

Finansdepartementet  
Enheten för statlig arbetsgivarpolitik  
Att: Kristina Ahlström  
103 33 STOCKHOLM

## 2009 års rapportering om tillämpningen av ratificerade ILO-konventioner

Arbetsgivarverket lämnar följande underlag regeringens rapport till ILO-kommittén om lagstiftning och andra åtgärder som vidtagits under perioden 1 juli 2004-30 juni 2009 och som påverkar tillämpningen av konventionen (nr 151) om offentligt anställda.

Arbetsgivarverket har i samband med regeringens förra rapport till ILO-kommittén avseende konvention 151 ingivit ett underlag (se bilaga 1). Vid en genomgång av nu gällande författningar och avtal på området kan konstateras att det som anges i detta underlag äger fortsatt giltighet.

Beslut i detta ärende har fattats av enhetschef Elisabet Sundén Ingeström. Vid den slutliga handläggningen deltog förhandlingsdirektör Inga-Lill Engström och arbetsrättsjurist Carl Durling, föredragande.

Med vänlig hälsning



Elisabet Sundén Ingeström  
Enhetschef



Carl Durling  
Arbetsrättsjurist

### **3. Konventionen (nr 151) om skydd för organisationsrätten och om förfarandet för fastställande av anställningsvillkor i offentlig tjänst**

De grundläggande reglerna för svensk arbetsrätt finns i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). MBL:s regler avser förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och gäller i princip för hela arbetsmarknaden, inklusive den statliga sektorn. Denna allmänna reglering är kompletterad av vissa särskilda regler som gäller för anställda inom staten, framförallt lagen om offentlig anställning (LOA).

#### **Artikel 4 och 5**

Artikel 4 och 5 i konventionen föreskriver ett skydd för offentliganställdas organisationsrätt, där det bl.a. sägs att offentliganställda skall åtnjuta tillfredsställande skydd mot organisationsfientliga åtgärder med avseende på deras anställningsförhållande, samt att organisationer för offentliganställda skall åtnjuta fullständigt oberoende i förhållande till offentliga myndigheter. Artikel 4 kan således sägas reglera den föreningsrätt som tillkommer en offentliganställd i förhållande till sin arbetsgivare.

#### **Föreningsrätten enligt svensk rätt**

Arbetsmarknadsorganisationernas verksamhet (vilka utgörs av såväl fackföreningar som arbetsgivarorganisationer) skyddas i svensk lag genom regler om föreningsrätt vilka återfinns i 7-9 §§ MBL. Den lagstadgade föreningsrätten ger skydd åt alla arbetsmarknadsorganisationer utan åtskillnad, så även åt fackförening som inte lyckats träffa kollektivavtal med arbetsgivaren eller dennes organisation. I praktiken innebär föreningsrätten främst en rätt för arbetstagare att tillhöra och verka för en fackförening, samt en rätt att utnyttja medlemskapet utan att bli utsatt för diskriminerande åtgärder från arbetsgivarens sida. Föreningsrätten får inte kränkas.

Reglerna i 7-9 §§ MBL skyddar emellertid bara vad som brukar kallas den positiva föreningsrätten, d.v.s. rätten att tillhöra och verka för en organisation. Rätten att stå utanför en organisation, den s.k. negativa föreningsrätten har haft svårare att vinna insteg i svensk arbetsrätt. Sedan Europarådets konvention 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna införlivades med svensk rätt år 1995 kan den dock numera sägas utgöra en erkänd rättighet, vilket bl.a. fastslagits i rättspraxis (se AD 1998 nr 17). Av denna praxis kan utläsas att den negativa föreningsrätten, såsom den kommer till uttryck i konventionens artikel 11, kan åberopas mellan enskilda parter på arbetsmarknaden.

Såsom tidigare påpekats gäller MBL i princip över hela den svenska arbetsmarknaden. Av detta följer att de regler om föreningsrätt som nu redogjorts för även omfattar anställda inom staten.

Arbetstagaridans möjligheter att utöva sin föreningsrätt på ett effektivt sätt har även stärkts genom annan lagstiftning än MBL. Främst har detta skett genom lagen

om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (FML). Därutöver har staten tillsammans med de centrala arbetstagarorganisationerna träffat ett särskilt avtal om fackliga förtroendemän "Avtalet om fackliga förtroendemän" (FMA).

## **Artikel 7 och 8**

Artikel 7 i konventionen föreskriver att åtgärder lämpade efter varje lands förhållanden skall, där så är nödvändigt, vidtas för att uppmuntra och främja utvecklandet och användandet i största möjliga utsträckning av förfaranden som medger förhandling om anställningsvillkoren mellan de berörda myndigheterna och organisationer för offentliganställda eller av andra metoder som bereder representanter för de offentliganställdas möjlighet att medverka vid fastställande av dessa villkor. Vidare föreskriver artikel 8 att tvister som uppstår i samband med fastställande av anställningsvillkor skall, på sätt som är lämpat efter varje lands förhållanden, så långt möjligt lösas genom förhandling mellan parterna eller genom ett självständigt och opartiskt förfarande, såsom medling, förlikning eller skiljedom, tillkommet på ett sätt som inger berörda parter förtroende.

### **Förhandlingsrätten enligt svensk rätt**

Den allmänna förhandlingsrätten är en hörnsten i det svenska arbetsrättsliga regelsystemet. Reglerna om förhandlingsrätten återfinns i MBL och gäller i princip även den statliga sektorn. Förutom de allmänna bestämmelserna om förhandlingsrätt i MBL, har emellertid på det statliga området slutits avtal som närmare reglerar hur olika slags förhandlingar skall föras. Dessa avtal kan huvudsakligen sägas vara Huvudavtalet (HA), Det särskilda huvudavtalet (SHA) och Samarbetsavtalet. Såväl Huvudavtalet som Samarbetsavtalet är från år 2000.

