

Regeringens skrivelse

1984/85: 155

om gränsdragningen mellan tryckfrihet och medbestämmande;

beslutad den 21 mars 1985.

Regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

ANNA-GRETA LEIJON

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Regeringen anmäler betänkandet (Ds A 1984: 4) Tryckfrihet och medbestämmande som har tillkommit i enlighet med riksdagens begäran (AU 1981/82: 2, rskr 40). Enligt regeringens mening krävs f. n. ingen lagstiftning för att tydligare ange gränsdragningen mellan den grundlagsfästa tryckfriheten och reglerna om medbestämmande i arbetslivet.

Utdrag

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL

vid regeringssammanträde

1985-03-21

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Leijon

Skrivelse om gränsdragningen mellan tryckfrihet och medbestämmande

1 Bakgrund

Tryckfrihetsförordningen (TF) innehåller grundläggande bestämmelser till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Bl. a. finns regler som tar sikte på en utgivares befogenhet att bestämma över innehållet i en periodisk skrift (5 kap. 3 §). Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) innehåller regler om arbetstagarinflytande på alla frågor som faller inom ramen för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Genom 2 § MBL begränsas emellertid denna lags tillämpningsområde med avseende på vissa angivna typer av verksamheter, däribland sådana som berörs av de grundlagsfästa tryckfrihetsprinciperna (jfr prop. 1975/76: 105, bil. 1, s. 210 o 329 ff). Bestämmelsen har följande lydelse.

2 § Arbetsgivares verksamhet som är av religiös, vetenskaplig, konstnärlig eller annan ideell natur eller som har kooperativt, fackligt, politiskt eller annat opinionsbildande ändamål undantages från lagens tillämpningsområde såvitt avser verksamhetens mål och inriktning.

I en motion till riksdagen under 1980/81 års riksmöte (nr 1810) begärdes en utredning för att undanröja den oklarhet som motionärerna ansåg föreligga om tolkningen av 2 § MBL i förhållande till TF. Motionen behandlades av arbetsmarknadsutskottet, som inhämtade yttranden över motionen från vissa remissinstanser och från konstitutionsutskottet. I sitt betänkande (AU 1981/82: 2) uttalade arbetsmarknadsutskottet att det fanns anledning att utreda hur MBL och TF förhåller sig till varandra och att regeringen borde få överväga formerna för utredningsarbetet. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1981/82: 40).

Mot bakgrund av riksdagens beslut tillkallade dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet tre särskilda utredare¹ för att utreda förhål-

¹ Justitieombudsmannen Per-Erik Nilsson, sammankallande, numera justitierådet Olof Bergqvist och hovrättslagmannen Erik Holmberg.

landet mellan TF och MBL. Utredarna har lagt fram betänkandet (Ds A 1984: 4) *Tryckfrihet och medbestämmande*. Betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. I en sammanfattning av betänkandet anför utredarna följande.

Vårt uppdrag har gällt att utreda förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen (TF) och lagen om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen, MBL). Vi har haft att särskilt analysera hur långt de arbetsrättsliga reglerna i MBL sträcker sig i olika hänseenden med tanke på de i grundlag fastlagda principerna för tryckfriheten. De rättsliga problemen på detta område kretsar i mycket kring 2 § MBL. Där föreskrivs att arbetsgivares verksamhet som är av religiös, vetenskaplig, konstnärlig eller annan ideell natur eller som har kooperativt, fackligt, politiskt eller annat opinionsbildande ändamål undantas från MBL:s tillämpningsområde såvitt avser verksamhetens mål och inriktning. Innebörden av detta lagrum för tidningspressens och andra massmediers del har alltsedan MBL kom till varit föremål för debatt.

Vi redogör först för bakgrunden till utredningsuppdraget och för huvudlinjerna i debatten om förhållandet mellan TF och MBL. Vi diskuterar också något vad som allmänt sett kan uppnås genom en sådan rättslig utredning som vi har fått i uppdrag att göra, när vi inte har något annat material att stödja oss på än lagtext, förarbeten och några enstaka avgöranden av arbetsdomstolen.

Betänkandet har sin tyngdpunkt i en rättslig analys av förhållandet mellan TF och MBL och av 2 § MBL.

Vi tar först upp några *tryckfrihetsrättsliga* frågor. Huvudfrågan är i vad mån och på vad sätt TF har direkt rättslig betydelse för arbetstagarnas medbestämmanderätt enligt MBL. Drar TF upp en gräns för medbestämmanderätten, oberoende av vad som föreskrivs i MBL?

Enligt vår mening är det inte möjligt att dra några mer bestämda slutsatser i fråga om tillämpligheten av MBL och utrymmet för medbestämmandeavtal från tryckfrihetsrättsliga utgångspunkter. Inte minst är det oklart vilket utrymme som kan finnas för bestämmelser i lag eller avtal om mer vittgående fackliga befogenheter inom t. ex. tidningspressens område än dem som MBL nu föreskriver. Det syns oss knappast möjligt att göra gällande att TF skulle utgöra ett hinder t. ex. mot primär förhandlingsskyldighet enligt 11 § eller informationsskyldighet enligt 19 § MBL när det gäller redaktionella frågor och beslut. Inte heller kan man hämta stöd i TF för något slags grundsats om tidningsföretagets (ägarrens) fulla suveränitet i förhållande till de anställda och deras fackliga organisationer över alla beslut som kan betecknas som redaktionella.

Vi gör därefter en analys från *arbetsrättsliga utgångspunkter*. Vi konstaterar då inledningsvis att Svenska Journalistförbundet (SJF) har begärt att få träffa avtal med Tidningarnas Arbetsgivareförening (TA) om *redaktionellt medinflytande* och att SJF har redovisat vissa principiella skäl för detta. Vi har sammanfattat dessa skäl på detta sätt.

En allmän utgångspunkt är uppfattningen att det är journalistikens uppgift att oberoende och kritiskt söka sanningen i läsarnas tjänst och att det är tidningsföretagens och deras anställda journalisters gemensamma sak att se till att denna uppgift fullgörs. Ett avtal om redaktionellt medinflytande mellan tidningsföretagen och journalisternas fackliga organisation bör tjäna som en garanti i läsarnas/all-

mänhetens intresse för att pressen fullgör sina uppgifter i det demokratiska samhället. En ökad demokratisering inom tidningarna har i detta sammanhang en viktig roll att spela. I utredningar och debatt om samhällets presspolitik har definierats fyra huvudsakliga uppgifter för pressen: pressen skall ge en god information om förhållanden och skeenden i samhället, fritt kommentera sådana förhållanden och skeenden, kritiskt granska myndigheters och andra makthavares förehavanden och främja kommunikationen mellan olika grupper. Det är garantier för fullgörandet av dessa uppgifter som ett avtal om redaktionellt medinflytande skall skapa. Den gemensamma utgångspunkten skall därvid vara den s. k. liberala pressideologin. Tidningsföretagens intresse att få behålla tidningarnas politiska linje skall respekteras och parterna skall gemensamt slå vakt om utgivarens exklusiva publiceringsansvar och skydda den redaktionella integriteten från olika slag av påtryckningar. Något krav på inflytande över utövandet av "den fria kommentarrätten" ställs inte. Däremot bör genom avtalet om redaktionellt medinflytande tidningsföretagen bindas vid den av dem själva ofta proklamerade principen om saktlighet och objektivitet i nyhetsförmedlingen.

Vi ställer då först frågan om ett anspråk på redaktionellt medinflytande i den mening som åsyftas av SJF *över huvud kan grundas på MBL*.

Enligt 1 § MBL är lagen tillämplig på sådant som hör till "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare". I detta ligger, som framgår av förarbetena, att lagens tillämpningsområde visserligen har avsetts bli vidsträckt men att dock enbart frågor som rör arbetstagarna i den egenskapen skall anses höra dit. Kan då ett anspråk på medbestämmanderätt som har till syfte att i läsarnas/allmänhetens intresse säkerställa att vissa uppgifter för tidningspressen blir riktigt fullgjorda påstås tillhöra tillämpningsområdet? Vår slutsats blir att starka skäl talar för att svaret på den frågan bör vara nekande.

Vi går därefter över till 2 § MBL. Vi konstaterar att det i förarbetena görs en skillnad mellan *riktlinjebeslut* (dvs. fastställandet mer allmänt av målet för och inriktningen av verksamheten) och sådana *genomförandebeslut* som kan sägas vara omedelbart beroende av den fastställda målsättningen. Lagen får enligt vår mening förstås så att riktlinjebesluten i sig själva är att betrakta som sådana beslut om verksamhetens mål och inriktning som enligt 2 § MBL undantas från lagens tillämpningsområde. I fråga om genomförandebesluten får däremot göras en bedömning om lagens tillämplighet från fall till fall, genom en avvägning mellan intresset av att kunna genomföra fastställda riktlinjer för verksamheten och arbetstagsidans intresse av att få framföra sina synpunkter och i övrigt inverka på sådana aspekter på besluten som enligt MBL och dess grunder tillhör det fackliga intresseområdet, t. ex. de ekonomiska verkningarna av besluten och återverkningarna på arbetets ledning och fördelning, personalpolitiken m. m. Vi noterar att arbetsdomstolen i ett avgörande (AD 1981 nr 22) har tagit fasta på detta mönster för tillämpningen av 2 § MBL. Det beslut som hade föranlett tvisten inför domstolen gällde en förändring av Gefle Dagblads förstasida från att varit en ren annonssida till att innehålla redaktionell text och bilder. Detta beslut var enligt domstolen inte som sådant att betrakta som ett riktlinjebeslut. Frågan var då i stället om beslutet skulle ses som ett sådant beslut om genomförandet av en riktlinje som hade lagts fast för tidningen. Domstolen fann att beslutet onekligen hade betydelse för tidningen som pressorgan. Varken lagtexten eller lagens förarbeten ger

emellertid, fortsatte domstolen, något stöd för att varje beslut som kan sägas vara av redaktionell karaktär skulle vara undantaget från lagens tillämpningsområde. Domstolen anmärkte att de företagsekonomiska aspekterna på beslutet hade kommit att dominera inför det genomförandebeslut som det hade varit fråga om. Med hänsyn till detta och eftersom det inte hade gällt att förändra utan endast att understryka tidningens nyhetsförmedlande och opinionsbildande roll fann domstolen, att beslutet att ändra tidningens förstasida från att vara annonssida till att innehålla redaktionellt material inte hade haft en sådan särskild betydelse för tidningen såsom opinionsbildare och nyhetsförmedlare att beslutet direkt eller indirekt kunde sägas ha gällt tidningens mål och inriktning. Beslutet var alltså inte enligt 2 § MBL undantaget från lagens tillämpningsområde.

Den gränsdragning som skall göras enligt 2 § MBL måste ske dels genom att man fastställer vad som är att betrakta som "redaktionella" riktlinjebeslut, dels genom att man i fråga om genomförandebesluten gör en sådan avvägning i det enskilda fallet som arbetsdomstolen gjorde i Gefle Dagblads målet. På båda dessa punkter har lagstiftaren överlämnat åt rätts-tillämpningen att lösa gränsdragningsuppgiften.

I flertalet fall behöver det inte råda någon tvekan om vad som skall anses höra till *riktlinjebesluten*. Uttrycket måste visserligen syfta på beslut som har karaktären av mer generella policybeslut eller fastställande av ett program för framtiden eller för en viss tid framöver. Hit kan höra t.ex. valet av en politisk linje eller en allmän linje i någon viss samhällsfråga eller liknande. Anspråk på redaktionellt medinflytande utifrån de av SJF redovisade principiella utgångspunkterna har inte stöd i MBL när det gäller sådana beslut. Å andra sidan torde inte alla beslut som enligt bl. a. TA bör betraktas som "fredade" därför att de är av redaktionell karaktär kunna räknas som riktlinjebeslut. Att dra den exakta skiljelinjen är emellertid en uppgift för rättsstillämpningen.

I fråga om *genomförandebesluten* ligger det i sakens natur att man inte kan uttala sig generellt om hur gränsdragningen skall göras. Bedömningen måste göras från fall till fall med ledning av beslutets betydelse från skilda synpunkter. Avgörandet i AD 1981 nr 22 belyser enligt vår mening dock principiellt innebörden av den avvägning som skall göras. På ena sidan skall hänsyn tas till beslutets betydelse för tidningen som opinionsbildare och nyhetsförmedlare. Över den aspekten på beslutets betydelse tänkes arbetstagarna inte ha rätt att utöva inflytande enligt MBL. På den andra sidan skall man väga in beslutets betydelse för arbetstagarna i den egen-skapen. Det bör tilläggas att lagstiftaren av hänsyn till arbetstagarintresset har uttalat sig för ett restriktivt synsätt i fråga om tillämpligheten av 2 § MBL på genomförandebesluten, eller med andra ord för att undantaget inte skall anses ha större omfattning än som är nödvändigt för att fastställda riktlinjer för verksamheten skall kunna fullföljas.

Här bör också inskjutas att det inte finns något som utesluter en rätt för arbetstagarna att med stöd av MBL i efterhand få utöva inflytande över frågor om verkningarna för dem av fattade riktlinjebeslut eller undantagna genomförandebeslut.

När vi sedan går över till att från rättsliga synpunkter granska den lösning av gränsdragningsproblemet som 2 § MBL representerar, konstaterar vi att det är en brist i lagtext och förarbeten att de *inte särskilt tydligt anger* vilken gräns kring medbestämmanderätten som lagstiftaren har velat dra. På den punkten tar vi upp frågan om innebörden av begreppet "opinionsbildning" i 2 § och anger som vår mening att de starkare skälen talar för

att man inte skall förstå uttrycket i någon snävare mening, utan ta vad som är tryckfrihetsrättsligt skyddat i förhållande till det allmänna som utgångspunkt för tolkningen.

En annan brist som vi funnit i 2 § är att gränsdragningsproblemet därigenom *inte löses på ett fullständigt eller helt konsekvent sätt*. I detta avseende har vi fäst oss vid att lagen visserligen mot bakgrund av principiella överväganden utesluter medbestämmanderätt med stöd av lagens egna regler i vissa frågor och utesluter kollektivavtal om sådana frågor, men ändå lämnar utrymme för avtal om medbestämmande utan lagens stöd men med rättsverkningar som kan göras mycket lika kollektivavtalets.

Till detta kommer att den åtminstone principiellt sett centrala frågan om tillåtligheten av fackligt organiserade stridsåtgärder för att få till stånd sådana "medbestämmandeavtal utanför MBL" har lämnats obesvarad. Att TF inte reser hinder mot fackliga stridsåtgärder med anledning av en tryckt skrifts innehåll betyder inte att sådana stridsåtgärder obetingat tillåts enligt allmänna arbetsrättsliga grundsatser. Men frågan har lämnats obesvarad av lagstiftaren vid MBL:s tillblivelse.

Vi avslutar vår analys med ett *utkast till en annan lösning*¹ av gränsdragningsproblemet än det som har valts med 2 § MBL. Utkastet skall inte uppfattas som ett förslag till ändring av lagen; det är att se som en sammanfattning av vår analys och ett sätt att visa hur en del av anmärkningarna mot 2 § MBL i gällande lydelse skulle kunna tillgodoses. I sak innebär utkastet att man väljer en mer nyanserad lösning än den "allt-eller-intet"-lösning som gällande lag representerar.

I ett avslutande avsnitt behandlar vi översiktligt motsvarande problem för radions och TV:s del.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av justitiekanslern (JK), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), arbetsdomstolen (AD), Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, arbetslivscentrum, statens arbetsgivarverk (SAV), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Tidningarnas arbetsgivareförening (TA), Svenska tidningsutgivareföreningen (TU), Kooperationsns förhandlingsorganisation (KFO), Factu-Föreningen Svensk fackpress, A-pressens samorganisation, Landsorganisationen i Sverige (LO), Grafiska fackförbundet, Handelsanställdas förbund, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Handelstjänstemannaförbundet, Svenska journalistförbundet, Svenska teaterförbundet, Centralorganisationen SACO/SR och Sveriges advokatsamfund.

Yttranden över betänkandet har överlämnats av UHÄ från de juridiska fakultetsnämnderna vid universiteten i Uppsala, Lund och Stockholm. Ett yttrande har vidare avgetts av Föreningen Liberal Press.

En sammanställning av yttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga* 2.

¹ Se betänkandet, bil. 1, s. 71.

2 Föredraganden

Min bedömning: Enligt min mening krävs f. n. ingen särskild lagstiftning om gränsdragningen mellan TF och MBL i syfte att trygga de grundlagsfästa tryckfrihetsprinciperna.

Departementspromemorian: Utredarna har haft i uppdrag att analysera hur långt de arbetsrättsliga reglerna i MBL sträcker sig i olika hänseenden med tanke på de i grundlag fastlagda principerna för tryckfriheten. De har emellertid inte ansett det lämpligt att uttala en egen mening om de rättspolitiska aspekterna på gränsdragningsfrågan och att i enlighet därmed lägga fram ett förslag till lagändring. Utredarna har dock i syfte att konkretisera den kritik som från rättsliga utgångspunkter kan riktas mot 2 § MBL angett en alternativ utformning av paragrafen. Enligt utredarna måste emellertid liksom f. n. den närmare gränsdragningen vara en uppgift för rättstillämpningen. Utredarna har framhållit att behovet av en lagändring från rättspolitiska utgångspunkter till väsentlig del torde bero av i vad mån det visar sig möjligt för parterna inom den berörda delen av arbetsmarknaden att nå resultat i förhandlingar om medbestämmandeavtal – en fråga som utredarna inte ansåg sig kunna bedöma.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna bland dem *JK*, *Svea hovrätt*, *arbetslivscentrum*, *SAF*, *TA*, *TU*, *A-pressens samorganisation* och *LO* anser att analysen av de berörda frågeställningarna är värdefull. *Svea hovrätt* ställer sig emellertid tveksam till behovet av lagstiftning och framhåller att detta i vart fall inte bör ske utan ytterligare utredning. Även andra remissinstanser menar att en ev. lagändring skulle kräva ytterligare utredning. Vad som då åsyftas är i första hand det förhållande att 2 § MBL även tar sikte på andra verksamheter än sådana som omfattas av tryckfriheten. Vidare framhålls att motsvarande frågeställningar uppkommer när det gäller MBL:s förhållande till den politiska demokratin. *SAF* motsätter sig att betänkandet läggs till grund för lagstiftning medan *TA* och *TU* med instämmande av *A-pressens samorganisation* förordar lagstiftning i linje med den alternativa utformningen av 2 § MBL som presenteras i betänkandet. Dessa organisationer pekar emellertid på flera praktiska situationer där enligt deras mening den alternativa lagtexten och betänkandet inte ger tillräcklig vägledning. De organisationer som företräder *arbetstagarintressen* anser att de problemställningar som finns bör kunna lösas avtalsvägen eller genom praxis. Först om detta skulle misslyckas finns enligt deras mening anledning att överväga lagstiftning.

Mina överväganden: Jag delar den inställning som har kommit till uttryck i flera av remissyttrandena att utredarna i betänkandet på ett ingående och klagörande sätt belyser det aktuella rättsläget när det gäller tryckfriheten

och medbestämmandet. Många värdefulla synpunkter har vidare lämnats av remissinstanserna. Och även om meningarna går isär på vissa punkter finns det enligt min mening en gemensam utgångspunkt, nämligen *intresset att värna om de grundläggande tryckfrihetsprinciperna*. Denna grundsyn har också kommit till uttryck i de gemensamma värderingar som berörda parter givit uttryck åt i det utvecklingsavtal som har träffats för massmediaområdet. Detta talar enligt min mening för att det finns förutsättningar för parterna själva att lösa de problem som finns på området.

TA och TU har emellertid med instämmande av *A-pressens samorganisation* förordat lagstiftning i syfte att klarare ange hur gränsdragningen bör ske mellan tryckfrihets- och medbestämmandeintresset. De har samtidigt i sitt remissyttrande pekat på vissa praktiska situationer där de inte anser sig få tillräcklig vägledning av den grundläggande analys som har gjorts i betänkandet. Detta visar enligt min mening tydligt vilka svårigheter man står inför om man genom lagstiftning närmare skall ange var gränsen skall dras. Såsom utredarna har påpekat är detta i sista hand en fråga för rättstillämpningen.

Mot bakgrund bl. a. av den gemensamma grundsyn som har kommit till uttryck i remissyttrandena och i det mellan parterna på mediaområdet träffade utvecklingsavtalet bör man enligt min mening genom avtal och i den praktiska tillämpningen kunna söka lösningar på uppkommande problem. Jag anser sålunda att det f. n. inte krävs ytterligare lagstiftning om gränsdragningen mellan TF och MBL i syfte att trygga de grundlagsfästa tryckfrihetsprinciperna. Jag kommer naturligtvis att följa utvecklingen med största uppmärksamhet. Skulle det visa sig att problemen inte har kunnat lösas på ett ändamålsenligt sätt får frågan om särskild lagstiftning tas upp till en förnyad prövning. Jag vill avslutningsvis framhålla att mot den i och för sig berättigade kritik som från bl. a. tidningsutgivarhåll riktats mot att MBL och dess förarbeten är knapphändiga och svårtolkade när det gäller förhållandet mellan TF och MBL, numera kan ställas den klarläggande analys som har gjorts i betänkandet.

3 Hemställan

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört i det föregående om gränsdragningen mellan tryckfriheten och medbestämmandet.

4 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET

TRYCKFRIHET OCH MEDBE- STÄMMANDE

Till arbetsmarknadsministern

På uppdrag av arbetsmarknadsministern har vi utrett förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen och medbestämmandelagen. Detta betänkande är resultatet av det arbetet.

Stockholm i mars 1984

Per-Erik Nilsson Erik Holmberg Olof Bergqvist

Tryckfrihet och medbestämmande

	<i>Sid.</i>
Skrivelse till arbetsmarknadsministern	10
1 Sammanfattning	12
2 Inledning	12
2.1 Bakgrunden	12
2.2 Direktiven och utredningsarbetet	14
3 Huvuddragen av debatten om förhållandet mellan TF och MBL ..	16
3.1 Arbetsgivarståndpunkten	17
3.2 Den fackliga ståndpunkten	19
4 TF och medbestämmanderätten – inledande synpunkter	20
4.1 Vilken direkt betydelse har TF för arbetstagarnas medbestämmanderätt enligt MBL?	20
4.1.1 Skydd mot angrepp av enskilda	22
4.1.2 Avtal om begränsning av tryckfriheten	27
4.1.3 TFs betydelse för riksdagen som lagstiftare	33
5 Arbetsrättsliga aspekter	36
5.1 Rättsläget före MBL	36
5.2 Rättsläget efter MBL	40
5.2.1 Lagens tillämpningsområde i stort	41
5.2.2 Innebörden av 2 § MBL	46
5.2.2.1 Förarbetena	46
5.2.2.2 Rättspraxis syn på innebörden av 2 § MBL	52
6 Kritiska synpunkter på 2 § MBL	61
7 Utkast till en alternativ utformning av 2 § MBL	68
8 Radio och TV	72
Underbilaga 1. Sammanställning av remissyttrandena över motionen 1980/81: 1810	75
Underbilaga 2. Kort redogörelse för tryckfrihetsförordningen (TF) och medbestämmandelagen (MBL) m. m.	79

1 Sammanfattning

(Här utesluten, se s. 3 ff).

2 Inledning

2.1 Bakgrunden

I lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen, MBL) har 2 § följande lydelse:

2 § Arbetsgivares verksamhet som är av religiös, vetenskaplig, konstnärlig eller annan ideell natur eller som har kooperativt, fackligt, politiskt eller annat opinionsbildande ändamål undantages från lagens tillämpningsområde såvitt avser verksamhetens mål och inriktning.

Detta lagrum kom till under arbetet på propositionen med förslag till medbestämmandelagen (prop. 1975/76: 105). Någon motsvarighet fanns inte i det utredningsförslag (SOU 1975: 1 Demokrati på arbetsplatsen) som annars utgjorde grundvalen för propositionsarbetet.

Av motivtexterna till 2 § MBL kan utläsas att *det allmänna syftet med lagrummet* var att göra en avgränsning av den rätt till medbestämmande som skulle tillkomma arbetstagarna med stöd av lagen, såvitt gäller sådana verksamheter inom den privata sektorn av arbetsmarknaden där det förekommer ett *annat demokratiskt inflytande* än det företagsdemokratiska.

Den uppgiften uppfattades som nära besläktad med problemet att ange hur MBL utan otillbörligt ingrepp i det demokratiska politiska beslutsfattandet skulle kunna göras tillämplig även inom den offentliga sektorn av arbetsmarknaden. Som exempel på verksamheter inom den privata sektorn som avsågs med undantagsregeln i 2 § MBL nämndes de som bedrevs av politiska, fackliga, religiösa, kulturella och välgörande organisationer och samfund, där det regelmässigt finns ett demokratiskt inflytande över verksamheten. I fall av denna art, sägs det i motiven, skulle ett arbetstagarinflytande, som *omfattade även verksamhetens mål och inriktning*, komma i kollision med andra demokratiska intressen. Den motsättningen, tillfogas det, bör i princip lösas så att arbetstagarinflytandet inte tillåts sträcka sig över frågor om mål och inriktning som avgörs på annan demokratisk väg (prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 328, jfr s. 196, 210).

I motiven tillägs härafter att *företag med opinionsbildande verksamhet*, som press, radio och television, också erbjuder exempel på verksamheter där det av hänsyn till *andra intressen än arbetstagarnas* bör göras en avgränsning av tillämpningsområdet för medbestämmandelagens regler (s. 328). Sådana allmänna målsättningsfrågor som den partipolitiska inriktningen hos tidningar och andra opinionsbildande organ tillhör, enligt vad som utvecklas på ytterligare ett annat ställe i motiven, ett område som bör

vara förbehållet överväganden och beslut i andra former och i andra beslutsorgan än sådana som bestämts av arbetsgivare och arbetstagare i dessa egenskaper (s. 210).

Slutligen urskiljs i motiven ännu en kategori av verksamheter som avsågs bli omfattad av 2 §, trots att de inte kännetecknas av att andra demokratiska beslutandeformer anses böra ges försteg framför arbetstagarinflytandet eller av att viktiga hänsyn till utomståendes intressen anses kräva en begränsning av medbestämmanderätten för arbetstagarna. Det sägs vara när företag eller andra enskilda arbetsgivare bedriver *ideell eller annan jämförlig verksamhet*.

Till lagens förarbeten såvitt gäller 2 § hör även vissa uttalanden i dåvarande inrikesutskottets betänkande rörande arbetsrättsreformen (InU 1975/76: 45 s. 24 ff) och ett yttrande som avgavs av konstitutionsutskottet under riksdagens behandling av lagstiftningsärendet (KU 1975/76: 1y).

Redan i samband med arbetet på medbestämmandelagen och under tiden närmast efter lagens antagande och ikraftträdande ställdes 2 § under debatt. Det riktades visserligen i allmänhet inte någon principiell kritik mot den tank för vilken lagrummet är ett uttryck. Däremot gjordes det gällande att den avgränsning som åsyftades *inte har blivit nog tydlig* – varken lagtexten eller de ganska knapphändiga motiven ger tillräckligt säker ledning när det skall avgöras vilka verksamheter och vilka frågor och beslut inom de verksamheterna som undantas från lagens tillämpningsområde.

Kritik av denna innebörd fördes fram inte minst med tanke på tillämpningen av 2 § inom tidningarnas och andra massmedieföretags områden. Såvitt särskilt gäller pressen riktades kritik mot 2 § MBL även från synpunkten att lagrummet *inte bygger på någon genomförd analys av förhållandet till tryckfrihetsförordningen (TF)*. Det bör dock tilläggas att det i debatten också fanns de som hävdade att 2 § tillräckligt väl fyller sitt syfte att avgränsa det område inom vilket arbetstagarna inte bör beredas inflytande med stöd av lagens regler.

I en motion till riksdagen under 1980/81 års riksmöte (nr 1810) begärdes en utredning för att undanröja den oklarhet som föreligger om tolkningen av 2 § MBL i förhållande till TF.

Som ett led i sin beredning av ärendet inhämtade riksdagens arbetsmarknadsutskott yttrande från konstitutionsutskottet (KU) och från arbetsdomstolen (AD), Svea hovrätt, juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Tidningarnas arbetsgivareförening (TA), Svenska tidningsutgivareföreningen (TU), Factu-Föreningen Svensk Fackpress, A-pressens Samorganisation, Landsorganisationen i Sverige (LO), Grafiska fackförbundet, Handelsanställdas förbund, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska Journalistförbundet (SJF), Handelstjänstemannaförbundet (HTF) och Centralorganisationen SA-CO/SR.

Av remissinstanserna utanför riksdagen förklarade sig vissa tillstyrka

eller i varje fall inte motsätta sig en utredning av det slag som begärdes i motionen, nämligen Svea hovrätt, juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, SAF, TA, TU, Factu-Föreningen Svensk Fackpress, A-pres-sens Samorganisation, LO och SACO/SR. Däremot avstyrktes förslaget om utredning av AD och av Grafiska fackförbundet, Handelsanställdas förbund, TCO, Svenska journalistförbundet och Handelstjänstemannaförbundet. KU menade för sin del att det fanns anledning att studera frågan närmare.

En redogörelse för remissyttrandena finns med i *underbilaga 1*.

Arbetsmarknadsutskottet (AU 1981/82: 2) förklarade sig dela KU:s uppfattning och hemställde därför att riksdagen med bifall till motionen 1980/81: 1810 skulle som sin mening ge till känna vad utskottet hade anfört om utredning av förhållandet mellan TF och lagen om medbestämmande i arbetslivet. Denna hemställan bifölls av riksdagen (rskr 1981/82: 40).

2.2 Direktiven och utredningsarbetet

Regeringen bemyndigade i beslut den 27 maj 1982 arbetsmarknadsministern att tillkalla tre särskilda utredare för att utreda förhållandet mellan TF och medbestämmandelagen. I direktiven (Dir 1982: 31) betonas inledningsvis betydelsen av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om varje svensk medborgares rätt att i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst. Det påpekas att en viktig del av det tryckfrihetsrättsliga regelsystemet avser utgivarens befogenhet att öva inseeende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll. Därefter erinras om 2 § MBL och redogörs för riksdagsmotionen 1980/81: 1810 och för dess behandling i riksdagen. Sedan anføres i direktiven:

Den av riksdagen åsyftade utredningen bör nu komma till stånd. Särskilt bör då analyseras hur långt de arbetsrättsliga reglerna i MBL sträcker sig i olika hänseenden med tanke på de i grundlag fastlagda principerna för tryckfriheten. Jag anser det lämpligt att arbetet utförs av rättslig expertis på de områden som berörs av utredningsämnet. Utredarna bör i sitt arbete hålla kontakt med yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977: 10) samt på lämpligt sätt ta del av erfarenheter från arbetsmarknadsparterna på massmedieområdet och andra berörda organisationer.

Sedan vi hade fått det i dessa direktiv angivna uppdraget inledde vi vårt arbete med en första analys av de rättsliga problem som uppdraget omfattar. Därefter har vi under hösten och vintern 1982/83 hållit överläggningar med företrädare för vissa organisationer på arbetsmarknaden som berörs av uppdraget, nämligen den 20 oktober 1982 med TA och TU, den 26 oktober 1982 med Svenska journalistförbundet (SJF) och den 14 januari 1983 med Grafiska fackförbundet. Vidare har vi underhand berett vissa organisationer tillfälle att anlägga synpunkter på vårt utredningsämne.

I *underbilaga 2* finns en redogörelse för aktuella bestämmelser i TF och MBL. Där redogörs också för vilka parter som förhandlar inom detta område.

Det kan här vara på sin plats att något kommentera det utredningsuppdrag som vi sålunda har fått. Det ligger i sakens natur att det är svårt, på gränsen till det omöjliga, att göra en traditionell juridisk analys av hur 2 § MBL skall tolkas i förhållande till TF eller hur TF och MBL förhåller sig till varandra (AU 1981/82: 2) eller, med direktivens uttryckssätt, hur långt MBL:s arbetsrättsliga regler sträcker sig med tanke på de i grundlag fastlagda principerna för tryckfriheten. En grupp jurister i egenskap av särskilda utredare kan inte göra anspråk på att uttala sig med större auktoritet än andra deltagare i debatten när det rent rättsliga materialet tryter och när skilda ståndpunkter intas mindre på grundval av ett rättsligt resonemang än på olika värderingar.

Kännetecknande för den hittills förda offentliga debatten är måhända mer än något annat att de olika ståndpunkterna bygger på vitt skilda tänkesätt i ganska grundläggande avseenden. En sida i debatten tar till utgångspunkt det tänkande kring varje enskild medborgares fri- och rättigheter gentemot den offentliga makten, som har fått sitt skydd i 2 kap. RF och i TF, och drar därav slutsatsen att tidningarnas ägare och utgivare måste anses ha ett lika vidsträckt skydd mot anspråk på medbestämmanderätt för utomstående, bland dem de anställdas fackliga organisationer. En annan kan, utan att nödvändigtvis värdera de grundlagfästa principerna på annat sätt, komma till ett helt annat resultat med utgångspunkt t. ex. i vad som bör betraktas som den journalistiska uppgiften i det demokratiska samhällets och den tidningsläsande allmänhetens intresse. Att det förhåller sig så hindrar emellertid enligt vår uppfattning inte att man genom en analys med utgångspunkt i lagtext och förarbeten jämte annat rättsligt material kan nå vissa resultat av värde för debatten.

