara samhällskritiska.

I andra hand förväntas i samtliga studerade länder arbetsmarknadens parter gemensamt genom kollektivavtal, det vill säga genom bilateral partsautonom reglering, komma överens om att hantera samhällsviktiga områden genom att undanta vissa grupper från konflikten. Det kan handla om att förebygga fara för människor, skada på egendom och liknande. Men det förekommer även att man kollektivavtalsvägen, som i Danmark, kommit överens om särskilda proportionalitetskrav eller, som i Sverige, partssammansatta nämnder för att bedöma konflikters samhällsfarlighet. Inom offentlig verksamhet har de svenska parterna dessutom kommit överens om att inte tillgripa stridsåtgärder som kan anses vara samhällsfarliga. På privat sida saknas dock motsvarande överenskommelser.

En intressant och viktig skillnad mellan Sverige och de övriga länderna är dock att olika typer av extern reglering, det vill säga reglering genom lagstiftning, rättspraxis eller liknande, i dessa skapar starka incitament för parterna att enskilt eller gemensamt minimera arbetsmarknadskonflikters samhällsfarlighet. Det gäller ofta oavsett om verksamheten i fråga bedrivs i privat eller offentlig regi.

I Storbritannien finns risk för skadestånd och särskilda medlemsomröstningar. I Tyskland innebär domstolarnas proportionalitetsprincip att konflikters lovlighet är beroende av beaktande av allmänhetens och tredje parts intresse och av att samhällsviktiga tjänster upprätthålls åtminstone på en miniminivå. Även i Danmark finns en proportionalitetsprincip, men viktigare är möjligheten att det danska medlingsinstitutet på eget initiativ kan skjuta fram eller avbryta konflikter om risk för betydande effekter på samhället föreligger. De kan även lägga fram avtalsförslag till medlemsomröstning. I Danmark utgör dessutom de direkta statsingripanden ett reellt hot för partsautonomin. Motsvarande incitament eller hot saknas i Sverige.

En annan skillnad är att de grupper som enligt lag är undantagna från konflikträtt är väsentligt mindre i Sverige än i de jämförda länderna. I Tyskland saknar en stor grupp offentliganställda helt konflikträtt. Det handlar om samtliga tjänstemän i staten, delstater och kommu-

ner, men också anställda vid försvaret, poliskåren och många lärare. I Storbritannien saknar polis och militär konflikträtt. I Danmark gäller detsamma högre tjänstemän anställda av regeringen, ledande akademiker, högre domare samt militären och hela poliskåren. I Sverige saknas motsvarande reglering. I huvudavtalet på den statliga sidan stadgas dock en mindre undantagskrets bestående av anställda vid Regeringskansliet, justitieråd, höga befattningar inom domstolsväsendet. Även exempelvis militärer och poliser har således konflikträtt.

Sverige ett särfall

Det svenska skyddet mot samhällsfarliga konflikter är svagare än i de jämförda länderna. De undantagna grupperna är mindre, krav på särskilda medlemsomröstningar eller proportionalitet liksom risk för skadeståndskrav saknas. Inte heller har Medlingsinstitutet eller annan myndighet möjlighet att ingripa vid samhällsfarlighet.

Istället vilar ansvaret för att undvika konflikter som berör samhällsviktig verksamhet nästan helt på parterna, även om staten kan göra direkta ingripanden i en arbetsmarknadskonflikt. De partssammansatta nämnderna har därvidlag en nyckelroll.

Med tanke på samhällsutvecklingen är det anmärkningsvärt att nämnderna på den privata sidan, Arbetsmarknadsnämnden och den Gemensamma nämnden för arbetare respektive tjänstemän, har en sammansättning som gör att parterna vid prövning kan blockera varandra från att komma fram till beslut. I en värld där en stor del av den samhällsviktiga verksamheten bedrivs i komplexa system där även privata aktörer har en kritisk roll, och där även mindre grupper som tas ut i konflikt snabbt kan lamslå hela systems funktion, förefaller detta inte särskilt ändamålsenligt. Detsamma gäller den påpekade begränsningen i nämndernas jurisdiktion, där vissa av arbetsmarknadens mer konfliktbenägna parter inte täcks in.

