



## Åtgärder med anledning av Lavaldomen

---

### Till arbetsmarknadsutskottet

Arbetsmarknadsutskottet har den 19 januari 2010 beslutat att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig i frågan om något av lagförslagen i proposition 2009/10:48 Åtgärder med anledning av Lavaldomen begränsar fri- och rättigheter på ett sådant sätt att 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen är tillämpligt.

Utskottet har inhämtat yttrande från Lagrådet.

# Utskottets överväganden

## Det särskilda lagstiftningsförfarandet

Enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen ska förslag till lag som avser en rad fri- och rättigheter eller till lag om ändring eller upphävande av sådan lag om det inte avslås av riksdagen vila i minst tolv månader på yrkande av minst tio av riksdagens ledamöter. Riksdagen får dock anta förslaget direkt om minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet.

Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens vidkommande huruvida tredje stycket är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag (2 kap. 12 § femte stycket)

Enligt 4 kap. 11 § riksdagsordningen får konstitutionsutskottet inte avge förklaring att 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen inte är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag utan att Lagrådet har yttrat sig.

Om det finns ett yrkande enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen att ett lagförslag ska vila i minst tolv månader, och om lagförslaget vid omröstningen inte uppnår den majoritet av fem sjättedelar av de röstande som krävs enligt denna bestämmelse i regeringsformen för omedelbart antagande av förslaget, ska förslaget enligt tilläggsbestämmelsen 5.4.1 i riksdagsordningen hänvisas till konstitutionsutskottet för prövning enligt femte stycket i nämnda paragraf i regeringsformen om vilandeförfarandet är tillämpligt i fråga om lagförslaget. Om konstitutionsutskottet har förklarat att förfarandet är tillämpligt ska riksdagen på nytt pröva om förslaget kan avslås eller omedelbart antas.

När det gäller riksdagsförfarandet i lagstiftningsärenden om rättighetsbegränsningar framhöll Rättighetsskyddsutredningen (SOU 1978:32, s. 101) att om det aktuella förslaget bereds i något annat utskott än konstitutionsutskottet kan det vara ändamålsenligt att detta utskott under beredningen inhämtar konstitutionsutskottets yttrande i frågan. Om konstitutionsutskottet sålunda redan har yttrat sig behövs givetvis ingen ny remiss dit (dvs. vid kammarbehandlingen). Någon uttrycklig föreskrift behövdes inte. Ett i vederbörlig ordning framställt yrkande att förslaget ska vila får, om konstitutionsutskottet redan har förklarat att förslaget angår rättighetsbegränsning, självfallet den konsekvensen att förslaget kan antas omedelbart endast med fem sjättedels majoritet. Utredningen framhöll vidare att om konstitutionsutskottet å andra sidan vid sin prövning kommit fram till att förslaget inte angår begränsning av ifrågavarande slag, något som förutsätter att Lagrådet har yttrat sig i frågan, ska uppskovsyrkandet inte föranleda någon åtgärd, utan talmannen ska omedelbart föredra förslaget för avgörande enligt allmänna regler.

## Fri- och rättigheter som omfattas av det särskilda förfarandet

Det skydd som i 2 kap. regeringsformen ges för fri- och rättigheter gäller gentemot "det allmänna". Detta anges uttryckligen i flera av kapitlets paragrafer, bl.a. 1 §, men är även fallet i fråga om några andra paragrafer. Bestämmelsen i 17 § om rätt till stridsåtgärder kan ses som undantag från denna regel.

Bland de fri- och rättigheter som varje medborgare är tillförsäkrad gentemot det allmänna och som omfattas av det särskilda lagstiftningsförfarandet finns föreningsfriheten: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen). Däremot omfattas inte den rättighet som anges i 2 kap. 17 § regeringsformen och som innebär att förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare har rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om inte annat följer av lag eller avtal.