Framför allt kan en analys bidra till att beskriva den bakgrund mot vilken man mer allmänt har att se på 2 § MBL och sambandet mellan vissa rättsliga frågeställningar. Den kan kanske också vara ägnad att undanröja missförstånd på några punkter i den mån sådana har visat sig i debatten. Förhållandet rent principiellt mellan TF och MBL och den arbetsrättsliga ramen för 2 § MBL kan belysas. Man kan peka på rättsfrågor som av det ena eller andra skälet har lämnats öppna eller åtminstone utan närmare kommentar i förarbetena vid tillkomsten av MBL.

Däremot ger enligt vår mening det rättsliga materialet inte underlag för säker bedömning av sådana enskilda och konkreta tillämpningsfrågor, t. ex. huruvida ett beslut av den ena eller andra typen medför förhandlingsrätt enligt 11 § MBL, som lagstiftaren uttryckligen har överlämnat åt rättstillämpningen att från fall till fall avgöra genom en vägning mot varandra av inbördes motstående synpunkter. Som arbetsdomstolen har påpekat hade för en sådan bedömning krävts en i ett flertal rättsliga avgöranden utvecklad domstolspraxis och någon sådan finns inte.

Om avsikten med det utredningsuppdrag som regeringen på riksdagens beställning lämnat över till oss varit att det skulle leda fram till ett förslag till lagändring inom ämnesområdet låter sig inte säkert avgöras. Vi har för egen del funnit att det inte gärna bör vara vår sak att yppa en mening om de rättspolitiska aspekterna på den gränsdragningsfråga som saken här gäller och att därpå följa ett förslag till lagändring. Behovet av en sådan ändring torde för övrigt till väsentlig del bero av i vad mån det visar sig möjligt för parterna inom den berörda delen av arbetsmarknaden att nå resultat i förhandlingar om medbestämmandeavtal. Den frågan kan vi inte bedöma.

Som kommer att framgå av vad vi säger i kap. 6 menar vi emellertid att den gränsdragningsfråga som görs i 2 § MBL kan kritiseras från rent rättsliga utgångspunkter. Mot den bakgrunden har vi – trots allt! – formulerat en alternativ utformning av den paragrafen. Det är emellertid, och detta måste betonas, inte fråga om ett förslag av det slag som utredningar vanligtvis resulterar i. "Vår" 2 § skall ses som ett slags sammanfattning eller konkretisering av den kritik som vi menar kan riktas mot paragrafen i dagens tappning, dvs. dess otydlighet och inkonsekvens.

3 Huvuddragen av debatten om förhållandet mellan TF och MBL

Som vi har nämnt i inledningen blev 2 § MBL tidigt föremål för debatt i vad avser lagrummets betydelse för företag och anställda inom tidningspressen och andra massmedier. En ganska omfattande pressdebatt i saken fördes redan vid lagens tillkomst och under dess första tid och den debatten har sedan återkommit vid flera senare tillfällen. Redan tidigt tilldrog sig frågan om TF:s betydelse i sammanhanget särskilt stor uppmärksamhet.

Debatten har förts efter flera linjer. Den har bestått i juridiskt betonad argumentation kring rätta tolkningen av 2 § MBL och kring betydelsen för den tolkningen av tryckfriheten sådan den har grundlagfästs i TF. Snarast med utgångspunkt i den juridiska diskussionen har det också förts en debatt om vilket utrymme som bör finnas för medbestämmanderätt i fackliga former inom företag tillhörande pressen och inom andra massmedieföretag. I den debatten har anförts ideologiska, presspolitiska, fackliga och åtskilliga andra argument.

Man löper naturligtvis i detta liksom i de flesta liknande sammanhang risk att gå för långt i förenkling om man som en sammanfattning av den debatt som har förts försöker inordna raden av synpunkter och argument under enbart ett par eller några huvudsakliga meningsriktningar. Likväl har vi funnit att de problem som omfattas av vårt utredningsuppdrag blir rätt väl belysta om man säger att det i debatten har kommit fram i huvudsak två ståndpunkter, vilka det må vara tillåtet att beteckna som *arbetsgivarståndpunkten* och *den fackliga ståndpunkten*.

När vi i vår redogörelse för debatten använder detta framställningssätt sker det bl. a. därför att de båda beteckningarna ligger nära till hands när debatten har sin rot i motsatta åsikter om tillämpningen av arbetsrättslig lag och saken till väsentlig del gäller fackliga frågor. Men det måste göras reservationer. Vi använder beteckningarna i fullt medvetande om att arbetsgivarståndpunkten förfäktas inte bara, och kanske inte ens främst, av arbetsgivarna i den egenskapen. Vidare är inte vad vi här betecknar den fackliga ståndpunkten uteslutande facklig i den meningen att den hävdas enbart av en eller flera fackliga organisationer. Härtill kommer emellertid att det i själva verket inte torde finnas en enhetlig, av alla i saken intresserade fackliga organisationer driven linje i debatten.

Tvärtom förhåller det sig så att en facklig organisation, SJF, i högre grad än andra har anlagt ett sätt att se på hithörande problem som bryter sig mot arbetsgivarvidans. Som skall framgå i det följande är det framför allt SJF:s anspråk på vad som brukar kallas redaktionellt medinflytande och skälen för dessa anspråk som har kommit i blickpunkten. De åsiktsskillnader, som må finnas i förhållandet mellan arbetsgivarna och andra fackliga organisationer, har närmare släktskap med sådana intressekonflikter i medbestämmandefrågor som uppträder också inom andra branscher och på andra områden av arbetsmarknaden. Vi återkommer till denna iakttagelse i det följande.

Den ytterligare reservationen bör slutligen också göras att den juridiska argumentationen för i det väsentliga samma uppfattning i huvudsaken kan skilja sig från den ene deltagaren i debatten till den andre.

Vi skall, sedan dessa påpekanden har gjorts, i det följande söka sammanfatta debatten genom att samla de viktigaste synpunkterna och argumenten under de två nyss angivna rubrikerna. Vi erinrar dock om att delar av debatten rätt väl har belysts redan i den redogörelse för remissyttrandena till arbetsmarknadsutskottet som finns samlade i underbilaga 1.

3.1 Arbetsgivarståndpunkten

Den avgränsning av medbestämmandelagens tillämpningsområde som har gjorts genom 2 § MBL är enligt arbetsgivarståndpunkten otydlig. Lagtexten ger inte någon säker ledning och de uttalanden som har gjorts i motiven är knapphändiga och svårtolkade. Beröringspunkterna med TF har lika lite som de yttrande- och tryckfrihetsrättsliga aspekternas betydelse i stort uttryckligen omnämnts i motivtexterna, om man undantar de ganska allmänt hållna uttalandena i konstitutionsutskottets yttrande till dåvarande inrikesutskottet (KU 1975/76: 1y). Man tvingas i stället falla tillbaka på diffusa formuleringar t.ex om att företag med opinionsbildande verksamhet, som press, radio och television, erbjuder exempel på verksamheter där det av hänsyn till andra intressen än arbetstagarnas bör göras en avgränsning av tillämpningsområdet för medbestämmandelagens regler

(prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 328). Lagens motiv är knappast klarare i fråga om innebörden av de enskilda uttryck i lagtexten, som "opinionsbildande ändamål" och "verksamhetens mål och inriktning", vilka är avgörande för tillämpningen av 2 § i detta sammanhang.

Inte desto mindre måste man, om inte av andra skäl så åtminstone därför att TF utgör grundlag, vid tolkningen av 2 § MBL utgå från att detta lagrum är förenligt med eller i de avseenden som saken här gäller i själva verket ett slags uttryck för tryckfrihetsrättsliga grundsatser. De "andra intressen än arbetstagarnas" som det talas om i motiven kan inom hithörande område inte vara andra än de som TF:s regler har till uppgift att skydda. TF och tryckfrihetsrättsliga grundsatser bör med andra ord läggas till grund vid tolkningen av 2 § MBL, både i vad avser enskildheter i lagrummet och allmänt sett.

Det vidsträckta skydd för den enskildes yttrande- och informationsfrihet, och för tryckfriheten, som RF och TF ger måste tänkas ha sin motsvarighet inom det område som äsyftas med medbestämmandelagstiftningen, eller med andra ord i förhållandet mellan bl. a. tidnings- och andra massmedieföretag på ena sidan och företagens anställda och de anställdas fackliga organisationer på den andra. I första hand måste detta antas följa av grundlagsföreskrifterna i sig själva. I varje fall måste det rättsliga läget uppfattas så att 2 § MBL utgör ett slags översättning till det medbestämmanderättsliga området av RF:s och TF:s grundsatser.

Denna allmänna utgångspunkt innebär att 2 § MBL skall anses föreskriva ett vidsträckt undantag från medbestämmandelagens tillämpningsområde såvitt gäller massmedieföretagen. Innebörden är principiellt sett att medbestämmandelagens regler om arbetstagarinflytande inte skall antas ha föranlett något ingrepp i eller någon begränsning av den frihet att besluta som enligt TF tillkommer en tidnings ägare och dess utgivare.

Det finns då inte heller något stöd i medbestämmandelagen för anspråk på fackligt inflytande över beslut om innehållet i tidningar eller tidskrifter.

Detta sätt att se på förhållandet till TF ger stöd för vissa slutsatser om hur 2 § MBL skall tolkas på några särskilt omdebatterade punkter. En sådan slutsats är att uttrycket "verksamhet som har ett opinionsbildande ändamål" skall ges en vidsträckt innebörd och inte begränsas till att omfatta enbart opinionsbildning i något slags speciell eller snävare mening. Opinionsbildning i en tidning är inte bara vad tidningen skriver på ledarsidan. Uttrycket får när det används i 2 § MBL i stället antas syfta på allt som är tryckfrihetsrättsligt skyddat genom TF, och alltså bl. a. även tidningarnas nyhetsförmedling, och inte bara dagspress och politisk press utan även t. ex. veckopress. Av detta följer vidare att i princip allt som får betraktas som beslut om tidningens innehåll undantas från tillämplighet av lagen, dvs. såväl beslut om publicering eller icke-publicering av artiklar och annat material i det enskilda fallet som mer övergripande och långsiktiga beslut t. ex. om vilka slags material som skall förekomma i tidningen

eller tidskriften, avvägningen mellan olika slags material och material med viss inriktning m. m. Lagen är inte heller tillämplig på beslut t. ex. om disposition av det redaktionella utrymmet för olika ämnesområden, fördelningen av redaktionella resurser, redigeringsprinciper, utgivningsperiodicitet, målgrupper och spridningsområden, utgivningen av editioner och utgivning av bilagor av olika slag m. m. Vissa beslut på personalpolitikens område, framför allt beslut om rekrytering av redaktionell personal tillhörande olika kategorier, faller utanför området för lagens tillämpning.

3.2 Den fackliga ståndpunkten

SJF hävdar att det sedan länge har förekommit ett samspel vid utformningen av tidningarnas redaktionella innehåll mellan journalisterna och ägarens företrädare på redaktionerna. Detta samspel har tagit sig uttryck bl. a. i lokala avtal om inflytande för de redaktionellt anställda och i hänvisningar i kollektivavtal till de för branschen gemensamma spelreglerna för press, radio och TV. Samspelet bör fortsätta och leda fram till ett centralt avtal om redaktionellt medinflytande.

Därigenom främjas förutsättningarna för att pressens uppgifter i det demokratiska samhället skall kunna fullgöras på ett riktigt sätt. Ett arbetstagarinflytande, som grundas på avtal som träffas med stöd av MBL, bör betraktas som en garanti för ett riktigt uppfyllande av journalistikens uppgift att oberoende och kritiskt söka sanningen i läsarnas tjänst.

Det kan inte rätteligen göras gällande att 2 § MBL är så otydlig att det behövs klarlägganden genom en särskild utredning eller genom åtgärder från lagstiftarens sida. Det bör i stället ankomma på branschens parter att utveckla ett gemensamt synsätt i fråga om lagens tolkning och tillämpning. Om detta i ett eller annat hänseende inte lyckas, är det liksom inom andra rättstillämpningsområden i sista hand den dömande instansens, AD:s, uppgift att uttolka lagen.

Den allmänna utgångspunkten vid tolkningen av 2 § MBL måste vara att lagrummet undantar enbart ett begränsat område från rätten till fackligt inflytande. Redan före MBL:s tillkomst var det inom större eller mindre delar av pressens område accepterat att det bör finnas ett arbetstagarinflytande över redaktionella frågor. Mot bl. a. den bakgrunden är det berättigat att utgå från att arbetsrättsreformen inte var avsedd att medföra någon begränsning av betydelse i jämförelse med vad som tidigare var accepterat och tillämpat. Reglerna i TF har inte före arbetsrättsreformen ansetts innebära något hinder mot redaktionellt medinflytande och någon förändring på den punkten har reformen inte föranlett.

Till pressens uppgifter hör att fritt kommentera förhållanden och skeenden i samhället. SJF gör inte anspråk på att med stöd av medbestämmandelagen kunna tillerkännas inflytande över utövandet av den fria kommentarrätten. Med hänsyn till avfattningen av 2 § MBL och motiven till lag-

rummet kan det vara rimligt att anse att beslut om innehållet på dagspressens ledarsidor faller utanför lagen. Någon grund för att utsträcka undantagsregeln längre än så finns det däremot knappast. Lagrummet kan t. ex. inte antas ta sikte på redigeringen av nyhetsmaterialet i en tidning. Inte heller andra sådana mer allmänna redaktionella frågor som har nämnts från arbetsgivarhåll kan anses undantagna från fackligt inflytande. Uttrycket "opinionsbildande ändamål" i 2 § MBL torde också ge vid handen att press med enbart eller i allt väsentligt kommersiella syften över huvud inte omfattas av undantagsregeln. Det görs inte anspråk på fackligt inflytande över ansvarige utgivarens utövande i det enskilda fallet av sina befogenheter enligt 5 kap. 3 § TF. Rekryteringen av redaktionell personal är i hög grad en fråga av fackligt intresse som inte kan antas ha blivit utesluten från medbestämmandelagens tillämplighetsområde.

Flera andra fackliga organisationer (bland dem Grafiska fackförbundet, Handelsanställdas förbund och Handelstjänstemannaförbundet) har sagt att det inte finns någon sådan oklarhet i fråga om innebörden av 2 § MBL att det är motiverat med en särskild utredning. Dessa organisationer har vidare sagt sig helt eller nästan helt sakna praktisk erfarenhet av problem som skulle kunna böttna i meningsmotsättningar kring lagrummet. Några av dem har hänvisat till inledda medbestämmandeavtalsförhandlingar med arbetsgivarparten. I allmänhet har organisationerna också avstått från att uttala sig om rätta tolkningen av 2 § MBL på annat sätt än genom att påpeka, att lagrummet inte torde vara avsett att såvitt gäller förhållandet till dem och deras medlemsgrupper försätta tidnings- och andra massmedieföretag i en privilegierad ställning i jämförelse med företag i allmänhet. Det bör till detta anmärkas att enligt sakens natur frågan om redaktionellt medinflytande av sådana skäl som SJF åberopar inte kommer upp för de här åsyftade fackliga organisationernas del.

4 TF och medbestämmanderätten — inledande synpunkter

4.1 Vilken direkt betydelse har TF för arbetstagarnas medbestämmanderätt enligt MBL?

Avsnittets innehåll: Vi ställer i detta inledande avsnitt först frågan i vilken utsträckning och på vad sätt TF kan tänkas ha en *direkt rättslig betydelse för arbetstagarnas medbestämmande enligt MBL*. Bakgrunden till den frågan är att det i debatten inte sällan görs gällande att grundlagen TF drar en gräns för medbestämmanderätten, oberoende av vad som föreskrivs i MBL. Å andra sidan brukar man påpeka att TF i det väsentliga medför ett skydd för den enskilde medborgaren enbart mot den offentliga makten — gentemot det allmänna — utan att beröra det rättsliga förhållandet enskilda emellan (t. ex. förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare).

Vi tar upp *tre delfrågor* inom ramen för den allmänna frågan om TF:s betydelse för medbestämmanderätten.

– En fråga är i vad mån TF medför något hinder mot *fackliga stridsåtgärder* som vidtas med anledning av en tryckt skrifts innehåll. Den saken kan ha betydelse t.ex. om man tänker sig att en facklig organisation vill tillgripa stridsåtgärder för att få till stånd ett avtal om medbestämmanderätt i fråga om en tidnings redigering och innehåll. Svaret på den frågan är enligt vår mening "nej".

En andra fråga är i vad mån TF tillåter *avtal* varigenom någon binder sig vid en begränsning av sin tryckfrihet. Ett sådant avtal skulle t.ex. kunna vara ett medbestämmandeavtal enligt 32 § MBL. I detta sammanhang kommer särskilt frågan om ansvarige utgivarens befogenheter enligt 5 kap. 3 § MBL in i bilden. Kan de befogenheterna beskäras genom ett avtal om medbestämmanderätt?

Enligt vår mening skall den frågan besvaras nekande. I vad mån det därutöver finns en gräns för avtalsfriheten är oklart.

Slutligen tar vi upp som en tredje fråga i vad mån TF medför någon begränsning av riksdagens möjligheter att *stifta lag* om medbestämmanderätt för arbetstagarna. Utgångspunkten är återigen att grundlagsskyddet för vissa fri- och rättigheter betraktas som ett skydd gentemot det allmänna, och i linje därmed i princip inte gentemot riksdagen som stiftare av civillag. Hur långt sträcker sig denna princip egentligen?

Något entydigt svar kan inte ges. TF gäller visserligen inte mot det allmänna som stiftare av civillag, men det är oklart om TF hindrar överförande av beslutanderätt till annan enskild person eller sammanlutning.

Det görs i debatten ibland gällande att TF i sin egenskap av grundlag har direkt rättslig betydelse för arbetstagarnas medbestämmanderätt enligt MBL. Den allmänna innebörden av detta påstående skulle vara att TF ger vissa vidsträckt rättigheter åt *alla* svenska medborgare och *alla* svenska juridiska personer, tidningsföretagen självklart inte undantagna, och att någon inskränkning av dessa rättigheter inte har gjorts och inte heller kan göras genom MBL eller genom kollektivavtal om medbestämmanderätt för arbetstagarna.

Detta sätt att se saken kan tänkas ha hämtat inspiration bl.a. i uttalanden i den tryckfrihetsrättsliga litteraturen. Det uttalas t.ex. på ett ställe, låt vara i en mycket översiktlig framställning (Petrén, Tryckfrihetslagstiftningen. 6 uppl. 1978, s. 9 f), bl.a. att all arbetsrättslig lagstiftning – lagarna om arbetstid, arbetarskydd och medbestämmande – är tillämplig även för tryckerinäringen men att vid konflikt mellan 4 kap 1 § TF (enligt vilken rätt att själv eller med biträde av andra genom tryckpress framställa tryckalster skall tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person) och sådana "specialregler" försteg givetvis skall ges åt grundlagen. Vidare förklaras att 4 kap. 1 § TF ger en även i förhållande till enskild (t.ex. facklig sammanslutning) grundlagsskyddad rätt att framställa tryckalster och att den rätten inte hade kunnat begränsas genom MBL, även om 2 § MBL inte hade funnits. Vad som mer konkret åsyftas med dessa uttalanden och vilka konflikter som författaren tänker sig berörs dock inte. Vid

behandlingen i det omedelbart följande av 1 kap. 2 § TF förklaras att organiserade åtgärder av enskilda för undertryckande av misshagliga pressalster inte är förbjudna i TF och att t. ex. fackliga åtgärder för att hindra tryckning av viss skrift är tänkbara och i den fria åsiktsbildningens intresse får motverkas på annat sätt (än genom åberopande av TF), t. ex. genom avtal.

Som antyds redan av de nu återgivna uttalandena kan flera frågor tas till utgångspunkt vid en undersökning av TF: s rättsliga betydelse för arbetstagarernas medbestämmanderätt enligt MBL.

En aspekt på saken är om TF också medför *hinder mot angrepp från enskilda*, t. ex. mot fackliga stridsåtgärder i visst syfte. Fackliga stridsåtgärder skulle ju kunna tänkas bli vidtagna i syfte att understödja krav på medbestämmanderätt. En närliggande fråga är i vilken utsträckning och på vad sätt *rättsordningen kan tänkas upprätthålla avtal* varigenom en rätt som den enskilde är tillförsäkrad gentemot det allmänna inskränks av hänsyn till en enskild avtalsmotpart. Man kan också ha skäl att fråga sig i vad mån det skydd som grundlagen TF ger den enskilde i förhållandet till det allmänna innebär *hinder för riksdagen att stifta lag* med tillämplighet på bl. a. tidningsbranschen om medbestämmanderätt för arbetstagarerna och deras fackliga organisationer.

4.1.1 Skydd mot angrepp av enskilda

I sitt förslag till TF föreslog 1944 års tryckfrihetssakkunniga en utvidgning i jämförelse med äldre rätt bl. a. på det sättet att TF skulle föreskriva *förbud även för enskild att på grund av en skrifts innehåll hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten*. Det skedde i de sakkunnigas förslag till 1 kap. 2 § TF. Ur motiven kan förtjäna återges följande (SOU 1947: 60 s. 49 f):

Beträffande åtgärder av enskilda har tryckfrihetsförordningen hittills icke ansetts kunna giva handlingsregler till skydd för tryckfrihetens utövning motsvarande de för myndighet gällande. Uppenbart är emellertid att även i fråga om enskilda ett behov av dylika regler kan föreligga. Enskilda organisationer och sammanslutningar intaga stundom en sådan ställning att de verksamt kunna hindra tryckning, utgivning eller spridning av skrift, vars innehåll anses misshagligt eller anstötligt. I viss utsträckning torde väl den uppfattningen att dylika åtgärder icke äro tillåtna ha vunnit hävd, ehuru tryckfrihetsförordningen icke uttryckligt stadgar något därom. Reaktionen mot skrifter som ansetts misshagliga eller anstötliga har i vissa fall tagit sig uttryck i organiserade åtgärder till deras undertryckande. Tydligt är att dylika åtgärder icke äro väl förenliga med en allmän tryckfrihet. Denna kan icke få vara ett privilegium för vissa meningsriktningar; endast lagens stadganden om missbruk av tryckfriheten skola utgöra tryckfrihetens gränser. En rubbning av de sålunda en gång fastställda gränserna kan väl av förhållandena vara motiverad men en sådan bör ske allenast under de garantier och i den ordning grundlagen föreskriver. Upprätthållandet av tryckfrihetens legala gränser skall åvila de organ vilka grundlags-

enligt anförtrotts denna uppgift och ske i den ordning som är stadgad i tryckfrihetsförordningen. Det bör således ej heller vara enskild tillåtet att hindra tryckfrihetens utövning. Även denna princip bör komma till uttryck i lagen.

De förbud mot åtgärder av myndighet eller enskild till hinder för tryckfrihetens utövning, som sålunda böra uppställas, kunna emellertid å andra sidan icke innefatta någon förpliktelse att medverka vid tryckning, utgivning eller spridning av skrift. Myndighets skyldigheter i sådant hänseende regleras av gällande författningar. I fråga om enskild gälla i allmänhet endast civilrättsliga regler, enligt vilka dylik förpliktelse föreligger blott på grund av eget åtagande. — — — Det må ock framhållas att det angivna förbudet icke innefattar någon begränsning av den rätt som tillkommer annan medborgare att inom ramen för den lagliga yttrandefriheten granska innehållet i viss tryckt skrift samt därom uttala sitt omdöme och eventuellt sitt ogillande. Denna konsekvens följer av yttrandefrihetens egen natur, som inrymmer samma rätt för envar.

I specialmotiveringen till 1 kap. 2 § i förslaget beskrevs närmare den åsyftade innebörden av förbudet även för enskild att hindra tryckning, utgivning eller spridning av skrift. Det av de sakkunniga föreslagna lagrummet hade följande lydelse:

§ 2 Någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav må ej förekomma.

Ej heller vare på grund av skrifts innehåll någon, myndighet eller enskild, tillåtet att genom åtgärd, som icke äger stöd i denna lag, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten.

Följande avsnitt ur motivtexten är av intresse (bet. s. 210 ff):

Ej heller är det tillåtet för en leverantör av papper, vilken åtagit sig leverans till ett tidningsföretag, att avbryta leveransen på grund av tidningscens innehåll eller för en fackförening, som är bunden av gällande kollektivavtal, att förmä sina medlemmar att nedlägga arbetet vid ett tryckeri på grund av innehållet i de skrifter som där tryckas. Lagrummet medger icke att någon vägras inträde i en yrkesammanslutning, exempelvis förening av tidningsdistributörer eller förläggare, i anledning därav att han distribuerar eller förlägger viss skrift, som av flertalet föreningsmedlemmar anses ha ett misshagligt innehåll, eller att han av nu nämnd anledning uteslutes ur sammanslutningen. Såsom mot lagrummet stridande måste ock anses att tidningsföretag, förläggare eller annat företag för distribution av tryckta skrifter såsom villkor för tillhandahållande av sina skrifter åt försäljare, som driver yrkesmässig verksamhet, uppställer att denne icke samtidigt får sälja annan tryckt skrift med visst politiskt innehåll.

En begränsning av stadgandets räckvidd ligger däri att det endast avser sådana åtgärder som grunda sig på skriftens innehåll. Det hindrar således icke någon att exempelvis inställa pappersleverans till ett tidningsföretag på grund av dess insolvens eller att nedlägga arbetet vid ett tryckeri i samband med förhandlingar om löneuppgörelser. Ej heller medför stadgandet någon förpliktelse för den enskilde att medverka till tryckning, utgivning eller spridning av skrift. En boktryckare kan således fritt avvisa

tryckning av skrift på grund av dess innehåll. Med hänsyn till det ansvar för tryckfrihetsbrott, som kan åvila boktryckaren, är det uppenbart att han måste kunna vägra sin medverkan i sådana fall då dylikt ansvar kan inträda. Men även eljest måste boktryckaren äga frihet att avgöra, vilket tryckningsarbete han vill åtaga sig. Likaså kan en försäljare av tidningar eller andra tryckta skrifter avvisa skrift, som han på grund av dess innehåll icke själv önskar saluföra. Såsom redan anförts innefattar stadgandet icke någon inskränkning i yttrandefriheten. Ett uttalande i pressen eller i en mötesresolution mot vissa skrifter på grund av deras innehåll beröres således icke av stadgandet.

En annan begränsning i stadgandets tillämplighet innefattas däri att åtgärden måste menligt påverka skriftens tryckning, utgivning eller spridning. I lagtexten har denna menliga påverkan betecknats såsom hinder. För att hinder skall anses föreligga bör ej fordras att det är av sådan absolut karaktär att det medför omöjlighet för tryckning, utgivning eller spridning överhuvud taget. Även ett partiellt hinder, exempelvis omöjliggörande av försäljning på viss plats, faller under lagrummet. Vidare måste, även om åtgärden icke omöjliggör den verksamhet varom är fråga, de ekonomiska återverkningarna tilläggas betydelse. Äro dessa av den ingripande verkan att verksamhetens fortsättande icke kan anses ekonomiskt berättigad, bör hinder som avses i lagrummet anses föreligga.

Bestämmelsen i andra stycket har icke förbundits med något särskilt straffbud. Överträdelse medför således icke straff annat än då eljest gällande straffbestämmelser äro tillämpliga. I fråga om åtgärd av ämbetsman kan ett ämbetsbrott föreligga. Beträffande enskild torde i allmänhet något straff ej komma i fråga. Stadgandet har dock – förutom att därigenom en viktig tryckfrihetsrättslig grundsats kommer till uttryck – den betydelsen att det kan grundlägga ett skadeståndsansvar enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler.

I den proposition som följde på tryckfrihetssakkunnigas förslag utmönstrades emellertid förslaget att göra förbudsregeln i 1 kap. 2 § TF tillämplig även på enskilda sammanslutningar och personer (prop. 1948 nr 230 s. 34, 52 ff och 86 f). Skälen för detta ställningstagande redovisades på följande sätt:

Däremot inställer sig en stark tvekan om lämpligheten av att göra stadgandet tillämpligt även beträffande enskilda sammanslutningar och personer. Visserligen är det i och för sig riktigt att ej heller tvångsåtgärder från enskilda till undertryckande av en misshaglig skrift i allmänhet böra få förekomma. Stora svårigheter uppstå emellertid att i lag närmare angiva, i vilken omfattning sådana enskilda åtgärder skola anses rättsstridiga. I praktiken kan det därför bli vanskligt att upprätthålla en klar och otvetydig gräns mellan å ena sidan förbjudna tvångsåtgärder och å andra sidan en tillåten moralisk påverkan. Såsom justitiekanslersämbetet framhållit kunna t. ex. åtgärder av ideella föreningar och andra enskilda organisationer mot skandaltidningar, pornografiska skrifter och dylikt stundom anses mycket berättigade, även om de ej inskränka sig till allenast ogillande omdömen och uttalanden. Det må här erinras om de på enskilt initiativ tillkomna aktionerna för att stävja utbredningen av Nick-Carter-litteraturen och tidningen Fäderneslandet. Jag har därför ansett klokast att icke i tryckfrihetsförordningen upptaga bestämmelser rörande åtgärder av en-

skilda sammanslutningar eller personer; frågan om rättsstridigheten i sådana åtgärder bör bero av de rättsregler som eljest gälla. Härav följer att jag saknar anledning att ingå på den i vissa yttranden berörda frågan om ett särskilt straffbud mot de åtgärder som avses i stadgandet; rättsstridiga åtgärder av befattningshavare, vilka äro bundna av ämbetsansvar, kunna redan enligt gällande regler utgöra tjänstefel.

Vid riksdagsbehandlingen uttalade sig konstitutionsutskottets majoritet till förmån för de sakkunnigas förslag på den här behandlade punkten (KU 1948 nr 30 s. 31):

— — — Enligt utskottets uppfattning innehåller stadgandet, sådant det avfattats av de sakkunniga, en grundsats av stor vikt, särskilt då det gäller åtgärder mot tryckta skrifter på grund av deras politiska innehåll. Åtgärder, som gå ut på att vid sidan om tryckfrihetsförordningens regler undertrycka misshagliga skrifter genom att hindra tryckning, utgivning eller spridning av dessa, böra icke vara tillåtna. Att härvid göra någon skillnad mellan statliga eller kommunala organ å ena sidan och enskilda sammanslutningar eller personer å andra sidan kan icke anses tillfredsställande. Även de sistnämnda intaga stundom en sådan ställning att de kunna verkamt hindra tryckfrihetens utövning. En helt naturlig begränsning av stadgandets räckvidd ligger, såsom de sakkunniga framhållit, däri att detta icke medför någon förpliktelse att medverka vid tryckning, utgivning eller spridning av skriften och att det ej heller inskränker den yttrandefrihet som tillkommer envar. Den omständigheten, att vid tillämpningen av denna begränsning tveksamma fall kunna uppkomma, kan icke anses vara ett tillräckligt skäl att, såvitt angår enskilda, avstå från att i tryckfrihetsförordningen giva uttryck åt den viktiga och för tryckfriheten grundläggande princip som innefattas i de sakkunnigas förslag. Ej heller vad departementschefen anfört angående åtgärder mot skandallitteratur och pornografiska skrifter finner utskottet vara ett avgörande skäl mot antagande av stadgandet i den form de sakkunniga föreslagit. Även ingripanden mot dylika skrifter böra ske i den ordning tryckfrihetsförordningen eller annan tillämplig lag anvisar. Förslaget innefattar vissa ökade möjligheter härtill (6 kap. 2 § och 10 kap. 10 §); vad särskilt angår de förfaranden som på sin tid lades tidningen Fäderneslandet till last må erinras om att lagstiftning mot utpressning och försök därtill tillkommit år 1934. I den mån de lagliga möjligheterna till ingripanden mot skandaltidningar och pornografiska skrifter icke äro tillräckliga bör lagändring komma till stånd. Det bör däremot icke stå enskild öppet att vid sidan om lagarna ingripa med tvångsåtgärder mot dylika skrifter. Att han är oförhindrad att uttala sitt omdöme om skrifterna och eventuellt sitt ogillande av dessa samt därigenom verka för att de ej spridas framhålles särskilt i de sakkunnigas motive-ring.

Utskottet vill på grund av det anförda förorda att stadgandet — — — erhåller det innehåll de sakkunniga föreslagit. Däremot — — —. Ej heller finner utskottet skäl föreslå att stadgandet, såsom i samma motioner ifrågasatts, skall förbindas med straff eller annan sanktion, som icke följer av allmänna straff- eller skadeståndsrättsliga regler.