En rimlig slutsats är därför att de svenska reglerna för att hantera samhällsfarliga konflikter inte uppfyller dagens krav. Precis som när det

gäller andra hot mot samhällsviktig verksamhet, är det inte hållbart att hävda att bara för att ett visst hot ännu inte inträffat, så behöver beredskap inte finnas. Även i nutid finns uppenbara exempel på vad ett sådant synsätt kan leda till.

Det finns flera alternativa vägar för att hantera denna utmaning. Önskvärt är att åtgärderna är möjliga att använda både till att förhindra att samhällsfarliga konflikter bryter ut och till att avsluta konflikter som i efterhand har utvecklats till att bli samhällsfarliga. Vissa metoder som de brittiska medlemsomröstningarna får också betraktas som främmande för den svenska modellen. Sverige kan inte rakt av kopiera andra länders lösningar, utan måste hitta en lösning som stämmer med den svenska modellens tradition. Nedanstående alternativ är emellertid inte uttömmande och försök till rangordning har inte gjorts. I samtliga fall behövs ytterligare utredning och diskussion.

Reformmöjligheter

Arbetsmarknadens parter har rimligen ett gemensamt intresse av att värna konflikträtten och samtidigt värna skyddet för samhällsviktig verksamhet. Direkta statliga ingrepp av ad hoc-karaktär har förekommit och kan ske igen i den mån samhällsviktig verksamhet hotas. Det innebär dock en väsentlig risk för politisering och kanske även ett minskat ansvarstagande från parternas sida.

Rimligt vore därför att parterna själva istället proaktivt genom kollektivavtal kom överens om att ändra sammansättning av de partssammansatta nämnderna även på den privata sidan, så att parterna inte kan blockera varandra och förhindra beslut. En sådan förändring vore i linje med den svenska arbetsmarknadstraditionen. Givet att de skulle ha behov av att sammanträda skulle de dessutom kunna bidra till en praxisutveckling på området. En sådan förändring bör även kombineras med ett erfarenhetsutbyte och samverkansarbete mellan MSB och arbetsmarknadens arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Man skulle också kunna tänka sig en gemensam nämnd för hela arbetsmarknaden, såsom föreslogs i löneförhandlingsutredningen 1991.

En alternativ, eller komplementär, väg kan vara att även i huvudavtalen på den privata sidan klargöra att stridsåtgärder som berör områden som är samhällsviktiga endast kan användas med särskild försiktighet. Vilka områden detta är behöver dock diskuteras igenom ordentligt, även om formuleringarna på den offentliga sidan om ”rikets säkerhet, upprätthållandet av lag och ordning, vården av sjuka, omhändertagna och andra behövande samt utbetalningar som behövs för enskildas ekonomiska trygghet” borde kunna fungera som inspiration. Noterbart är dock att de områden som av MSB identifierats som att ha samhällsviktiga funktioner (se tabell 1 ovan) är väsentligt fler och bredare. På motsvarande sätt skulle vissa grupper inom ramen för kollektivavtalen kunna undantas från konflikträtt även på den privata sidan.

En utveckling av ovanstående slag skulle, som i Tyskland och Danmark, kunna leda till att parterna själva tar steg emot att tillämpa en princip om proportionalitet, där god sed skulle innebära att skydd för samhällsviktig verksamhet ska beaktas vid vidtagande av stridsåtgärder. En sådan princip kan alternativt inrättas lagstiftningsvägen och dess praxis utvecklas av Arbetsdomstolen. En utveckling i denna riktning kan vara naturlig med tanke på att EU-rätten, som är direktverkande i Sverige och överordnad svensk rätt, explicit baseras på en proportionalitetsprincip (Grönbäck m.fl. 2019; Hettne & Otken Eriksson 2011; Bernitz & Kjellgren 2010).

Klarar inte parterna själva att uppdatera sina regelverk och praxis kan lagstiftning behövas för att skapa ett regelverk med tvingande regler. Målet med lagstiftningen bör i sådana fall vara att undvika ”samhällsfarliga stridsåtgärder” oavsett om de rör offentlig eller privat verksamhet. Ledning i fråga om vad som ska anses utgöra samhällsfarliga stridsåtgärder kan hämtas från huvudavtalen och LOA, såsom ”störande av samhällsviktiga funktioner” och resonemang i förarbeten. Genom lagstiftning skulle också problemet med organisationer som inte täcks av de partssammansatta nämnderna kunna hanteras.