I grundlagskommentaren (Holmberg m.fl., andra upplagan, s. 164) framhålls att föreskriften om facklig konflikträtt infördes i regeringsformen efter förslag i motioner vid 1973 års riksmöte. Det rättsliga skydd som paragrafen ger är enligt kommentaren inte särskilt starkt. Inom Fri- och rättighetsutredningen väcktes ett förslag om att skyddet skulle stärkas, men tanken rön-te ringa förståelse hos arbetstagarnas fackliga organisationer.

Det särskilda förfarandet för rättighetsbegränsande lagstiftning infördes på förslag av Rättighetsskyddsutredningen (SOU 1978:34). I specialmotiveringen till författningsförslagen framhöll utredningen beträffande föreningsfriheten (s. 186) att föreningsrättsspörsmål mellan staten som arbetsgivare och dess arbetstagare faller vid sidan av föreningsskyddet i 2 kap. regeringsformen. Inte heller berörs detta föreningsfrihetsskydd t.ex. av lagstiftningsåtgärder för att avbryta fackliga stridsåtgärder, vare sig lagen utformas som en tjänstepliktslag eller som en lag som förnyar giltigheten av ett utlupet kollektivavtal. Inte heller den lagstiftning som ger vissa organisationer en viss förmånsställning berör regeringsformens föreningsfrihetsskydd (för andra konkurrerande organisationer). Exempel på sådan lagstiftning förekommer på arbetsmarknaden och hyresmarknaden. Sådana bestämmelser som nämnts omfattas alltså enligt utredningen inte av det särskilda beslutsförfarandet. Utredningen underströk att den fackliga konflikträtten överhuvudtaget inte omfattas av detta.

Rättighetsskyddsutredningen diskuterade särskilt frågan om lagstiftning om den fackliga konflikträtten skulle komma i fråga för det särskilda beslutsförfarandet (SOU 1978:34, s. 72). I och för sig skulle man enligt utredningen kunna låta lagstiftning av detta slag som är av mer stadigvarande karaktär vara omfattad av ett särskilt beslutsförfarande. Som exempel på en sådan lag pekade utredningen på reglerna om fredsplikt i medbestämmandelagen. Utredningen framhöll emellertid att erfarenheterna visat att statsmakterna undantagsvis anser det nödvändigt att avbryta pågå-

ende stridsåtgärd genom lag. Det senaste exemplet var då Saco/SR-konflikten 1971. Skulle en sådan lag över huvud taget vara meningsfull måste den kunna beslutas snabbt. Rättighetsskyddsutredningen ansåg därför att en lag som begränsar den fackliga konflikträtten inte ska behöva beslutas med särskilt förfarande enbart på denna grund.

Rättighetsskyddskommitténs förslag fördes i allt väsentligt fram till riksdagen (prop. 1978/79:195). Konstitutionsutskottet framhöll att vad som anförts i Rättighetsskyddsutredningens betänkande och i propositionen om det nya lagstiftningsförfarandet och dess tillämplighet i olika fall enligt utskottets mening borde ge god vägledning för kommande praxis (bet. 1978/79:39 s. 9).

## Regeringens förslag i proposition 2009/10:48

I propositionen föreslås att en facklig stridsåtgärd mot en utländsk arbetsgivare i syfte att få till stånd ett kollektivavtal för arbetstagare som utstationeras i Sverige får vidtas endast under vissa förutsättningar. De villkor som krävs av den svenska arbetstagarorganisationen ska (1) motsvara villkoren i ett centralt branschavtal som tillämpas i Sverige på motsvarande arbetstagare, (2) bara avse minimilön eller andra minimivillkor på vissa områden, och (3) vara förmånligare för arbetstagarna än det som följer av lag. En sådan stridsåtgärd får inte vidtas om arbetsgivaren visar att arbetstagarna redan har villkor som är minst lika förmånliga som minimivillkoren i ett svenskt, centralt branschavtal. En stridsåtgärd som vidtas trots att dessa förutsättningar inte är uppfyllda ska anses olovlig enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Arbetsmiljöverket ska hjälpa till med information om kollektivavtalsvillkor som kan komma att bli tillämpliga vid en utstationering. En arbetstagarorganisation ska lämna in sådana kollektivavtalsvillkor till Arbetsmiljöverket som organisationen kan komma att gå till strid för. En utstationerande arbetsgivare ska inte behöva följa arbetstidslagstiftningens bestämmelser om att arbetstagarna ska få besked om ändringar i arbetstidens förläggning minst två veckor i förväg. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2010.