Riksdagens beslut blev emellertid att bifalla en reservation till förmån för propositionsförslaget. 1 kap. 2 § TF fick därmed den lydelse som lagrummet fortfarande har:

2 § Någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav må ej förekomma.

Ej heller vare tillåtet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll, genom åtgärd som icke äger stöd i denna förordning, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten.

Det finns alltså inte något i TF uttryckt förbud mot enskildas åtgärder för att hindra tryckning, utgivning eller spridning av en viss skrift. Även om skälet till en bojkottaktion, för att ta ett exempel, är en tidnings innehåll, så kan den inte angripas utifrån TF:s regler. En annan sak är att åtgärder för att hindra att en skrift trycks, utges eller sprids under särskilda förutsättningar kan omfattas av allmänna straffrättsliga bestämmelser eller strida mot avtal (jfr även SOU 1975: 49 s. 100 ff).

Petréns uttalanden till frågan om organiserade åtgärder för undertryckande av misshagliga pressalster resp om fackliga åtgärder för att hindra tryckning av viss skrift, har alltså ett gott stöd i TF:s förarbeten. Det kan tilläggas, att skälen på sätt och vis är ännu starkare för uppfattningen att fackliga stridsåtgärder mot t. ex. ett tidningsföretag i syfte att genomdriva lönevillkor eller anställningsvillkor av visst innehåll får vidtas utan hinder av TF, även om den faktiska verkan av stridsåtgärderna skulle bli att tryckningen, utgivningen eller spridningen av tidningen förhindras under viss tid. I motivtexterna till tryckfrihetssakkunnigas förslag betonas att det föreslagna stadgandet i 1 kap. 2 § TF inte skulle medföra skyldighet för den enskilde att medverka till tryckning, utgivning eller spridning av en skrift eller hinder mot en normal facklig aktion i syfte att genomdriva lönekrav eller dyl. Detta uttalande gjordes dock rimligen utan tanke på sådana krav på avtal om medbestämmanderätt som tillhör vår tids arbetsmarknad.

Det har sitt intresse att i detta sammanhang erinra om 2 kap. 17 § RF som föreskriver, att förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare har rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om annat inte följer av lag eller avtal. I princip får detta antas betyda att det krävs avtal eller uttryckliga regler i lag för att rättsligt hinder mot fackliga stridsåtgärder skall kunna anses råda. Därmed är man dock vid den rättsliga analysen inte mycket hjälpt förrän det har klargjorts vad som är en facklig stridsåtgärd i grundlagsstadgandets mening. Den saken torde inte vara alldeles klar. Till den och vissa andra aspekter på den fackliga stridsrätten i det här behandlade sammanhanget återkommer vi i det följande.

Då 1 kap. 2 § TF inte innehåller något mot enskilda personer eller sammanslutningar riktat förbud att hindra tryckning, utgivning eller spridning av skrifter, är det svårt att förstå Petréns tidigare återgivna uttalande att varje medborgares rätt enligt 4 kap. 1 § TF att framställa tryckalster skulle vara skyddad även gentemot enskild (t. ex. en facklig sammanslutning). Mot bakgrunden bl. a. av TF:s uppbyggnad synes det ju vara naturligtast att tolka 4 kap. 1 § mot bakgrunden av 1 kap. 1 och 2 §§. Den

förhärskande meningen torde också vara att TF:s regler om rätt att trycka, utge och sprida skrifter tar sikte på förhållandet till det allmänna men däremot inte på förhållandet mellan enskilda rättssubjekt.

Sedan är det en annan sak att vissa inslag i TF har en dimension som berör även förhållandet mellan enskilda. Exempel är att rätten till anonymitet enligt 3 kap. TF medför ett skydd även mot rättsanspråk av enskilda, låt vara utan den förstärkning som efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § utgör, och att ansvarsfriheten för uppgiftslämnare (jfr 1 kap. 1 § tredje stycket TF) ger skydd inte bara mot statens straffanspråk utan även gentemot den enskilde skadelidandes anspråk på straff och skadestånd. Även bestämmelserna om tryckfrihetsbrotten och om proceduren i tryckfrihetsmål kan delvis uppfattas som ett skydd för tryckfriheten gentemot enskilda (t.ex. i ärekränkingsfall och vid åsidosättande av vissa sekretessregler).

4.1.2 Avtal om begränsning av tryckfriheten

Arbetslagarnas medbestämmanderätt förutses i MBL i väsentlig utsträckning grunda sig på kollektivavtal (jfr 32 § MBL). Av särskilt intresse för vårt ämne är mot den bakgrunden frågan i vad mån TF medger avtal genom vilka någon i större eller mindre utsträckning avstår från det fria utövandet av sina rättigheter enligt grundlagen (jfr avsnittet Tryckfrihet och avtalsfrihet i Eck, Nya tryckfrihetsförordningen, Stockholm 1948, s. 69 ff). En mer begränsad fråga i sammanhanget är i vad mån 5 kap. 3 § TF medger avtal som medför inskränkning av den ansvarige utgivarens befogenheter.

5 kap. 3 § TF lyder:

3 § Utgivare för periodisk skrift utses av dess ägare.

Uppdrag att vara utgivare skall innefatta befogenhet att öva inseeende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll så att intet däri får införas mot utgivarens vilja. Inskränkning i den befogenhet, som sålunda tillkommer utgivaren, vare utan verkan.

Förarbetena till detta lagrum är ganska knäpphändiga (SOU 1947: 60 s 102 f, 234 f; prop. 1948: 230 s. 158). Det framgår emellertid att vad som föreskrivs om utgivarens befogenheter har sin väsentliga bakgrund i det tryckfrihetsrättsliga ansvarighetssystemet och i det tidigare förekommande bruket med bulvaner som utgivare (s. k. ansvaringar). Följande utdrag ur tryckfrihetssakkunnigas specialmotivering (bet. s. 234) är belysande:

I andra stycket anges innebörden av uppdraget att vara utgivare. Stadgandet överensstämmer i sak med gällande rätt. Ur tryckfrihetssynpunkt nödvändigt är att utgivaren kan öva inseeende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll så att intet däri får införas mot hans vilja. Endast om denna befogenhet föreligger är det nämligen berättigat att göra utgivaren ansvarig för tryckfrihetsbrott genom skriften. Utgivarupp-

draget innefattar alltså, även om detta icke blivit särskilt angivet, den nu angivna befogenheten. Inskränkningar däri kunna icke göras; de sakna laga verkan. Vidtar ägaren sådana åtgärder att utgivaren hindras att öva inseeende över skriften eller att bestämma över dess innehåll på angivet sätt och kan det således anses uppenbart att utgivaren icke innehar den befogenhet som skall tillkomma honom, blir ägaren enligt 8 kap. 2 § själv ansvarig för tryckfrihetsbrott. Vanligen torde de nu avsedda befogenheterna vara förenade med ett mera allmänt uppdrag att utöva den redaktionella ledningen inom företaget eller viss del därav.

Detta är emellertid en fråga som icke regleras i tryckfrihetsförordningen utan ankommer på det privaträttsliga avtalet mellan ägaren och utgivaren.

Den främsta och kanske i praktiken viktigaste verkan av att en utgivare av ägaren berövas den befogenhet som det talas om i 5 kap. 3 § TF är alltså att det tryckfrihetsrättsliga ansvaret går över på ägaren. I motivtexten talas emellertid också om att inskränkningar i utgivarens befogenhet saknar laga verkan (jfr lagtexten). Detta synes närmast syfta på ogiltighet av en överenskommelse om inskränkning av befogenheten, t. ex. mellan ägaren och utgivaren om att utgivaren i realiteten inte skall ha den i 5 kap. 3 § föreskrivna befogenheten. I den juridiska tryckfrihetsrättsliga litteraturen uttalas också på sina ställen att avtal om inskränkning av befogenheten inte får träffas resp att sådana inskränkningar blir verkningslösa (se t. ex. Fahlbeck, Tryckfrihetsrätt, 2 uppl. 1954, s. 19 och Petrén, Tryckfrihetslagstiftningen, 6 uppl. 1978, s. 22).

Med tanke bl. a. på att det alltid står ägaren fritt att utse en annan utgivare synes frågan om den civilrättsliga giltigheten mellan ägare och utgivare av ett avtal om begränsning av utgivarens befogenhet vara av underordnad praktisk betydelse (låt vara att det i förarbetena synes vara ett förbud riktat mot skriftens ägare som i första hand uppmärksammas, jfr SOU 1947: 60 s. 102). Av större intresse är i vad mån ett avtal mellan ägaren och tredje man (t. ex. en utomstående organisation, facklig eller annan) som innebär inskränkning av utgivarens befogenhet, kan tillerkännas rättslig verkan. Det brukar antas att så inte är fallet. Petrén är inne på frågan (a a s. 23):

Utgivarens grundlagsskyddade ställning kan ej heller kringskäras av regler om medbestämmande från andra arbetstagare hos den arbetsgivare som utger tidningen eller tidskriften. Det förut nämnda stadgandet i 2 § lagen om medbestämmande i arbetslivet om att arbetsgivares verksamhet som har opinionsbildande syfte är undantagen från lagens tillämpningsområde såvitt avser verksamhetens mål och inriktning har tillämpning just på denna situation. En annan sak är att arbetstagarnas organisationer förhandlingsvägen t. ex. kan förmå arbetsgivaren/tidningsägaren att byta ut en utgivare mot en annan.

Med tanke på Petréns mer allmänna uppfattning om förhållandet mellan TF och MBL får man tro, att detta sista påpekande tar sikte på medbestämmande i de former som direkt föreskrivs i MBL. Rimligen har uttalan-

det dock även enligt förf.:s egen mening tillämplighet också på medbestämmandeavtal som har träffats med stöd av 32 § MBL.

Man kan jämföra med följande uttalande av arbetsdomstolen i den s. k. Gefle Dagbladsdomen (AD 1981 nr 22):

Det bör tilläggas att tryckfrihetsförordningens regler om befogenhet för ansvarig utgivare att bestämma över tidnings innehåll inte i och för sig medför att hans beslut är i motsvarande mån undandragna medbestämmandelagen.

I sitt remissyttrande till arbetsmarknadsutskottet över riksdagsmotionen 1980/81: 1810 har arbetsdomstolen kommenterat detta uttalande i domen på följande sätt:

I motionen anges att oklarheter föreligger i förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen och 2 § medbestämmandelagen. Arbetsdomstolen kan inte dela denna uppfattning. Som domstolen framhållit i sin dom 1981 nr 22 medför inte tryckfrihetsförordningens regler om befogenhet för ansvarig utgivare att bestämma över tidningens innehåll i och för sig att hans beslut i motsvarande mån blir undantagna medbestämmandelagen. Detta konstaterande hänger givetvis samman med tryckfrihetens principiella innebörd att vara en rätt för envar att utan ingripanden av offentlig myndighet bl. a. utge skrifter. Däremot är de tryckfrihetsrättsliga bestämmelserna i princip inte avsedda att gripa in i sådana privaträttsliga förhållanden som medbestämmandelagen avser att reglera.

Ser man till tvistefrågan i Gefle Dagbladsmålet, som gällde om ett visst beslut skulle ha föregåtts av s. k. primär förhandling enligt 11 § MBL, ligger det nära till hands att anse att ansvarige utgivarens befogenhet enligt 5 kap. 3 § TF inte berörs av ett på MBL grundat medbestämmande i den formen. Primär förhandling är ju ett slags samråd före beslut men inte egentligen något ingrepp i beslutanderätten som sådan. En parallell som det ligger nära till hands att dra är att primär förhandlingsskyldighet enligt 11 § MBL har ansetts föreligga innan en aktiebolagsstyrelse utsåg en VD, trots att själva beslutet enligt 8 kap. 3 § aktiebolagslagen är förbehållet styrelsen (AD 1980 nr 72 och 1981 nr 8). Att direkt överföra en sådan beslutanderätt som åsyftas i 5 kap. 3 § TF till annan än utgivaren, t. ex. företrädare för en facklig organisation, genom ett avtal som grundas på MBL, är dock uppenbarligen en annan sak. Det kan knappast heller antas att arbetsdomstolen har åsyftat att uttala sig om giltigheten av ett sådant medbestämmandeavtal.

Det kan här vara på sin plats att närmare analysera innebörden av utgivarens befogenhet enligt 5 kap. 3 § TF. Att den innebär en rätt för utgivaren att *förbjuda införande* i den periodiska skriften av visst material, t. o. m. utan att ange några skäl för beslutet, råder det inte någon tvekan om. Det framgår av lagtexten. Mer osäkert är om bestämmanderätten sträcker sig till en rätt att bestämma att visst material *skall tas in* i skriften.

Varken lagtexten eller förarbetena ger något klart besked på den punkten. Att ägaren kan förbehålla sig att i någon omfattning förbjuda publicering av material som utgivaren vill införa i tidningen torde vara fullt klart. Det saknas emellertid inte uttalanden i doktrinen av innebörd att utgivaren har en obegränsad rätt att även positivt bestämma över tidningens innehåll (se Petrén–Ragnemalm, Sveriges Grundlagar, 1980, s. 422).

Ett "konkurrerande" avtal mellan ägaren och utomstående skulle kunna tänkas gå ut på en rätt för den utomstående att få visst material publicerat. Har utgivaren inte bara en rätt att fatta "negativa" beslut utan även en positiv rätt att bestämma att visst material skall tas in, kunde ett konkurrerande avtal tillägga den utomstående en vetorätt som stod i strid med utgivarens beslutanderätt.

Övervägande skäl talar för att ett avtal mellan ägaren och tredje man som faktiskt beskär utgivarens befogenhet enligt 5 kap. 3 § TF skall anses ogiltigt. Därmed skulle 5 kap. 3 § TF vara ett ytterligare exempel på inslag i TF som får även civilrättslig betydelse. För debatten kring medbestämmanderätten har dock saken sannolikt ganska ringa betydelse. Från fackligt håll har, såvitt känt, inte rests anspråk på fackligt inflytande enligt MBL över enskilda publiceringsbeslut. Avtal om ett mer allmänt inflytande i redaktionella frågor, t. ex. om rätt att inverka på redaktionella policybeslut, kan å andra sidan knappast uppfattas som avsedda att beskära ansvarige utgivarens befogenheter sådana de har bestämts i 5 kap. 3 § TF.

Den *mer allmänna frågan* om utrymmet för avtal varigenom någon binder sig vid att tåla vissa inskränkningar i sin tryckfrihetsrätt är mycket sparsamt behandlad i det tillgängliga tryckfrihetsrättsliga materialet. Frågan synes över huvud inte ha ägnats någon behandling i förarbetena till TF. Som nyss nämndes finns emellertid ett avsnitt om tryckfrihet och avtalsfrihet i Eeks bok om TF. Ur den framställningen kan här återges följande (a a s 69 ff):

De skilda bestämmelserna i TF avser, som det heter i TF 1:1, att säkerställa fritt meningsutbyte och allsidig upplysning. I detta syfte uppställs regler, som hindrar myndigheterna att göra det ena eller andra ingreppet mot tryckta skrifter och deras upphovsmän. Dessa ställs på detta sätt i ett tryggt läge. Medborgarna erhåller tryckfrihet därför att fritt meningsutbyte och allsidig upplysning betraktas som eftersträvarvärda ting i samhällsordningen.

Frågan uppstår då om TF tillåter att avtal träffas, som innebär att en person utfäster sig att tåla vissa inskränkningar i sin tryckfrihet. Ur principiell rättslig synpunkt är frågan inte svår att besvara. Särskilda förbud mot just avtal av nämnda innebörd finns inte och därav följer slutsatsen, att en person – som hr Holmbäck uttryckte saken i debatten i första kammaren 1948 om tryckfrihetsförslaget – kan "avsäga sig de rättigheter, som han har enligt tryckfrihetsförordningen". Ett träffat avtal, varigenom någon begränsar sin handlingsfrihet, då det gäller uttalanden i tryckt skrift, kan dock inte rubba bestämmelserna i TF. Påföljder till själva *avtalsbrottet* kan inträda. Den som bryter avtalet kan t. ex. ådömas att utge skadestånd till

motparten. Ådömandet av skadestånd sker inte "på grund av skrifts innehåll" och hindras alltså ej av TF 1: 2. Men han kan inte hindras från att, om ock avtalsstridigt, bruka sin tryckfrihet enligt TF. Några preventiva åtgärder kan t. ex. inte företas mot honom eller hans skrift.

Ett avtal kan emellertid vara ogiltigt enligt avtalslagens bestämmelser i kap. 3 om rättshandlingars ogiltighet. Enligt § 31 kan ogiltighet förädlas bl. a. av att någon begagnat sig av annans beroende ställning i förhållande till honom till att ta eller betinga sig förmåner, som står i uppenbart missförhållande till vederlaget. Ett avtal kan också bli betraktat som ogiltigt, om dess innehåll är omoraliskt. Det kan tänkas att ett avtal, varigenom en person helt fransäger sig möjligheten att begagna sig av den frihet, som enligt TF skall tillkomma envar, kan vara att betrakta som ogiltigt emedan dess innehåll strider mot god sed.

Som framgår av citatet, behandlar Eek frågan om giltigheten av sådana avtal som inskränker ena partens rättigheter enligt TF endast med 1 kap. 2 § TF och civilrättens regler om avtals ogiltighet som utgångspunkt. Det bör anmärkas att 1 kap. 3 § TF, den s. k. exklusivetsregeln, förbjuder utdömande av straff och skadestånd för allt "missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri". Det är inte fullt klart vad denna regel har för betydelse i fråga om giltigheten av sådana avtal som Eek diskuterar.

Som exempel på avtal av intresse i sammanhanget nämner Eek inledningsvis avtal om överlåtelse av en författares upphovsrätt (jfr 1 kap. 8 § TF). Bestämmelser av den innebörden finns numera i kollektivavtalen mellan TA och SJF för redaktionspersonal m. fl. (se § 3 Medarbetares ställning). Som ytterligare exempel pekar Eek på regler i anställningsavtal mellan tidningsföretag och journalist (vid tiden för Eeks bok i 1947 års s. k. journalistöverenskommelse mellan TU och SJF) om begränsning av journalistens rätt att medarbeta i en annan tidning. Eek uttalar att det får anses tveksamt om ett förbud för journalisten att medarbeta i en annan tidning kan anses binda journalisten, om det inte säkerställs att han får uttrycka sina tankar och åsikter och meddela nyheter i den tidning där han är anställd. Enligt Eek bör avtalslagens ogiltighetsregler eller läran om ogiltighet av avtal som strider mot goda seder kunna åberopas mot avtal i vilket en person helt fransäger sig rätten att i tryck uttala sin personliga mening i allmänna angelägenheter. Avslutningsvis erinrar Eek om en protokollsanteckning i journalistöverenskommelsen enligt vilken en medarbetare inte fick hindras att i annan tidning än där han är anställd framföra sin mening i ekonomiska, politiska och kulturella frågor, därest denna hans mening inte kunde komma till uttryck i den tidning, där han var anställd. Protokollsanteckningen torde enligt Eek endast ha återgett den uppfattning om rådande rättsläge som redan tidigare var förhärskande.

Följande bestämmelser i senare tiders kollektivavtal behandlar frågan om rätten att medarbeta i annan tidning m. m. (bestämmelserna har hämtats ur 1979 års avtal mellan TA och SJF för redaktionspersonal):

§ 3 Medarbetares ställning

a) Det åligger medarbetare att under arbetstiden helt ägna sig åt det företag, i vilket medarbetaren är anställd. Medarbetare får icke utan företagsledningens tillstånd medarbeta i annan dags- eller veckotidning eller i radio och television eller liknande. Sådant tillstånd skall meddelas skriftligen och kan ges åt medarbetare generellt för viss tid.

Medarbetare får icke hindras att i annan tidning eller i radio och television eller liknande framföra sin mening i ekonomiska, politiska och kulturella frågor, om medarbetarens mening ej kan komma till uttryck i den tidning, där medarbetaren är anställd.⁵¹

Medarbetare får icke åtaga sig uppdrag eller bedriva verksamhet som inverkar menligt på arbetet i tjänsten. Om en medarbetare avser att åtaga sig uppdrag eller bisyssla av mera omfattande slag, bör därför samråd med företagsledningen först ske.

⁵¹ Vid förhandlingarna uttalade TA följande:

Även om medarbetarens mening i här avsedda frågor kan komma till uttryck i den tidning där medarbetaren är anställd kan företagsledningen medge medarbetaren att låta denna mening komma till uttryck i annan tidning eller radio och television eller liknande.

TA uttalade vidare att man icke skall motsätta sig sådana medgivanden från företagets sida, om medarbetare åberopar särskilda skäl härför t. ex. önskemålet att nå en annan krets än den egna tidningens läsekrets. TA förutsätter härvid att den enskilda medarbetaren endast i undantagsfall utnyttjar denna möjlighet.

Man iakttar en viss vidareutveckling i jämförelse med de bestämmelser i 1947 års journalistöverenskommelse som Eek uttalade sig om. Det har sitt intresse att notera att bestämmelserna är intagna i kollektivavtal.

Eek anlade följande ytterligare synpunkter på ämnet tryckfrihet och avtalsfrihet (s. 71 f):

Ett avtal kan även tänkas innehålla t. ex. att en tidning inte skall spridas inom visst område; TF lägger inte hinder häremot. Det är inte ovanligt att anställningsavtal innehåller att den anställda förpliktar sig att inte yppa vissa saker och ting som rör företaget där han är anställd. Kan en sådan privat tystnadsplikt förenas med bestämmelsen om "informationens frihet" i TF 1:1:2? De anförda allmänna grundsatserna syns leda till att svaret bör vara jakande. Om ett sakförhållande, som enligt avtalet skall hållas hemligt, omtalas bör skadestånd kunna utdömas även då det sker till en tidningsredaktion i och för publicering. Detta svar kan dock blott med stor tvekan ges. Lagrummet i TF är nämligen mycket kategoriskt utformat och resultatet leder till en pregnant motsättning mellan å ena sidan den respekt den uttrycker för de privata, avtalade tystnadsplikterna och, å den andra, den restriktiva giltighet, som de offentliga, i lagstiftning angivna och allmän tjänst angående tystnadsplikterna i TF 7:3 erhållit gentemot huvudregeln i TF.

Hänvisningen till 1 kap. 1 § andra stycket TF syftar på den föreskrift om det s. k. meddelarskyddet som nu i något utbyggt skick finns i 1 kap. 1 § tredje stycket TF.

Även här kan det ha sitt intresse att återge ett avsnitt ur kollektivavtalen mellan TA och SJF för redaktionspersonal m. fl.

§ 3 Medarbetares ställning

c) Medarbetare skall iakttaga diskretion om sin och andras verksamhet inom företaget och om alla förhållanden, som står i samband därmed.¹⁰⁾

Material varav medarbetare erhåller del i samband med sin tjänst hos företaget eller som finns på företaget, får icke av medarbetare utan företagsledningens tillstånd användas annorledes än för företagets räkning.

¹⁰⁾ Med beaktande av lag och överenskommelser mellan parterna har dock medarbetare rätt att uttala sig i fackliga, politiska och andra ideella frågor och i frågor som avser en normal nyhetsförmedling om företaget.

Frågan om förhållandet mellan meddelarskyddet och tystnadsplikt i enskilds intresse är emellertid ett ämne som vi inte har funnit anledning att gå närmare in på här (jfr prop. 1975/76: 204 och materialredovisning t. ex. i Corell m. fl., Sekretesslagen, 1980, s. 361 ff). Ämnet har behandlats av yttrandefrihetsutredningen i betänkandet (SOU 1983: 70) Värna yttrandefriheten. Inte heller har vi funnit skäl att göra någon allmän genomgång av frågan om förhållandet mellan TF och tystnadsplikt på kontraktsrättslig grund. Det förtjänar dock nämnas att saken har haft sin betydelse vid tillkomsten av MBL såtillvida som man då övervägde förhållandet mellan meddelarskyddet enligt TF och de tystnadspliktsregler som finns i 21 och 22 §§ MBL. Lagrådet erinrade om att det hade antagits, att civilrättens regler ger utrymme för avtal som utesluter rätt att lämna vissa meddelanden till pressen eller som ger utrymme för sanktioner i händelse av brott mot dylikt avtal. Lagrådet ansåg att sådana tystnadsplikter som kan följa enligt 21 och 22 §§ MBL (även efter beslut av arbetsdomstolen) borde kunna jämföras med tystnadsplikt på kontraktsrättslig grund (prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 508; jfr även SOU 1966: 60 s. 117). Till detta synsätt anslöt sig föredragande departementschefen (a prop. s. 537) och annan mening yppades inte under riksdagens behandling av lagstiftningsärendet.

Det bör för fullständighetens skull slutligen tilläggas, att det inte har satts i fråga annat än att publicitets- och yrkesregler på massmediernas område kan fastställas och tillämpas utan hinder av TF.

4.1.3 TFs betydelse för riksdagen som lagstiftare

Mot bakgrund av att TF i det väsentliga innefattar regler om skydd för den enskilde gentemot det allmänna, inställer sig frågan i vad mån det finns utrymme för lagstiftning som tar sikte på förhållandet enskilda emellan (civilrättslig lagstiftning) och som faktiskt medför att t. ex. tidningsföretag står mindre fria gentemot enskilda personer eller sammanslutningar (t. ex. fackliga) än i sitt förhållande till det allmänna. Petrén menar (a.s. 10) utan närmare analys att 1 kap. 2 § TF binder även riksdagen som lagstiftare. Han uttalar också att utgivarens grundlagsskyddade ställning inte kan kringkärvas av regler om medbestämmande från andra arbetstagare hos

den arbetsgivare som utger tidningen eller tidskriften (a a s. 23). Att han därmed syftar även på lagstiftning om medbestämmanderätt förstår man av den hänvisning till 2 § MBL som följer. I övrigt är det inte alldeles klart i vad mån Petrén med uttalandet att 1 kap. 2 § TF binder även riksdagen som normgivare syftar även på riksdagen som stiftare av civilrättslig lag. Ett antal exempel tyder snarast på motsatsen.

En systematisk genomgång av frågan om förhållandet mellan en fri- och rättighetsreglering i grundlag och civilrättsliga regler gjordes i förarbetena till 2 kap. RF (se särskilt SOU 1975: 75 s. 95–98 och 185–186, prop. 1975/76: 209 s. 85–86 och 140–141, jfr även prop. 1973: 90 s. 156 och 245, SOU 1978: 34 s. 68 f och Holmberg–Stjernquist, Grundlagarna, 1980, s. 61 ff med hänvisningar). Fri- och rättighetsreglerna i 2 kap. RF gäller i det huvudsakliga (med undantag för 2 kap. 15–19 §§) enbart för förhållandet mellan den enskilde och det allmänna. Med uttrycket "det allmänna" syftas även på riksdagen som normgivare när för enskilda betungande, offentligrättsliga föreskrifter beslutas; däremot omfattar "det allmänna" inte riksdagen som stiftare av civillag. I rättslig praxis har det därför accepterats att civillag kan medföra inskränkning i rättigheter som är i grundlag skyddade gentemot det allmänna, men samtidigt har det antagits att grundlagsskyddet bör få betydelse vid tolkningen av civillag och avtal. Utgångspunkten har sagts böra vara att ett avtal eller en civilrättslig lag skall anses innefatta en begränsning av de grundläggande opinionsfriheterna bara när det tydligt framgår att en sådan begränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regelsystemet (jfr t. ex. AD 1982 nr 31 och 33).

I 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande (SOU 1975: 75 s. 95 ff) utförs ett resonemang om skälen till att grundlagens regler om de grundläggande fri- och rättigheterna inte bör utsträckas till att innefatta ett skydd även mot angrepp av enskilda personer eller sammanslutningar. Först påpekas att regler som har till syfte att skydda den enskilde mot angrepp från andra enskilda inte har samma direkta samband med statskicket som regler om skydd gentemot det allmänna och därmed inte heller lika starka anspråk på att ges grundlagsform. Från rent lagteknisk synpunkt är ordinär lagstiftning ett tillräckligt redskap. Det hindrar dock inte att man kan finna skäl till att i grundlag föra in regler om skydd för fri- och rättigheterna gentemot enskilda. Man kan t. ex. tillmäta vissa regler som rör förhållandet mellan enskilda inbördes en sådan principiell betydelse för det demokratiska styrelseskicket att de av politiska och psykologiska skäl bör ges den särskilda dignitet som följer med grundlagsformen. Ibland kan den ordinära lagstiftningsformen också bedömas inte ge ett tillräckligt skydd. Mot den bakgrunden uppkommer emellertid frågan om i vad mån det tekniskt låter sig göra att ge grundlagsskydd åt fri- och rättigheterna också såvitt gäller förhållandet enskilda emellan.

I den frågan för fri- och rättighetsutredningen ett resonemang som i mycket liknar vad som sades i prop 1948: 230 om skydd för tryckfriheten

gentemot angrepp av enskilda (se s. 27 ff). En huvudinvändning är att förhållandet mellan enskilda av rättssäkerhetsskäl inte kan regleras så enkelt som i RF: s regler om skydd för fri- och rättigheterna gentemot det allmänna. Hänsyn måste tas till risken för konflikt med grundläggande civilrättsliga regler, som avtalsfriheten och skyddet för egendomsrätten. Man kan tvingas till uttrycklig lagreglering på områden där civilrättsliga grundsatser hittills har varit av sedvanerättslig natur. Utredningen formulerar sin slutsats på detta sätt (s. 98):

Slutsatsen av det nu förda resonemanget blir att det inte är praktiskt möjligt att i grundlag ta in en generell reglering av skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna såvitt gäller förhållandet mellan de enskilda inbördes. Man skulle i så fall – utan att ändå helt kunna överblicka verkningarna av regelsystemet – tvingas till en reglering som så detaljerat anger vilka beteenden som är förbjudna och vilka påföljder som skall knytas till de uppställda förbuden att den till följd av sin omfattning svårigen kan rymmas inom en rimligt tilltagen ram. Det är däremot inte på tekniska grunder uteslutet att i grundlag ta in vissa klart avgränsade regler som gäller förhållandet mellan enskilda. Med hänsyn bl. a. till de konsekvenser som sådana regler kan få för gällande civilrätt bör man emellertid enligt utredningens uppfattning iakttaga stor restriktivitet i detta hänseende.

Att synpunkter av detta slag har fått leda till att grundlagens fri- och rättighetsregler i princip inte ger något skydd mot angrepp av enskilda är en sak för sig (jfr även prop. 1975/76: 209 s. 86 och SOU 1978: 34 s. 49 ff samt SOU 1975: 49 s. 105). Enbart på några angivna punkter (t. ex. 2 kap. 15 och 16 §§ RF) sägs grundlagsreglerna binda riksdagen även som stiftare av civillag. Synsättet får antas i princip vara detsamma på TF: s område.

Likväl vill det synas som om frågan om fri- och rättighetsskyddets betydelse för stiftaren av civillag inte är uttömd med detta. Till problemen hör att det inte alltid låter sig göra att fastställa att en viss lagstiftning är att betrakta enbart som civillag, dvs berörande enbart rättsförhållandet enskilda emellan, och inte innefattar även en annan dimension. Vidare talar visserligen fri- och rättighetsutredningens argument emot att man, åtminstone mer allmänt, försöker sig på att i grundlagen ge ett skydd mot enskilda och i samband därmed dra en gräns för utövandet av vissa fri- och rättigheter av hänsyn till motstående, civilrättsligt grundade enskilda intressen. Men det betyder inte att grundlagen tillåter lagstiftning av civilrättslig natur som i sig själv ter sig som ett ingrepp i rättigheter som är fullständigt skyddade gentemot offentliga myndigheter.

Ett konkret exempel skulle kunna vara regler i en utvidgad MBL om t. ex. facklig vetorätt mot vissa redaktionella beslut eller t. o. m. mot redaktionsledningens beslut om publicering eller icke – publicering i enskilda fall. En vetorätt mot beslut om publicering skulle i och för sig inte konkurrera med utgivarens befogenheter enligt 5 kap. 3 § TF, i den mån den

befogenheten är enbart "negativ". Däremot skulle den lätt framstå som ett mycket betydelsefullt ingrepp i den rätt att trycka, utge och sprida skrifter som tillförsäkras den enskilde gentemot det allmänna i 1 kap. 1 och 2 §§, 4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § TF. Man erinrar sig den tveksamhet om utrymmet för avtal med inskränkning av det fria utövandet av tryckfriheten som vi har berört i det föregående (avsnitt 4.1.2).

5 Arbetsrättsliga aspekter

5.1 Rättsläget före MBL

Avsnittets innehåll: Som en bakgrund till studiet av 2 § MBL och dess betydelse inom massmediernas områden görs några konstateranden om arbetsrättsliga förhållanden före tillkomsten av MBL. Det var sålunda före tillkomsten av MBL oklart *dels* i vad mån man kunde träffa avtal med kollektivavtals rättsverkningar i sådana frågor som numera enligt 2 § faller utanför MBL, *dels* om det gick att träffa kollektivavtal om redaktionellt medinflytande i fackliga former hos en tidning, *dels* vad innebörden var av begreppet facklig stridsåtgärd.