Medlingsinstitutet, såsom i Danmark, kan samtidigt ges ett utökat uppdrag att bedöma konflikters lovlighet och medel att ingripa om en konflikt riskerar att påverka samhällsviktig verksamhet. Parterna skulle därvidlag under förutsättning att möjligheten inte missbrukas ha rätt att begära en prövning av varslade stridsåtgärders samhällsfarlighet. Medlingsinstitutets bedömning bör ske i samråd med MSB.

Fördelen med en lagstadgad prövning av en varslad stridsåtgärds samhällsfarlighet, och därigenom tillåtlighet, enligt denna modell, är att det skulle ge snabba prövningar och bindande beslut samtidigt som väsentliga samhällsintressen skyddas ifrån konsekvenserna av konflikter på arbetsmarknaden.

Ytterligare ett alternativ är att ge Arbetsdomstolen motsvarande uppdrag, vilket vore naturligt med tanke på att det är den som idag avgör konflikters lovlighet. En annan fördel med att ge den uppdraget är att parterna i det fallet skulle ges ett större ansvar och inflytande.

Styrkan i den svenska modellen bygger i hög grad just på parternas förmåga att ta eget ansvar för att hantera konfliktvapnen och deras reglering. Att så är fallet betyder dock inte att regelsystemen och deras tillämpning inte behöver utvecklas när världen förändras. Arbetsmarknadens parter bör ha ett gemensamt intresse av att definiera hur en vidsträckt konfliktträtt kan upprätthållas och samtidigt värna samhällsviktiga behov.

Förhoppningen är att denna rapport ska bidra till detta.

Referenser

- Alpha-demokrati. (2018). *Daseinsvorsorge - wofür sorgt der Staat?* Hämtat från <https://www.br.de/mediathek/video/alpha-demokratie-13112018-daseinsvorsorge-wofuer-sorgt-der-staat-av-5b224d578b710c0017f020c3>
- Arvidsson, B., Cedergren, A., Falkheimer, J., Guldåker, N., Hassel, H., Johansson, J., ... Tehler, H. (2016). *Att skydda samhällsviktig verksamhet*. Centre for Critical Infrastructure Protection Research (CenCIP).
- Bauernschuster, S., T. Hener and H. Reiner (2017). "When labour disputes bring cities to a standstill: The impact of public transit strike on traffic, accidents, air pollution, and health". *American Economic Journal: Economic Policy* Vol. 9, No. 1 February 2017.
- Bernitz, U. & Kjellgren, A. (2010). *Europarättens grunder*. Fjärde upplagan. Stockholm: Norstedts juridik.
- Boles, N. (2015). *Ballot Thresholds in Important Public Services Consultation Impact Assessment*. Dagens Nyheter (2020-03-26). "De ska erbjudas barnomsorg om skolorna stängs". <https://www.dn.se/nyheter/sverige/de-ska-erbjudas-barnomsorg-om-skolorna-stangs/>
- Darlington, R., & Dobson, J. (2015). *The Conservative Government's proposed strike ballot thresholds: The challenge to trade unions*.
- Elvander, Nils (1980). *Skandinavisk arbetarrörelse*, Liber förlag, Stockholm.
- 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: Department of Business Innovation & Skills.
- Finney, N. (2017). *Strikes in Essential Services – Time for further protection for the public?* Center for Policy Studies.
- Ford, M., & Novitz, T. (2016). Legislating For Control: The Trade Union Act 2016. *Industrial Law Journal* Vol. 45, No. 3, ss. 277–298.
- FSPOS. (2017). *Svenska Betalningsflöden – Så funkar det*. Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan.
- FSPOS. (2019). *Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkansgrupp (FSPOS)*. Hämtat från <http://www.fspos.se/sv/>
- Galenson, Walter (1952). *The Danish system of Labour Relations. A study in industrial peace*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Goddard, J. (2019). *Local Authority Provision of Essential Services*. House of Lords.