I förordet till Samarbetsavtalet anges att Arbetsgivarverket den 13 juni 2000, tillsammans med de fackliga organisationerna slutit ett samarbetsavtal för det statliga avtalsområdet. I avtalets 2 § under rubriken "Avtalets syfte" framgår bl.a. att avtalet uttrycker parternas avsikt att gemensamt arbeta för att stärka de statliga verksamheterna och skapa förutsättningar för goda arbetsvillkor för de anställda. Vidare syftar avtalet till att centrala och lokala parter på det statliga avtalsområdet i samverkan skall kunna stärka förhandlingsprocessen och genomföra konstruktiva avtalsförhandlingar med upprätthållande av arbetsfred. Därutöver framgår bl.a. att parterna är ense om att löner, övriga anställningsvillkor, arbetsorganisation och arbetsmiljö skall utformas så att de stöder en effektiv verksamhet, goda arbetsresultat och utveckling i arbetet samt att parterna - genom avtalet - tar ett gemensamt ansvar för lönebildningen på sin del av arbetsmarknaden.

### **Särskilda begränsningar av förhandlingsrätten inom den statliga sektorn**

Av betydelse för den arbetsrättsliga regleringen inom den statliga sektorn är behovet av att den politiska demokratin, rättsskipningen och förvaltningen fungerar på ett tillfredsställande sätt. Ett uttryck för detta är 11 kap. 10 § regeringsformen (RF) som säger att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning skall meddelas i lag, i de avseenden som inte redan är föremål för en reglering i RF. Vissa frågor som rör anställningsförhållanden inom den statliga sektorn regleras därför i särskilda lagar. Exempelvis finns i LOA bl.a. regler om bedömningsgrunder

vid anställning av arbetstagare hos statliga myndigheter, om disciplinansvar och om åtalsanmälan vid brott. Av förarbetena till den äldre LOA (prop. 1975/76:105) vilka har giltighet än idag, framgår att sådana regler som angetts ovan är tvingande och avtal således inte får träffas som innebär ett avsteg från en sådan lagregel.

Av samma förarbeten framgår att avtal inte bör träffas i frågor som gäller den statliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Sådana frågor skall i stället beredas och avgöras i offentligrättslig ordning av de politiskt ansvariga organen eller på deras uppdrag av myndigheterna. Uttalandena får ses som anvisningar till de statliga arbetsmarknadsparterna att inte sluta avtal som skulle kunna kränka den politiska demokratin.

## **Artikel 9**

Artikel 9 i konventionen föreskriver att offentliganställda, på samma sätt som arbetstagare i övrigt, skall åtnjuta de medborgerliga och politiska rättigheter som är väsentliga för ett normalt utövande av föreningsfriheten med förbehåll endast för de skyldigheter som hänger samman med deras ställning och med beskaffenheten av deras uppgifter.

### **Rätten till stridsåtgärder enligt svensk rätt**

Den grundläggande regeln om rätten till stridsåtgärder i svensk lag finns i 2 kap. 17 § RF. Där sägs att föreningar av arbetstagare samt arbetsgivare och föreningar av arbetsgivare har rätt att vidta fackliga stridsåtgärder om inte något annat följer av lag eller avtal. Rätten till stridsåtgärder begränsas genom bestämmelser i MBL (41-45 §§).

### **Begränsningar av rätten att vidta stridsåtgärder inom den statliga sektorn**

Rätten att vidta stridsåtgärder har inom den statliga sektorn ytterligare begränsats genom dels bestämmelser i LOA (23-29 §§) dels genom de tre avtal som nämnts ovan, d.v.s. Huvudavtalet (HA), Det särskilda huvudavtalet (SHA) och Samarbetsavtalet.

I HA finns vissa bestämmelser med syfte att förhindra samhällsfarliga konflikter och konflikter som rör statens arbetsgivarfunktioner. HA innehåller dessutom regler om att en stridsåtgärd på arbetstagarsidan får vidtas endast om den har beslutats eller godkänts av den centrala arbetsgivarorganisationen. Parterna inom den offentliga sektorn har vidare genom SHA enats om att sträva efter fredliga förhandlingar och att undvika stridsåtgärder i sådana frågor där avtal får anses kränka den politiska demokratin. Om en part i en förhandling hävdar att ett avtal i en viss fråga inte bör träffas med hänsyn till att det skulle kränka den politiska demokratin kan frågan hänskjutas till en nämnd, den s.k. SHA-nämnden (Offentliga sektorns särskilda nämnd). Nämnden består av 13 ledamöter, där arbetsgivar- respektive arbetstagarsidan utser tre ledamöter vardera och där återstående sju ledamöter utses av regeringen bland riksdagens ledamöter.

I Samarbetsavtalet har arbetsmarknadsparterna inom den statliga sektorn enats om vissa regler som är avsedda att fördröja att en konflikt utbryter och att parterna

under tiden skall kunna enas i den tvistiga avtalsfrågan. I detta avtal har parterna även överenskommit att inrätta en samarbetskommitté i syfte att främja konstruktiva förhandlingar för slutande av de centrala avtalen. Samarbetskommittén består av åtta ledamöter. Av dessa är två opartiska ledamöter (ordförande och vice ordförande) utsedda av parterna gemensamt, tre ledamöter från Arbetsgivarverket och en ledamot av envar av de centrala fackliga organisationerna.