Den grundläggande kollektivarbetsrättsliga lagstiftningen bestod före MBL av lagen (1928:253) om kollektivavtal (kollektivavtalslagen, KAL) och lagen (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt (FFL). Enligt 1 § KAL var ett kollektivavtal ett skriftligt avtal mellan arbetsgivare eller förening av arbetsgivare och fackförening eller annan liknande förening av arbetare om villkor, som skall lända till efterrättelse för anställning av arbetare, eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetare. FFL ägde enligt 1 § tillämpning på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Med förhandlingsrätt avsågs enligt 4 § FFL rätt att påkalla förhandling rörande reglering av anställningsvillkoren ävensom rörande förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Liksom numera MBL tog alltså KAL och FFL sikte på frågor som gällde (reglering av anställningsvillkoren och) *förhållandet* (i övrigt) *mellan arbetsgivare och arbetstagare*.

Avgränsningen av begreppet "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare", eller med andra ord av vad som enligt KAL och FFL skulle kunna vara ämne för förhandlingar och kollektivavtal, är en fråga som allmänt sett ägnades ganska ringa uppmärksamhet vid lagarnas tillkomst. Lagarna hade till uppgift att etablera det kollektiva förhandlings- och avtalssystemet och fastslå vissa grundregler (t. ex. om fredsplikt i tvist om ett träffat kollektivavtal). FFL hade det särskilda ändamålet förhandlings- och avtalssystemet och fastslå vissa grundregler (t. ex. om fredsplikt i tvist om ett träffat kollektivavtal). FFL hade det särskilda ändamålet att genomdriva det kollektiva förhandlingsväsendet även inom den privata tjänste-

mannasektorn. Förhandlingar och kollektivavtal skulle i främsta rummet ta sikte på de vedertagna ämnena, dvs. löner och andra anställningsvillkor och vissa frågor på organisationsplanet av betydelse för förhandlingssystemet som sådant.

Den första arbetsrättskommittén (se SOU 1975: 1 s. 276 ff, 311 ff och 793 ff) uppfattade två frågor kring *förhandlingsskyldighetens omfattning* (och ämnesområdet för kollektivavtal) som de viktiga. Den *ena* var i vad mån förhandlingsskyldigheten enligt FFL skulle anses omfatta även "frågor som rör ledningen av företaget, arbetets ledning och fördelning, arbetsgivarens rätt att fritt antaga arbetstagare och, tidigare, hans rätt att fritt besluta om avsked och uppsägning", dvs. de frågor som enligt den s. k. § 32 regelmässigt förbehölls arbetsgivarens ensidiga bestämmanderätt (SOU 1975: 1 s. 272). Den *andra* (närbesläktade) frågan var vilken betydelse för förhandlingsskyldigheten som borde tillmätas det förhållandet, att arbetsgivaren kollektivavtalsrättsligt var tillförsäkrad ensidig bestämmanderätt i de nyss angivna frågorna (a a s. 277 ff).

De två frågor som sålunda ställdes i fokus kan knappast – från rent rättsliga utgångspunkter – betecknas som särskilt problematiska. Rättskällematerialet i de tidiga lagförarbetena och i arbetsdomstolens praxis var visserligen fattigt. Det mest betecknande var kanske dock att det inte fanns något påtagligt stöd för att förhandlingsskyldigheten och den rättsliga möjligheten att träffa kollektivavtal enligt KAL *inte* sträckte sig även över § 32-området. Det hade tidigt också träffats avtal (t. ex. 1946 års företagsnämndsavtal) om § 32-frågor och ingen torde på allvar ha satt i fråga de avtalens karaktär av kollektivavtal. Att oklarhet dock ansågs råda var i alla händelser en viktig facklig och politisk utgångspunkt för det arbetsrättsliga reformarbetet. I arbetsrättskommitténs betänkande (SOU 1975: 1 s. 282 ff) betecknas det som en huvuduppgift att i varje fall för framtiden undanröja varje oklarhet i de två hänsedena. Det är mot den bakgrunden som man skall se kommitténs se kommitténs utläggningar kring innebörden i dess lagförslag av begreppet "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare".

Enligt uppgift (jfr bl. a. prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 330) fanns redan före MBL:s tillkomst överenskommelser t. ex. om rätt till information eller överläggningar i frågor som senare kom att undantas från MBL:s tillämpningsområde enligt 2 § MBL. Det har också uppgetts för oss att det före MBL förekom lokala överenskommelser hos vissa tidningsföretag om arbetstagarmedverkan eller arbetstagarinflytande i redaktionella frågor. I vad mån sådana överenskommelser skulle anses ha den rättsliga karaktären av kollektivavtal före MBL synes dock aldrig ha blivit rättsligt prövat.

Samtidigt som det rätt allmänt erkänns att rättsfrågorna kring de *fackliga stridsåtgärderna* (såväl fredspliktsfrågorna enligt kollektivavtalslagstiftningen som den fackliga konflikträtten i övrigt) hör till de teoretiskt mest svårbemästrade på den kollektiva arbetsrättens område, brukar man på

goda grunder framställa huvudreglerna som ganska enkla. Rätten att gripa till fackliga stridsåtgärder är fri i den mån begränsningar inte föreskrivs i lag eller avtal (2 kap. 17 § RF), och den i praktiken viktiga begränsningen följer av fredspliktsreglerna (numera i 41 § MBL och förr i 4 § KAL).

En fråga, som tilldrog sig en del uppmärksamhet i debatten redan före det arbetsrättsliga reformarbetet under 1970-talet, var emellertid tillåtligheten av en strejk eller annan liknande åtgärd i annat än det vedertagna fackliga syftet att utöva påtryckningar på motparten i fackliga förhandlingar med sikte på kollektivavtal. Man brukade tala om frågan om den "politiska strejkens" tillåtlighet. Två huvudsakliga och inbördes motsatta åsiktsriktningar utbildades i debatten. Enligt den ena borde den politiska strejken betraktas som tillåten (låt vara med vissa reservationer) enligt grundsatsen att allt vad som inte är uttryckligen förbjudet skall anses vara tillåtet (på detta område). Enligt den andra skall strejkrätten anses som ett av särskilda skäl i rättspraxis efterhand medgivet undantag från den arbetsskyldighet, som principiellt åvilar arbetstagarna enligt deras anställningsavtal, och den politiska strejken betraktas som i princip avtalsstridig, eftersom bara arbetsnedläggelse i fackligt syfte omfattas av medgivandet i praxis.

Det rent rättsliga materialet för bedömande av frågan var före MBL-förarbetena mycket torftigt. Arbetsdomstolens avgörande i det s. k. Dagspostenmålet (AD 1945 nr 62) ansågs ha beröring med ämnet. I övrigt hade man att vända sig till några uttalanden i äldre juridisk litteratur och på något håll i 1928 års förarbeten till KAL liksom i det stora material av utredningsbetänkanden och regeringspropositioner, som under 1930-talet ägnades frågan om ekonomiska stridsåtgärder men som slutligen lades på hyllan utan beslut om lagstiftning.

I Dagspostenmålet var bakgrunden att Svenska Typografförbundet hade i syfte att framtvinga tidningen Dagspostens nedläggande utlyst blockad mot det tryckeri där tidningen trycktes och bojkott mot tidningen. Motivet var tidningens nazistpåverkade hållning under kriget. Efter framställning av typografförbundet om sympatiåtgärder uppmanade Svenska Handelsarbetareförbundet sina vid AB Svenska Pressbyrå anställda medlemmar att inte ta befattning med transport eller distribution av tidningen. Arbetsdomstolen fick att i mål mellan pressbyrå och handelsarbetareförbundet ta ställning till om denna senare åtgärd stred mot kollektivavtalet mellan dessa parter och mot 4 § KAL. Domstolen förklarade, och det var för övrigt ostridigt i målet, att en självständig åtgärd av handelsarbetareförbundet mot distributionen av tidningen Dagsposten skulle ha varit ett kollektivavtalsstridigt angrepp mot den pressbyrå genom en icke uttrycklig avtalsklausul tillförsäkrade rätten att utöva den s. k. affärsledningsrätten inom företaget. Här rörde det sig emellertid inte om en självständig åtgärd utan om en sympatiåtgärd i anledning av en icke kollektivavtalsbunden arbetstagarorganisations primära stridsåtgärd mot en annan arbetsgivarpart. Eftersom emellertid en sympatiåtgärd, trots att den i princip är tillåten enligt fredspliktsreglerna, i och för sig alltid innefattar ett rubbande

av den arbetsfred som kollektivavtalet åsyftar att främja, måste enligt domstolen för dess lovlighet åtminstone krävas att den i princip är anlagd på att vara av tillfällig natur, så att man efter den primära stridsåtgärdens hävande kan återgå till en tillämpning av kollektivavtalet oförändrat. Här var emellertid redan den primära åtgärden anlagd på permanens. Därav följde att även sympatiåtgärden i princip hade permanent karaktär. Som sådan var den otillåten. En av domstolens ledamöter var skiljaktig i fråga om motiveringen. Enligt hans mening kunde en sympatiåtgärd inte anses tillåten med mindre den primära åtgärden på ett eller annat sätt stod i samband med ett bestående eller tilltänkt avtalsförhållande. I Dagspostenfallet var primäråtgärden av politisk karaktär och sympatiåtgärden kunde därför inte godtas som en tillåten sådan. Den fick därför i stället bedömas som ett självständigt och otillåtet angrepp mot handelsarbetareförbundets eget kollektivavtal med pressbyrån. Två ledamöter var skiljaktiga och ansåg sympatiåtgärden tillåten.

I debatten har dragits skilda och olika långtgående slutsatser av denna dom (jfr översikten SOU 1975: 1 s. 367 ff). Så mycket kan väl dock sägas som att ett politiskt syfte inte ansågs kunna åberopas till försvar för en stridsåtgärd som i övrigt är att betrakta som ett olovligt ingrepp i den av ett kollektivavtal skyddade rätten att bestämma om företagsledningen och affärsledningen. Möjligen, men det är mer osäkert, kan domen också anses ge stöd för att arbetsdomstolen skulle anse permanenta eller långvariga strejker i sas rent politiskt syfte (dvs. ett syfte som ligger helt utanför förhållandet arbetsgivare-arbetstagare) som otillåtna.

Tanken att en facklig stridsåtgärd verkligen skall vara "facklig" till sitt syfte (dvs. ha ett syfte som anknyter till fackliga förhandlingar och avtal) för att anses tillåten från de enskilda anställningsavtalens synpunkt (den andra av de båda huvudsakliga åsiktsriktningar som nämndes i det föregående), har senare fått visst stöd i ett avgörande av HD i de s. k. takläggarmålen (NJA 1974 s. 36).

Den första arbetsrättskommittén gick noggrant igenom det rättsliga materialet och uttalade som sin mening att övervägande skäl talade för att en "politisk strejk" (dvs. en strejk i annat än vedertaget fackligt syfte) visserligen inte skulle strida mot lagens fredspliktsregler men däremot, om frågan ställdes på sin spets inför domstol, skulle anses utgöra avtalsbrott (bet. s. 379). Kommittén uttalade sig (bet. s. 387) också om 2 kap. 5 § regeringsformen (numera 2 kap. 17 §):

— — — Till skillnad från vad som gäller om övriga fri- och rättigheter i 2 kap. NRF begränsades rätten att vidtaga fackliga stridsåtgärder inte uttryckligen till att gälla enbart gentemot det allmänna. Räckvidden av stadgandet rättsligt sett är emellertid inte lätt att bestämma, vare sig det gäller denna skillnad i förhållande till övriga stadganden om fri- och rättigheter eller frågan gäller vad som i stadgandet avses med begreppet facklig stridsåtgärd och i vilka syften sådana åtgärder skall få vidtagas i skydd av grundlagen. Stöd saknas dock för att utskottet skulle ha syftat på annat än stridsåtgärder i egentliga fackliga syften, eller alltså åtgärder som vidtages i samband med förhandlingar mellan parter som enligt grundlagsstadgandet åtnjuter facklig stridsrätt.

Arbetsrättskommittén stannade för sin del vid att föreslå en uttrycklig lagregel om förbud för den som är bunden av kollektivavtal att vidta stridsåtgärd "på grund av annat än förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare" (31 § i förslaget, bet. s. 386 ff, 829 ff). Förbudet skulle dock till skillnad från fredspliktsreglerna i övrigt vara dispositivt.

5.2 Rättsläget efter MBL

Avsnittets innehåll: Enligt 1 § MBL är lagen *tillämplig på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare*. Av förarbetena till lagen framgår att lagstiftaren har syftat till att ge lagen ett vidsträckt tillämpningsområde. Förutom frågor som rör anställningsvillkoren och arbetstagarens förhållanden i det dagliga arbetet hör även s. k. företagsledningsfrågor till lagens tillämpningsområde. Mot denna bakgrund ställer vi frågan om *anspråk på redaktionellt medinflytande*, av de skäl som SJF har angett för sådana anspråk, *faller inom tillämpningsområdet*. Vi kommer till slutsatsen att starka skäl talar för att 1 § MBL skall tolkas så att det anspråket inte faller inom ramen för "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare". (5.1)

Vi går sedan in på 2 § MBL och granskar vad som har sagts om lagrummet i förarbetena. Vi pekar bl. a. på att flera delvis något olika motiv för 2 § anges i förarbetstexterna och att frågan om lagrummets betydelse på tidningarnas och andra massmediers område berörs enbart ganska flyktigt där. Vi erinrar också om hur förarbetena i sina anvisningar för tillämpningen anger två kategorier av beslut, *riktlinjebeslut* och *genomförandebeslut*, som åsyftade med lagrummet.

Därefter redovisar vi *rättspraxis*, främst det s. k. Gefle Dagbladsmålet från arbetsdomstolen (AD 1981 nr 22), och diskuterar mot den bakgrunden något närmare innebörden och tillämpningen av 2 § MBL. Vi återkommer här till *skillnaden mellan riktlinjebeslut och genomförandebeslut*. Riktlinjebesluten får antas vara av mer generell karaktär, program- och policybeslut med tillämplighet för framtiden. Sådana beslut är som sådana undantagna från lagens tillämpningsområde enligt 2 § MBL. Vi ställer oss frågan om inte också detta är av betydelse för anspråken på redaktionellt medinflytande, sådana de har framställts av SJF. Undantagna genomförandebeslut är enligt förarbetena sådana beslut som är omedelbart beroende av en fastställd målsättning. I fråga om sådana beslut skall enligt AD 1981 nr 22 göras en avvägning mellan på ena sidan intresset av att kunna fullfölja sådana riktlinjer som avses med 2 § MBL och på den andra arbetstagarnas intresse av att få anlägga sina synpunkter i den egenskapen. Här återkommer den inledningsvis ställda frågan vad som är arbetstagar-synpunkter i lagens mening, eller med andra ord vad som hör till "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare" enligt 1 § MBL. Vi pekar också på svårigheterna att närmare ange vad som skall betraktas som riktlinjebeslut och att göra den nyss nämnda avvägningen i fråga om genomförandebesluten.

5.2.1 Lagens tillämpningsområde i stort

Före MBL ansågs det – om med rätt eller orätt kan här lämnas därhän – råda osäkerhet i fråga om *ämnesområdet för den förhandlingsrätt* som grundades på 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt (FFL). Den första arbetsrättskommittén såg det som en viktig uppgift att genom uttalanden i motiven till reglerna om förhandlingsrätt i kommitténs lagförslag (11 och 20 §§ förslaget till lag om förhandlingsrätt och kollektivavtal, FKL) undanröja den osäkerhet på denna punkt som kunde utgöra ett hinder mot en vidsträckt rätt till arbetstagarinflytande (medbestämmanderätt).

Kommittébetänkandet innehåller också på flera håll beskrivningar av den åsyftade *innebörden av uttrycket "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare"* som onekligen ter sig mycket reservationslösa och vittgående (se SOU 1975: 1 s. 16 ff. 202 f. 271 ff. 282, 290 ff. 311 ff. 761 ff. 793 f och 809 ff). Det talas bl. a. om att rätt till inflytande för arbetstagarna i form av förhandlingsrätt skulle finnas i "alla frågor på olika beslutsnivåer som det är angeläget för de anställda att få inflytande på" och att vad som åsyftades var "alla frågor i vilka arbetsgivaren i dagens läge har ensidig beslutanderätt". Delvis gick dessa uttalanden tillbaka på kommitténs direktiv. På ytterligare ett par ställen talas det om att förhandlingsrätten och möjligheterna att träffa kollektivavtal skulle sträcka sig till "varje fråga som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, det må sedan gälla frågor om företagets produktion, affärs- eller arbetsledningen eller något annat". Samtidigt är det påfallande att de närmare utläggningarna om vad som åsyftades var ganska vaga och abstrakta. En mer detaljerad och konkret analys ägnades egentligen bara innebörden av begreppet "arbetets ledning och fördelning" och gränsdragningen mellan det begreppet och begreppet "företagsledningen" (bet. s. 809 ff, jfr s 18, 321).

Arbetsrättskommitténs motivtexter kännetecknas av att utgångspunkten för resonemangen söks i de förhållanden som kunde tänkas råda i ett vanligt, medelstort eller stort, industriföretag. I förslaget till 13 § FKL, som var motsvarigheten till 11 § MBL om primär förhandlingsrätt, talades det om att förhandlingarna skulle gälla beslut eller åtgärder av arbetsgivaren som "innebär omläggning, nedläggning eller inskränkning av driften eller överlåtelse eller upplåtelse av företaget eller eljest medför viktigare förändring av drifts- eller arbetsförhållandena eller av anställningsförhållandena i övrigt". Belysande är också förslaget till 18 § FKL om arbetsgivarens informationsskyldighet. Denna bestämmelse som inspirerades av företagsnämndsavtalen innehöll ett åläggande för arbetsgivarna att hålla sina fackliga motparter underrättade om "den produktionsmässiga utvecklingen i företaget liksom om riktlinjerna för företagets personalpolitik". I motiven betonades bl. a. att informationsskyldigheten skulle ses som nära knuten till eller i själva verket som ett slags grund för arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet.

Arbetsrättskommitténs förslag innehöll *inte någon motsvarighet till 2 § MBL* och det finns inte någon diskussion i betänkandet om de problem som det lagrummet är ett uttryck för. (Det bortses då från att även arbetsrättskommittén givetvis hade att behandla frågan om medbestämmandets förhållande till det politiska beslutsfattandet inom den offentliga sektorn.) Ett skäl till detta kan ha varit att kommittéförslagets motsvarighet till 32 § MBL (rekommendationsregeln om medbestämmandeavtal – 26 §) hade ett mer begränsat tillämpningsområde än nyssnämnda lagrum. Kommitténs förslag tog sikte bara på "frågor som rör arbetets ledning och fördelning eller som rör ingående eller hävande av arbetsavtal eller eljest meddelande av påföljd för arbetstagare som begått avtalsbrott". Frågor som ingick i "företagsledningen" skulle inte kunna göras till föremål för medbestämmandeavtal med stöd av FKLs regel i 26 § och dess regel i 34 § om s. k. kvarlevande stridsrätt.

Med den uppläggning som kommittéförslaget fick ligger det närmast till hands att anta, att frågor om "verksamhetens mål och inriktning" (jfr 2 § MBL) har uppfattats som liggande *utanför* området för medbestämmandeavtal. Mot denna bakgrund kan man också med visst fog anta, att kommittén dessutom ansåg att primär förhandlingsskyldighet och informations-skyldighet inte var så ingripande former för arbetstagarinflytande, att undantag behövde göras för vissa beslut om verksamheten.

Det kan ha sitt intresse att här erinra om att frågan om innebörden av uttrycket "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare" eller, med ett något annat sätt att beskriva saken, om ämnesområdet för facklig verksamhet med stöd av arbetsrättslig lag var uppe även i vissa andra sammanhang vid tiden för arbetsrättskommitténs arbete och förberedelserna i övrigt inför MBL.

Lagen (1974: 358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen angavs i 1 § gälla för fackliga förtroendemän med uppgift "att företräda de anställda i frågor som rör förhållandet till arbetsgivaren eller andra med facklig verksamhet sammanhängande frågor". Begreppet "facklig verksamhet" avsågs enligt förarbetena få en vidsträckt innebörd men ändå även tjäna till att markera vissa begränsningar i lagens tillämpningsområde (prop. 1974: 88 s. 153 ff och InU 1974: 15 s. 28). Arbete till fullföljande av en facklig organisations i stadgarna inskrivna politiska målsättning skulle inte anses utgöra facklig verksamhet och inte heller annat deltagande för organisationen i allmän, samhällelig verksamhet. Till facklig verksamhet skulle inte heller räknas internt föreningsarbete och inte utbildning av allmänt innehåll, utan direkt inriktning på frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Även den mer allmänna frågan om partipolitik på arbetsplatserna var föremål för uppmärksamhet vid tiden för arbetet på MBL (se SOU 1975: 27 Politisk propaganda på arbetsplatser – rättsläge och förekomst, DsA 1975:11 Information och utbildning kring arbetsrättsformen – Politisk

verksamhet på arbetsplatserna, prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 320 f). Det antogs att kollektivavtal kunde träffas om rätt för en facklig organisation eller dess medlemmar att utnyttja t. ex. lokaler på arbetsplatsen för partipolitisk verksamhet, men att partipolitik sas till sitt ämne föll utanför förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Även de omedelbara förarbetena till MBL, prop. 1975/76: 105 och InU 1975/76: 45, innehåller beskrivningar av det åsyftade tillämpningsområdet som å ena sidan uppenbart syftar till att detta skall göras vidsträckt och å den andra är mycket allmänt hållna (a prop. bil. 1 s. 193 ff, 198, 209, 219, 223, 235 f, 247 f, 326 f, 353 ff, 370, 383 f, 472 f, 526; utskottsbetänkandet s. 24 f, 38, 40 f). Principiellt är angreppssättet detsamma som i kommittébetänkandet. En viktig skillnad är dock att 32 § MBL inte som 26 § FKL skiljer mellan företagsledningsfrågor och frågor om arbetets ledning och fördelning.

I propositionstexten är det lika tydligt som i kommittébetänkandet att det vanliga medelstora eller stora industriföretaget är den modell för vilken MBL:s regler i första hand har utformats. En tanke som går igen på olika håll i texten är den att arbetstagarnas anspråk på medbestämmanderätt även i företagsledningsfrågor har sin väsentliga grund i att det även från arbetstagarnas synpunkt är viktigt att företaget sköts på ett riktigt och effektivt sätt, så att anställningarna tryggas och lönebetalningsförmågan blir god etc. Även företagsledningsbeslutens återverkningar på innehållet i arbetstagarnas arbete och de förhållanden under vilka arbetet bedrivs tillmäts betydelse. I specialmotiveringen till 1 § MBL (prop. s. 326) uttalas bl. a. följande:

Enligt 1 § äger lagen tillämpning på "förhållandet" mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Till det området hör till en början alla frågor som rör anställningsvillkoren för enskilda arbetstagare, såväl när det gäller bestämmandet av det arbete som skall utföras och andra åtaganden av arbetstagare som i fråga om lön och annan ersättning för arbetet. Även frågor som gäller ingående och hävande av anställningsavtal och frågor om påföljd i övrigt för brott mot anställningsavtal hör till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Vidare hör dit alla frågor inom området för arbetets ledning och fördelning eller i övrigt om de förhållanden under vilka arbetet utförs.

Lagens innebörd är emellertid att även frågor som brukar betecknas som företagsledningsfrågor faller inom ramen för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Frågor som gäller t. ex. utvidgning eller inskränkning eller eljest omfattningen av ett företags verksamhet, omlokalisering av verksamheten, nyanläggningar och investeringar i övrigt, nya verksamhetsgrenar eller nedläggning av någon del av verksamheten, har betydelse för arbetstagarna redan därigenom att besluten återverkar på företagets ekonomi och därmed på arbetstagarnas utsikter att behålla sin sysselsättning och trygga sin fortsatta försörjning. Detsamma gäller, om än inte alltid lika tydligt och omedelbart, om beslut rörande finansiering, om inköp och försäljning, lagerhållning, reklam och liknande inom området för företagets affärsverksamhet. Beslut som ligger inom de här angivna ramarna får

också ofta återverkningar på innehållet i arbetstagarnas arbete och de förhållanden under vilka arbetet utförs. Lagen bygger därför på att även frågor som rör bedrivandet av arbetsgivarens verksamhet i stort skall anses höra till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Att det dock har ansetts böra göras vissa begränsningar i fråga om verksamheter med särskild inriktning framgår av 2 §. För den verksamhet som bedrivs av stat och kommun inom den offentliga sektorn av arbetsmarknaden gäller vidare särskilda förutsättningar, i det att den verksamheten skall tjäna samhällets intressen och vara ett uttryck för folkets i politiska val angivna vilja. Den avgränsning av området för fackliga förhandlingar och kollektivavtal, som föranleds därav, genomförs i särskild lagstiftning för den offentliga sektorn.

Även ett avsnitt (s. 353 f) om innebörden av den primära förhandlingsskyldigheten har intresse som belysning av vad som åsyftades. Ämnesmässigt tänktes gränserna för förhandlingsskyldigheten enligt 11 och 12 §§ MBL sammanfalla (jfr AD 1980 nr 72 och SOU 1982: 60 s. 96 ff) med gränsen för begreppet förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare:

Någon för alla tänkbara fall vägledande beskrivning av tillämpningsområdet kan inte ges. Därtill är (skillnaderna mellan) förhållandena inom olika områden och i olika typer av verksamheter alltför stora.

Med viktigare förändringar av verksamheten avses dock generellt sådana frågor som angavs såsom exemplifiering i den av kommittén föreslagna lagtexten (13 § FKL). Dit hör alltså beslut som rör formerna för verksamheten och dennas omfattning i stort: utvidgning, omläggning eller nedläggning eller inskränkning av driften eller överlåtelse eller upplåtelse av rörelsen. Men även andra beslut av mer strategisk eller principiell innebörd eller mer långsiktig tillämplighet hör in under den primära förhandlingsskyldigheten. Nyanläggningar, större investeringsbeslut i övrigt, frågor om lokalisering av företaget eller av delar av rörelsen faller in under förhandlingsskyldigheten. Frågor som mera ligger på arbetsledningsområdet såsom mera långsiktiga beslut om arbetsorganisationen, valet av arbetsuppgifter och arbetsmetoder, planering och inrättande av arbetslokaler, arbetstidens förläggning, personalpolitiska frågor av någon omfattning såsom rekryteringsprinciper, utbildningsfrågor, bostadsfrågor och sociala frågor i övrigt kan ibland ha den omfattningen och betydelsen att de skall anses gälla en viktigare förändring av arbetsgivarens verksamhet. I andra fall har de en mera begränsad omfattning, t. ex. när de berör enbart en viss avdelning inom företaget eller enbart en viss kategori av arbetstagare. Innebär de då en viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållandena för de arbetstagarna föreligger primär förhandlingsskyldighet enligt första stycket andra meningen. Som framgår härav är gränsen mellan första och andra meningarnas tillämpningsområden inte skarp. Gränsen måste dras efter en praktisk bedömning från fall till fall och med ledning i vilken betydelse frågan har för de grupper av arbetstagare som finns hos arbetsgivaren.

På åtskilliga andra håll i motivtexterna anknyts till denna utläggning. En del tillägg görs men anslaget är principiellt detsamma. I specialmotivering-
en till 32 § MBL (prop. s. 383 f) sägs t. ex.:

Inom tillämpningsområdet för 32 § faller alltså frågor som brukar anses höra in under begreppet arbetets ledning och fördelning. Hit hör allmänt sett alla frågor rörande arten av arbetstagarnas arbetsuppgifter och sättet för arbetets utförande. Inom den ramen hör under begreppet in frågor om arbetets utformning, om fördelningen av arbetet inom en grupp, om växling av arbetsuppgifter, om planering av arbetslokaler vad avser teknisk inredning, maskinplacering och rationaliseringsåtgärder, frågor om produktionens uppläggning inom den egna lokalen, om produktionsväxling, om självstyrande grupper, om arbetsmiljö i övrigt. Även frågor om arbetstidens förläggning, arbetsstudiefrågor, personalutbildning och personalstatistik av betydelse för arbetets bedrivande hör in under begreppet. Inom paragrafens tillämpningsområde faller dessutom frågor om vad som skall produceras och t.ex. försäljnings-, reklam- och andra liknande frågor rörande produktavyttring, leverans-, order- och lagerhållningsfrågor, frågor om verksamhetens omfattning och valet mellan tillgängliga former för dess bedrivande, och sådana företagsekonomiska frågor som rör t.ex. finansiering, budget, investeringar etc. Motsvarande frågor inom andra verksamheter än den varuproducerande industrin ligger också inom paragrafens tillämpningsområde.

Vissa särskilda avgränsningsfrågor, t.ex. frågan om gränsen mellan företagets och den enskilde företagarens privata ekonomi när verksamheten bedrivs under enskild firma, ägnas också uppmärksamhet i förarbetena (se t.ex. InU 1975/76: 45 s. 25, 38).

SJF har begärt att få träffa avtal med TA om redaktionellt medinflytande. Vid sitt sammanträffande med oss och i andra sammanhang har *SJFs företrädare redogjort för de principiella utgångspunkterna för denna begäran*.

Det är journalistikens uppgift att oberoende och kritiskt söka sanningen i läsarnas tjänst och det är tidningsföretagens och deras anställda journalisters gemensamma sak att se till att denna uppgift fullgörs. Ett avtal om redaktionellt medinflytande bör tjäna som en garanti i läsarnas/allmänhetens intresse för att pressen fullgör sina uppgifter i det demokratiska samhället. En ökad demokratisering inom tidningarna har i detta sammanhang en viktig roll att spela. Pressen har fyra huvudsakliga uppgifter: den skall *dels* ge en god information om förhållanden och skeenden i samhället, *dels* fritt kommentera sådana förhållanden och skeenden, *dels* kritiskt granska myndigheters och andra maktbärares förhållanden och *dels* främja kommunikationen mellan olika grupper. Det är garantier för fullgörandet av dessa uppgifter som ett avtal om redaktionellt medinflytande skall skapa. Den gemensamma utgångspunkten skall därvid vara den s.k. liberala pressideologin. Tidningsföretagens intresse att få behålla tidningarnas politiska linje skall respekteras och parterna skall gemensamt slå vakt om utgivarens exklusiva publiceringsansvar och skydda den redaktionella integriteten från olika slag av påtryckningar. Något inflytande över utövandet av "den fria kommentarrätten" ställs inte. Däremot bör genom ett avtal om redaktionellt medinflytande tidningsföretagen bindas vid den

av dem själva ofta proklamerade principen om saklighet och objektivitet i nyhetsförmedlingen.

Det är inte vår sak att ta ställning till eller värdera denna programförklaring av SJF som facklig organisation. Betraktas den från en strikt arbetsrättslig utgångspunkt kan det konstateras att den uppgift som det redaktionella medinflytandet skall fullgöra förefaller ligga ganska fjärran från vad som sägs i lagförarbetena om innebörden av begreppet "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare". Den frågan inställer sig om ett anspråk på fackling medbestämmanderätt som bygger på de av SJF redovisade principiella grunderna över huvud kan hämta stöd i MBL.

Inför besvarandet skall då noteras att frågor som mer eller mindre tydligt rör de enskilda journalisternas yrkesetik rimligen får betraktas som förhandlingsämnen enligt MBL. Det kan vara skäl att erinra om att kollektivavtalen mellan TA och SJF för redaktionspersonal sedan länge innehåller en bestämmelse om etiska aspekter på yrkesutövningen:

§ 3 Medarbetares ställning

— — —

d) Medarbetare får icke åläggas att skriva mot sin övertygelse eller utföra förödmjukande uppdrag. Vid bedömning av vad som är "förödmjukande" skall de spelregler för press, radio och TV som antagits av Pressens Samarbetsnämnd beaktas.

Men — har vi frågat oss — är det inte något annat när det ställs anspråk på medbestämmande med stöd av MBL i syfte att säkerställa att vissa grundläggande uppgifter för dagspressen blir fullgjorda på ett enligt någons bedömande riktigt sätt? Skulle det inte kunna göras gällande att MBL över huvud inte syftar till att bereda en yrkesgrupp och dess fackliga organisation en rätt att delta i, eller konkurrera om, utövandet av yttrandefriheten? Kan det antas att rätten till medbestämmande enligt MBL skall användas för att främja en yrkesgrupps omsorg om samhället eller allmänheten, eller över huvud om andra än den egna gruppen i dess egenskap av arbetstagare? Den ställda frågan — om ett anspråk på redaktionellt medinflytande av sådana skäl som SJF har anfört kan hämta stöd i MBL — bör enligt vår mening besvaras nekande; ett sådant anspråk kan *inte* rimligen anses falla inom ramen för vad som i lagens mening hör till "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare."

Men vilken är då innebörden av 2 § MBL? Den analysen görs i nästa avsnitt.