- Grönbäck, J., & Karlson, N. (2017). *Reglering av samhällsfarliga konflikter*. Ratio.
- Grönbäck, J., Karlson, N. & Malm Lindberg, H. (2019). *Den danska konflikträttens proportionalitetsprincip*. Rapport nr. 10. Ratio.
- 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>
- Hasselbalch, O. (2010). *Labour law in Denmark*. 2. rev. ed. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Hettne J. & O. Eriksson Ida (2011). *EU-rättslig metod andra upplagan*. Nordstedts Juridik Stockholm.
- 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.
- Jansson, A. (2018). *Samhällsfarliga konflikter: En undersökning av begreppsdefinitionen med utgångspunkt i konflikten i Göteborgs hamn, samt en komparativ studie av hanteringen av samhällsfarliga konflikter i Sverige och Danmark*. Juridiska Fakulteten vid Lunds Universitet.
- Jordahl, H. (2008). *Privatisering av statligt ägda bolag: En litteraturoversikt med fokus på OECD-länderna*. Regeringskansliet.
- Karlson, N. (2018). *Statecraft and Liberal Reform in Advanced Democracies*. London: Palgrave MacMillan.
- Kocher, Eva (2011). "Germany" i La Macchia, Carmen, *The Right to Strike in the EU - The complexity of the norms and safeguarding efficacy*. Ediesse.
- Kjellberg, A. (2019). Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund. (Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility; Vol. 2019, Nr. 1). Lund: Department of Sociology, Lund University.
- Källström, K., Malmberg, J., & Öman, S. (2016). *Den kollektiva arbetsrätten: en lärobok*. Lustus.
- Kraftnät, S. (2015). Hämtat från <https://www.svk.se/aktorsportalen/elberedskap/elsamverkan-och-susie/>
- Lindberg, H. and N. Karlson (2012). *Labour Markets at a Crossroads. Causes of Change, Challenges and Need to Reform*. Cambridge Scholars Publishing.
- Malm Lindberg, Henrik, Karlson, Nils & Grönbäck, Johanna (2015). *Ultima ratio: svenska konfliktregler i ett internationellt perspektiv*. 1. uppl. Uppsala: Lustus.
- Medlingsinstitutet. (2018). *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2018*. Medlingsinstitutet.
- Mironi, M. (2019). "Introduction: Theory, Conceptualization and Methodology", in Mironi, M. & Schlatchter, M. (2019)., *Regulating Strikes in Essential Services. A Comparative 'Law in Action' Perspective*. Wolters Kluwer.
- Mironi, M. & Schlatchter, M. (2019)., *Regulating Strikes in Essential Services. A Comparative 'Law in Action' Perspective*. Wolters Kluwer.
- MSB. (2011). *Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB. (2013). *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB. (2018). *Skydd av samhällsviktig verksamhet i ett sammanhang*.
- MSB, A. p. (den 19 06 2019).

- Nitzelius, Anna (2016). Biträdande kanslichef/förbundsjurist, *Offentliganställdas Förhandlingsråd* (OFR). Intervju per mail 2016-12-12 – 2016-12-16.
- Novitz, T. (2019). The United Kingdom. i M. Mironi, & M. Schlachter, *Regulating strikes in Essential Services* (ss. 441–475). Wolters Kluwer.
- Nyström, B. (2019a). Sweden. i M. Mironi, & M. Schlachter, *Regulating Strikes in Essential Services*. Wolters Kluwer.
- Nyström, B. (2019b). Samhällsfarliga konflikter i svensk arbetsrätt. *Festskrift till Örjan Edström*. Skrifter från Juridiska institutionen vid Umeå universitet, Nr 41. Umeå universitet.
- Franzen, M., Thüsing, G., & Waldhoff, C. (2012). *Arbeitskampf in der Daseinsvorsorge*. Carl Friedrich von Weizsäcker-Stiftung, Bereich Zukunft der Arbeit.
- Riksgälden. (2017). *Betalningstjänster*. Hämtat från <https://www.riksdagen.se/sv/myndigheter/Ramavtal/Betalningstjanster-april/>
- Sandström, C. and Karlson, N. (2016). Digital disruption – konsekvenser för företagande, individer och samhälle". Stockholm: Ratio
- Schlachter, M., & Heißl, C. (2019). Germany. i M. Mironi, & M. Schlachter, *Regulating Strikes in Essential Services* (ss. 181–219).
- 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.
- Tillväxtanalys (2016). *Sverige i en sammanlänkad värld – slutrapport från uppdraget "Sverige i globala värdekedjor"*. Stockholm: Tillväxtanalys.
- TUC. (2015). *Protect the right to strike The TUC campaign against the trade union bill*. TUC.
- 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.
- Waas, B. (2019). *The Proportionality Principle in German and European Rule of Industrial Conflict*. Rapport nr. 12. Ratio.
- Weiss, Manfred & Schmidt, Marlene (2008). *Labour law and industrial relations in Germany*. 4. ed. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer
- Wendeling-Schröder, U. (2015). *Streik und Daseinsvorsorge*. Rosa Luxemburg Stiftung.
- 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.