Regeringens föreslår en ändring i 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen). Ändringen innebär att utstationerande arbetsgivare inte behöver tillämpa arbetstidslagstiftningens bestämmelser om att arbetstagarna ska få besked om ändringar i arbetstidens förläggning en viss tid i förväg.

I en ny 5 a § föreslås en reglering av rätten att vidta fackliga stridsåtgärder i syfte att genom kollektivavtal få till stånd en reglering av villkoren för arbetstagare som en utländsk arbetsgivare utstationerar i Sverige. Paragrafen har i huvudsak utformats i enlighet med Lagrådets förslag. Den anger vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en stridsåtgärd ska få vidtas.

I 9 § föreslås en ändring som innebär att Arbetsmiljöverket får en skyldighet att hjälpa till med information om kollektivavtalsvillkor som en svensk arbetstagarorganisation kan komma att kräva med stöd av stridsåtgärder enligt 5 a § och om kollektivavtalsvillkor som annars kan komma att bli tillämpliga.

I en ny 9 a § föreslås en bestämmelse om att en arbetstagarorganisation ska ge in kollektivavtalsvillkor till Arbetsmiljöverket som organisationen kan komma att kräva med stöd av stridsåtgärder i enlighet med 5 a §.

Regeringen föreslår vidare ändringar i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, förkortad MBL. I en ny 41 c § föreslås en bestämmelse om att en stridsåtgärd som vidtas i strid mot 5 a § utstationeringslagen är olovlig. Det innebär bl.a. att medbestämmandelagens skadeståndsregler är tillämpliga vid sådana stridsåtgärder. I en ny 42 a § föreslås en bestämmelse som innebär att organisationernas ansvar för fredsplikten enligt 42 § första stycket gäller inte bara då medbestämmandelagen är direkt tillämplig på arbetsförhållandena utan även när en stridsåtgärd vidtas mot en arbetsgivare som utstationerar arbetstagare i Sverige enligt utstationeringslagen (då MBL normalt inte är direkt tillämplig på arbetsförhållandena).

Slutligen föreslår regeringen i propositionen en ändring i 2 kap. 1 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister som innebär att Arbetsdomstolen ska vara behörig att ta upp och avgöra en tvist om en sådan stridsåtgärd som avses i 41 c § medbestämmandelagen.

## Europakonventionen och föreningsfriheten

De nu föreslagna bestämmelserna i 5 a § och 9 a § i utstationeringslagen samt i 41 c §, 42 § och 42 a § medbestämmandelagen har betydelse för de fackliga organisationernas möjligheter att teckna kollektivavtal och vidta stridsåtgärder.

Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift ej meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I samband med införandet av denna bestämmelse underströk konstitutionsutskottet (bet. 1993/94:KU24 s. 19) att en allmän tolkningsprincip är att våra författningar är förenliga med våra internationella åtaganden och att de därför ska tolkas i fördragsvänlig anda, s.k. fördragskonform tolkning. I propositionen (prop. 1993/94:117) framhöll regeringen att en inkorporering av Europakonventionen syftade till att förstärka medborgarnas fri- och rättighetsskydd. Detta syfte tillgodosågs genom att i den mån det skydd som konventionen nu eller i framtiden ger är starkare än det som följer av regeringsformens fri- och rättighetsskydd eller av allmänna rättsprinciper det i praktiken är konventionens bestämmelser som ska tillämpas. Ur medborgarens perspektiv innebär en inkorporering att han är

berättigad till det skydd som såväl grundlagen som konventionen ger. Lagstiftaren är bunden att iakttä de begränsningar som följer såväl av grundlagen som av konventionen. Regeringen pekade på att genom den vidare rättsutvecklingen hos konventionsorganen kunde en i konventionen given rättighet komma att preciseras på ett sätt som medför att skyddet går längre än motsvarande regel i grundlagen.

