

№: 7/2017

Strejkrätten under hot?

VICTOR BERNHARDTZ & MATS WINGBORG

Katalys argument

Katalys argument är en serie korta analyser och argumentsamlingar i aktuella ämnen. Fokus är på ekonomi, välfärd, fördelning, arbetsliv och politik. Syftet är att ge snabba men välgrundade faktaunderlag för att du själv ska kunna ta ställning och argumentera.

Sammanfattning

- Arbetsgivarsidan och de borgerliga partierna har under de senaste åren skruvat upp det politiska hotet mot strejkrätten i Sverige. Det som tidigare var en perifer fråga har flyttats upp på den politiska dagordningen.
- Samtidigt har strejkrätten utsatts för kraftiga attacker internationellt, bland annat inom ILO.
- Regeringen har tillsatt utredningen "Översyn av rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden", som en reaktion på utvecklingen i Göteborgs hamn.
- Sammantaget innebär det att strejkrätten som vi känner den är utsatt för större risken än på länge.

Strejkrätten – en bakgrund

Begreppet "stridsåtgärder", som förekommer titt som tätt i debatten om arbetsmarknaden, omfattar de metoder som arbetstagarorganisationer, arbetsgivare och arbetsgivarorganisationer kan ta till om de inte enas i förhandlingar. Möjligheten att vidta stridsåtgärder är skyddade i grundlagen. Stridsåtgärder kan vara exempelvis strejk, blockad eller lockout.

Ur ett fackligt perspektiv är möjligheten att gå i strejk den viktigaste stridsåtgärden. Om arbetstagarare vid en arbetsplats går i strejk blir helt enkelt inget arbete utfört, vilket innebär ekonomiska problem för arbetsgivaren så länge strejken pågår. Det stärker fackets förhandlingsposition.

Styrkan i strejkrätten ökar jämlikheten mellan arbetsmarknadens parter. I och med att facket alltid har möjligheten att gå i strejk som en möjlig åtgärd, kompenseras arbetstagararnas i övrigt relativt svaga ställning gentemot arbetsgivaren. Strejken är därför avgörande för den fackliga styrkan. Ibland krävs varsel om strejk för att arbetsgivaren över huvud taget ska komma till förhandlingsbordet. Bredvid strejkrätten står möjligheten att vidta sympatiåtgärder. En sympatiåtgärd innebär att ett fackförbund kan stödja en part i en konflikt även om konflikten egentligen inte berör det egna förbundet. Ett fackförbund kan också ta ut egna medlemmar på ett avtalsområde som inte berörs av förhandlingarna i sympatistrejke. Möjligheten till sympatiåtgärder innebär att fackförbund kan låna sin styrka till varandra och att förbund med en relativt svagare förhandlingsposition kan använda sig av konfliktreglerna på ett meningsfullt sätt.

Strejken och hotet om strejk har varit ett verktyg som har format den svenska modellen. Under mellankrigstiden förekom många strejker i Sverige. Det bidrog till att LO och Saf (Svenska Arbetsgivareföreningen, numera Svenskt Näringsliv) 1938 slöt ett huvudavtal som, även det har reviderats under de senaste 80 åren, fortfarande gäller. Huvudavtalen innebar bland annat att arbetsgivarna erkände alla arbetares rätt att organisera sig fackligt, samtidigt som arbetsgivarernas rätt att leda och fördela arbetet fastslogs.

Avtalet innebar också en överenskommelse om fredsplikt. Fredsplikten innebär att under den period då ett kollektivavtal gäller ska ingen av parterna gå ut

i konflikt eller försöka ändra avtalet. Däremot är det möjligt att hota med konflikt i samband med att avtalet löpt ut och ska förhandlas igen. En strejk som genomförs under en period av fredsplikt kallas *vild strejk*.

Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet förekom en ny strejkvåg. Den mest omtalade strejken utbröt 1969 vid LKAB:s gruvor i Malmfälten, men även städstrejken i Borlänge 1974–1975 och skogsarbetarstrejken 1975 var omfattande.¹ I kölvattnet av strejker reformerades arbetsmarknadslagstiftningen, bland annat infördes Medbestämmandelagen (MBL) 1976. MBL flyttade fram arbetstagararnas positioner inom vissa områden, men det blev förbjudet för organisationer utan fredsplikt att understödja olovliga stridsåtgärder. Förbudet ledde fram till att Arbetsdomstolen (AD) 1989 slog fast att stridsåtgärder mot bekvämlighetsflaggade fartyg² var förbjudna. Med andra ord, en begränsning av strejkrätten ledde till ett försvagande av arbetstagararnas maktposition.

Under de senaste två decennierna har antalet strejker minskat i Sverige, liksom i hela västvärlden. Det skulle kunna tolkas som att de fackliga organisationernas position har försvagats, men det finns inget samband mellan antalet strejker och facklig styrka. Starka fackliga organisationer kan ofta få igenom sina krav genom *hot om konflikt*, såsom strejk. Antalet strejkdagar är högre i länder med svaga fackföreningar.³ Förklaringen är enkel, kan arbetstagararna inte kanalisera sina krav via förhandlingar finns bara ett verktyg kvar att använda, nämligen strejken.