5.2.2 Innebörden av 2 § MBL.

5.2.2.1 Förarbetena

Lagförarbetena innehåller inte mycket om bakgrunden till eller innehållet i 2 § MBL (se prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 196, 210, 328 ff. 472, 526 ff; InU 1975/76: 45 s. 24 f, KU 1975/76: 1 y). I inledningen till departementschefs-

anförandet i propositionen anläggs en del allmänna synpunkter på lagens tillämpningsområde och förklaras bl. a. att företagsledningsfrågor inte bör undantas från möjligheterna att träffa medbestämmandeavtal med stöd av lagen. Därefter tillägger departementschefen (s. 196):

En begränsning får dock göras. Det kan enligt min mening inte bli fråga om att utsträcka arbetstagarinflytandet så långt att beslut om mål och inriktning för en viss verksamhet, som har fattats i demokratiska former, sätts ur spel. Inom den offentliga sektorn måste den politiska demokratin garanteras och hänsyn tas till de särskilda förhållanden som råder där. Som jag återkommer till i det följande kommer denna fråga att anmälas av statsrådet Feldt. Det finns även utanför den offentliga sektorn exempel på verksamheter vilkas målsättningar och inriktning beslutas i former som ligger den politiska demokratin nära.

Sådana exempel är verksamheten i politiska, fackliga, religiösa, kulturella och välgörande organisationer eller samfund. I dessa fall bör ingrepp inte göras i den ordning som nu tillämpas för bestämmande av verksamhetens mål och inriktning. En motsvarande begränsning av arbetstagarnas inflytande bör göras i fråga om pressen och andra företag med opinionsbildande verksamhet. Vad företagen beträffar finns det en omfattande lagstiftning, som reglerar deras verksamhet från andra utgångspunkter än förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. De förhandlande parterna är givetvis också bundna av de ramar för företagets verksamhet som de offentliga myndigheterna har lagt fast. Även den associationsrättsliga lagstiftningen innehåller begränsningar. En ekonomisk förening måste t. ex. bedrivas efter kooperativa grundsatser.

I avsnittet om förhandlingsrätt i den allmänna motivtexten återkommer departementschefen till ämnet (s. 210):

Det finns emellertid anledning att här erinra om en väsentlig aspekt som jag redan har berört i samband med att jag inledningsvis behandlade frågan om den här aktuella lagstiftningens tillämpningsområde. Som jag då framhöll finns det i vissa kategorier av verksamhet ett beslutsområde, som bör vara förbehållet överväganden och beslut i andra former och i andra beslutsorgan än sådana som bestäms av arbetsgivare och arbetstagare i dessa egenskaper. Jag tänker här på sådana allmänna målsättningsfrågor som den partipolitiska inriktningen hos tidningar eller andra opinionsbildande organ, fackliga målsättningar hos organisationer på arbetsmarknaden, verksamhetens allmänna inriktning i religiösa, vetenskapliga, konstnärliga eller andra ideella organisationer eller samfund, målsättningar av annan än företagsekonomisk innebörd i folkrörelseföretag eller kooperativa företag, etc. Beslut om formulering och fastställande av de ideella eller eljest särskilda målen för arbetsgivarens verksamhet bör i sådana fall få fattas i de former som har tillämpats hittills. I många hithörande fall, sannolikt de allra flesta, fattas besluten i en demokratiskt uppbyggd beslutsprocess och fallen har då gemensamt att de anställda som grupp inte bör ha något företräde att framför andra få inverka på besluten.

Som jag redan närmare utvecklat är det självfallet inte lätt att genom en allmän beskrivning bestämma den gräns för lagens tillämpningsområde som jag här åsyftar. Det är i stor utsträckning nödvändigt att överlåta åt

rättstillämpningen att från fall till fall bedöma hur gränsen skall dras. Jag skall i specialmotiveringen återkomma till vissa ytterligare synpunkter på den här aktuella gränsdragningsfrågan.

Dessa uttalanden i den allmänna motiveringen kan knappast sägas ge någon ledning för de problem som vi har att behandla. Så mycket kan dock konstateras att den bärande tanken är att medbestämmandet på arbetsplatsen inte skall tillåtas konkurrera med annat demokratiskt beslutsfattande. Vidare antyds – men heller inte mer – att principiellt samma synsätt gör sig gällande på bl. a. tidningspressens område. Uppenbarligen är det inom det området inte så att besluten genomgående eller ens huvudsakligen redan fattas i något slags demokratisk ordning: föreställningen förefaller vara den att det rör sig om att värna om yttrandefrihet och tryckfrihet av hänsyn till de friheternas betydelse för det demokratiska samhällsskicket. Det får emellertid läsaren snarast ana sig till.

Något mer fullständig är specialmotiveringen till 2 § MBL (a prop. s. 328 ff). I den texten erinras först om de särskilda problem som möter inom den offentliga sektorn och som har sin grund i att medbestämmandet enligt MBL kan komma att medföra ingrepp i det politiska beslutsfattandet. Därefter sägs detta:

Men det finns liknande problem även utanför den offentliga sektorn. Även där finns det åtskilliga verksamheter som får sin inriktning och sina mål bestämda i former som ligger den politiska demokratin nära. Sådana exempel är politiska, fackliga, religiösa, kulturella och välgörande organisationer och samfund, där det regelmässigt finns ett demokratiskt inflytande över verksamheten. Detsamma gäller inom konsumentkooperationen och inom andra medlemsägda företag. I fall av denna art skulle ett arbetstagarinflytande, som omfattade även verksamhetens mål och inriktning, komma i kollision med andra demokratiska intressen. Den motsättningen bör i princip lösas så att arbetstagarinflytandet inte tillåts sträcka sig över frågor om mål och inriktning som avgörs på annan demokratisk väg. Företag med opinionsbildande verksamhet, såsom press, radio och television, erbjuder också exempel på verksamheter där det av hänsyn till andra intressen än arbetstagarnas bör göras en avgränsning av tillämpningsområdet för medbestämmandelagens regler.

Men även i fall där det inte kan sägas, att andra demokratiska beslutandeformer bör vinna försteg framför arbetstagarinflytandet eller att viktiga hänsyn till utomstående intressen kräver en begränsning av medbestämmanderätten för arbetstagarna, kan det under särskilda förutsättningar te sig berättigat att göra en begränsning av lagens tillämpningsområde. Det är när företag eller andra enskilda arbetsgivare bedriver ideell eller annan jämförlig verksamhet. Men begränsningen i lagen gäller här liksom i de tidigare fallen endast frågor om mål och inriktning av verksamheten.

I detta motivavsnitt markeras något tydligare att 2 § MBL anses omfatta även andra fall än sådana där beslut redan fattas i demokratisk ordning och där den beslutsprocessen bör ges försteg framför arbetstagarnas medbestämmanderätt. Såvitt gäller pressen och andra massmedier hänvisas till

att "andra intressen än arbetstagarnas" resp "utomståendes intressen" motiverar en avgränsning av rätten till medbestämmande enligt MBL. Det är emellertid oklart vilka principer som skall vara vägledande. Syftar man till att ge ett skydd för yttrande- och tryckfrihet motsvarande det skydd som TF ger gentemot det allmänna, är det oklart vad som egentligen menas med uttrycket "utomståendes intressen". Är det medborgarnas och det demokratiska samhällets intressen?

Det är vidare tydligt att redan den omständigheten att beslut fattas "i demokratiska former" hos t. ex. en organisation eller ett samfund inte är tillräcklig för att beslutet skall vara undantaget från medbestämmanderätt enligt 2 § MBL. Det är bara vissa sådana beslut – de som gäller verksamhetens mål och inriktning – som undantas. Avsikten verkar vara att det är sådana mål och sådan inriktning som på ett eller annat sätt är särpräglade eller speciella i jämförelse med det vanliga företagets, som skall undantas från medbestämmanderätt. För den tolkningen talar bl. a. uppräknningen "politiska, fackliga, religiösa, kulturella och välgörande organisationer och samfund". Man erinrar sig också det nyss återgivna avsnittet ur de allmänna motiven (s. 210) där det talas om "målsättningar av annan än företagsekonomisk innebörd i folkrörelseföretag eller kooperativa företag, etc.". I samma riktning talar att texten i specialmotiveringen upptar en tredje kategori, nämligen företag eller andra enskilda arbetsgivare som bedriver ideell eller annan jämförlig verksamhet. Inom den kategorin undantas beslut om mål och inriktning oavsett om beslutet fattas i demokratiska former eller inte.

Man frågar sig om beslutsfattandet i demokratiska former över huvud rättsligt sett har en självständig betydelse för bestämmandet av omfattningen av det undantag som görs i 2 § MBL. Är inte det avgörande att det skall röra sig om mål och inriktning av annan natur än det vanliga företagets inom den privata arbetsmarknadssektorn? Kan det då sägas att man här i själva verket har att göra med ett slags återspeglning av den uttolkning av begreppet "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare" som berördes under 5.2.1 i det föregående?

I specialmotiveringen till 2 § MBL sägs fortsättningsvis följande:

I stora drag kan från fall till fall sägas hur långt man bör sträcka principen att frågorna om mål och inriktning för en verksamhet bör vara förbehållna andra demokratiska beslutsformer. Detsamma gäller i stora drag gränsdragningen i fråga om verksamhetsinriktningen hos pressen och i andra företag med opinionsbildande syfte. Att man t. ex. utgår från att lagen inte bör grunda rätt till medbestämmande för arbetstagarna i fråga om fastställandet av en dagstidnings politiska inriktning, innebär inte någon inskränkning när det gäller beslut som rör tidningsföretags ledning och verksamhet i övrigt. Att sådana frågor bör i samma mån som i andra företag vara underkastade lagens medbestämmanderättsregler synes klart.

Gränsdragningen i medbestämmandelagen blir emellertid förhållandevis allmänt formulerad. De regler som har upptagits i 2 § bygger på att gräns-

dragningen får i de enskilda fallen utföras i enlighet med det allmänna synsätt som ligger bakom paragrafen och som beskrivits i det föregående. Enligt 2§ undantages från lagens tillämpningsområde arbetsgivares verksamhet som är av religiös, vetenskaplig, konstnärlig eller annan ideell natur eller som har kooperativt, fackligt, politiskt eller annat opinionsbildande ändamål, såvitt avser verksamhetens mål och inriktning.

Syftet med denna avfattning av paragrafen är till en början att fastslå vilka slag av verksamheter som berörs av undantagsregeln. Uppräkningen är dock inte uttömmande. Även andra jämförbara verksamheter kan komma i fråga. Paragrafen skall vidare förstås så att det enbart är frågor som omedelbart hänger samman med verksamhetens särart som blir undantagna.

Detta sätt att beskriva 2§ MBL ger ett ganska vidsträckt utrymme för rättstillämpningen att ta ställning i enskilda fall; någon direkt bundenhet vid uppräkningsen i lagtexten är inte åsyftad. Undantaget skall omfatta verksamheter som kan påstås förete något slags särart i fråga om mål och inriktning. Det är särarten som skall få behållas och inte behöva göras till föremål för förhandlingar eller avtal med stöd av MBL. Uttrycket "särart" förutsätter något slags jämförelse och det verkar rimligt att anta, att jämförelsen skall göras med de vanliga företag på den privata arbetsmarknaden som bedriver verksamhet i vinstsyfte och i vilkas resultat även arbetstagarerna har ett intresse i denna sin egenskap, vilket de skall ha rätt att ta tillvara med stöd bl. a. av MBL.

Motivtexten går här efter över till att något närmare ange vilka slags beslut som tänkes vara beslut om verksamhetens mål och inriktning:

Med paragrafen avses främst att undanta från lagens tillämpningsområde frågor som rör fastställandet av riktlinjerna för arbetsgivarens verksamhet och som i den meningen gäller verksamhetens mål och inriktning, t. ex. att en tidning skall ha en viss politisk hållning. Därjämte undantas sådana beslut rörande genomförandet av verksamheten som kan sägas vara omedelbart beroende av den fastställda målsättningen.

Med denna metod för avgränsningen får de anställda hos ett politiskt parti inte i den egenskapen göra anspråk på medbestämmanderätt över partiets politik, och motsvarande gäller för de anställda hos en facklig organisation eller en näringslivsorganisation eller annan intressesammanslutning. Religiösa eller kulturella sammanslutningar eller institutioner är inte skyldiga att förhandla om arten av den verksamhet som skall bedrivas, så länge det kan med fog sägas att valet härvidlag mellan olika alternativ är direkt beroende av verksamhetens särart. Press och radio och andra jämförbara företag kan fastställa inriktningen av sin opinionsbildande verksamhet utan ett på lagen grundat inflytande från de anställdas sida.

När det gäller återkommande beslut som rör mål och inriktning för verksamheten måste en gränsdragning göras från fall till fall. Inte sällan kan här uppkomma en nära anknytning till frågor som det kan te sig berättigat att arbetstagarerna får inflytande över. Tänker man sig t. ex. frågor om personalpolitiken inom ett tidningsföretag kan en gränsdragning exempelvis böra göras så, att utseende av chefredaktör blir en fråga som inte ligger inom lagens tillämpningsområde medan andra rekryteringsfrågor gör det.

Detta avsnitt i motivtexten ger besked om att det är fråga om två slag av beslut, dels *riktlinjebeslut* (dvs fastställandet mer allmänt av mål och inriktning) och dels sådana *genomförandebeslut* som kan sägas vara omedelbart beroende av den fastställda målsättningen. I viss mån belysande är vidare det exempel som anförs i slutet av texten. I exemplet gäller problemet en gränsdragning mellan vad som skall betraktas som verksamhetens mål och inriktning och vad som är ett vedertaget arbetstagarintresse, nämligen ett beslut inom personalpolitikens ram (utseende av vissa chefer och annan personal med viss uppgift). Denna senare fråga uppmärksammas också i konstitutionsutskottets yttrande (återgivet i In U 1975/76: 46 s. 82):

Som inledningsvis nämnts har från den föreslagna medbestämmandelagens tillämpningsområde undantagits ideell och opinionsbildande verksamhet såvitt gäller verksamhetens mål och inriktning. Mot bakgrund av konstitutionsutskottets uppgift att bereda ärenden på tryckfrihetens, opinionsbildningens och massmediernas område vill utskottet avslutningsvis beröra propositionens förslag i detta avseende.

Det angivna undantaget får bl. a. avseende på massmedieföretagen. Enligt utskottet är det värdefullt att t. ex. tidningarnas särställning som opinionsbildande organ på detta sätt särskilt uppmärksammas. Som anförs i propositionen är det sålunda enligt utskottet väsentligt att kollektivavtalsreglering inte skall få förekomma beträffande tidningsföretagens riktlinjer och målsättningar. Detta innebär bl. a. att tidningsföretagen själva – i likhet med vad som hittills gällt – utser ansvarig utgivare, chefredaktör och övriga medarbetare som skall tillse att den fastställda målsättningen följes.

Ytterligare ett avsnitt i propositionen bör slutligen också nämnas. Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd (KLYS) hade vänt sig till lagrådet och begärt att 2 § MBL inte skulle gälla för teatrar, konsertföretag, museer och liknande kulturinstitutioner och inte heller för Sveriges Radio inom ramen för avtalet med staten. Enligt KLYS borde den kommersiella nöjesindustrin inom film- och biografområdet, fonogram- och videoföretag samt nöjesarrangörer sannolikt behandlas på samma sätt. Skrivelsen från KLYS överlämnades av lagrådet till arbetsmarknadsdepartementet och berördes av föredragande departementschefen vid hans anmälan av lagrådsyttrandet (a prop. s. 528):

I anledning av skrivelsen får jag först understryka att 2 § ej avser kommersiella företag samt efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet framhålla följande. I prop 1974: 28 behandlades förhållandet mellan de olika parter som medverkar i kulturinstitutionernas verksamhet, dvs. styrelsen, personalen och publiken. Enligt uttalande i propositionen, som godtagits av riksdagen, skall de konstnärliga insatserna inom varje institution utformas i största möjliga frihet under de betingelser och enligt de riktlinjer som gäller för institutionen. Härigenom markerades att den enskilde konstnären måste ges stor uttrycks- och yttrandefrihet om kulturinstitutionerna skall kunna bedriva sin verksamhet på ett sätt, som är i linje

med riktlinjerna för kulturpolitiken. Någon ändring i dessa avseenden sker inte genom införandet av den här föreslagna lagstiftningen. Tvärtom får medarbetarna vid kulturinstitutionerna vid sidan av den frihet och självständighet som de har i den konstnärliga yrkesutövningen också möjligheter att via sina fackliga organisationer påverka beslut som fattas om verksamheten.

Undantaget i 2 § motiveras av behovet av att garantera intressen som ligger den politiska demokratin nära. För kulturinstitutioner som är samhällsstödda och organiserade som myndigheter gäller de regler om medbestämmande som föreslås för den offentliga sektorn och som har utformats med hänsynstagande till den politiska demokratin. Även samhällsstödda kulturinstitutioner för vilka andra associationsformer har valts har sin grund i den politiska demokratin. Det är därför naturligt att riktlinjerna för verksamheten fastställs av organ som har så bred representation som möjligt i de olika grupper som berörs av institutionens verksamhet. Med dessa förutsättningar är det inte rimligt att särbehandla arbetstagare med konstnärliga arbetsuppgifter genom att ge dem ett större inflytande över verksamhetens mål och inriktning än övriga arbetstagare.

Mycket mer kan kanske inte sägas om detta resonemang än att det anknyter till den lite otydliga analys om det demokratiska beslutsfattandets betydelse som finns i den tidigare texten, utan någon ändring av sakligt intresse. Man iakttar det reservationslösa uttalandet som görs inledningsvis, att 2 § MBL inte är avsedd att gälla för kommersiella företag.

Någon riktigt kvalificerad analys av den gräns kring MBL:s tillämpningsområde som dras genom 2 § har knappast blivit gjord i den juridiska litteraturen. I Schmidts arbete, *Facklig arbetsrätt*, 2 uppl. 1979, s. 119 ff, återges mycket översiktligt lagtext och några förarbetsuttalanden, varefter författaren för egen del tillägger:

Rörande tidningens innehåll skulle enligt min mening gränsen grovt få dras så, att från medbestämmande undantas vad som skrivs på ledar- och kultursidor men inte frågor vilka annonser som skall tas in och dessas innehåll. Ytterst bör bedömningen likväl bero på tidningens ambition. Det kommersiella faller inom, det ideella utanför MBL.

Fotnot: Tidningen skulle inte vara skyldig att förhandla, om den av politiska skäl vägrar att ta in en annons.

Det minsta man kan säga om detta uttalande är att det gör en gränsdragning som verkligen är, med författarens eget uttryckssätt, grov. Frågan är väl i själva verket om den över huvud är praktiskt tillämpbar, för den händelse den skulle kunna anses ha tillräckligt stöd i lagtext och förarbeten.

5.2.2.2 Rättspraxis syn på innebörden av 2 § MBL

I avsnitt 5.1 konstaterade vi att starka skäl talar för att ett anspråk på redaktionellt medinflytande inte är något som ligger inom ramen för "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare", sådant detta uttryck an-

vänds i 1 § MBL. Avslutningsvis anmärkte vi emellertid att frågan leder över till 2 § MBL.

Det har i sammanhanget sitt intresse att notera att lagrådet vid granskningen av förslaget till 2 § MBL för sin del hävdade, att 2 § borde uppfattas som en i lagen utförd definition av vad som i det aktuella avseendet borde anses höra in under begreppet förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Lagrådet föreslog en omformulering av lagtexten i syfte att göra detta klart (prop. s. 472). Föredragande departementschefen anslöt sig dock inte till detta förslag. Motiveringen för det ställningstagandet är dock föga upplysande (s. 527):

Enligt texten i det remitterade förslaget har genom 2 § från lagens tillämpningsområde uttryckligen undantagits vissa verksamheter i närmare angivna avseenden. Mot den bakgrunden saknas anledning att avgöra om det undantagna området i och för sig skall anses falla utanför förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Jag finner därför inte anledning att ansluta mig till den av lagrådet föreslagna omformuleringen av lagtexten på denna punkt.

Alltnog, den fråga som vid den fortsatta analysen bör ställas är hur ett anspråk på medbestämmanderätt sådant som det av SJF framförda principiellt sett bör anses förhålla sig till 2 § MBL. Skulle det kunna göras gällande att detta anspråk, med tanke på de skäl på vilka det grundas, *i och för sig är ett anspråk på inflytande över "verksamhetens mål och inriktning"*? (Vi bortser då från tillkommande tolkningsproblem som t. ex. vad som utgör "opinionsbildande" verksamhet.) Finns det med andra ord stöd för den uppfattning som antyds i avsnitt 5.1? Syftar 2 § MBL egentligen till att dra gränsen mellan beslut om "mål och inriktning" och företagsledningsbeslut av den art som lika väl kan förekomma i andra verksamheter än de som åsyftas i 2 § (dvs. företagsledningsbeslut av ekonomisk betydelse och därmed av betydelse även för arbetstagarna i den egenskapen), liksom vissa beslut av arbetsledningskaraktär?

Två avgöranden ur arbetsdomstolens praxis har sitt intresse för denna fråga. Det ena är det tidigare (avsnitt 4.1.2) nämnda avgörandet i det s. k. Gefle Dagbladsmålet (AD 1981 nr 22), det andra ett avgörande som gällde tillämpningen hos Sveriges Television AB av 39 § MBL om facklig vetorätt (AD 1983 nr 2).

I AD 1981 nr 22 gällde tvisten huruvida Gefle Dagblad hade åsidosatt 11 § MBL genom att utan föregående initiativ till förhandling med Grafiska fackförbundets personalklubb hos företaget besluta att ändra första sidan från att ha varit en ren annonssida till att innehålla redaktionell text och bilder. Arbetsgiversidan invände i målet i första hand att beslutet föll utanför MBL enligt 2 §.

Arbetsdomstolen inledde sina domskäl med en allmän redogörelse för 2 § MBL och dess förarbeten. Domstolen konstaterade bl. a. att två skilda förutsättningar skall vara uppfyllda för att undantagsregeln i 2 § skall vara

tillämplig. Verksamheten skall vara av viss angiven speciell natur eller tjäna ett visst angivet särskilt ändamål. Därjämte skall saken gälla verksamhetens mål och inriktning. Såvitt gäller den första förutsättningen fann domstolen, att det stod utom tvivel att den var uppfylld. Såsom tidningsföretag tjänar Gefle Dagblad ett opinionsbildande och nyhetsförmedlande ändamål. Däremot var det tvistigt mellan parterna huruvida ändringen av tidningens förstasida kunde anses gälla verksamhetens mål och inriktning.

Vid sin behandling av den frågan konstaterade domstolen bl. a. att det i förarbetena görs en åtskillnad mellan beslut om riktlinjer för verksamheten och beslut som avser genomförandet av dessa riktlinjer. Enligt domstolens mening kunde det antas att även andra beslut om riktlinjer för en tidnings opinionsbildande och nyhetsförmedlande verksamhet än frågan om tidningens partipolitiska inriktning kan vara att hänföra till verksamhetens mål och inriktning, såsom beslut om tidningens hållning i nykterhetspolitiskt eller religiöst hänseende eller beslut att lägga tonvikten på lokal nyhetsbevakning eller att ägna speciell uppmärksamhet åt en viss aktuell miljöfråga. I fråga om genomförandebeslut ger enligt domstolen förarbetena det allmänna intrycket att lagstiftaren har anlagt ett restriktivt synsätt. Lagstiftaren har emellertid också velat lämna en betydande frihet åt rättstillämpningen när det gäller att med beaktande av lagstiftningens allmänna syften dra gränsen i de enskilda fallen kring det undantagna beslutsområdet. Domstolen sade sig också vilja framhålla att ett beslut om riktlinjerna för en tidnings verksamhet eller om genomförandet av sådana riktlinjer kan falla inom undantagsområdet enligt 2 § MBL, även om beslutet har betydande ekonomiska konsekvenser för företaget.

Parternas ståndpunkter i målet kunde enligt domstolen sammanfattas på följande sätt. Enligt arbetsgivarsidan hade övergången till redaktionell text på förstasidan föranletts av en strävan att markera tidningens karaktär av nyhets- och opinionsbildningsorgan. Ett beslut som på detta sätt gäller avvägningen mellan annonser och redaktionell text i tidningen faller enligt arbetsgivarsidans mening inom tillämpningsområdet för 2 § MBL. Beslutet rörde genomförandet av en riktlinje för tidningens verksamhet, nämligen den att vara ett nyhets- och opinionsbildningsorgan. På arbetstagsidans framhöll man att beslutet att ändra förstasidan hade varit ekonomiskt betingat och att beslutet, även om det skulle anses huvudsakligen röra tidningens mål och inriktning, dock hade haft ekonomisk betydelse och medfört risk för ogynnsamma ekonomiska verkningar för tidningsföretaget.

Arbetsdomstolen fann att beslutet inte var ett sådant beslut om riktlinjer för verksamheten som det talas om i förarbetena. Frågan var då om beslutet borde betraktas som ett beslut om genomförande av någon riktlinje som är fastlagd för tidningen. Domstolen fann att beslutet onekligen hade betydelse för tidningen som pressorgan. Genom att utnyttja förstasidan för redaktionell text och bilder måste redaktionen antas ha fått möjlighet att på ett effektivare sätt sprida information, varigenom tidningens ställning som opinionsbildare och nyhetsförmedlare hade stärkts.

Domstolen fortsatte: "Nu kan emellertid göras gällande att varje beslut av ett tidningsföretag som på ett eller annat sätt påverkar tidningens utseende eller innehåll kan vara av betydelse för tidningen som pressorgan. Ett sådant opreciserat samband mellan ett aktuellt beslut och tidningens målsättning att vara ett organ för opinionsbildning och nyhetsförmedling kan inte anses tillräckligt för att lagens krav om att beslutet skall avse verksamhetens mål och inriktning kan anses uppfyllt. Varken lagtexten

eller lagens förarbeten ger något stöd för att varje beslut som kan sägas vara av redaktionell karaktär skulle vara undantaget från medbestämmandelagens tillämpningsområde. — Utredningen ger vid handen att frågan om ändring av Gefle Dagblads förstasida övervägts sedan en lång följd av år i syfte att markera tidningens roll såsom nyhetsförmedlande och opinionsbildande organ. Genomförandet av förändringen sköts emellertid på framtiden av det skälet att ändringen ansågs ha en ogynnsam inverkan på tidningsföretagets annonsintäkter. Följden härav blev att det utredningsarbete som direkt föregick beslutet om ändringen helt inriktades på de ekonomiska konsekvenserna av denna. Även om företaget bedömt ändringen av förstasidan som angelägen för tidningen som pressorgan, har sålunda de ekonomiska frågorna kommit att dominera inför det genomförandebeslut som det här varit fråga om. Med hänsyn härtill och då det inte gällt att förändra utan endast att understryka tidningens nyhetsförmedlande och opinionsbildande roll finner varbetsdomstolen att beslutet att ändra tidningens förstasida från att vara annonssida till att innehålla redaktionellt material inte har haft sådan särskild betydelse för tidningen såsom opinionsbildare och nyhetsförmedlare att beslutet direkt eller indirekt kan anses ha gällt tidningens mål och inriktning."

Domstolen underkände därmed arbetsgivarsidans invändning att det omtvistade beslutet var undantaget från MBL:s tillämpningsområde enligt 2 §.

Domen ger anledning till ett flertal iakttagelser av intresse. Vi skall återkomma till några av dem. Här har det emellertid särskilt intresse att parternas argumentation och domstolens prövning *tog sikte på en avvägning mellan de "redaktionella" aspekterna på tidningsföretagets beslut och de ekonomiska verkningarna av beslutet*. Arbetstagarsidans anspråk på medbestämmanderätt grundades på dess intresse av de ekonomiska verkningarna. Avgörande för ställningstagandet i målet blev den dominerande betydelse för beslutet som de ekonomiska aspekterna hade haft. Till detta kom enligt domskälen att det inte hade gällt "att förändra utan endast att understryka tidningens nyhetsförmedlande och opinionsbildande roll".

I det mål som avgjordes genom domen AD 1983 nr 2 hade SIF lagt in veto under återopande av 39 § MBL mot en av Sveriges Television AB tilltänkt samproduktion och gjort gällande att åtgärden kunde antas medföra åsidosättande bl. a. av kravet på opartiskhet i radiolagen. Arbetsgivarsidan väckte talan hos arbetsdomstolen och hävdade att det saknades laga grund för vetot. Det gjordes gällande bl. a. att vetorätten över huvud inte står till buds när ett påstått lagstridigt handlande gäller en lag av radiolagens karaktär. Domstolen fann att vetorättens tillämpningsområde inte har avgränsats till något visst slag av lagstiftning och fortsatte:

— — — Det anförda betyder emellertid inte att domstolen menar att vetorättens tillämpningsområde skulle sakna gräns i den riktning som arbetsgivarsidan har antytt med sin nu ifrågakvarande invändning. Däremot anser domstolen att frågan om vetorättens avgränsning knappast torde kunna angripas med utgångspunkt direkt från karaktären hos den lag som blir aktuell. I stället blir det de övriga förutsättningar för vetorättens

utövande som uttrycks i eller eljest får anses följa av 39 § medbestämmandelagen som blir bestämmande för vetorättens tillämpningsområde.

I det följande fann domstolen att det lag- eller kollektivavtalsbrott som åsyftas i 39 § måste vara knutet till själva det förhållandet att arbetsgivaren anlitar ej anställd arbetskraft i stället för anställd, till utförandet av det ifrågavarande arbetet eller till vad som har omedelbart samband med detta eller med uppdragsförhållandet i övrigt, såsom t.ex. den skattemässiga redovisningen av för arbetet utgiven och erhållen ersättning. Detta samband saknades i det omtvistade fallet. Domstolen tillade:

Om SIF skulle anses ha rätt att utöva vetorätt i ett fall som det förevarande, innebär detta i själva verket principiellt sett att en facklig organisation tilläggs befogenheten att via vetorätsreglerna rent allmänt övervaka lagenligheten av arbetsgivarens verksamhet. En sådan allmän övervakningsuppgift kan enligt domstolens mening inte grundas på medbestämmandelagens vetorätsregler.

Det ligger nära till hands att i detta se ett uttryck för uppfattningen att utövandet av medbestämmanderättigheter enligt MBL skall ha *en anknytning – låt vara ibland av ganska allmän natur – till arbetstagarnas intressen i den egenskapen och att man då syftar i varje fall i det huvudsakliga på ekonomiska intressen.*

Ett anspråk på redaktionellt inflytande skulle alltså, med tanke på den principiella grund för anspråket som SJF har anfört, få betraktas som ett anspråk på inflytande över vad som utgör verksamhetens mål och inriktning (2 § MBL). *Det naturliga är rimligen att behandla saken som en fråga om tillämpningen av 2 § MBL*, eftersom trots allt det lagrummet enligt sina förarbeten är avsett att reglera det här aktuella problemet i stort och eftersom lagstiftaren inte har velat binda sig för att 2 § skall betraktas som en regel om innebörden av uttrycket "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare". I alla händelser kan man emellertid inte gärna komma till skilda resultat beroende på om man för ett resonemang kring 1 § MBL eller väljer att knyta analysen till 2 §.

Man iakttar emellertid nu att lagen, sådan den är avfattad i 2 §, inte låter det avgörande vara i vilket syfte ett anspråk på medbestämmanderätt förs fram. I stället gäller det att *fastställa vad som utgör en viss verksamhets mål och inriktning*. Det förutsätts att arbetsgivaren fattar beslut rörande verksamhetens mål och inriktning och att det är dessa beslut som undantas från lagens tillämpningsområde.

Om vi återvänder till förarbetena och till domskälen i Gefle-Dagblads-målet AD 1981 nr 22 kan vi börja med att följa det där angivna mönstret och göra den skillnad mellan "riktlinjebeslut" och "genomförandebeslut" som antyds i förarbetstexten (a prop. s. 329) och som något närmare utvecklas i domen. Det exempel på ett riktlinjebeslut som anges i propositionen är beslut om en tidnings partipolitiska inriktning. I skälen till AD

1981 nr 22 anför som ytterligare exempel beslut om tidningens hållning i nykterhetspolitiskt eller religiöst hänseende och beslut att lägga tonvikten på lokal nyhetsbevakning eller att ägna speciell uppmärksamhet åt viss aktuell miljöfråga. Vad som mer i detalj ligger i att beslutet gäller "riktlinjer" för verksamheten framgår inte med någon tydlighet i förarbetstext eller domskäl. Det naturliga är väl dock att däri lägga in att det skall vara något slags mer generellt policybeslut eller fastställande av ett program för framtiden eller för viss tid framöver. I Gefle-Dagbladsfallet fann arbetsdomstolen att tidningsföretagets beslut att ändra förstasidan från annons-sida till en sida med redaktionellt material inte innebar att någon riktlinje eller allmän målsättning för tidningens opinionsbildande eller nyhetsför-medlande verksamhet hade lagts fast; vad som kunde komma i fråga var på sin höjd att beslutet var ett beslut om "genomförande" av någon riktlinje som var fastlagd för tidningen.