Enligt artikel 11:1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Enligt 11:2 får utövandet av dessa rättigheter inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.

Rätten att strejka har ansetts inte vara garanterad genom artikel 11 (Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeiskt perspektiv*, tredje upplagan, 2007, s. 419). Enligt Danelius är det som skyddas fackföreningars rätt att företräda medlemmarnas intressen på ett effektivt sätt. Strejk kan i detta sammanhang vara en viktig metod, men det finns också andra medel att främja detta ändamål (*Schmidt och Dahlström mot Sverige* samt kommissionens mål 10365/83 *mot Tyskland*). I *Unison mot Förenade Konungariket* hade en av en fackförening utlyst strejk förbjudits av domstol, och detta ansågs i Europadomstolen inte strida mot artikel 11, eftersom det fanns andra möjligheter fackföreningen att verka för medlemmarnas intressen. På motsvarande sätt hade i *Federation of Offshore Workers' Trade Unions m.fl. mot Norge* en strejk på oljeplattformarna avbrutits genom tvångsmedling, och detta ansågs som en proportionerlig åtgärd som inte stred mot artikel 11.

Efter det att boken *Mänskliga rättigheter i europeiskt perspektiv* gavs ut 2007 har Europadomstolen meddelat ett par domar som berör strejkrätten.

Domstolen framhöll i fallet *Demir och Baykara mot Turkiet* (30 november 2008) att rätten att kollektivavtalsförhandla med arbetsgivaren ingår som ett väsentligt element i den fackliga föreningsfriheten och att den följaktligen skyddas av den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Mot denna bakgrund bedömde domstolen att den aktuella arbetstagarorganisationen hade rätt att engagera sig i kollektivavtalsförhandlingar med arbetsgivaren. Denna rättighet utgjorde en del förbunden med rättigheten att engagera sig i fackföreningsaktiviteter så som de skyddas av artikel 11 i konventionen.

I målet *Enerji Yapi-Sol mot Turkiet* (21 april 2009) anknöt domstolen till den nyssnämnda domen och förde därvid ett resonemang kring förhållandet mellan artikel 11 och rätten att vidta konfliktåtgärder.

I detta fall anser domstolen på grundval av dessa principer att den sökande fackföreningen har påverkats direkt av det aktuella cirkuläret och att fackföreningen kan hävda att utövandet av dess föreningsfrihet har kränkts. Domstolen noterar att cirkulär nr 1996/21 förbjöd tjänstemän att delta i en nationell strejkdag organiserad inom ramen för det aktuella fackförbundets (Förbundet för offentliga sektorns fackföreningar) planerade åtgärder för att offentliganställda skulle tillerkännas rätt till kollektivavtal. De som deltog i den nationella strejkdagen blev föremål för disciplinära åtgärder (se punkten 9 ovan i domen). Villkoren i konventionen kräver att lagen bör tillåta fackföreningar att, på ett sätt som inte strider mot artikel 11, agera för att tillvarata sina medlemmars intressen, jfr Schmidt och Dahlström mot Sverige, 6 februari 1976, §§ 34 och 36, serie A nr 21; Syndicat National de la Police Belge mot Belgien, 27 oktober 1975, § 39, Serie A nr 18, Svenska Lokmannaförbundet mot Sverige, 6 februari 1976, § 40, Serie A nr 20). Strejk gör det möjligt för en fackförening att göra sin röst hörd och är en viktig aspekt när det gäller skyddet av fackliga intressen (Schmidt och Dahlström, a.a. § 36). Domstolen konstaterar också att strejkrätten är erkänd av Internationella arbetstagarorganisationens (ILO) tillsynsorgan som en förbunden del av föreningsrätten som skyddas av konventionen C87 ILO angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten (för domstolens överväganden när det gäller internationella regler vid sidan av konventionen se Demir och Baykara, ovan citerat). Domstolen påminner om att Europeiska sociala stadgan också erkänner strejkrätten som ett medel att säkerställa att rätten till kollektivavtalsförhandlingar kan utnyttjas effektivt. Därför avvisar domstolen regeringens invändning.

