

Nr 46

Utlåtande i anledning av motion om översyn av lagen om förenings- och förhandlingsrätt.

Andra lagutskottet har behandlat en till lagutskott hänvisad motion, II: 1040, av herr *Åkerlind*, i vilken hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om att en översyn av lagen om förenings- och förhandlingsrätt snarast kommer till stånd, med beaktande av de synpunkter som framförts i motionen.»

Gällande bestämmelser

Föreningsrättsskydd för arbetsökande

Genom lagen om förenings- och förhandlingsrätt tillförsäkras arbetsgivare och arbetstagare rätt att tillhöra facklig organisation, utnyttja medlemskap i sådan organisation samt verka för sådan förening eller för bildandet därav. Föreningsrätten skall lämnas okränkta.

Kränkning av föreningsrätten föreligger, om å arbetsgivar- eller arbetstagarsidan åtgärd vidtages mot någon å andra sidan för att förmå honom att icke inträda i eller att utträda ur förening eller att icke utnyttja medlemskap i förening eller att icke verka för förening eller för bildandet av sådan, så ock om å ena sidan, till skada för någon å andra sidan, åtgärd vidtages på grund av hans medlemskap i förening eller utnyttjande av detta eller hans verksamhet för förening eller för bildandet av sådan. Kränkning av föreningsrätten skall anses föreligga, även om åtgärden vidtagits till uppfyllande av bestämmelse i kollektivavtal eller annat avtal.

Sker kränkning av föreningsrätten genom avtalsuppsägning eller annan dylik rättshandling eller genom bestämmelse i kollektivavtalet eller annat avtal, är rätts-handlingen eller bestämmelsen ogiltig. Kränkning av föreningsrätten kan medföra skadeståndsskyldighet.

Lagstiftningen om föreningsrättsskyddet reglerar endast rätten att tillhöra förening (positiva föreningsrätten), ej rätten att stå utanför förening (negativa föreningsrätten). Lagstiftningen är vidare i princip begränsad till att gälla de fall där det föreligger ett anställningsförhållande. Lagstiftningen ger alltså ej skydd för person som söker arbete.

Föreningsrätten brukar betecknas som absolut. Den kan sålunda inte med laga verkan efterges eller sättas ur spel genom kollektivavtal eller andra avtal. I kollek-

tivavtal förekommer stundom s. k. *organisationsklausuler* som vanligen innebär företrädesrätt till arbete för medlemmar i den arbetstagarorganisation som slutit avtal. Dylika organisationsklausuler är i och för sig giltiga. Med hänsyn till att organisationsklausul ej får utnyttjas så att föreningsrätten kränkes får en sådan klausul emellertid begränsad verkan. En arbetsgivare gör sig sålunda skyldig till föreningsrättskränkning, om han för att uppfylla en organisationsklausul avskedar en arbetare, som tillhör en annan organisation än den vars medlemmar är företrädesberättigade. Klausulen kan emellertid få den verkan att arbetsgivaren är skyldig att avskeda alla oorganiserade. Klausulen kan också innebära att arbetsgivaren icke får nyanställa arbetstagare, som ej tillhör den företrädesberättigade organisationen. Organisationsklausuler förekommer ej inom SAF:s arbetsområde.

Mål som avser tillämpning av förenings- och förhandlingsrättslagen avgöres av arbetsdomstolen.

Bestämmelser om uppsägningskydd m. m.

I Sverige saknas generella bestämmelser om förbud mot obefogade uppsägningar. I princip gäller alltså att en arbetsgivare utan angivande av skäl kan uppsäga en anställd. Denna princip om den fria uppsägningsrätten är emellertid i väsentlig grad inskränkt genom lagbestämmelser på vissa områden, arbetsdomstolens praxis och kollektivavtal.

Lagligt skydd mot uppsägning finns i *lagen 1945 om förbud mot arbetstagares avskedande i anledning av äktenskap eller havandeskap* och *lagen 1939 om förbud mot arbetstagares avskedande med anledning av värnpliktstjänstgöring*. Sistnämnda lag omfattar även reservofficerare och likställda samt personal tjänstgörande i svensk FN-trupp. I *lagen 1936 om förenings- och förhandlingsrätt* finns förbud mot avskedande av arbetstagare i föreningsrättskränkande syfte. *Arbetarskyddslagen* innehåller bestämmelser om förbud mot avskedande av arbetstagare med anledning av att han utsetts till skyddsombud eller i anledning av hans verksamhet som skyddsombud. För statstjänstemän gäller särskilda bestämmelser i *statstjänstemannalagen*.