Bilaga 1. Yrken med samhällsviktig verksamhet som ska erbjudas barnomsorg i samband med Coronakrisen

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, tog i mars 2020 fram en föreskrift om vilka vårdnadshavares barn som ska erbjudas omsorg under Coronakrisen:

1. Energiförsörjning

- a) produktion, lagring, distribution av fasta och flytande bränslen och drivmedel,
- b) produktion och distribution av el,
- c) produktion och distribution av fjärrvärme och fjärrkyla, och
- d) produktion, lagring och distribution av energigas.

2. Finansiella tjänster

- a) den verksamhet som behövs för att upprätthålla den finansiella sektorns tjänster till allmänhet, företag och offentlig sektor samt för att bibehålla regelefterlevnad och finansiell stabilitet.

3. Handel och industri

- a) handel och industri av vikt för tillverkning, grossistverksamhet, distribution och försäljning av livsmedel, läkemedel, sjukvårdsmateriel och övrig medicinsk och medicinteknisk utrustning, och
- b) handel och industri för tillverkning, grossistverksamhet, distribution och försäljning för varor vilken är direkt nödvändig för övrig samhällsviktig verksamhet.

4. Hälso- och sjukvård samt omsorg

- a) all hälso- och sjukvård, omsorg, socialtjänst samt tandvård som behövs för att upprätthålla liv, hälsa och rimligt goda livsvillkor,
- b) hantering av avlidna och begravningar, och
- c) djurhälsovård för tjänstedjur.

5. Information och kommunikation

- a) infrastruktur för elektroniska kommunikationer,
- b) framtagande och förmedling av nyheter och samhällsinformation, och
- c) posttjänster.

6. Kommunalteknisk försörjning

- a) produktion, lagring och distributionsnät för dricksvatten,
- b) avledning och rening av avloppsvatten,
- c) insamling och hantering av avfall, och
- d) våghållning.

7. Livsmedel

- a) primärproduktion av livsmedel och foder,
- b) berednings- och förädlingsindustri,
- c) kontroll av livsmedelsproduktion, och
- d) produktionskök kopplade till annan samhällsviktig verksamhet.

8. Militärt försvar

- a) verksamhet som bedrivs i Försvarsmakten och andra myndigheter som hör till Försvarsdepartementet eller i Fortifikationsverket.

9. Offentlig förvaltning

- a) riksdag och regering,
- b) Regeringskansliet samt myndigheterna under riksdagen,
- c) bevakningsansvariga myndigheter i de delar som rör krishantering, krisberedskap och totalförsvar,
- d) myndigheter som är nödvändiga för verksamhet enligt 3 §,
- e) regionernas förvaltning,
- f) kommunernas förvaltning,
- g) statlig ekonomihantering, och
- h) barnomsorg och utbildning inom skolväsendet.

10. Skydd och säkerhet

- a) rättsväsendet,
- b) Migrationsverkets förvar,
- c) statlig och kommunal räddningstjänst,
- d) bevakningstjänster,
- e) värdetransporter,
- f) tull och gränsbevakning och
- g) alarmeringscentraler som betjänar räddningstjänst, polis samt hälso- och sjukvård.

11. Socialförsäkringar

- a) den verksamhet som behövs för att upprätthålla utbetalning av pensioner, arbetslöshetsförsäkringar, socialförsäkringar och liknande förmåner och ersättningar.

12. Transporter

- a) person- och godstrafik med samtliga transportslag (luft, sjö, järnväg och väg) som behövs för att upprätthålla övrig samhällsviktig verksamhet.

RATIO

Ratio är ett fristående forskningsinstitut som utvecklar ny kunskap – idéer, perspektiv och resultat – av hög kvalitet och med stor relevans för det svenska näringslivet genom tvärvetenskaplig forskning och tydlig aktörsförankring.

Ratio forskar om hur företagandets villkor kan utvecklas och förbättras och fokuserar särskilt på forskning om arbetsmarknad och lönebildning ur ett företagarperspektiv.

www.ratio.se



RATIO