Genom Lissabonfördraget har det införts en bestämmelse i EU-fördraget om att unionen ska ansluta sig till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 6.2). Lissabonfördraget innebär vidare att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande. Enligt artikel 12. 1 i stadgan har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet på alla nivåer, särskilt på det politiska, fackliga och medborgerliga området, vilket innebär rätten för var och en att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Enligt artikel 28 har arbetstagare och arbetsgivare eller deras respektive organisationer i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis rätt att förhandla och ingå kollektivavtal på lämpliga nivåer och att i händelse av intressekonflikter tillgripa kollektiva åtgärder för att försvara sina intressen, inbegripet strejk.

## Yttrande från Lagrådet

Utskottet beslutade den 2 februari 2010 att inhämta yttrande från Lagrådet.

Lagrådet yttrade sig den 8 februari 2010 avgett yttrande, se *bilagan*.

Sammanfattningsvis anser Lagrådet att reglerna om det särskilda beslutsförfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen ska tolkas mot bakgrund av den inhemska reglering som finns i regeringsformen. Därvid är att märka att rätten till fackliga stridsåtgärder regleras i 2 kap. 17 § regeringsformen och således inte inom ramen för föreningsfriheten i 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen. Eftersom 17 § inte nämns i första stycket av 2 kap. 12 § regeringsformen, kan rätten till fackliga stridsåtgärder inte anses ingå bland de fri- och rättigheter som kan föranleda att en lagstiftning som angår denna rätt ska anses höra under 12 §.

## Konstitutionsutskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet har inhämtat yttrande från Lagrådet i syfte att kunna avge en förklaring i frågan om 2 kap. 12 § tredje stycket är tillämpligt i fråga om de aktuella lagförslagen. I förarbetena (SOU 1978:34, s. 101) framhålls det ändamålsenliga i att ett annat utskott under beredningen inhämtar konstitutionsutskottets yttrande i frågan. Det förhållandet att yttrande från Lagrådet kan inhämtas under konstitutionsutskottets beredning av ett yttrande och före ett yrkande om att lagförslag ska vila, har förutsetts i förarbetena och kan enligt utskottets mening inte anses innebära att Lagrådets yttrande får en annan betydelse än om det inhämtats först sedan yrkandet i kammaren framställts.

Lagrådet har i sitt yttrande framhållit att rätten till fackliga stridsåtgärder inte kan anses ingå bland de fri- och rättigheter som kan föranleda att en lagstiftning som angår denna rätt ska anses höra under 2 kap. 12 § regeringsformen. Innebörden av detta är enligt konstitutionsutskottets bedömning att 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen inte kan anses tillämpligt på 5 a § förslaget till lag om ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare samt hela förslaget till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Stockholm den 11 februari 2010

På konstitutionsutskottets vägnar

*Berit Andnor*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Andreas Norlén (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Cecilia Wigström i Göteborg (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Tenje (m), Marianne Berg (v), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp), Sinikka Bohlin (s) och Tone Tingsgård (s).

## Avvikande mening

### **Åtgärder med anledning av Lavaldomen (s, v, mp)**

Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Mikael Johansson (mp), Sinikka Bohlin (s) och Tone Tingsgård (s) anför:

Lagrådets yttrande kan enligt vår mening inte tolkas på annat sätt än att Lagrådet inte har yttrat sig om tillämpligheten av 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen på någon del av de aktuella lagförslagen. Konstitutionsutskottet kan därför inte i ett yttrande till arbetsmarknadsutskottet förklara att 2 kap. 12 § tredje stycket inte är tillämpligt eftersom en förutsättning för detta är att Lagrådet har yttrat sig i denna del.