Arbetsdomstolen har intagit den ståndpunkten att, om i ett kollektivavtal icke upptagits några regler om inskränkning i arbetsgivares rätt att fritt avskeda arbetare, arbetsgivarens rätt gäller oförändrad även om den icke uttryckligen bekräftats i avtalet. Emellertid är denna principens tillämplighet i viss utsträckning begränsad. I domen nr 100 år 1932 uttalade arbetsdomstolen att arbetsgivaren ej fick begagna uppsägningsrätten för ett syfte som stred mot lag eller goda seder. Med tillämpning härav har domstolen t. ex. i domen nr 110 år 1935 förklarat ogiltig en uppsägning av en lastbilsförare, vilken avskedats därför att han vägrat att på sin bil ta en last, som översteg den tillåtna maximilasten.

Sedan arbetsdomstolen i domen nr 100 år 1932 fastslog principen om fri uppsägningsrätt har stora förändringar ägt rum. Det viktigaste skyddet för arbetstägarna finns i kollektivavtal och det viktigaste avtalet i det hänseendet är

huvudavtalet från år 1938 mellan SAF och LO. År 1964 gjordes betydelsefulla ändringar i huvudavtalet. Uppsägning på grund av »enskild arbetares förhållande» får endast ske om »saklig grund» förelegat för den vidtagna åtgärden. Frågan huruvida sådan saklig grund förelegat kan, om anställningstiden är minst nio månader och den anställda över 18 år, bringas under skiljenämnds prövning. Såsom skiljenämnd fungerar arbetsmarknadsnämnden. I sådana ärenden består nämnden av förutom tre representanter för vardera LO och SAF en av organisationerna gemensamt utsedd ordförande. Finner nämnden att uppsägning skett utan saklig grund kan arbetstagaren tilldömas skadestånd. Enskild arbetstagare, som ej får stöd av sin organisation, kan vända sig direkt till nämnden. De berörda bestämmelserna har också intagits i avtalet om företagsnämnder.

I fråga om uppsägningar, som är hänförliga till andra omständigheter än enskild arbetares förhållande, i första hand arbetsbrist, fungerar arbetsmarknadsnämnden ej som skiljenämnd. Endast representanter för partsorganisationerna ingår i sådana fall i nämnden, som efter överläggning söker nå ett resultat som kan rekommenderas i det enskilda fallet. Det kan nämnas att inte alla LO-förbund undertecknat huvudavtalet från år 1938. Av den anledningen omfattas inte byggnadsindustrin, transport- och grafiska facken av reglerna om uppsägningsskydd. I samband med ändringarna år 1964 i huvudavtalet beslöt LO och SAF att rekommendera att i kollektivavtalen skulle införas en ömsesidig uppsägningstid av 14 dagar att gälla efter nio månaders anställning. Förutom att iakttaga uppsägningstid skall arbetsgivaren varsla om en uppsägningsåtgärd 14 dagar i förväg.

Överenskommelsen mellan SAF och LO om skydd mot uppsägning utan objektiv grund har varit normbildande även för tjänstemännens avtal. SAF har således ingått liknande ramavtal med Industritjänstemannaförbundet (SIF), Arbetsledareförbundet (SALF) och Handelstjänstemannaförbundet (HTF).

De kommunalanställda tjänstemännen och arbetarna liksom de statsanställda arbetarna har avtalsenligt skydd mot obefogade uppsägningar. Uppsägning får alltså inte ske utan att objektivt godtagbart skäl för avskedande föreligger. Sådant skäl är i första hand brist på arbete. Tvist huruvida uppsägning är i enlighet med avtal kan bringas under arbetsdomstolens prövning. Vid obefogade uppsägningar kan domstolen förutom att tillämpa skadeståndssanktionen — till skillnad från arbetsmarknadsnämnden — påbjuda att den uppsagde skall återanställas.