Man får enligt vår mening förstå förarbeten och AD-dom så att *beslut om riktlinjer för en tidnings redaktionella verksamhet skall betraktas som sådana beslut om mål och inriktning som äsyftas i 2 § MBL*. Arbetsdomstolen påpekar i sina domskäl bl. a. att beslut om riktlinjerna för en tidnings verksamhet (eller om genomförandet av sådana riktlinjer) kan falla inom undantagsområdet enligt 2 § MBL även om beslutet har betydande ekonomiska konsekvenser för företaget. I förarbetstexten tycks det emellertid inte finnas något som antyder att man skall göra något slags avvägning mellan motstående intressen, på arbetstagsarsidan t. ex. intresset av att få öva inflytande över beslut av betydelse för företagets ekonomi, när det skall avgöras om ett riktlinjebeslut faller utanför MBL. Inte heller domskälen i AD-domen ger stöd för det, låt vara att domstolen har lagt sig vinn om försiktighet i formuleringen av sina uttalanden om rättsläget i stort. Det avgörande skulle då i stället bli vad som är ett "riktlinjebeslut" och vad som inte är det. Kanske skall man principiellt sett ställa ganska stränga krav på begreppet.

Med detta synsätt kan det knappast göras gällande att journalisterna och deras fackliga organisation har stöd i MBL för anspråk på medbestämmande i fråga om redaktionella riktlinjebeslut, när anspråket motiveras på det sätt som SJF har gjort. Journalisterna kan då givetvis invända att beslut om riktlinjer av detta slag får en direkt och betydelsefull återverkan på deras arbetsuppgifter och arbetsförhållanden, på ett sätt som skiljer dem från alla andra yrkesgrupper hos tidningsföretagen. Man skulle kunna uttrycka saken så att i alla händelser arbetsledningsaspekterna på ett riktlinjebeslut borde vara underkastade bl. a. förhandlingsrätt enligt MBL.

Det är emellertid svårt att se att 2 § MBL ger något utrymme för en sådan invändning. I sammanhanget har AD:s dom 1981 nr 150 sitt intresse som ett slags parallell. Målet gällde förhandlingsrätten inom den offentliga sektorn. Domstolen hade att pröva om statens förhandlingsråd hade varit skyldigt att förhandla med TCO-S rörande två avsnitt i en blivande propo-

sition med förslag till läroplan för grundskolan (bruket av graderade betyg inom grundskolans tillvalssystem och antalet veckotimmar i ämnet hemkunskap). Målet avgjordes på grundval av en uttolkning av begreppet förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare – beslut av övervägande politisk art hör inte dit. TCO-S ansågs inte ha haft förhandlingsrätt i fråga om de båda avsnitten i propositionen. AD betonade emellertid avslutningsvis att detta inte uteslöt de fackliga organisationerna från rätten att (i efterhand) förhandla om konsekvenserna för deras medlemmar av ett politiskt beslut som i sig självt inte var förbundet med förhandlingsskyldighet för staten. Med tanke bl. a. på skillnaderna mellan reglerna för tillämpning av MBL inom den offentliga sektorn och 2 § MBL, synes samma synsätt ha sin tillämplighet även såvitt gäller den här senast behandlade frågan (jfr även analysen i AD 1981 nr 8).

Vi menar alltså att övervägande skäl talar för att principiellt uppfatta 2 § MBL så att vad som är att betrakta som "riktlinjebeslut" med avseende på verksamhetens särskilda mål och inriktning faller utanför lagen oavsett om beslutet får ekonomiska eller andra verkningar av betydelse för de anställdas arbets- eller anställningsförhållanden. Det återstår då att *avgöra vad som hör in under begreppet riktlinjebeslut*.

Det kan som vi nyss sade te sig naturligt att i begreppet lägga in att det skall vara något slags mer generellt policybeslut eller fastställande av ett program för framtiden eller för viss tid framöver. Sannolikt finns det åtskilliga fall där det inte gärna kan råda någon tvekan om att man har att göra med riktlinjebeslut i den här diskuterade meningen. I alla händelser står det klart att det saknas stöd i MBL för anspråk på avtal om medbestämmande, när anspråken tar sikte just på riktlinjerna för den redaktionella verksamheten hos en tidning eller t. ex. på valet av politisk linje eller av allmän linje i någon viss samhällsfråga eller liknande. En mer diskutabel fråga är i vad mån det skall anses möjligt att träffa avtal med kollektivavtalslets rättsverkningar (jfr under 5.4 i det följande om avtal med andra rättsverkningar) om medbestämmande vid utseende av den redaktionella ledningen eller vid bestämmande av t. ex. chefredaktörens befogenheter, under förutsättning att den redaktionella ledningen tänkes inbegripa fattande av riktlinjebeslut i den mening som just antyddes. Sannolikt rör man sig redan här snarare med beslut som skall anses gälla genomförandet av riktlinjerna än med egentliga riktlinjebeslut.

TA och TU har drivit uppfattningen att TF och/eller 2 § MBL utesluter de fackliga organisationerna från rätt till medbestämmande i en rad avseenden (se redogörelsen för remissvaret till arbetsmarknadsutskottet i underbilaga 1).

Till det "fredade" området räknar TA och TU såväl beslut om publicering eller icke-publicering i det enskilda fallet som mer övergripande och långsiktiga beslut t. ex. om vilka slags material som skall förekomma i tidningen eller tidskriften, avvägningen mellan olika slags material m. m.

Man talar också om beslut t.ex. om disposition av det redaktionella utrymmet för olika ämnesområden, fördelningen av redaktionella resurser, redigeringsprinciper, utgivningsperiodicitet, målgrupper och spridningsområden, utgivning av editioner och av bilagor av olika slag. Vidare tänker man på beslut om rekrytering av redaktionell personal tillhörande olika kategorier.

Så mycket kan ganska säkert sägas som att vissa – men inte alla – av de beslut som åsyftas av TA och TU bör uppfattas som riktlinjebeslut i den bemärkelse som avses i förarbetena och i AD 1981 nr 22. Att mer i detalj ange hur gränsen skall dras är dock inte något som låter sig göra inom ramen för ett sådant utredningsuppdrag som vårt (jfr kap. 5 i det föregående). Det är ytterst *en uppgift för rättstillämpningen* att avgöra hur saken skall bedömas i varje enskilt fall. I sammanhanget kan erinras om följande avsnitt ur domskälen till AD 1981 nr 22:

Arbetsdomstolen finner det inte vara möjligt att utöver vad som nu har anförts göra några allmänna uttalanden om gränserna kring det område avseende beslut om genomförande av fastställda riktlinjer för en tidnings verksamhet som bör anses undantaget från medbestämmandelagens tillämpningsområde. I första hand måste det ankomma på branschens parter att utveckla ett gemensamt synsätt i dessa frågor. Åtminstone i nuvarande läge är rättstillämpningens uppgift att finna en lösning på det enskilda tvistefallet.

Uttalandet tar snarast sikte på "genomförandebesluten" men bör vara giltigt även för riktlinjebesluten. På sätt och vis kan det te sig egendomligt att branschens parter i första hand är de som har uppgiften att reda ut begreppen och söka sig fram till ett synsätt som kan ge ledning åt rättstillämpningen, när själva rättsfrågan är var gränsen går för MBL:s tillämpningsområde. Med de allmänna utgångspunkterna för den kollektiva arbetsrätten och med MBL:s natur av en s. k. ramlag som i stor utsträckning bygger på att arbetsmarknadens organisationer medverkar i normbildningen, är detta vid närmare eftertanke dock inte så konstigt. Förmår arbetsmarknadsparterna nå fram till en gemensam uppfattning är det naturligt att den får en styrande verkan på rättstillämpningen; lyckas de inte blir det slutligen arbetsdomstolens uppgift att med ledning av det bristfälliga rättskällematerial som finns dra gränsen från fall till fall.

Specialmotiveringen till 2 § MBL (a. prop. s. 329) talar också om undantag från lagens tillämpningsområde även för "beslut rörande genomförandet av verksamheten som kan sägas vara omedelbart beroende av den fastställda målsättningen". I motivtexten ges härutöver just inte någon ledning för *det närmare bestämmandet av denna kategori genomförandebeslut*. Det nyss återgivna uttalandet liksom andra talar dock för att lagstiftaren allmänt sett har anlagt ett restriktivt synsätt på denna aspekt av undantagsregeln i 2 § (jfr även uttalandet att "det enbart är frågor som omedelbart hänger samman med verksamhetens särart som blir undan-

tagna"). Ett exempel som väl får uppfattas som åsyftande genomförandebesluten (jfr ovan) är det som gäller utseende av chefredaktör:

När det gäller återkommande beslut som rör mål och inriktning för verksamheten måste en gränsdragning göras från fall till fall. Inte sällan kan här uppkomma en nära anknytning till frågor som det kan te sig berättigat att arbetstagarna får inflytande över. Tänker man sig t. ex. frågor om personalpolitiken inom ett tidningsföretag kan en gränsdragning exempelvis böra göras så, att utseende av chefredaktör blir en fråga som inte ligger inom lagens tillämpningsområde medan andra rekryteringsfrågor gör det.

Man tänker sig tydligen att det kan bli fråga om *en avvägning* mellan tidningsföretagets intresse av att, utan förhandlingsskyldighet m. m., kunna fullfölja fastställda riktlinjer, å ena sidan, och intresset av att i förhandlingar eller andra av MBL förutsedda former få anlägga egentliga arbetsgarsynpunkter, å den andra. Det är en avvägning av den principiella innebörden som har gjorts i AD 1981 nr 22, där dom skälen utmynnar i den förut återgivna sammanfattningen:

Även om företaget bedömt ändringen av förstasidan som angelägen för tidningen som pressorgan, har sålunda de ekonomiska frågorna kommit att dominera inför det genomförandebeslut som det här varit fråga om. Med hänsyn härtill och då det inte gällt att förändra utan endast att understryka tidningens nyhetsförmedlande och opinionsbildande roll finner arbetsdomstolen att beslutet att ändra tidningens förstasida från att vara annonssida till att innehålla redaktionellt material inte har haft sådan särskild betydelse för tidningen såsom opinionsbildare och nyhetsförmedlare att beslutet direkt eller indirekt kan anses ha gällt tidningens mål eller inriktning.

Enligt ordalagen har domstolen, under intryck rimligen av de "restriktiva" formuleringarna i motivtexten, ställt kravet att genomförandebeslutet skall ha haft "särskild betydelse" för tidningen som opinionsbildare och nyhetsförmedlare, för att beslutet skall kunna anses omfattat av 2 § MBL.

Vad vi nyss sade om *svårigheterna att säga något bestämt om gränserna* för begreppet riktlinjebeslut har uppenbarligen i än högre grad sin giltighet när det gäller att *avgöra vilka "genomförandebeslut" som enligt 2 § MBL faller utanför lagen*.

Det bör avslutningsvis påpekas att tolkningsuppgiften *inte* är att avgöra vilka beslut som åtnjuter skydd gentemot det allmänna enligt TF:s regler och därefter dra slutsatsen att 2 § ger samma skydd åt tidningsföretagen i deras förhållande till de fackliga motparterna.

6 Kritiska synpunkter på 2 § MBL

Avsnittets innehåll: En kritik från rättsliga utgångspunkter mot 2 § kan enligt vår mening vara befogad i två avseenden. Det ena är att lagtext och förarbeten *inte gör särskilt tydligt* vilken gräns kring medbestämmanderätten som lagstiftaren har velat dra. Det andra är att den lösning av ett gränsdragningsproblem som 2 § MBL representerar *inte är fullständig eller helt konsekvent*. I detta avseende har vi fäst oss vid att lagen visserligen mot bakgrund av principiella överväganden utesluter medbestämmanderätt med stöd av lagens egna regler i vissa frågor och utesluter kollektivavtal om sådana frågor, men likväl lämnar utrymme för avtal om medbestämmande utan lagens stöd men med rättsverknin- gar som kan göras mycket lika kollektivavtalets. Härtill kommer att den åtminstone principiellt sett centrala frågan om tillåtligheten av fackligt organiserade stridsåtgärder för att få till stånd sådana "medbestämman- deavtal utanför MBL" har lämnats obesvarad.

Det har i debatten riktats ganska mycket kritik mot 2 § MBL och dess förarbeten. Kritiken har i det väsentliga gått ut på att den gräns kring tillämpningsområdet för MBL som dras genom 2 § är alltför otydlig; lagtexten är föga upplysande och beskrivningen i förarbetena av den innebörd som åsyftas är oklar och på några punkter kanske även motsägelse- full. Vid sidan av denna kritik har anlagts åtskilliga mer eller mindre uttalat rättspolitiska synpunkter på det gränsdragnings problem som 2 § MBL är ett uttryck för.

Vi skall här i huvudsak lämna de rättspolitiska aspekterna åt sidan. Vissa kritiska synpunkter kan emellertid anläggas även från *mer renodlat juridiska och lagtekniska utgångspunkter*. Till dessa synpunkter hör själv- fallet kritiken mot lagrummet för *bristande klarhet*. Därutöver kan det emellertid finnas anledning att undersöka i vilken utsträckning 2 § MBL kan sägas faktiskt *tillgodose de ändamål* som låter sig utläsa ur förarbe- tena. I det sammanhanget kan det vara på sin plats att jämföra med den lösning som andra liknande gränsdragningsproblem har fått. Vad som i det avseendet har intresse är framför allt vad som har brukat kallas gränsdrag- ningen för den offentliga arbetsmarknadssektorns del mellan den politiska demokratin och medbestämmandet med stöd av MBL.

Det förefaller oss som om kritik mot 2 § MBL från juridiska utgångs- punkter, såvitt gäller lagrummets betydelse för tidningspressen och andra massmedier, ter sig berättigad i huvudsakligen två avseenden. Det är inte särskilt tydligt vilken gränsdragnings problem som lagstiftaren har velat göra: motiv- texterna till 2 § är knappa och därmed föga ägnade att ge säker ledning åt tillämpningen. Vidare ter sig den lösning av gränsdragningsproblemet som 2 § MBL representerar inte fullständig och på sätt och vis inte heller helt konsekvent.

I vad gäller *lagrummets otydlighet* är det givet att en diskussion i

motiven kring förhållandet till grundlagen hade varit värdefull. Vidare hade, åtminstone från ren rättstillämpningssynpunkt, åtskilligt underlättats om det mönster för prövningen av gränsdragningsfrågor i enskilda fall som motivtexten innehåller hade utvecklats bättre. Det bör kanske tilläggas att de båda kategorierna riktlinjebeslut och genomförandebeslut (av särskild betydelse för tidningen som opinionsbildare och nyhetsförmedlare) i sig själva ter sig ganska diffusa och inbjudande till rätt skönsmässiga bedömningar.

Intresset knyter sig främst till två uttryck i lagtexten. Det ena är, "verksamhetens mål och inriktning". Det andra är "verksamhet som har — — politiskt eller annat opinionsbildande ändamål". Det förra har vi tidigare behandlat. Här avser vi att uppehålla oss vid det senare.

Debatten om tolkningen av 2 § MBL har till dels kretsat kring detta sistnämnda uttryck. Det har, av företrädare för SJF men också från annat håll, gjorts gällande att det såvitt gäller tidningspressen och andra medier bör tolkas så att enbart opinionsbildning i mer inskränkt mening omfattas av 2 §. Ibland har denna tanke omsatts på det sättet att enbart vad som skrivs på tidningarnas ledarsidor skulle utgöra opinionsbildning medan annan redaktionell text, i synnerhet nyhetsförmedling och reportage utanför ledarsidorna, skulle falla utanför begreppet opinionsbildning och därmed inte heller omfattas av undantaget i 2 § MBL. Med bl. a. detta som utgångspunkt har SJF också förklarat att journalisternas anspråk på redaktionellt medinflytande inte sträcker sig till den uppgift för dagspressen som består av ett fritt kommenterande av förhållanden och skeenden i samhället. — Enligt den motsatta ståndpunkten ter det sig naturligt att vid tolkningen av 2 § MBL i detta avseende söka ledning i TF och hävda att alla tidningsföretag som bedriver tryckfrihetsrättsligt skyddad verksamhet också omfattas av 2 § MBL, när det gäller beslut om den verksamhetens mål och inriktning. Att även nyhetsförmedling omfattas av det tryckfrihetsrättsliga skyddet är oomstritt (jfr SOU 1947: 60 s. 46 och 209, prop. 1948: 230 s. 35 ff, 107, 110, mot. 1980/81: 1810).

Enligt vår mening kan det knappast råda tvekan om att det är den senare ståndpunkten som har de starkare skälen för sig. Med tanke på de principiella grundvalarna för 2 § MBL sådana de har redovisats i prop. 1975/76: 105 ter sig en tolkning under jämförelse med tryckfrihetsskyddets omfattning enligt TF som väl grundad. Det är för övrigt också att märka att motiven till 2 § MBL (a. prop. s. 329) uttryckligen anger att lagtextens uppräkningslista inte skall betraktas som uttömmande utan att även andra jämförbara verksamheter kan komma i fråga. Detta talar i sin mån emot en sådan avgränsande tolkning som har förespråkats av bl. a. SJF. Och när det gäller dagspressens nyhetsförmedling tillkommer att saken åtminstone såtillvida är behandlad i ett rättsligt avgörande som arbetsdomstolen vid sin analys och tillämpning av 2 § MBL i domen 1981 nr 22 inte har gjort någon åtskillnad mellan opinionsbildning och nyhetsförmedling. Vi har

heller inte kunnat finna något hållbart stöd för att generellt från 2 § avskilja någon del av pressen med den motiveringen t. ex. att den delen är avsedd att tjäna enbart kommersiella ändamål. Det uttalande i propositionen (s. 528) som tar sikte på kommersiella företag fälldes med anledning av en framställning som inte rörde pressen och kan inte tillmätas någon tyngd i detta sammanhang, i jämförelse med argumenten i övrigt.

Vår uppfattning att 2 § MBL inte utgör någon *fullständig och helt konsekvent lösning* av det med lagrummet åsyftade gränsdragningsproblemet bygger vi på denna analys.

2 § MBL innebär i princip att vissa beslut (=beslut som avser verksamhetens mål och inriktning) hos vissa arbetsgivare (företag, organisationer, samfund m. fl.) *helt undantas från lagens tillämpningsområde*. Detta medför framför allt att arbetstagarernas fackliga organisationer inte har förhandlingsrätt eller rätt till information i fråga om de besluten enligt 11–19 §§ MBL och att det inte går att träffa sådana kollektivavtal som avses i 23 och 32 §§ MBL, med sådana avtals rättsverkningar, om fackligt inflytande över besluten. Detta innebär nu inte att det inte alls går att giltig verkan träffa avtal om ett sådant inflytande. I motiven uttalas på den punkten följande (a. prop. s. 330):

Enligt 2 § skall ifrågakommande arbetsgivares verksamhet i de delar som avses med paragrafen undantas från lagens tillämpningsområde. Detta innebär att ingen av lagens regler blir tillämplig på det undantagna området. Anspråk kan inte med stöd av lagen ställas om förhandlingar eller om information om sådan del av arbetsgivarens verksamhet som inte faller inom lagens tillämpningsområde. Kollektivavtal med verkningar enligt lagen kan inte heller träffas om frågor som hör till det undantagna området. I och för sig finns det däremot inte några hinder mot att avtal träffas utan lagens stöd mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisation, t. ex. om rätt till information eller till överläggningar i fråga som hör till det undantagna området. Överenskommelser av den typen föreligger redan nu och lagen rubbar inte möjligheten att behålla sådana avtal och ingå nya.

Med reservation för den fråga om tillåtligheten av fackliga stridsåtgärder som vi strax skall komma in på innehåller motivtexterna härutöver inte några kommentarer angående den rättsfigur som åsyftas, ett slags "medbestämmandeavtal utanför MBL", eller kring de rättsliga verkningarna av ett sådant avtal.

En av de rättsliga aspekterna som är aktuell i sammanhanget är det utrymme för avtal om "begränsning av tryckfriheten" som TF kan tänkas medge (se kap. 4). På den punkten sägs inte något i motiven till 2 §. Man iakttar dock att det exempel som anförs är ett avtal om rätt till information eller överläggningar i frågor som hör till det undantagna området; mer ingripande former för medbestämmanderätt som vetorätt eller självbestämmanderätt för arbetstagarorganisation nämns inte. Inte heller går motiven in på frågan i vilken utsträckning det kan tänkas att avtal utanför MBL genom

själva avtalet kan förser med en eller flera av kollektivavtalets rättsverkningar, t. ex. rätt till fackligt tolkningsföreträdare efter mönster av 33 § MBL, s. k. allmänt skadestånd som sanktion vid avtalsbrott på samma sätt som i 55 § MBL, fredsplikt efter de principer som anges i 41–44 §§ MBL, eller i övrigt utformas efter mönster av ett medbestämmandeavtal, t. ex. med civilrättsligt sanktionerade tystnadspliktsregler. Den för kollektivavtal speciella rättsverkan att avtalet omedelbart binder även en avtalande organisations medlemmar (jfr 26 § MBL) kan i alla händelser inte uppnås på det sätt som sker i fråga om kollektivavtal enligt MBL.

Som nyss antyddes finns det emellertid en rättslig fråga som från både principiell och kanske även praktisk synpunkt är central i sammanhanget, nämligen i vad mån en facklig organisation kan vidta *fackliga stridsåtgärder* till stöd för anspråk på ett sådant avtal utanför MBL som saken här gäller. Vi erinrar om vårt tidigare konstaterande (i avsnitt 4.1) att TF inte reser något rättsligt hinder mot fackliga stridsåtgärder, som vidtagits med anledning av en tryckt skrifts innehåll, och om vår kortfattade redovisning (i avsnitt 5.2) av det från arbetsrättslig synpunkt oklara rättsläge som rådde före MBL. Vid sin granskning av förslaget till MBL uttalade lagrådet följande (a. prop. s. 472):

I specialmotiveringen till 2 § framhålls, att kollektivavtal med verkningar enligt lagen inte kan träffas om frågor som avses i paragrafen men att det i och för sig inte finns några hinder mot att arbetsgivare och arbetstagarorganisation sluter avtal utan lagens stöd om exempelvis rätt till information eller till överläggningar i sådana frågor. Ett spörsmål som ligger nära i detta sammanhang är, huruvida arbetstagersidan får tillgripa stridsåtgärder för att förmå arbetsgivaren att sluta avtal av detta slag. Uppenbarligen reser fredspliktsreglerna i 41 och 42 §§ inte något hinder häremot; de är över huvud taget inte tillämpliga i frågor som avses i 2 §. Därmed är likväl inte sagt, att det är tillåtet för arbetstagare att strejka för att förmå sin arbetsgivare att sluta avtal rörande sådana frågor. Enligt lagrådets uppfattning saknas stöd för antagande, att det enligt gällande rätt skulle stå arbetstagare öppet att – vare sig det sker på deras organisations uppmaning eller ej – under bestående anställningar gå till strejk i frågor, som ligger utanför förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. En sådan arbetsinställelse torde inte vara förenlig med arbetstagarnas åtaganden enligt deras enskilda arbetsavtal, och några regler som kan föranleda annan bedömning innehåller inte den föreslagna lagen.

Man iakttar att lagrådet även här betraktar 2 § MBL som ett uttryck för vad som ligger utanför "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare". Vid sin anmälan av lagrådsyttrandet uttalade föredragande departementschefen i samma ämne följande (s. 526 f):

Jag anser mig inte ha anledning att här gå närmare in på den av lagrådet under 2 § behandlade frågan om tillåtligheten av strejk eller andra stridsåtgärder i syfte att få till stånd avtal om t. ex. rätt till information eller rätt till överläggningar i frågor som enligt paragrafen undantas från lagens tillämp-

ningsområde. Den frågan kan inte säkert bedömas utan att man angriper hela problemet om tillåtligheten av arbetsinställelser och andra stridsåtgärder utanför de kollektivavtalsrättsliga fredspliktsreglernas ram. Och ett sådant ställningstagande är som framgår av vad jag har anfört tidigare i detta lagstiftningsärende enligt min mening inte möjligt att göra på ett enkelt sätt genom att man antar en för alla tänkbara fall gällande formel (jfr även vad som sägs i det följande om tillåtligheten av politisk strejk). Tanken bakom 2 § är att beslut i sådana frågor som avses i paragrafen skall i princip vara förbehållna andra beslutande organ än sådana som bildas genom överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare om medbestämmanderätt för arbetstagarna. Lagens stöd har ansetts inte böra ges åt anspråk från arbetstagarna på inflytande i egenskap av arbetstagare över hithörande beslut. Det ligger i linje med detta synsätt att anse att arbetstagarorganisationerna inte bör gripa till stridsåtgärder för att ändå få till stånd sådana avtal om inflytande som och för sig kan träffas men som inte får karaktären av kollektivavtal. Att rättsligt hinder mot sådana åtgärder föreligger anser jag dock att man inte med säkerhet kan slå fast utan att uttryckligen lagreglera frågan. Det finns å andra sidan knappast anledning att räkna med att en sådan lagstiftning skall behövas, och jag anser därför att jag kan lämna frågan åt sidan.

Ser man enbart till 2 § MBL och till de syften som detta lagrum är avsett att fylla förefaller onekligen den lösning som den här beskrivna konstruktionen representerar ofullständig och inkonsekvent. Lagstiftaren har gjort det rättspolitiska övervägandet att vissa beslut i princip skall vara förbehållna andra beslutande organ än sådana som bildas genom överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare om medbestämmanderätt för arbetstagarna. Likväl markeras i förarbetena att sådana fackliga anspråk kan framställas och i varje fall på det sättet vinna rättsordningens stöd att de kan avtalsfästas med andra civilrättsliga verkningar än kollektivavtalets. Förhandlingsrätt och möjlighet att träffa kollektivavtal bedöms inte böra komma i fråga men något rättsligt hinder mot fackliga stridsåtgärder reses inte; i varje fall lämnas frågan om tillåtligheten av sådana stridsåtgärder öppen med enbart ett slags rekommendation till de berörda fackliga organisationerna att inte gripa till stridsåtgärder för att understödja krav på avtal utanför MBL:s tillämpningsområde. Det kan inte utan fog hävdas att det från rättsliga synpunkter hade varit riktigare och mer konsekvent att dra en gräns och resa hinder för varje form av medbestämmanderätt utanför den gränsen, så mycket mer som skillnaderna mellan ett medbestämmandeavtal enligt MBL och ett avtal om medbestämmanderätt "utanför MBL" kan bli obetydliga. Man får anta att detta senare avtal genom bestämmelser i själva avtalet kan förses med de flesta av kollektivavtalets rättsverkningar.

Skälen till att 2 § MBL i de här behandlade avseendena fick denna utformning torde också få sökas i överväganden som delvis ligger utanför detta särskilda problemområde. Såvitt gäller tillåtligheten av fackliga stridsåtgärder är det tydligt, och anges för övrigt också uttryckligen i det

senast återgivna departementschefsuttalandet (a. prop. s. 526 f), att lagstiftaren ville avstå från att gå in på problemen kring den rättsliga behandlingen av stridsåtgärder utanför de kollektivavtalsrättsliga fredspliktsreglernas ram. I bakgrunden ligger sannolikt både bundenhet vid den i svensk arbetsrätt sedan länge vedertagna grundsatsen att detta ämne inte skall beröras av lagstiftningsåtgärder och respekt för svårigheten att överblicka verkningarna av ett enstaka ingripande genom en uttrycklig lagregel. Anknytningen till den vid tillkomsten av MBL mycket omdiskuterade frågan om tillåtligheten av s. k. politisk strejk framhölls också av departementschefen. Om emellertid frågan om fackliga stridsåtgärders tillåtlighet ansågs böra lämnas öppen, kunde inte heller göras gällande att de förelåg rättsliga hinder mot avtal utanför MBL:s tillämpningsområde. Att införa ett formligt s. k. avtalsförbud torde inte ha övervägts. Sannolikt ansågs saken å andra sidan inte kräva en närmare analys av de rättsliga förutsättningarna för sådana avtal.

Hur det i dagens rättsläge förhåller sig med tillåtligheten av fackliga stridsåtgärder i syfte att genomdriva avtal om fackligt inflytande inom det enligt 2 § MBL undantagna området är enligt vår mening en fråga som inte låter sig med säkerhet besvaras. Ett av skälen till detta är den kluvenhet som får sägas prägla förarbetena till MBL såvitt gäller hela det hithörande ämnesområdet. Arbetsrättskommittén hade för sin del stannat för att enligt då gällande rätt övervägande skäl talade för att deltagande i s. k. politisk strejk (och annan strejk i "icke-fackligt" syfte) borde betraktas som otillåtet i den meningen att det utgjorde ett åsidosättande av den enskildes anställningsavtal med arbetsgivaren. Det förutsattes att fackliga stridsåtgärder i annan form som inte kunde utgöra brott mot enskilda anställningsavtal, t. ex. en av en facklig organisation utlyst blockad eller bojkott, inte mötte något motsvarande hinder. Kommitténs uttalande på denna punkt möttes emellertid av föredragande departementschefens omdöme att uttalandet snarast gick för långt, i den mån det innebar att stridsåtgärder i andra än direkt fackliga påtryckningssyften generellt skulle vara otillåtna enligt gällande rätt (prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 272). Samtidigt tillfogade departementschefen emellertid att starka skäl talade för att det var den fackligt organiserade åtgärden som åtnjuter rättsordningens stöd. Detta föranledde bl. a. förslag om den nya regel som infördes i 41 § MBL och som innebär att enbart i behörig ordning beslutade fackliga stridsåtgärder tillåts under kollektivavtals giltighetstid.

Synsättet byggde såvitt kan utläsas ur resonemangen i propositionen bl. a. på den tanke som kom till uttryck i Högsta domstolens domar i de s. k. takläggarmålen (NJA 1974 s. 36) och som innebar, att tillåtligheten i bestående anställningsförhållanden av en arbetsnedläggelse beror av anknytningen till det kollektiva förhandlings- och avtalsväsendet. Tanken att det skall finnas något slags anknytning till vad som får betraktas som ett godtaget fackligt intresse återkommer också i det rättsfall rörande tillåt-

ligheten av politisk strejk som är det ledande efter tillkomsten av MBL (AD 1980 nr 15). Å andra sidan har det givetvis en betydande tyngd att varken tillåtligheten av stridsåtgärder på området för 2 § MBL eller den politiska strejkens tillåtlighet blev uttryckligen avgjord genom tillkomsten av MBL. Föredragande departementschefen ville inte utan vidare ansluta sig till att hinder skulle möta i de enskilda arbetstagarernas anställningsavtal. Saken kunde enligt hans mening få en klar rättslig lösning enbart genom lagstiftning, och från en sådan borde man av skilda skäl avstå.

Åtskilliga ytterligare synpunkter kan utan tvivel anläggas på det här behandlade spørsmålet. Ett av flera påpekanden som kan ha sitt berättigande är att det ingalunda är säkert att den rättsliga bedömningen bör vara densamma i kollektivavtalsförhållanden som när kollektivavtal inte gäller (jfr bl. a. den tidigare berörda domen i det s. k. Dagspostenmålet, AD 1945 nr 62). En annan hithörande synpunkt, som väl dock snarast är av rättspolitisk natur, är att det egentligen vore ganska överraskande om krav på medbestämmandeavtal med stöd av MBL får under ett kollektivavtals giltighetstid understödjas med fackliga stridsåtgärder enbart under de särskilda förutsättningar som anges i regeln om s. k. kvarlevande stridsrätt i 44 § i lagen, medan fältet skulle vara fritt för stridsåtgärder även när kollektivavtal gäller om det fackliga anspråket tar sikte på ett avtal utanför lagens tillämpningsområde. I den arbetsrättsliga litteraturen har ämnet behandlats av Schmidt i Facklig arbetsrätt, 2 uppl. 1979, s. 260:

Har syftet med MBL 2 § varit att skydda ideella och opinionsbildande företag och kooperativa företag mot stridsåtgärder som syftar till inflytande på det undantagna området? Vad jag kan se, kan en sådan avsikt inte inläsas i lagstiftningen. Mot ett sådant antagande kan också anföras den lösning man valt beträffande skyddet av den politiska demokratin. Enligt vad som redovisats under 7.5 har LOA slopat tidigare avtalsförbud för offentliga tjänstemän. Stridsåtgärder är därför tillåtna även på områden som i och för sig inte bör bli föremål för avtal. Inte ens i det fall att trettonmannanämnden förklarat att ett tilltänkt avtal skulle kränka den politiska demokratin är stridsåtgärden olovlig. Nämndens uttalande har nämligen karaktären av en rekommendation. Innebörden av MBL 2 § är enligt min mening, att lagstiftaren inte stödjer arbetstagarorganisationen genom att ställa förhandlingsmeknismen med primär förhandlingsskyldighet och kvardröjande stridsrätt till förfogande.