# Bilaga

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-02-08

**Närvarande:** F.d. regeringsrådet Rune Lavin, justitierådet Ella Nyström och f.d. justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren.

### **Åtgärder med anledning av Lavaldomen**

Konstitutionsutskottet har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande i frågan om 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen är tillämpligt på lagförslagen i regeringens proposition 2009/10:48 Åtgärder med anledning av Lavaldomen. Propositionen innehåller förslag till

1. lag om ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare,
2. lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,
3. lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Frågan har inför Lagrådet föredragits av utskottsrådet Åse Matz, biträdd av kansliråden Håkan Lundquist och Tommy Larsson.

Frågan föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Konstitutionsutskottet har vid sitt beslut att inhämta Lagrådets yttrande fogat dels en kanslipromemoria som upprättats i ärendet men som utskottet ännu inte tagit ställning till, dels en promemoria som ingetts till utskottet av de ledamöter som tillhör s.

### Lagrådets behörighet

Det förfarande som anges i tredje stycket av 2 kap. 12 § regeringsformen (RF) regleras i vissa hänseenden närmare i riksdagsordningen (RO). Lagrådet konstaterar med avseende på bestämmelsen i 5 kap. 1 § andra stycket RO att förfarandet i riksdagen inte nått det stadium att arbetsmarknadsutskottet avgett ett betänkande över förslagen, vilket anmälts i kammaren. Det finns naturligtvis då inte heller något yrkande enligt 2 kap. 12 § tredje stycket RF att lagförslagen ska vila i minst tolv månader. Konstitutionsutskottets handläggning av ärendet kan till följd härav inte anses formellt gälla en prövning enligt 2 kap. 12 § femte stycket RF och föranleda att Lagrådets hörande skulle vara obligatoriskt enligt 4 kap. 11 § tredje stycket RO.

Eftersom konstitutionsutskottets framställning inte angår någon granskning av lagförslag utan gäller inhämtande av yttrande över tillämpligheten av en grundlagsbestämmelse, anser Lagrådet sig inte ha någon skyldighet enligt 8 kap. 18 § RF att yttra sig i den fråga som framställningen innehåller. De lagförslag som den ifrågavarande propositionen innehåller har för övrigt redan granskats av Lagrådet.

Av 4 kap. 11 § första stycket första meningen RO framgår att en statlig myndighet som regel ska lämna upplysningar och avge yttrande, då ett riksdagsutskott begär det. Lagrådet har, som framgår av dess yttrande i bet. 2007/08:JuU24 s. 25 ff. (om ärendet, se också Lavin, Lagrådet och den offentliga rätten 2007–2009 s. 29, 30 f.), ansett att Lagrådet såsom statlig myndighet i princip har en skyldighet att avge ett yttrande enligt den anmärkta bestämmelsen i 4 kap. 11 § första stycket RO. I det följande kommer Lagrådet att avge sitt yttrande med anledning av denna bestämmelse.

### Den till Lagrådet hänskjutna frågan

Den fråga som konstitutionsutskottet hänskjutit till Lagrådet för yttrande preciserar inte närmare i vilka hänseenden Lagrådet ska yttra sig över tillämpligheten av 2 kap. 12 § tredje stycket RF på de ifrågavarande lagförslagen. Av den kanslipromemoria som fogats vid utskottets beslut framgår, vilket föredragningen i Lagrådet också bidrog till, att frågan närmare besett gäller huruvida begreppet föreningsfrihet i 2 kap. 1 § första stycket 5 RF kan anses innefatta rätten att vidta fackliga stridsåtgärder. Om så ansågs vara fallet, skulle bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket RF kunna bli tillämpliga.