Strejkrätten under hot

Begränsningar i strejkrätten är något som arbetsgivar sidan har krävt under lång tid, men under det senaste decenniet har tonläget höjts. För närvarande driver Svenskt Näringsliv kravet att stridsåtgärder ska prövas genom en "rimlighetsbedömning" och att sympatiåtgärder helt ska förbjudas⁴. Starka åsikter om strejkrätten återfinns dessutom på hög nivå hos alla borgerliga partier. Tidigare har sådana yttringar oftare kommit från perifera och enskilda riksdagsledamöter. Nu är krav på inskränkningar i strejkrätten borgerligt allmängods.

Under riksdagsåret 2017/18 har samtliga borgerliga partier lämnat in partimotioner där bland annat inskränkningar i möjligheten att vidta sympatiåtgärder föreslås. Ett återkommande budskap är att det ska finnas "proportionalitet" i sympatiåtgärder. Med det menas att vissa sympatistrejker skulle vara alltför kraftfulla och därigenom inte i "proportion" med konflikten som sympatiåtgärden gäller. De borgerliga

Begränsningar i strejkrätten är något som arbetsgivar sidan har krävt under lång tid, men under det senaste decenniet har tonläget höjts.

föreslår vidare att ett oberoende organ, exempelvis Arbetsdomstolen, ska ha i uppdrag att fastslå om en viss sympatiåtgärd är proportionerlig eller inte.

Det är viktigt att den här typen av förslag inte tolkas som en välvilja från arbetsgivarsidan och de borgerliga partierna att stärka den svenska modellen. Det handlar om att inskränka strejkrätten och därigenom försvaga fackens förhandlingsposition. Syftet är att pressa ner löner och ge mer makt till arbetsgivaren vid förhandlingsbordet. Det är vidare knappast sannolikt att arbetsgivarsidan och de borgerliga partierna skulle nöja sig med att försvaga möjligheterna till sympatiåtgärder. Svenskt Näringsliv är öppna med att de vill att stridsåtgärder över huvud taget ska underställas "rimlighetsbedömning." Det är sannolikt att liknande åsikter kommer att förankras i de borgerliga partierna om den allt mer fackligt fientliga politiken fortsätter. De borgerliga partierna har dessutom redan genomfört en begränsning av strejkrätten, när de hade regeringsmakten 2010, genom den så kallade lex Laval. Lex Laval förbjöd svenska fackliga organisationer att använda stridsåtgärder för att pressa utländska företag att erbjuda villkor utöver "kollektivavtalets kärna", såsom högre lön än minimilön. Lex Laval revs upp 2017 och nya regler som ger facket större möjlighet att gå i konflikt började gälla i juni 2017.⁵ Möjligheterna att genomföra internationella sympatiåtgärder är dock fortfarande begränsade. Utanför Sverige finns det i flera länder stora begränsningar av strejkrätten. I många demokratiskt styrda länder saknar exempelvis ofta offentliganställda rätt att strejka.

Sedan ett par år har strejkrätten varit en inflammerad fråga inom FN-organet International Labour Organisation (ILO). ILO är ett trepartsorgan där regeringar, arbetsgivare och representanter för arbetstagare finns representerade. ILO har under decennier präglats av en kultur av samförstånd kring viktiga grundprinciper. Men 2012 började plötsligt arbetsgivarna tolka konvention 87, om föreningsfriheten, på ett nytt sätt. Fram till dess hade det tagits för självklart att strejkrätten innefattades i föreningsfriheten, något arbetsgivarna nu förnekade.⁶

Vad anförde denna nya, långt mer aggressiva, tongång från arbetsgivarsidan? Vilka intressen tjänar på att arbetsgivarsidan i ILO plötsligt förnekar strejkrätten? Känslan bland arbetstagarrepresentanter är att ideologiska motiv ligger bakom, influerat av mer eller mindre nyliberal ekonomisk teori. Sådan teori har ofta ett starkt antifackligt perspektiv på arbetsmarknadsfrågor och har en tendens att oavsett situation argumentera för minskat fackligt inflytande. Den syn på

Syftet med politiken är att försvaga fackförbundens förhandlingsposition och genom det öppna för sänkta löner och sämre villkor.

samarbete, rationalitet och respekt för motparten vi i Sverige kanske är mer vana vid, lyser med sin framvaro hos arbetsgivarsidan i ILO.

I Sverige syns ännu inte några seriösa ansatser till att avskaffa själva strejkrätten. Men ett försvagande av möjligheten till sympatiåtgärder urholkar den strejkrätten. Syftet med politiken är att försvaga fackförbundens förhandlingsposition och genom det öppna för sänkta löner och sämre villkor. Det logiska slutmålet, även om det uttalas bokstavligen, är att direkt försvaga strejkrätten.