Förhandlingsrättens innebörd

I 4 § lagen om förenings- och förhandlingsrätt betecknas förhandlingsrätten som en »rätt att påkalla förhandling rörande reglering av anställningsvillkoren ävensom rörande förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare.» Förhandlingsrätt tillkommer å ena sidan arbetsgivare eller förening av arbetsgivare, vari han är medlem, samt å andra sidan förening av arbetstagare, vari de ifrågavarande arbetstagarna är medlemmar. Ingen av parterna får vägra att gå i saklig diskussion av tvistefrågan med motparten. *Syftet* med förhandlingar är givetvis att nå en *överens-*

kommelse. 5 § i lagen innehåller allmänna regler om gången av förhandling, hur förhandling skall påkallas, när sammanträde skall hållas och hur protokoll skall föras. En part har däremot *inte* någon *förpliktelse att träffa en uppgörelse*. Parten har alltså fullgjort sin förhandlingsskyldighet även om han vägrar att sluta kollektivavtal med motparten. Denna ståndpunkt har av arbetsdomstolen i en dom (1946 nr 46) framhållits som »en logisk nödvändighet i ett rättssystem som vårt, vilket icke genombrutit avtalsfrihetens princip genom bestämmelser om obligatorisk skiljedom i intressetvister.»

Förhandlingsskyldigheten kan också grundas på avtal. De flesta kollektivavtal innehåller klausuler om förhandlingsskyldighet. En utförlig förhandlingsordning finns i kap. II av Huvudavtalet mellan SAF och LO. Denna förhandlingsordning har kopierats av flera fack utanför huvudavtalets område.

Tidigare riksdagsbehandling m. m.

Föreningsrättsskydd för arbetssökande

Lagen om förenings- och förhandlingsrätt tillkom år 1936. Lagstiftningen kompletterades och fick i huvudsak sitt nuvarande innehåll genom ändringar som företogs år 1940. Därvid uppmärksammades frågan om föreningsrättsskydd för arbetssökande. En redogörelse härför finns i 2LU 1966: 74, i vilket utlåtande även redovisas riksdagsbehandlingen av en motion år 1951 angående innebörden av begreppet kränkning av föreningsrätten.

Vid 1966 års riksdag väcktes en motion med yrkande att riksdagen skulle begära förslag om sådan ändring i lagen om förenings- och förhandlingsrätt att föreningsrättsskyddet kom att gälla även för arbetssökande. Över motionsyrkandet avgavs yttranden av bl.a. SAF, LO, TCO och SACO. SAF, LO och SACO ställde sig avvisande till den ifrågasatta lagändringen. TCO ansåg att skäl kunde anföras för en närmare undersökning av frågan men fann det tveksamt om en utredning borde komma till stånd enbart för detta spörsmål. I sitt av riksdagen godkända *utlåtande* 1966: 74 anförde *andra lagutskottet*.

Frågan om en utvidgning av föreningsrätten i den riktning motionärerna begärt behandlades dels år 1940 i samband med revision av lagstiftningen om förenings- och förhandlingsrätt, dels år 1951 i anledning av väckta motioner. Vid båda tillfällena avvisades den ifrågasatta utvidgningen.

Enligt utskottets mening har lagstiftningen om föreningsrätt i stort sett fungerat på ett tillfredsställande sätt. Något behov av den lagändring motionärerna åsyftar kan inte sägas vara för handen. Skulle emellertid framdeles föreningsrättslagstiftningen tas upp i ett större sammanhang, kan den av motionärerna aktualiserade frågan komma att prövas. Med hänvisning till det sagda anser utskottet att motionerna i nu förevarande del inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

Motioner av samma innebörd återkom vid 1968 och 1969 års riksdagar. Motionerna avslogs med samma motivering som år 1966.

Frågor rörande uppsägningsskydd

Vid 1968 års höstriksdag behandlades motioner om bl. a. ökat skydd för arbetstagare mot obefogade uppsägningar och om uppsägningsskydd. Motionerna behandlades av *andra lagutskottet i utlåtandet nr 67*, som bl. a. innehåller en utförlig redovisning av riksdagens tidigare ställningstaganden i liknande frågor. I sitt utlåtande, som godkändes av riksdagen, anförde utskottet.

Utskottet har stor förståelse för det syfte som ligger bakom förevarande motioner, nämligen att skapa tryggare anställningsförhållanden och då särskilt för sådan arbetskraft som till följd av ålder eller handikapp har speciella svårigheter att få nya arbeten. Det är emellertid inte utan vidare givet att lagstiftning är den effektivaste metoden när det gäller att lösa ifrågavarande problem. I fråga om äldre och handikappade kan pekas på att alltför rigorösa skyddsbestämmelser för dessa grupper kan motverka arbetsgivarnas benägenhet att över huvud rekrytera sådan arbetskraft.