I 2 kap. RF görs en klar åtskillnad mellan föreningsfrihet och rätten att vidta fackliga stridsåtgärder. I 1 § första stycket definieras föreningsfriheten som en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. I 17 § (ursprungligen 5 §) föreskrivs att förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om annat ej följer av lag eller avtal. Den sistnämnda bestämmelsen tillkom ursprungligen på initiativ av konstitutionsutskottet (KU 1973:26 s. 51 f.). Hur den i 17 § upptagna rättigheten förhåller sig till föreningsfriheten i 1 § tycks inte ha berörts i detta sammanhang. Rättighetsskyddsutredningen var emellertid mycket tydlig på denna punkt. Utredningen förklarade således att den fackliga konflikträtten såsom skild från föreningsfrihetsskyddet inte omfattades av det särskilda beslutsförfarandet (SOU 1978:34 s. 72, 186).

I Europakonventionen regleras föreningsfriheten i artikel 11. I artikelns första punkt föreskrivs att var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. I en andra punkt föreskrivs bl.a. att utövandet av dessa

rättigheter inte får underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

I kanslipromemorian hänvisas till domar av Europadomstolen den 12 november 2008 och den 21 april 2009 i målen *Demir and Baykara v. Turkey* (Appl. Nr 34503/97) respektive *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie* (Requete no 68959/01). Domstolen har i det förstnämnda fallet klargjort att rätten att kollektivavtalsförhandla med arbetsgivaren ingår som ett väsentligt element i den fackliga föreningsfriheten och att den följaktligen skyddas av Europakonventionen. I det andra fallet har domstolen kommit att bedöma strejkrätten för offentliganställda mot bakgrund av föreningsfriheten och mötesfriheten. Vad som slutligen torde ha föranlett domstolen att i fallet förklara att en kränkning av artikel 11 skett var att den begränsning som förelåg i form av ett sanktionerat förbud för de offentliganställda att delta i en strejk inte hade visats vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle (jfr andra punkten i artikel 11).

Notabelt är att Europakonventionen saknar en uttrycklig föreskrift om rätten att vidta fackliga stridsåtgärder. Det kan därför förefalla naturligt att domstolen prövar frågor härom i anslutning till artikel 11 i konventionen.

Frågan i Europadomstolens fall har varit huruvida vissa personers föreningsfrihet enligt artikel 11 kan anses ha kränkts i ett konkret fall, medan frågan i Lagrådets aktuella ärende gäller vilken omfattning det särskilda beslutsförfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket RF kan anses ha. Frågorna är av olika beskaffenhet och det förhåller sig också så att de i konventionen förekommande termerna, uttrycken och

begreppen – såsom de preciseras av Europadomstolen – inte kan styra tillämpningen eller tolkningen av ett rättsinstitut i regeringsformen som saknar ett adekvat samband med konventionens fri- och rättighetsregler. Jfr Regeringsrättens yttrande i RÅ 2002 ref. 25. Även om Europadomstolens ovan anmärkta avgöranden skulle kunna tolkas så att rätten till fackliga stridsåtgärder utgör en del av den föreningsfrihet som regleras i artikel 11 i Europakonventionen, kan detta inte anses ha någon betydelse vid bestämmandet av tillämpningsområdet för det särskilda beslutsförfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket RF. Någon konflikt med Europakonventionen kan inte heller uppstå av den anledningen att konventionen väl innehåller regler som blir tillämpliga vid handläggningen av ärenden om påstådda kränkningar av föreningsfriheten men saknar bestämmelser om existensen eller omfattningen av nationella beslutsordningar för parlament.

#### Lagrådets ställningstagande

Sammanfattningsvis anser Lagrådet att reglerna om det särskilda beslutsförfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket RF ska tolkas mot bakgrund av den inhemska reglering som finns i regeringsformen. Därvid är att märka att rätten till fackliga stridsåtgärder regleras i 2 kap. 17 § RF och således inte inom ramen för föreningsfriheten i 2 kap. 1 § första stycket 5 RF. Eftersom 17 § inte nämns i första stycket av 2 kap. 12 § RF, kan rätten till fackliga stridsåtgärder inte anses ingå bland de fri- och rättigheter som kan föranleda att en lagstiftning som angår denna rätt ska anses höra under 12 §.