Denna bedömning av vår främste arbetsrättsexpert har naturligtvis sin tyngd. Samtidigt bör dock anmärkas att Schmidts omdöme om rättsläget fälldes före arbetsdomstolens dom 1980 nr 150. Gränsdragningen i 2 § MBL synes snarare böra ses som ett slags parallell till den i denna dom gjorda gränsdragningen för den offentliga sektorns del mellan vad som utgör i det väsentliga politiska beslut och av det skälet faller utanför förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (1 § MBL) och vad som ligger inom ramen för arbetsgivar-arbetstagarförhållandet. Enligt 3 kap. 1 § lagen om offentlig anställning (LOA) råder förbud mot stridsåtgärder *dels* i fråga om

arbete som består i myndighetsutövning, eller som är oundgängligen nödvändigt för att genomföra myndighetsutövning, när stridsåtgärden vidtas på grund av annat än förhållandet mellan arbetsgivare och sådan arbetstagar som omfattas av LOA, dels även i annat arbete när stridsåtgärden har till syfte att påverka inhemska politiska förhållanden. Mot den bakgrunden kan knappast det av Schmidt åberopade argumentet rörande förhållandena inom den offentliga sektorn tillerkännas någon större betydelse.

Redan den här gjorda översiktliga redovisningen av olika aspekter på frågan om tillåtligheten av fackliga stridsåtgärder på området för 2 § MBL gör det tydligt att vi inte kan göra anspråk på att kunna lämna något auktoritativt svar på rättsfrågan som sådan. Vårt syfte har heller inte varit annat än att peka på att den rättsosäkerhet som råder i detta avseende, liksom den rättsliga oklarhet som i övrigt råder i fråga om utrymmet för avtal om fackligt inflytande utanför MBL:s ram, är en brist i den lösning som 2 § representerar. Avslutningsvis bör i detta sammanhang tilläggas att vi här inte har berört frågan om tillåtligheten av fackliga stridsåtgärder till stöd för anspråk på avtal som till äventyrs skulle strida mot TF (avtal varigenom ansvarige utgivarens befogenheter begränsas eller t.ex. avtal genom vilket arbetsgivarsidan gör åtaganden som skulle komma att bedömas som tryckfrihetsbrott). Frågan har rimligen mer teoretiskt än praktiskt intresse (jfr i övrigt bl. a. AD 1977 nr 38).

7 Utkast till en alternativ utformning av 2 § MBL

Avsnittets innehåll: Vi sammanfattar i detta avsnitt vår granskning av 2 § MBL med ett utkast till en annan lösning. Utkastet syftar till att visa hur en del av anmärkningarna mot 2 § i gällande lydelse kan tillgodoses. I sak innebär utkastet en mer nyanserad lösning än den "allt-eller-intet"-linje som gällande lag representerar.

Genom 2 § MBL har lagstiftaren angett vilket utrymme som skall finnas för fackligt inflytande i MBL:s former och med lagens stöd i sådana verksamheter som åsyftas med lagrummet. Inom den ramen ger 2 § i princip också svar på frågan om och i vad mån det skall finnas ett sådant inflytande över redaktionella beslut hos tidningar och tidskrifter. Lagrummet bygger på ett rättspolitiskt ställningstagande som har utvecklats i förarbetena. Det är inte vår uppgift att sätta de rättspolitiska övervägandena i fråga eller att i det avseendet föreslå alternativ. Men 2 § MBL ger också anledning till vissa kritiska synpunkter av rättslig och lagteknisk natur.

Till de mer renodlat rättsliga och lagtekniska synpunkterna på 2 § MBL hör att *lagtexten är allmänt hållen och ganska lite upplysande* liksom att *motiven lämnar principiellt och praktiskt betydelsefulla frågor öppna och*

ger otillräckliga anvisningar åt rättstillämpningen. I debatten har pekats bl. a. på att motiven inte närmare belyser förhållandet allmänt sett och i vissa särskilda avseenden till TF. Andra exempel är att förhållandet till 1 § MBL är otydligt, att rättsläget i fråga om "medbestämmandeavtal utanför MBL" inte har blivit närmare utrett, att en sådan term som "opinionsbildande ändamål" är oklar till sin innebörd och till äventyrs alltför snäv i jämförelse med vad som får antas ha varit avsett. Gentemot kritiken för oklarhet och otillräcklighet i de konkreta tillämpningsanvisningarna har å andra sidan åberopats att den principiella lösning som av rättspolitiska skäl har valts gör det nödvändigt att i stor utsträckning överlåta åt rättstillämpningen att från fall till fall avgöra var gränsen skall dras; helt klagörande motiv kan inte åstadkommas (jfr prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 210 och 239 och senast KU 1981/82: 1 y s. 6).

Vi är självklart medvetna om att man inte helt kan skilja mellan rättspolitiska och rent rättsliga och lagtekniska synpunkter på vårt ämne. Men den omständigheten att man för den i lagen valda lösningen kan anföra rättspolitiska, fackliga och andra intressebetonade argument utesluter inte att lösningen samtidigt kan kritiseras t. ex. för bristande konsekvens i jämförelse med hur liknande problem har lösts på andra håll i lagstiftningen eller för att den inte är ändamålsenlig från de i förarbetena angivna rättspolitiska utgångspunkterna. Ett par exempel kan vara ägnade att belysa detta.

I förarbetena och i det rättsliga avgörande som finns (AD 1981 nr 22) har man till beslut om "verksamhetens mål och inriktning" hänfört vad som har kallats riktlinjebeslut jämte vissa genomförandebeslut. I fråga om de senare torde lagen bygga på att det inför ett enskilt ifrågasatt beslut skall ske en avvägning mellan olika synpunkter: dess betydelse för en tidning som opinionsbildare och nyhetsförmedlare, om man så vill från yttrandefrihets- och tryckfrihetssynpunkt, vägs mot fackliga synpunkter och vägningen blir avgörande för om beslutet skall anses omfattat av 2 § eller inte. Denna konstruktion kan naturligtvis diskuteras från flera utgångspunkter. Är den ändamålsenlig som ett mönster för rättslig prövning, är den i varje fall den bästa tillgängliga eller finns det alternativ osv? Argumenten måste bli av både rättspolitisk och mer rättsteknisk innebörd. En nära till hands liggande reflektion är att det kanske inte är nödvändigt med en så "allt-eller-intet"-betonad lösning som den nu valda. Som vi strax skall komma in på har en principiellt någon annan lösning valts för det parallella problemet att inom den offentliga sektorn av arbetsmarknaden "dra en gräns mellan medbestämmandet och den politiska demokratin".

Ett annat exempel med nära anknytning till det nyss sagda. Lagens förarbeten ger ett starkt stöd för att ett beslut om tillsättande av chefredaktör bör betraktas som helt undantaget från MBL:s tillämpningsområde (jfr a. prop. s. 330 och KU:s yttrande enligt In U 1975/76: 45 s. 82). Rättsläget i fråga om andra företag än de med 2 § MBL avsedda är efter en serie avgöranden av arbetsdomstolen (se översikten i SOU 1982: 60 s. 96 ff) att

beslut om tillsättande av företagsledare och vissa andra chefer utgör förhandlingsämne enligt 11 § MBL. I bakgrunden ligger uppfattningen att det för arbetstagarna regelmässigt är av stor betydelse att få möjlighet att anlägga synpunkter på och öva inflytande över sådana beslut. Detta synes ha sin tillämplighet även i fråga om en tidnings chefredaktör, kanske i synnerhet för tidningens journalistkår.

En punkt med anknytning till 2 § MBL på vilken politiska synpunkter torde ha brutit sig mot rättsliga är utrymmet för avtal om arbetstagarinflytande utanför MBL (inom det genom 2 § MBL undantagna området). En rättsligt betonad kritisk synpunkt är att det förefaller inkonsekvent att å ena sidan, av sådana principiella skäl som de i förarbetena redovisade, undanta vissa frågor och beslut från MBL:s tillämpningsområde och å den andra dels medge utrymme för avtal om medbestämmande som synes kunna fördes med i väsentlig utsträckning samma rättsliga verkningar som ett kollektivavtal och dels lämna frågan om tillåtligheten av fackliga stridsåtgärder i syfte att förmå till sådana avtal öppen. Inte heller på denna punkt är lösningen för den offentliga sektorns del densamma.

Rättsläget inom den offentliga sektorn i fråga om gränsdragningen mellan det fria utövandet av den politiska beslutsrätten och medbestämmandet enligt MBL synes numera kunna sammanfattas på detta sätt (jfr i övrigt bl. a. översikten SOU 1982: 60 s. 255 ff). Vissa beslut har, enligt det synsätt som blev det avgörande i domen AD 1980 nr 15, en helt eller i det väsentliga politisk innebörd och faller därmed utanför förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare i den mening som åsyftas i 1 § MBL. I fråga om sådana beslut finns inte någon förhandlingsrätt och ingen möjlighet att träffa kollektivavtal. Vidare är de offentligt anställda förhindrade att vidta fackliga stridsåtgärder i syfte att ändå tillvälla sig inflytande över besluten. Inom ramen för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare finns emellertid dessutom, enligt förarbetena till MBL såvitt gäller den offentliga sektorn och till LOA (prop. 1975/76: 105 bil. 2), en kategori av beslut beträffande vilka arbetstagarnas fackliga organisationer i och för sig har ansetts böra tillerkännas rätt till förhandling enligt 11 och 12 §§ MBL och rätt till information enligt 19 § (förhandlingarna brukar här kallas "samverkansförhandlingar") men i fråga om vilka hänsynen till den politiska demokratin har ansetts böra utesluta medbestämmandeavtal om andra former av medbestämmanderätt. I lagförarbetena talas om beslut rörande den offentliga verksamhetens "mål, inriktning, omfattning och kvalitet" (a. prop. bil. 2 s. 151 ff). På detta område råder inte något obetingat förbud mot fackliga stridsåtgärder. I stället har den lösningen valts att en särskild rådgivande nämnd (den s. k. SHA-nämnden med majoritet av politiker) har fått till uppgift att bedöma huruvida av hänsyn till den politiska demokratin medbestämmandeavtal bör få träffas eller inte. Lagstiftaren har ansett sig kunna avstå från ett formligt avtalsförbud med åtföljande förbud mot fackliga stridsåtgärder, i förlitan på att de offentligt anställdas fackliga organisationer skall respektera nämndens utlåtanden.

Vi har inte skäl att här gå närmare in på ändamålsenligheten, eller för den delen på den rättsliga hållbarheten, av detta mönster för gränsdragningen inom den offentliga sektorn. Däremot har vi ställt oss frågan om inte åtminstone vissa inslag i mönstret kunde ha sitt berättigande även inom det problemområde som nu representeras av 2 § MBL. Vad vi tänker på är framför allt att den offentliga sektorns lösning på det sättet utgör ett slags kompromiss att vissa frågor och beslut förutsätts vara underkastade rätt till förhandlingar enligt 11 och 12 §§ MBL och rätt till information enligt 19 §, medan däremot medbestämmandeavtal rörande andra former av arbetstagarinflytande i sådana frågor inte har ansetts böra komma i fråga. Det kan diskuteras om inte denna linje är från vissa synpunkter överlägsen den "allt-eller-intet"-lösning som 2 § MBL nu föreskriver. Vi är väl medvetna om att de båda gränsdragningsproblemen i övrigt företer skillnader och att det ingalunda är möjligt att utan vidare översätta en lösning från det ena området till det andra.

Vi har sökt överföra våra funderingar till ett utkast till ny lydelse av 2 § MBL. Utkastet skall som vi redan betonat inte uppfattas som något förslag till lagändring, enbart som ett sätt att sammanfatta diskussionen och konkretisera våra kritiska synpunkter.

2 § En arbetsgivares verksamhet som är av religiös, vetenskaplig, konstnärlig eller annan ideell natur eller vars ändamål är att framställa eller sprida tryckta skrifter eller som har ett kooperativt, fackligt, politiskt eller annat opinionsbildande ändamål faller inte inom lagens tillämpningsområde när det gäller sådana riktlinjer för verksamheten som avser dess särskilda natur eller ändamål. Avtal kan inte med giltig verkan träffas om medbestämmanderätt för arbetstagarna i fråga om sådana riktlinjer.

Giltigt avtal kan inte heller träffas om att en arbetsgivare skall avhända sig den slutliga bestämmanderätten i fråga om beslut som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare men som också har betydelse för genomförandet av sådana riktlinjer som avses i första stycket.

Arbetsinställelse (lockout eller strejk), blockad, bojkott eller annan jämförlig stridsåtgärd får inte vidtas i syfte att förmå någon att träffa ett avtal som är ogiltigt enligt första eller andra stycket.

Till detta utkast är följande att säga.

Utkastet knyter an till den skillnad mellan "riktlinjebeslut" och "genomförandebeslut" som vi har nämnt i det föregående. Begreppen förefaller oss svåra att komma ifrån, om man skall behålla en lösning som inte på något grundläggande sätt avlägsnar sig från den nuvarande.

Riktlinjebesluten förutsätts liksom f. n. helt falla utanför MBL:s tillämpningsområde. Med begreppet syftas på program eller policybeslut med tillämplighet för framtiden.

Kategorin *genomförandebeslut* behandlas däremot på annat sätt än i gällande 2 §. Hit för vi sådana beslut som har betydelse för genomförandet av en fastställd riktlinje och på vilka det också kan anläggas fackliga synpunkter eller, annorlunda uttryckt, som också rör förhållandet mellan

arbetsgivare och arbetstagare. Ett exempel hämtat från gällande lags förarbeten skulle kunna vara tillsättande av chefredaktör. I fråga om beslut tillhörande denna kategori dras enligt utkastet inte som nu en gräns mellan sådant som helt faller utanför och sådant som tillhör tillämpningsområdet. I stället tänkes MBL i och för sig vara tillämplig i fråga om alla genomförandebesluten. Detta innebär bl. a. att arbetstagarnas organisationer har rätt att anlägga arbetstagsynpunkter vid förhandlingar enligt 11–14 §§. Däremot innebär utkastet – delvis efter mönster av den offentliga sektorns lösning – hinder mot medbestämmandeavtal genom vilka tidningsföretaget/arbetsgivaren frånhånds rätten att slutligt fatta besluten. Andra medbestämmandeavtal, t. ex. om ordningen för fullgörandet av arbetsgivarens förhandlingsskyldighet, kan däremot träffas.

Över huvud gäller för hela 2 § enligt utkastet att arbetstagarnas rättigheter enligt MBL gäller bara i fråga om sådant som tillhör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Den rättsliga verkan är framför allt att det vid förhandlingar är enbart synpunkter av den arten som föranleder förhandlingsskyldighet för arbetsgivaren och som skall utgöra föremålet för förhandling. I och för sig kan därmed en arbetstagarorganisation också påkalla förhandling med stöd av 10 § MBL för att få behandla verkningarna från arbetstagsynpunkt av ett riktlinjebeslut, vilket som sådant faller utanför lagens tillämpningsområde och därmed bl. a. inte omfattas av 11 § (jfr på denna punkt för den offentliga sektorns del AD 1980 nr 150). I utkastet har betydelsen av begreppet förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare markerats på det sättet att 2 § första stycket utgör en precisering av huvudregeln i 1 § om lagens tillämpningsområde och inte någon fristående undantagsregel (jfr lagrådets förslag på denna punkt).

Enligt utkastet blir avtal om medbestämmanderätt i fråga om riktlinjebeslut och vissa medbestämmandeavtal om genomförandebeslut ogiltiga. Vidare slås fast att fackliga stridsåtgärder i syfte att ändå få till stånd ett sådant (ogiltigt) avtal inte tillåts. På så sätt kommer ett åsidosättande av konfliktförbudet att kunna medföra rättsliga påföljder.

Första stycket har i utkastet omformulerats i syfte att klargöra *dels* att all tryckfrihetsrättsligt skyddad verksamhet omfattas av lagrummet, *dels* att enbart riktlinjebeslut som gäller verksamhetens särskilda natur eller ändamål men inte rent företagsekonomiska riktlinjebeslut åsyftas.

Det bör avslutningsvis poängteras att utkastet inte bygger på någon analys av lösningens lämplighet i fråga om andra med 2 § MBL avsedda verksamheter än sådana som omfattas av vårt utredningsuppdrag.

8 Radio och TV

Vårt utredningsuppdrag har bestämts till att gälla förhållandet mellan TF och MBL. Vi har inte funnit anledning att gå närmare in på motsvarande

problem på andra massmediers områden än pressens och har över huvud inte berört t. ex. teaternas förhållanden eller de problem med anknytning till 2 § MBL som kan uppkomma i konsert- och utställningsverksamhet eller andra slag av verksamhet som åsyftas med lagrummet. Här skall dock avslutningsvis, utan att framställningen går in på några detaljer, sägas några ord om förhållandena hos radio och TV.

För dessa massmedier finns inte någon i grundlag föreskriven "radiofrihet" motsvarande den allmänna tryckfriheten. Tvärtom är rätten att sända radioprogram i rundradiosändning förbehållen vissa programföretag, vilkas verksamhet styrs av föreskrifter i bl. a. radiolagen och radioansvarighetslagen samt i avtal med staten. Dessa föreskrifter utgör både riktlinjer för verksamheten av mer allmän natur och mer detaljerade bestämmelser på särskilda punkter.

Något sådant grundläggande problem om förhållandet mellan grundlagen och MBL som vi tidigare har behandlat för pressens del möter alltså inte på radions och TV:s område. En parallell finns dock såtillvida att radioansvarighetslagen innehåller bestämmelser om programutgivare som i viktiga hänseenden är desamma som tryckfrihetsrättens regler om utgivare av periodisk skrift. I 3 § radioansvarighetslagen föreskrivs, på motsvarande sätt som i 5 kap. 3 § TF, att ingenting får sändas mot programutgivarens vilja. Denna föreskrift synes ha principiellt samma betydelse från medbestämmandesynpunkt som förebilden i TF. Giltigt avtal om ingrepp i programutgivarens befogenhet torde inte kunna träffas, och detta gäller även för medbestämmande enligt MBL.

Det nu sagda utesluter emellertid inte att man vid tillämpningen av 1 och 2 §§ MBL på radions och TV:s förhållanden anlägger i det väsentliga samma synsätt som vi tidigare har utvecklat för tidningspressens del.

Detta betyder att man har skäl att ställa frågan i vad mån anspråk på fackligt inflytande över programverksamheten (programval m. m.) över huvud faller inom ramen för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstare (1 § MBL) och att man i alla händelser bör för radions och TV:s del kunna ge 2 § MBL en motsvarande tillämpning som i fråga om pressen. Åtskilliga av de allmänna föreskrifter för programverksamheten som återfinns i radiolagen och i avtalen med staten torde t. ex. vara att betrakta som riktlinjer, i den tidigare diskuterade meningen, vid tillämpningen av 2 § MBL.

Såvitt gäller radio och TV tillkommer emellertid en i det huvudsakliga rättsteknisk aspekt som inte har sin motsvarighet på pressens område. Enligt 3 § MBL skall särskilda föreskrifter i annan lag eller i författningar som har meddelats med stöd av lag gälla framför MBL, i den mån de särskilda föreskrifterna avviker därifrån. I förarbetena till denna bestämmelse (se främst prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 330 ff, 472 ff, 528 ff; jfr även prop. 1976/77: 137) utvecklas som en allmän grundsats att MBL skall tillämpas inom ramen av annan lagstiftning som reglerar företagens verk-

samhet ur andra synvinklar än förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Mot denna bakgrund synes det stå klart t. ex. att bestämmelsen i 6 § radiolagen om opartiskhet och saklighet, med den särskilda ordning för upprätthållandet av detta krav som har skapats (t. ex. radionnämndens granskningsverksamhet och sanktionsreglerna i avtalen mellan programföretagen och staten), inte kan åsidosättas genom MBL eller genom medbestämmandeavtal. Detsamma torde gälla övriga regler i radiolagstiftningen om programverksamheten och, låt vara att saken rättsligt ställer sig något annorlunda, om de därtill anknyttande föreskrifterna i de avtal som har träffats enligt 5 och 6 §§ radiolagen.

SAMMANSTÄLLNING AV REMISSYTTRANDENA ÖVER MOTIONEN 1980/81: 1810¹

De remissinstanser som ansluter sig till motionens utredningsyrkande pekar på att förarbetena till 2 § medbestämmandelagen är kortfattade, att rättspraxis på området är sparsam och att rättsläget därigenom är oklart. *Svea hovrätt* framhåller sålunda att frågan om reglerna i medbestämmandelagen är förenliga med den grundlagsskyddade tryckfriheten inrymmer problem som enligt hovrättens mening inte har blivit tillräckligt belysta. Hovrätten hänvisar till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utgivarens bestämmanderätt över och exklusiva ansvar för innehållet i en tidning. Denna ordning har tillkommit av olika skäl. Samtidigt synes principen vara oförenlig med ett krav på att de anställda skall tillförsäkras medbestämmande över innehållet. Liknande uttalanden görs av *Tidningarnas arbetsgivareförening*, *Svenska tidningsutgivareföreningen* och *A-pressens samorganisation* med betoning av ägarens/utgivarens rätt att ensam bestämma över hela innehållet i en tidning.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet ifrågasätter om inte 2 § medbestämmandelagen är väl snävt avfattad i förhållande till tryckfrihetsförordningen genom att paragrafen blott nämner opinionsbildande men inte nyhetsförmedlande ändamål. *Tidningarnas arbetsgivareförening* anser det vara helt klart att dagstidningarna faller under verksamhet med opinionsbildande ändamål oavsett om innehållet i en tidning är direkt opinionsbildande eller tidningen sprider allsidig och opartisk nyhetsförmedling. Däremot, fortsätter föreningen, torde i förarbetena inte finnas någon vägledning såvitt gäller veckotidningar och liknande press. I detta avseende fordras klarlägganden eftersom tryckfrihetsförordningen gäller alla typer av tidningar och allt slags innehåll.

När det gäller begreppet "verksamhetens mål och inriktning" i 2 § medbestämmandelagen ger *Svea hovrätt*, *Tidningarnas arbetsgivareförening* och *Svenska tidningsutgivareföreningen* exempel på gränsdragningsproblem som enligt dessa instansers mening behöver närmare klarläggas. *Svea hovrätt* hävdar i sammanhanget att frågan om personalrekrytering inte torde kunna lösas så enkelt som antytts i propositionen 1975/76: 105. Hovrätten fortsätter:

Tillsättningen av den för en tidnings politiska inriktning ansvarige chefredaktören omfattas givetvis av undantagsregeln. Men även övriga anställda på ledaravdelningen påverkar tidningens politiska linje. Med större eller mindre rätt kan det också hävdas att anställda på andra avdelningar har ett sådant inflytande och att tillsättningen av dem således inte skall göras till föremål för förhandling. Verksamhetens mål och inriktning kan sägas gälla inte bara avsikten att bilda opinion utan även sättet att bedriva nyhetsförmedling. Till det senare hör exempelvis beslut om vilka områden och frågor som främst skall bevakas av tidningen och hur tidningens resurser i övrigt skall fördelas. Det kan hävdas att även t. ex. beslut om att inrätta lokala editioner eller lokalsidor samt att utge särskilda bilagor gäller mål och inriktning i tidningens verksamhet.

¹ Sammanställningen är hämtad från AU 1981/82: 2 s. 6 ff.

Tidningarnas arbetsgivareförening framhåller också tidningsföretagens rätt att utan förhandlingar utse medarbetare av det slag som berörts i Svea hovrätts yttrande. Därutöver ges följande exempel på gränsdragningsproblem: disposition av det redaktionella utrymmet för olika ämnesområden, fördelningen av redaktionella resurser, redigeringsprinciper, utgivningsperiodicitet, målgrupper och spridningsområden, utgivning av editioner samt utgivning av bilagor av olika slag.

LO berör i sitt yttrande bakgrunden till 2 § medbestämmandelagen och arbetsdomstolens i det föregående refererade dom år 1981 nr 22 samt noterar att det i dag inte finns någon gränslinje i kollektivavtal i frågor som rör förhållandet mellan den nyssnämnda paragrafen och tryckfrihetsförordningen. Avslutningsvis sammanfattar LO sin ståndpunkt på detta sätt:

Mot bakgrund av de allmänna och vaga uttalandena i förarbetena till medbestämmandelagen jämförda med arbetsdomstolens uttalande om betydande frihet för rättstillämpningen att i varje enskilt fall dra upp gränserna för medbestämmanderätten i förhållande till exempelvis viktiga utomstående intressen såsom hänsynen till yttrande- och tryckfriheten finner inte LO skäl att motsätta sig en utredning med det begränsade syfte som anges i motionen.

SACO/SR ifrågasätter å ena sidan om det inte snarare är medbestämmandelagens regler om t.ex. rätt till förhandlingar och information än undantagsregeln i 2 § som inte väl låter sig förenas med tryckfrihetsförordningens regler om utgivarens exklusiva befogenheter att bestämma över innehållet i en periodisk skrift. Å andra sidan har arbetsdomstolen uttalat att utgivarens befogenhet inte i och för sig medför att hans beslut i motsvarande mån är undandragna medbestämmandelagen. SACO/SR finner emellertid att den i motionen antydda problemställningen förtjänar att belysas i en utredning i syfte att klarlägga eventuella därefter återstående oklarheter.

De remissinstanser som *avstyrkt* motionen anser genomgående att det inte finns behov av den begärda utredningen, i varje fall inte f. n.

Arbetsdomstolen kan inte dela motionens uppfattning att oklarheter föreligger i förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen och 2 § medbestämmandelagen. Domstolen har i sin dom nr 22 år 1981 framhållit att tryckfrihetsförordningens regler om befogenhet för den ansvarige utgivaren att bestämma över tidningens innehåll inte i och för sig medför att hans beslut i motsvarande mån blir undantagna medbestämmandelagen. Detta konstaterande hänger givetvis samman med tryckfrihetens principiella innebörd att vara en rätt för envar att utan ingripanden från offentlig myndighet bl. a. utgiva skrifter. Däremot är de tryckfrihetsrättsliga bestämmelserna i princip inte avsedda att gripa in i sådana privaträttsliga förhållanden som medbestämmandelagen avser att reglera.

Arbetsdomstolen fortsätter:

Detta betyder emellertid inte att det saknas problem när det gäller förhållandet mellan reglerna i den senast nämnda lagen och verksamheten inom t.ex. det opinionsbildande området. Och det är för att komma till rätta med dessa problem som 2 § medbestämmandelagen har tillkommit. Som framhållits i lagens förarbeten består problemet på t. ex. pressens område i att besluten om verksamhetens mål och inriktning tillkommer i en ordning som ligger den politiska demokratin nära och i sådana fall är det ur principiell synvinkel olämpligt att arbetstagarna som grupp skulle ha ett företräde framför andra att få inverka på besluten. De har alltså undantagits från

lagens tillämpningsområde (prop. 1975/76: 105, bil. 1, s. 196 och s. 210).

Vad som nu kan bli ett problem genom den här konstruktionen är att fastställa vilka frågor som skall anses tillhöra verksamhetens mål och inriktning. Och som också framhållits i de nämnda förarbetena är det inte lätt att genom en allmän beskrivning bestämma den åsyftade gränsen för lagens tillämpningsområde. Lagstiftaren har därför överlåtit åt rättstillämpningen att från fall till fall bedöma hur gränsen skall dras (anf. prop. s. 210).

Efter ett referat av sin dom 1981 nr 22 uttalar arbetsdomstolen:

Det förligger alltså inte några klara anvisningar om hur 2 § medbestämmandelagen skall tillämpas. Men trots detta är den angivna domen den första arbetsdomstolen meddelat beträffande denna fråga. Måhända kan det tolkas som att branschparterna ändå lyckats bemästra de problem som uppstår i anslutning till paragrafens tillämpning. Oavsett hur det nu än må förhålla sig därmed vill domstolen uttrycka en tveksamhet inför behovet av att tillsätta en utredning om syftet därmed är att utreda innebörden av lagrummet ifråga. Med tanke på att praxis i stort sett saknas kan knappast frågan vinna i klarhet genom en sådan åtgärd. Är syftet däremot att åstadkomma en förändrad innebörd av lagrummet kan saken ställa sig annorlunda. Men domstolen vill även för detta fall uttrycka sin tveksamhet inför behovet av en utredning som begränsas till just denna speciella fråga på medbestämmandelagens område.

Arbetsdomstolen anser alltså att det för närvarande inte finns behov av att tillsätta en utredning av det slag motionärerna hemställt om i sin motion.

De arbetstagarorganisationer som motsatt sig en utredning – *TCO, Svenska journalistförbundet, Handelstjänstemannaförbundet* samt *Grafiska fackförbundet* och *Handelsanställdas förbund* – invänder samstämmigt att deras erfarenheter inte tyder på att det skulle råda oklarheter i förhållandet mellan medbestämmandelagen och tryckfrihetsförordningen. De påpekar vidare att förhandlingar pågår om medbestämmandeavtal på tidsningsområdet. Journalistförbundet tillägger att förbundet därutöver inlett överläggningar med arbetsgivarparten i frågor om det redaktionella medbestämmandet.

Handelstjänstemannaförbundet konstaterar liksom andra remissinstanser att motionärerna inte har preciserat syftet med den föreslagna utredningen. Om det är så att motionärerna avser att inskränka medbestämmandelagens tillämplighet i företag med opinionsbildande verksamhet tar förbundet bestämt avstånd från detta.

Konstitutionsutskottet anförde följande i sitt yttrande till arbetsmarknadsutskottet (KU 1981/82: 1 y s. 6).

Den förhandlingsskyldighet som allmänt enligt medbestämmandelagen åligger arbetsgivare omfattar enligt 2 § lagen inte arbetsgivare vars verksamhet är av religiös, vetenskaplig, konstnärlig eller annan ideell natur eller som har kooperativt, fackligt, politiskt eller annat opinionsbildande ändamål när det är fråga om verksamhetens mål och inriktning. Att genom motivuttalanden helt klargöra vad som faller inom verksamhetens mål och inriktning låter sig enligt utskottets mening knappast göras. Som uttalades i propositionen till arbetsrättsreformen (1975/76: 105 s. 210 och 239) måste det i stor utsträckning överlåtas åt rättstillämpningen att från fall till fall bedöma hur gränsen skall dras.

I förarbetena till arbetsrättsreformen har inte blivit närmare belyst hur denna lagstiftning förhåller sig till den grundlagsskyddade tryckfriheten, som såvitt nu är i fråga bl. a. innebär att uppdraget att vara utgivare för en periodisk skrift skall innefatta befogenhet att öva insende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll "så att intet däri får införas mot utgivarens vilja". I stadgandet tilläggs, att inskränkning i den befogenhet som sålunda tillkommer utgivaren är utan verkan (5 kap. 3 § TF). Utgivarens befogenheter motsvaras av hans exklusiva ansvar — såväl juridiskt som etiskt — för den periodiska skriftens innehåll.

Motionen har remissbehandlats. Av remissinstanserna har flertalet instämt i eller inte motsatt sig att en utredning kommer till stånd medan övriga ansett att det inte fanns behov att utreda frågan. Till den sistnämnda gruppen hör arbetsdomstolen, som i sin dom 1981 nr 22 framhållit att tryckfrihetsförordningens regler om befogenhet för ansvarige utgivaren att bestämma över tidningens innehåll i och för sig inte medför att hans beslut i motsvarande mån blir undantagna medbestämmandelagen.

Med hänsyn till att det i motionen aktualiserade problemet inte blivit närmare belyst i förarbetena till 1976 års arbetsrättsreform och att viss oklarhet förefaller råda på området anser utskottet att det kan finnas anledning att utreda frågan närmare. Det får enligt utskottets mening ankomma på regeringen att bestämma under vilka former detta skall ske.

Underbilaga 2

KORT REDOGÖRELSE FÖR TRYCKFRIHETSFÖRORDNINGEN (TF) och MEDBESTÄMMANDELAGEN (MBL) M. M.

I detta avsnitt skall som en bakgrund till framställningen i betänkandet ges en mycket översiktlig redogörelse för de lagbestämmelser som berörs av vårt utredningsuppdrag. Vi skall också kort redogöra för vilka parter som förhandlar inom den berörda delen av arbetsmarknaden.

1 Tryckfrihetsförordningen (TF)

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) är varje svensk medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl. a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Yttrandefriheten är frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten är frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. I samma lagrum i RF hänvisas till TF vad gäller tryckfriheten och den del av rätten till information som rätten att ta del av allmänna handlingar utgör.

I TF (1 kap. 1 §) anges tryckfrihet vara varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning. Tryckfrihetens ändamål sägs vara att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning (jfr 1 kap. 1 § RF enligt vilken den svenska folkstyrelsen bygger bl. a. på fri åsiktsbildning).

I tryckfriheten ingår (1 kap. 1 § TF) frihet för varje svensk medborgare att, med iakttagande av de bestämmelser som är meddelade i TF till skyddande avenskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst. Det skall också stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat är föreskrivet i TF, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, till skriftens utgivare eller, om för skriften finnes särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter. Slutligen skall envar äga rätt att, om ej annat följer av TF, anskaffa uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för att offentliggöra dem i tryckt skrift eller för att lämna sådant meddelande som nyss nämndes.