Riksdagen har, då den tidigare tagit ställning till frågor rörande uppsägningsskyddet, uttalat att ett uppsägningsskydd baserat på frivilliga överenskommelser var förenat med så betydande fördelar, att en lagstiftning på området icke borde aktualiseras förrän det ådagalagts att det ej var möjligt att avtalsvägen nå en godtagbar lösning av frågan. Riksdagen har vidare förutsatt att den avtalsmässiga regleringen av uppsägningsskyddet successivt skulle utsträckas.

Utskottet är alltjämt av den meningen att de förevarande frågorna bäst lämpar sig för en reglering avtalsvägen. Utvecklingen har också visat att parterna på arbetsmarknaden genom överenskommelser förmått skapa en ordning som ger arbetstagarna ett betydande skydd. Enligt utskottets uppfattning bör man fortsätta på den inslagna vägen att genom samförståndslösningar nå förbättringar i anställningstryggheten. Utskottet kan därför inte biträda motionsyrkandena om utredning beträffande lagstiftning på det ifrågavarande området.

Under fjolårets riksdag behandlade utskottet bl. a. en motion med yrkande om utredning av frågan om lagstiftning för att ge äldre och handikappade en tryggare arbetsanställning. I sitt av riksdagen godkända *utlåtande 1969: 14* hänvisade utskottet till sitt ovannämnda utlåtande år 1968 och erinrade om att statsrådet Geijer vid frågans behandling 1968 uttalat att regeringen avsåg att låta utreda hithörande frågor, därest det av löntagarorganisationerna skulle anses önskvärt eller omständigheterna i övrigt skulle ge anledning därtill. Med hänvisning till det anförda avstyrkte utskottet bifall till motionsyrkandet.

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 5 december 1969 har statsrådet Holmqvist tillkallat en utredning rörande ökad anställningstrygghet och vidgad behörighet för arbetsdomstolen. Utredningsuppdraget omfattar enligt direktiven bl. a. en allsidig undersökning av anställningstryggheten mot bakgrund av de särskilt för äldre arbetstagare betydande omställningsproblem på arbetsmarknaden, som de senaste årens strukturförändring i näringslivet medfört. Utredningen skall i första hand överväga frågor rörande lagreglerad uppsägningstid och någon form av avgångsersättning. Mot denna bakgrund skall de sakkunniga också till allsidig prövning ta upp frågan om skyddet mot obefogad uppsägning och överväga behovet att lagreglera uppsägningsskyddets grunderna och de rättsliga följderna av obefogad uppsägning.

Utgångspunkten för dessa överväganden skall enligt direktiven vara att principen om arbetsgivares rätt att utan skäl avskeda arbetstagare skall ersättas med en huvudregel om skydd mot obefogade uppsägningar.

Utskottet

I förevarande motion begärs en allsidig översyn av lagen om förenings- och förhandlingsrätt. Motionären tar upp flera frågor, som bör prövas vid en sådan översyn. I första hand nämns frågan om en utvidgning av det lagstadgade föreningsrättsskyddet till att gälla även arbetssökande. Även rätten att stå utanför en förening anser motionären böra lagfästas. Så föreslås vidare böra ske i fråga om arbetsgivares skyldighet att motivera avskedanden. Översynen bör också gälla frågan om lagreglerad »förhandlings- och avtalsrätt» för en facklig organisation som företräder viss mindre del av medlemmarna i en yrkesgrupp.

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen under senare år haft att ta ställning till olika motionsyrkanden med anknytning till lagen om förenings- och förhandlingsrätt.

Frågan om en utvidgning av föreningsrätten till att gälla även den som söker arbete har behandlats 1966, 1968 och 1969. Riksdagen avlog motionsyrkanden i frågan under uttalande att lagstiftningen om förenings- och förhandlingsrätt i stort sett fungerat tillfredsställande och att något behov av den ifrågasatta lagändringen inte kunde sägas vara för handen.

Enligt utskottets mening saknar riksdagen anledning att i år inta annan ståndpunkt i frågan. Inte heller i fråga om rätten att stå utanför en facklig organisation finner utskottet någon översyn av lagstiftningen vara motiverad.

Vad gäller spörsmålet om arbetsgivarens skyldighet att motivera uppsägningar vill utskottet hänvisa till att Kungl. Maj:t nyligen tillsatt en utredning rörande bl. a. ökad anställningstrygghet. Enligt direktiven skall utredningen allsidigt pröva frågan om skydd mot obefogade uppsägningar och därvid överväga behovet att lagreglera uppsägningsgrunderna och de rättsliga följderna av obefogade uppsägningar. Då utredningens arbete kan förutsättas komma att omfatta även det nu behandlade motionsuppslaget, torde syftet med motionen i denna del redan vara tillgodosett.