Regeringens översyn av rätten att vidta stridsåtgärder

I juni 2017 fattade regeringen beslut om direktiv (Dir. 2017:70) till en särskild utredare som ska genomföra en översyn av rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden. I direktivet sammanfattas uppgiften som följer:

- Analysera och ta ställning till om det är möjligt och lämpligt att begränsa rätten att vidta stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkor i ett kollektivavtal.
- Analysera och ta ställning till om det är möjligt och lämpligt att förändra fredspliktsreglerna i situationer när en arbetsgivare, som är bunden av ett svenskt kollektivavtal i förhållande till en arbetstagarorganisation, utsätts för stridsåtgärder av en annan arbetstagarorganisation.
- Undersöka olika alternativ för hur en sådan reglering kan utformas.
- Lämna förslag på de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs.

Vad handlar det här om?

Att regeringen har tillsatt en särskild utredare för att se över stridsåtgärderna har sin bakgrund i den konflikt som pågått sedan 2016 i Göteborgs hamn, mellan den fristående fackföreningen Hamnarbetarförbundet⁷ och arbetsgivaren APM Terminals⁸. Konflikten grundar sig i att APM Terminals har kollektivavtal med fackförbundet Transport (i hela Sverige), medan en stor andel av arbetarna i Göteborgs hamn är organiserade

i Hamnarbetarförbundet. Hamnarbetarförbundet vill inte underordna sig avtalet mellan APM Terminals och Transport, utan vill teckna ett eget avtal. Så som den svenska arbetsmarknadsmodellen ser ut är det inte möjligt med parallella kollektivavtal på det sättet. Konflikten i Göteborgs hamn har således stora principiella dimensioner. Båda sidor har vidtagit stridsåtgärder. (Hamnarbetarförbundet har tagit till övertidsblockad, APM Terminals har svarat med lockout under kvälls- och nattetid vardagar.)

Utredningens syfte är således att titta på om och hur andra fackförbund än det kollektivavtalstecknande också ska omfattas av fredsplikten som gäller under avtalet. Samtidigt står det i direktiven att frågan om fredsplikt kan lösas på ett annat sätt än begränsningar av stridsåtgärdsrätten. Utredaren ska vidare undersöka det möjliga inrättandet av en särskild nämnd. En sådan nämnd skulle bland annat kunna besluta om samordning mellan konkurrerande kollektivavtal och om ett visst kollektivavtal ska innebära fredsplikt även för övriga organisationer.

Utredaren ska utöver det "analysera och ta ställning till om det är möjligt och lämpligt att begränsa rätten att vidta stridsåtgärder i andra syften än att reglera villkor i ett kollektivavtal." I direktiven konkretiseras utredningsuppdraget till att analysera och ta ställning till om stridsåtgärder, vars syfte är något annat än att förändra villkor i ett kollektivavtal, ska begränsas. Utredningen ska dock *inte* titta på sympatiåtgärder eller indrivningsblockader. Vad utredningen landar i här återstår att se.

Risker

En viktig fråga att ställa sig är om det är lagstiftningen kring stridsåtgärder som är roten till problemet i det aktuella fall som har lett fram till utredningen. Grundkonflikten, som är principiell, kvarstår även om stridsåtgärderna som tillämpats skulle vara otillåtna. Det finns en risk att konflikter, såsom vilda strejker, ändå uppstår. Förändringar i reglerna för stridsåtgärder är i sig ingen garanti för att en utökad fredsplikt respekteras.

Öppningen för tillsättandet av en nämnd som skulle ha inflytande över vad som får och inte får ske i relationen mellan parterna är inte oproblematiskt. Det finns här en viss likhet med de borgerliga tankarna om att exempelvis Arbetsdomstolen ska avgöra huruvida stridsåtgärder är "proportionella". Om oberoende nämnder ska *värdera* om stridsåtgärder är rimliga riskerar vi en situation där syftet med en viss stridsåtgärd inte längre definieras av den organisation som varslar om stridsåtgärden. (Arbetsdomstolens roll

i dag är att pröva arbetsrättsliga tvister.) När vägen för den sortens nämnd har öppnats finns inget som säger att framtida politiker inte tillsätter fler nämnder, med bredare mandat. Det är en utveckling som i så fall skulle hota parternas inflytande.

Oavsett vilka eventuella förslag som regeringen väljer att gå vidare med är det helt avgörande att dessa förslag har en djup förankring i arbetsmarknadens parter.

Noter

1. Junesjö, Kurt, "Självmål att ändra strejkrätt", *Arbetet*, 5/6, 2017.
2. Bekvämlighetsflaggning, eller utflaggning, innebär att ett fartyg registreras i ett land med exempelvis begränsad säkerhetskontroll eller annan lagstiftning som missgynnar arbetare.
3. Aidi, Tóke & Tzannatos, Zafiris, *Unions and Collective Bargaining – Economic Effects in a Global Environment*, World Bank, 2002.
4. <https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/konfliktregler/>, hämtad 2017-09-28
5. Berggren, Jenny, "Nu rivs lex Laval upp", *Arbetet*, 26/14, 2017.
6. Martos Nilsson, Märten, "ILO sluter fred internt efter strid om strejkrätten", *Arbetet*, 27/2, 2015.
7. Hamnarbetarförbundet är ett fristående fackförbund för hamnarbetare och arbetare med närliggande arbetsuppgifter.
8. Danskägda APM Terminals är Sveriges största hamnbolag.