Motionskravet om en översyn i syfte att ge lagreglerad förhandlingsrätt för en facklig organisation, som företräder en mindre del av medlemmarna i en viss yrkesgrupp, ger utskottet anledning att erinra om innehållet i 4 § lagen om förenings- och förhandlingsrätt. Enligt denna bestämmelse tillkommer förhandlingsrätt bl. a. förening av arbetstagare, vari de ifrågavarande arbetstagarna är medlemmar. Redan med nuvarande lagstiftning är arbetsgivaren således skyldig att träda i förhandling med förening av arbetstagare, oberoende av huruvida föreningsmedlemmarna utgör en majoritet av sin yrkesgrupp eller ej. Detta innebär däremot inte någon skyldighet att sluta avtal, vilket i sin tur hänger samman med den avtalsfrihet som är en av grundvalarna för regleringen av förhållandet mellan parterna

på arbetsmarknaden. Någon anledning att rubba på denna ordning föreligger enligt utskottets mening inte. Utskottet avstyrker således motionskravet även i denna del.

Med hänvisning till det anförda får utskottet hemställa
att motionen II: 1040 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 5 maj 1970

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand (s), fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Dahlberg (s), Wanhainen (s), Österdahl (fp), Andreasson (cp) och Blomquist (m);

från andra kammaren: fröken Sandell (s), herrar Gustavsson i Alvesta (cp)*, Fredriksson (s), Nordberg (s), Nilsson i Kalmar (s), Aldén (s), Åkerlind (m) och Romanus (fp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av fru *Hamrin-Thorell* (fp), herrar *Österdahl* (fp), *Blomquist* (m), *Akerlind* (m) och *Romanus* (fp), som ansett

dels att det avsnitt av utskottets yttrande, som börjar på s. 6 med orden »Riksdagen har» och slutar på s. 7 med orden »denna del», bort ersättas med text av följande lydelse:

»Riksdagen har vid ett flertal tillfällen under senare år avslagit motioner med yrkanden att föreningsrättsskyddet skulle utsträckas att gälla även arbetssökande. Därvid har riksdagen uttalat bl. a. att frågan kunde komma att prövas, om föreningsrättslagstiftningen framdeles togs upp i ett större sammanhang.

Enligt utskottets mening är tiden nu mogen att företaga en allsidig översyn av lagen om förenings- och förhandlingsrätt. Som motionären framhåller finns flera skäl, som talar för detta. I första hand kan nämnas den redan förut aktualiserade frågan om föreningsrättsskydd för den som söker arbete. Den princip, som ligger bakom bestämmelserna om rätten att tillhöra och utnyttja medlemskap i en facklig organisation, bör rimligtvis gälla oberoende av huruvida det föreligger ett anställningsförhållande eller ej.

Ytterligare en viktig fråga, som bör prövas i detta sammanhang, gäller förhandlingsrätten för en facklig organisation, som företräder viss mindre del av medlemmarna i en yrkesgrupp. Enligt 4 § lagen om förenings- och förhandlingsrätt till-

kommer visserligen förhandlingsrätt bl. a. »förening av arbetstagare, vari de ifrågavarande arbetstagarna är medlemmar». Formellt föreligger sålunda skyldighet för en arbetsgivare att träda i förhandling med en arbetstagarförening, oberoende av hur många medlemmar inom ifrågavarande yrkesgrupp föreningen företräder. I praktiken innebär dock nuvarande ordning ofta att fackliga organisationer som företräder minoritetsgrupper inte får förhandla på lika villkor som majoritetsorganisationen utan har att i efterhand antaga eller förkasta ett träffat avtal. Mot denna bakgrund synes det angeläget att lagstiftningsvägen åstadkomma en närmare precisering av förhandlingsrättens innebörd.

Den samlade översynen av lagen om förenings- och förhandlingsrätt bör också ske i syfte att åstadkomma en närmare överensstämmelse med andra länders lagstiftning och internationella överenskommelser på området.

Utskottet är inte berett att ta ställning till de övriga förslag som framförts i motionen, men utgår från att de, i den mån de inte redan är föremål för utredning, kommer att behandlas vid den allmänna översyn av föreningsrättslagstiftningen som utskottet förordar.»

dels ock att utskottet bort hemställa

»att riksdagen i anledning av förevarande motion, II: 1040, i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening ger till känna vad utskottet anfört».