Tryckfriheten garanteras bl. a. genom den varje svensk medborgare och svensk juridisk person tillförsäkrade rätten att själv eller med biträde av andra genom tryckpress framställa tryckalster (4 kap. 1 § TF). En annan garanti utgörs av förbud mot förhandscensur och andra för tryckning och utgivning hindrande åtgärder (1 kap. 2 § TF). Vidare tillkommer enligt 6 kap. 1 § TF varje svensk medborgare och svensk juridisk person rätt att själv eller med biträde av andra saluhålla, försända eller annorledes sprida tryckta skrifter.

Av betydelse i det sammanhang som behandlas i detta betänkande är också reglerna om ansvarig utgivare av periodisk skrift i 5 kap. TF. För periodisk skrift skall det finnas en utgivare (5 kap. 2 § TF). Enligt 5 kap. 3 § TF utses utgivaren av skriftens ägare. Uppdrag att vara utgivare skall, sägs det vidare i lagrummet, innefatta befogenhet att öva inseende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll så att intet däri får införas mot utgivarens vilja. Inskränkning i den befogenhet som sålunda tillkommer utgivaren skall, föreskrivs det slutligen, vara utan verkan.

TF innehåller härutöver en mängd mer detaljerade bestämmelser. I 1 kap. finns bl. a. vissa definitioner av betydelse för de bestämmelser som följer. 2 kap. handlar om allmänna handlingars offentlighet och 3 kap. om rätt till anonymitet. I de följande kapitlen finns ytterligare bestämmelser om tryckta skrifers framställning (4 kap.), om utgivning av periodisk skrift (5 kap.) och om tryckta skrifers spridning (6 kap.). De följande sex kapitlen (7–12 kap.) behandlar straff- och process rättsliga frågor. De skall ses mot bakgrund bl. a. av 1 kap. 3 § som föreskriver att ingen får i annan ordning eller i annat fall än TF bestämmer straffas eller åläggas ersättnings-skyldighet för missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri. Till reglerna om ingripande mot tryckfrihetsbrott hör även den s. k. instruktionen i 1 kap. 4 § som föreskriver att envar som har att döma över missbruk av tryckfriheten eller eljest vaka över TF:s efterlevnad därvid städse bör ha i åtanke att tryckfriheten utgör grundval för ett fritt samhällsskick, alltid fästa sin uppmärksamhet mera på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, på syftet än på framställningssättet, samt i tvivelsmål hellre fria än fälla.

I 13 kap. TF finns vissa regler om skrifter som trycks utomlands. Enligt 14 kap. 5 § är utlänning på tryckfrihetens område likställd med svenska medborgare såvitt annat inte följer av TF eller av annan lag.

2 Bestämmelser om radio och TV

De grundläggande författningarna om radio och TV är radiolagen (1966:755) och radioansvarighetslagen (1966:756) med därtill hörande tillämpningsföreskrifter. Vidare finns bestämmelser om de olika program-företagens verksamhet i de avtal som har träffats mellan regeringen och företagen (jfr 6 § radiolagen). Om den s. k. närradion finns särskilda regler i

närradiolagen (1982: 459) och lagen (1982: 560) om ansvarighet för närradio med därtill hörande tillämpningsföreskrifter.

Någon allmän "radiofrihet" motsvarande tryckfriheten enligt RF och TF finns inte – det finns inte någon rätt för envar att komma till tals i radio och TV eller att bedriva egen företagsamhet på detta område. Däremot finns i lagstiftningen om radio och TV och i avtalen med programföretagen åtskilliga bestämmelser som väcker frågor rörande förhållandet till MBL och medbestämmanderätten av delvis samma natur som tryckfrihetens regler. Vissa skydds- och ansvarsregler utgör paralleller till TF:s motsvarande regler.

Enligt 5 § radiolagen tillkommer rätten att sända radioprogram i rundradiosändning (radio och TV) från sändare här i landet de programföretag som regeringen bestämmer. Varje programföretag avgör ensamt vilka radioprogram som skall förekomma i rundradiosändning som företaget anordnar. Därvid skall företaget dock iaktta vissa bestämmelser i 6 § och 7 § andra stycket i lagen.

Enligt 6 § skall programföretags rätt att sända radioprogram i rundradio-sändning utövas opartiskt och sakligt. Därvid skall beaktas att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i rundradion. Vidare föreskrivs i 6 § att programföretagen skall i programverksamheten hävda det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Slutligen befullmäktigas regeringen i 6 § att i avtalen med programföretagen ta in föreskrift till skydd för enskilds privatliv jämte föreskrifter om skyldighet att sända beriktigande och genmäle, om förbud mot kommersiell reklam och mot program som bekostas av annan än programföretag, om skyldighet att på begäran av myndighet sända meddelande till allmänheten och om skyldighet att sända en redogörelse för beslut av radionämnden vari programföretaget förklaras ha brutit mot bestämmelser i radiolagen eller i avtalet mellan regeringen och företaget (jfr 7 § andra stycket).

I 8 § radiolagen finns ett censurförbud – myndighet eller annat allmänt organ får ej i förväg granska eller föreskriva förhandsgranskning av radioprogram och ej heller förbjuda radiosändning eller trådsändning på grund av dess innehåll.

Radioansvarighetslagen innehåller som nyss antyddes regler som till stor del stämmer överens med TF:s bestämmelser om periodiska skrifter. I 2 § första stycket föreskrivs att missbruk av yttrandefriheten i radioprogram medför ansvar och skadeståndsskyldighet endast när gärningen innefattar yttrandefrihetsbrott. Med yttrandefrihetsbrott avses framställning eller offentliggörande som enligt 7 kap. 4 eller 5 § TF skulle ha varit att anse som tryckfrihetsbrott om gärningen hade begåtts genom tryckt skrift. Enligt 3 § skall för varje radioprogram finnas en programutgivare med uppgift att förebygga yttrandefrihetsbrott. Ingenting får, föreskrivs det vidare i 3 §, sändas mot programutgivarens vilja. Programutgivaren är den som är

ansvarig för yttrandefrihetsbrott i radioprogram för vilket han är förordnad, han bär ett ensamansvar efter samma principer som utgivaren enligt TF. I radioansvarighetslagen finns också ett anonymitetsskydd (5 § andra stycket och 9 §) och regler om förbud mot efterforskning (9 a §) efter mönster av TF. Ingripandena mot yttrandefrihetsbrott i radio och TV försiggår i det väsentliga enligt reglerna i TF.

3 Medbestämmandelagen (MBL)

Lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen, MBL) innehåller vissa grundläggande, från den äldre s. k. arbetsfredslagstiftningen (främst 1928 års lag om kollektivavtal och 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt) övertagna och bara i mindre mån ändrade regler om föreningsrätt (7–9 §§ MBL), förhandlingsrätt (10, 15–17 §§), kollektivavtal (23–31 §§), fredsplikt under kollektivavtals giltighetstid (41–42 §§), varsel om stridsåtgärder (45 §) och medling i arbetstvister (46–52 §§). Till dessa regler knyter sig vissa ytterligare regler om skadestånd och andra påföljder vid åsidosättande av lagen eller av kollektivavtal (54–62 §§) och regler om tvisteförhandling och rättegång vid rättstvister inom lagens område (63–69 §§).

Utöver dessa grundläggande kollektivarbetsrättsliga regler innehåller medbestämmandelagen ett antal regler som har tillkommit som nyheter vid 1976 års arbetsrättsreform och som har det *gemensamma syftet att underbygga och stärka arbetstagarnas inflytande*, utövat genom deras fackliga organisationer, på arbetsplatsen och inom det företag eller den myndighet där de är anställda.

Hit hör regler om s. k. *förstärkt förhandlingsrätt* i 11–14 §§ MBL. Enligt 11 § skall en arbetsgivare innan han fattar beslut om viktigare förändring av sin verksamhet på eget initiativ förhandla med de arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka han är bunden av kollektivavtal. Detsamma skall iakttas före beslut om viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör en organisation som har kollektivavtal med arbetsgivaren. Det är då den organisationen som har rätt till förhandling. Endast om arbetsgivaren har synnerliga skäl till det får han fatta och verkställa beslut innan förhandlingsskyldigheten är fullgjord. Förhandlingsskyldigheten fullgörs i första hand gentemot lokal arbetstagarorganisation men en förhandlingsfråga kan, om enighet inte uppnås på den lokala nivån, på begäran av arbetstagar sidan föras upp till förnyad förhandling mellan arbetsgivaren och central arbetstagarorganisation (14 §). Den här beskrivna förhandlingsskyldigheten för arbetsgivaren inför vissa viktigare beslut brukar kallas primär förhandlingsskyldighet. Enligt 12 § föreligger förhandlingsskyldighet även inför mindre viktiga beslut, men det är då vederbörande arbetstagarorganisation som har att ta initiativ-

vet till förhandling. I 13 § finns en regel om förhandlingsrätt för arbetstagarorganisationer som saknar kollektivavtal.

Till de nya reglerna om arbetstagarinflytande hör även regler om rätt till information i 18–20 §§ och om *tystnadsplikt* i 21 och 22 §§. Rätten till information omfattar bl. a. fortlöpande information om produktion och ekonomi och om riktlinjerna för personalpolitiken, jämte rätt för fackliga representanter att i viss utsträckning ta del av böcker, räkenskaper och andra handlingar och en skyldighet för arbetsgivaren att biträda med utredning.

Vidare hör hit reglerna i 33–37 §§ om s. k. fackligt *tolkningsföreträdare* i vissa rättstvister och i 38–40 §§ om *facklig vetorätt* i vissa fall.

Slutligen hör till de nya reglerna om inflytande för arbetstagarna även 32 § som innehåller ett slags program- eller rekommendationsregel om *medbestämmanderätt genom kollektivavtal*. Mellan parter som träffar kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor bör, sägs det i 32 §, om arbetstagarparten begär det även träffas kollektivavtal om medbestämmanderätt för arbetstagarna i frågor som avser ingående och upphörande av anställningsavtal, ledningen och fördelningen av arbetet och verksamhetens bedrivande i övrigt. I kollektivavtal om medbestämmanderätt kan, tilläggs det, parterna med beaktande av vad som föreskrivs i 3 § MBL bestämma att beslut, som annars skulle fattas av arbetsgivaren, skall fattas av företrädare för arbetstagarna eller av ett särskilt inrättat partssammansatt organ. Reglerna i 32 § kan i viss mening sägas vara sanktionerade genom den nya bestämmelse om s. k. kvarlevande stridsrätt som har tagits in i 44 § MBL.

Av särskild betydelse för vårt ämne är vissa *inledande bestämmelser i MBL om bl. a. lagens tillämpningsområde*. I 1 § föreskrivs att lagen äger tillämpning på "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare". Vad som skall anses omfattat av detta begrepp utvecklas utförligt i lagens förarbeten (jfr kap. 6 i det följande). I 2 § MBL finns som vi redan inledningsvis har anmärkt (avsnitt 2.1) en regel enligt vilken vissa verksamheter undantas från lagens tillämpningsområde såvitt avser verksamhetens mål och inriktning. Det är i främsta rummet tolkningen av denna undantagsregel som vårt utredningsuppdrag avser. Vidare bör uppmärksammas 3 § MBL som behandlar förhållandet mellan MBL och föreskrifter i annan lag. Enligt 3 § gäller särskilda föreskrifter i annan lag eller med stöd av lag utfärdad författning framför MBL, i den mån den särskilda föreskriften avviker från MBL.

Det bör tilläggas att MBL gäller för hela arbetsmarknaden och därmed både för den privata och den offentliga sektorn. För vissa statliga och statligt reglerade anställningar gäller utöver MBL särskilda regler i lagen (1976: 600) om offentlig anställning. Vissa grundläggande regler i den lagen är tillämpliga dessutom inom de rent kommunala och landstingskommunala arbetsmarknadssektorerna.

4 De förhandlande parterna

Tidningsföretagen företräds i sin egenskap av arbetsgivare och därmed i förhandlingar med de anställdas fackliga organisationer av Tidningarnas Arbetsgivareförening (TA). Sedan årsskiftet 1982/83 tillhör vidare Sveriges Radiokoncernen TA och organisationen har i samband därmed övertagit det partsansvar som tidigare åvilade Svenska Arbetsgivareföreningens Allmänna Grupp enligt avtal med de fackliga organisationerna inom koncernen.

TA träffar kollektivavtal med Svenska journalistförbundet (SJF) om löne- och anställningsvillkor för redaktionspersonal (journalistavtalet). Till detta avtal anknyter kollektivavtal mellan samma parter för vissa särskilda personalgrupper och för bl.a. vissa aspiranter och elever. Vidare träffar TA och SJF avtal för frilansmedarbetare. Dessutom träffas kollektivavtal om vissa trygghetsfrågor, arbetsmiljöavtal, avtal om införande av ny teknik m.m. Mellan TA och SJF gällde intill utgången av januari 1980 ett huvudavtal varigenom parterna bl.a. underkastade sig ett totalt förbud mot kollektiva stridsåtgärder under avtalstiden.

På tjänstemannaområdet träffar TA vidare kollektivavtal med Handels-tjänstemannaförbundet (HTF) för tjänstemän vid dagstidningar och för tjänstemän vid Pressbyråföretagen AB m.fl., med Sveriges Arbetsledareförbund (SALF) för faktorer och vissa andra arbetsledare och med Svenska Industritjänstemannaförbundet (SIF) för tjänstemän vid veckotidningar och för anställda vid Sveriges Radiokoncernen. Även till dessa avtal anknyter ytterligare olika avtal i särskilda ämnen såsom avtal om arbetsmiljö, trygghetsfrågor, konkurrensförbud, viss utbildning, jämställdhet mellan kvinnor och män m.m.

På arbetarsidan träffar TA och Grafiska Fackförbundet (GF) skilda kollektivavtal med delvis gemensamt innehåll för typografiska arbetare, grafiska arbetare (litografer), bokbinderiarbetare och distributionsarbetare. Även inom dessa parters gemensamma område gäller härutöver en rad avtal rörande bl.a. trygghetsfrågor, arbetsmiljö, jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet, utbildningsfrågor m.m. Vidare gäller en överenskommelse av 1974 om införande av ny teknik jämte ett komplement från 1980. Slutligen gäller efter förlängning i maj 1980 intill utgången av april 1986 ett huvudavtal med bl.a. förbud mot kollektiva stridsåtgärder under avtalstiden. I den överenskommelse som träffades i maj 1980 antecknades bl.a. att parterna var ense om att snarast tillsammans med övriga inom TA-området kollektivavtalsslutande organisationer fastställa tidsprogram för förhandlingar om medbestämmandeavtal.

TA träffar slutligen kollektivavtal med Svenska Transportarbetareförbundet för tidningsdistributörer och med Handelsanställdas Förbund för expeditiionspersonal vid Pressbyråföretagen AB m.fl. Mellan TA och

transportarbetareförbundet gäller intill utgången av 1985 ett arbetsfredsavtal med bl. a. förbud mot kollektiva stridsåtgärder under avtalstiden.

TA förhandlar även för tidningsföretag tillhörande A-pressen. Kollektivavtal träffas dock för vissa personalgrupper mellan A-pressens Samorganisation och Handelsanställdas förbund.

I juni 1983 träffade TA med GF, SJF, SIF, Sveriges Civilingenjörsförbund (SFC), SALF och HTF avtal om att med verkan från den 1 januari 1984 anta det mellan SAF, LO och PTK i april 1982 träffade *utvecklingsavtalet*. I avtalet mellan TA och dess förhandlingsmotparter antecknades bl. a. följande.

§ 2. I anslutning till antagandet överenskommer parterna om följande:

1. Verksamhetens mål och inriktning

Av 2 § medbestämmandelagen följer att vissa undantag från lagens tillämpningsområde gäller vad avser verksamhetens mål och inriktning. Detta gäller bl. a. massmedieföretag. Frågor som enligt 2 § medbestämmandelagen är undantagna lagens tillämpning omfattas ej av utvecklingsavtalet.

2. Parterna är ense om att följande uttalande skall tillföras avtalets gemensamma värderingar.

Utvecklingsavtalet mellan SAF, LO och PTK är ett ramavtal. Vid tillämpningen av detta avtal och vid utformningen av lokala avtal måste beaktas att utvecklingen av medbestämmandet inom massmedieföretagen sker så att konflikt inte uppstår med de särskilda lagar och avtal som gäller på massmedieområdet. Tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen är exempel på sådana lagar som är styrande för massmedieföretagens verksamhet. Härtill kommer att för radio- och TV-företagen regleras villkoren för programverksamheten därutöver i radiolagen och programbolagens avtal med staten.

Bilaga 2

Sammanställning¹ av remissyttrandena över betänkandet (Ds A 1984: 4) Tryckfrihet och medbestämmande

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av justitiekanslern (JK), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), arbetsdomstolen (AD), Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, arbetslivscentrum, statens arbetsgivarverk (SAV), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Tidningarnas arbetsgivareförening (TA), gemensamt med Svenska tidningsutgivareföreningen (TU), Kooperations förhandlingsorganisation (KFO), Factu-Föreningen Svensk fackpress, A-pressens samorganisation (som i sitt yttrande hänvisar till det av TA och TU avgivna yttrandet), Landsorganisationen i Sverige (LO), Grafiska fackförbundet, Handelsanställdas förbund, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Handelstjänstemannaförbundet, Svenska journalistförbundet, Svenska teaterförbundet, Centralorganisationen SACO/SR och Sveriges advokatsamfund.

Yttranden över betänkandet har överlämnats av UHÄ från de juridiska fakultetsnämnderna vid universiteten i Uppsala, Lund och Stockholm. Ett yttrande har vidare avgetts av Föreningen Liberal Press.

Allmänna synpunkter

Flera remissinstanser bland dem *JK*, *Svea hovrätt*, *arbetslivscentrum*, *SAF*, *TA* och *TU*, *LO* och *advokatsamfundet* anser att betänkandets analys av de berörda frågeställningarna är värdefull.

Svea hovrätt anför.

I sitt remissyttrande över motionen 1980/81:1810 förordade hovrätten att de rättsliga problem, som sammanhänger med medbestämmandelagens (MBL) tillämpning inom framför allt pressen, skulle göras till föremål för utredning. Det kan också konstateras att det betänkande som nu har avgivits på ett ingående och klargörande sätt belyser det aktuella rättsläget på området och de problem som föreligger.

SAF anför.

I promemorian utreds vissa rättsfrågor, huvudsakligen med avseende på förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen och 2 § MBL. De rättsliga klarlägganden som härvid görs är i flera hänseenden värdefulla. Detta gäller inte minst de uttalanden som görs rörande förekomsten och arten av de oklarheter och gränsdragningsproblem som uppkommer vid tidningspressen och andra massmedier i samband med tolkningen av 2 § MBL.

¹ Det av Tidningarnas arbetsgivareförening och Svenska tidningsutgivareföreningen gemensamt avgivna yttrandet samt Svenska journalistförbundets yttrande bifogas.

LO anför.

Den genomförda undersökningen ger ett värdefullt bidrag till förståelsen av MBLs uppbyggnad på denna punkt. Det visar sig att förmenta oklarheter närmast består i en bristande förståelse för den av lagstiftaren valda tekniken att dra upp gränserna för det beslutsområde som medför fackligt medbestämmande å ena sidan och det beslutsområde å andra sidan, som bör vara förbehållet överväganden och beslut i andra former och i andra beslutsorgan än dem som bestäms av arbetsgivare och arbetstagare i dessa egenskaper.

Journalistförbundet är kritiskt mot betänkandet och anför.

När nu utredningens resultat föreligger kan SJF för sin del konstatera att förbundets tidigare farhågor har besannats. Frågan om gränsdragningen mellan TF och MBL har enbart tillförts juridiskt sofistikerade analyser som torde sakna praktisk betydelse för de som har att i verkligheten tillämpa lagen. Några centrala avtal har inte träffats och arbetsdomstolen har berört de aktuella frågeställningarna i en dom sedan utredningen till-sattes.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet (majoriteten) riktar en principiell invändning mot utredningen som sådan och anför bl. a.

Lagförklaringar i abstrakta frågor kan inte avges av domstolar eller andra myndigheter, t. ex. av särskilda kommittéer. Frågan om införandet av ett lagförklaringsinstitut skall utredas av rättegångsutredningen. Mot bakgrund härav ter det sig föga lämpligt att införa ett system där kommittéer får möjlighet att i offentligt tryck uttala sig i allmänna tolkningsfrågor, utan att regeringen och riksdagen får ta ställning till uttalandena i samband med ett lagstiftningsärende. Detta gäller särskilt förevarande rättsfrågor. I motiven till MBL överlåtes nämligen åt rättstillämpningen att från fall till fall dra upp gränserna, eftersom man inte ansåg att dessa kunde fixeras i detaljerade lagbestämmelser (jfr bil. 1, s. 77).

Minoriteten anser däremot att betänkandet bör ses som ett bidrag till den rättsliga debatten och framhåller att även remissyttrandena kan ge beaktansvärda bidrag till denna debatt.

MBL: s tillämpningsområde

Flera remissinstanser tar upp betydelsen av att MBL endast avser förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Svea hovrätt anför.

Hovrätten instämmer också i slutsatsen att den tolkning av medbestämmanderättens innebörd, som av utredningen betecknats som "den fackliga ståndpunkten", måste avvisas. Som utredningen funnit kan uppfyllande av kravet på en oberoende och kritisk journalistik inte falla inom ramen för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Friheten till opinionsbildning och information garanteras av grundlagen och bör, i alla medborgares intresse, även framgent behandlas inom den ramen.

Liknande synpunkter förs fram av bl. a. *TA och TU*.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anför.

Beträffande innehållet i begreppet "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare" i 1 § MBL finns i betänkandet ett uttalande (bil. 1, s. 46) som går ut på att frågor om redaktionellt medinflytande faller utanför begreppets omfattning, om inflytandets syfte är att skapa garantier "i läsarnas/allmänhetens intresse för att pressen fullgör sina uppgifter i det demokratiska samhället". I och för sig är det givetvis följdriktigt att fråga som avser *allmänhetens* intresse av hur pressen fullgör sina uppgifter är en fråga som faller utanför MBL. Principiellt samma fråga kan emellertid presenteras som en fråga om de anställda *journalisternas* intresse av att få fullgöra sina arbetsuppgifter på ett etiskt godtagbart sätt. Turneras frågan på detta senare sätt, måste den enligt fakultetsnämndens mening falla under 1 § MBL. Här må erinras om att motiven till den bestämmelsen visar att allsköns frågor om löntagarinflytande över arbetsgivarföretags val av affärsförbindelser och produktionsinriktning anses höra under regleringen i MBL. En annan sak är att det av 2 § MBL följer att löntagarinflytande likväl är uteslutet såvitt gäller frågor om mål och inriktning för verksamheten i t.ex. företag som har opinionsbildande ändamål.

Liknande synpunkter förs fram av bl. a. *TCO och journalistförbundet*. TCO anför.

Utredarna anser att SJFs krav på avtal för redaktionellt medinflytande faller utanför förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och därmed MBLs tillämpningsområde. Skälet är att avtalskravet har som utgångspunkt läsarnas och allmänhetens intresse av en saklig och objektiv nyhetsförmedling, dvs. andra intressen än de MBL värnar om. Men det förhållandet att SJF motiverar ett avtal utifrån en tredje parts intressen kan väl inte förtä avtalet dess medbestämmandekaraktär om avtalet rent faktiskt handlar om medbestämmande för tidningspersonalen. Enligt TCOs mening drar utredarna för stora växlar på att SJF åberopat läsarnas intressen som grund för sitt avtalskrav. Ett medbestämmandeavtal måste ju f. ö. kunna ha olika syften.

Analysen av 2 § MBL

Remissopinionen är splittrad när det gäller expertgruppens kritik – mot den lösning av gränsdragningsproblemet mellan *TF och MBL* som – följer av 2 § MBL samt utkastet till alternativ lösning som gruppen – har fört fram.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anför.

Det kompromissförslag som presenteras i betänkandet går ut på att man efter mönster från den offentliga sektorn skall medge förhandlingsrätt men inte rätt att sluta kollektivavtal i vissa frågor. Beslut varigenom man bestämmer *riktlinjer* för exempelvis nyhetsförmedlande verksamhet bör enligt expertgruppen liksom enligt gällande rätt anses ligga utanför förhållandet arbetsgivare- arbetstagare, men då riktlinjebeslutet skall *genomföras* bör enligt förslaget förhandlingsskyldighet föreligga men däremot ingen

möjlighet att träffa kollektivavtal. Konsekvensen av detta synes bli att ledningen för en nyhetstidning är förhandlingsskyldig inte bara betr. t. ex. utseende av chefredaktör utan också — om så begärs enligt 12 § MBL — i samtliga frågor, som rör den konkreta utformningen av tidningen. Rättsläget skulle också bli mera komplicerat än i dag. Vid sidan av den begränsade form av inflytande, som arbetstagarna skulle få i s. k. genomförandefrågor, kvarstår ju nämligen den fulla tillämpligheten av MBL i sådana frågor som på grund av sin dominerande ekonomiska eller liknande karaktär överhuvudtaget inte anses gälla verksamhetens mål och inriktning. (Jfr det s. k. Gefle Dagbladsmålet, AD 1981 nr 22.) Redan den föreslagna, begränsade tillämpligheten av MBL kan dessutom ses som ett ganska stort ingrepp i en tidningsutgivares bestämmanderätt. Förhandlingsskyldigheten kan medföra central förhandling, om lokal överenskommelse inte nås, liksom bundenhet vid träffad överenskommelse, som inte kan frångås utan omförhandling.

Fakultetsnämnden ställer sig också tveksam till att tryckfriheten skulle skyddas med samma konstruktion som använts för att skydda den politiska demokratin. Den lösning som tillämpas inom den offentliga sektorn är inte problemfri, och det råder delade meningar om reglerna på ett effektivt sätt slår vakt om den politiska demokratin.

Det finns också organisatoriska skillnader mellan offentlig förvaltning och privata tidningsföretag, som gör att förhandlingsskyldigheten för ett tidningsföretag blir mer ingripande än för en offentlig arbetsgivare. Förhandlingsskyldigheten för den offentlige arbetsgivaren innebär för det första ingen skyldighet för beslutsfattaren att själv träda i förhandling. Det finns ingen rätt att förhandla direkt med det beslutsfattande organet utan förhandlingen blir ett led i beredningen av ärendet. På detta sätt skapas en viss integritet för de politiska beslutsfattarna. För det andra är de politiska beslutsfattarna inte bundna av en förhandlingsöverenskommelse på samma sätt som en privat arbetsgivare. En privat arbetsgivare kan inte frångå en förhandlingsöverenskommelse som träffats i en medbestämmandeförhandling utan s. k. omförhandling. Ett politiskt tillsatt beslutsorgan har enligt principen från AD 1978 nr 88 rätt att avvika från en överenskommelse som träffats i en förhandling, så länge inte beslutet grundas på nya omständigheter. Dessa förhållanden bör beaktas då man överväger att utvidga förhandlingsskyldigheten för tidningsföretag.

AD anför.

Utgångspunkten för domstolens synpunkter är att det anses föreligga skäl för att ompröva utformningen av 2 § medbestämmandelagen. Med denna utgångspunkt kan domstolen ansluta sig till tankegången att en åtskillnad görs mellan vad som har kallats riktlinjebeslut och vad som har nämnts genomförandebeslut samt att för det senare slaget av beslut välja en lösning i linje med andra stycket i utkastet. Det kan också finnas anledning att överväga regler om avtalets ogiltighet beträffande vissa avtal om medbestämmanderätt.

Svea hovrätt anför.

Utredningen har även sökt analysera medbestämmanderättens innehåll enligt 2 § MBL och har lagt fram en skiss till tänkbar precisering av

lagrummets innehåll. Hovrätten ansluter sig till utredningens grundtanke enligt vilken förhållanden, som omfattas av tryckfrihetsskyddet, bör falla utanför området för avtal om medbestämmanderätt, medan denna rätt bör äga tillämpning på spörsmål som främst berör de ekonomiska aspekterna på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det kan konstateras att arbetsdomstolen i sin dom 1981 nr 22 resonerat utifrån liknande riktlinjer. Praxis har således givits en ur här anförda synpunkter lämplig riktning. Det kan antas att den analys av de rättsliga problemen som utredningen anfört kommer att ge ytterligare stadga åt den utvecklingen. Det kan därför ifrågasättas om någon justering av 2 § MBL för närvarande är erforderlig. Tilläggas kan att även om man kommer ett stycke längre genom en mer utförlig och preciserad lagtext, måste det ändå väsentligen ankomma på rättspraxis att från fall till fall definiera gränserna för medbestämmanderätten, där inte de berörda parterna själva kan komma överens.

TA och TU godtar i princip den lösning som föreslås i betänkandet men motsätter sig bl. a. att förhandlingsskyldigheten utsträcks till att omfatta tillsättande av chefredaktör och ansvarig utgivare.

LO anför.

I 2 § MBL har från fackligt inflytande undantagits ett beslutsområde som omfattar opinionsbildande organ ifråga om målsättnings- och riktlinjebeslut samt beslut för deras omedelbara genomförande. Härigenom har uppmärksamats den särställning som vissa beslut inom verksamheter med opinionsbildande ändamål intar. När det gäller att bestämma gränserna för det från MBLs tillämpningsområde undantagna beslutsområdet kan detta i stora drag fastställas med ledning av lag- och motivtext. Problem orsakar främst de s. k. "genomförandebesluten". Den tidigare påstådda oklarheten består i själva verket i att lagstiftaren valt att endast ange ett mönster för hur prövningen skall gå till i de konkreta fall gränsdragningsfrågorna kommer upp till bedömning. Rättstillämpningen har härigenom tillagts en viktig uppgift för att dra upp gränserna för det beslutsområde som skall anses undantaget från fackligt inflytande. I denna mening föreligger inte enligt *LO* någon oklarhet hur långt MBLs tillämpningsområde sträcker sig i förhållande till *TF* och dess principer.

En tvist av nu aktuellt slag får från fall till fall avgöras genom en avvägning av motstående intressen. Uppenbarligen förefaller också den valda lösningen att vara tillfyllest. Sedan medbestämmandelagens ikraftträdande har endast två mål avgjorts där den nu aktuella gränsdragningsfrågan berörts. Till följd av avsaknaden av ett större antal avgöranden genom dom är rättsbildningen genom rättspraxis föga utvecklad. Å andra sidan speglar enligt *LO*s uppfattning bristen på domstolsavgöranden arbetsmarknadsparternas väl utvecklade förmåga att bemästra de gränsdragningsproblem, som uppkommer i enskilda fall.

Från denna utgångspunkt finns det enligt *LO*s åsikt inte något välgrundat behov av en förändring av nuvarande lagtekniska lösning. Så mycket mer som denna inte fullt ut prövats och befunnits vara behäftad med sådana brister att en lagändring är påkallad ur teknisk synvinkel. Dessutom skriver Nya Arbetsrättskommittén i sitt betänkande "MBL i utveckling" (SOU 1982: 60) på sid 66: "Reglerna (*TF*s, vår anm.) är fastslagna i grundlag. De gäller oavsett vilken innebörd som ges åt undantaget i 2 § MBL och de skulle alltså ha varit tillämpliga även om det där inte hade

gjorts något undantag för den opinionsbildande verksamhetens mål och inriktning." Detta uttalande från Nya Arbetsrättskommittén förstärker inte behovet av en alternativ utformning av 2 § MBL.

LO vill framhålla att utredningens alternativa förslag inte enbart är tekniskt förslag utan också innehåller element som medför sakliga förskjutningar i nuvarande rättsläge. Den typen av förändringar i Medbestämmandelagen avvisar LO.

TCO anför.

Utredarnas skiss till en ny 2 § MBL har som förebild den konfliktlösningensmodell som tillämpas på den offentliga sektorn för att avgränsa det fackliga inflytandet från den politiska demokratin. Detta är, enligt TCOs mening, intressant att notera särskilt mot bakgrund av den kritik som framförts, framför allt från visst offentligt arbetsgivar- och politikerhåll, mot MBLs tillämpning på det offentliga området. Enligt skissen bör den offentliga modellen dock endast gälla genomförandebesluten medan riktlinjebesluten alltjämt bör falla utanför lagen. En fråga som kan ställas är varför utredningen vill utesluta riktlinjebesluten från lagens tillämpningsområde om nu modellen från den offentliga sektorn får tjäna som förebild.

Handelstjänstemannaförbundet anser att den i betänkandet skisserade lösningen skulle innebära allvarliga inskränkningar i förhållande till "nuvarande tillämpning".

Stridsåtgärder m. m.

Vissa remissinstanser tar upp frågan om fackliga stridsåtgärder utanför MBL-området. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anför.

Expertgruppen föreslår ingen lagändring men lägger fram ett utkast till ny lydelse av 2 § MBL. Meningen tycks närmast vara att utkastet skall kunna nyttjas av arbetsmarknadsparterna på tidningsområdet som utgångspunkt för kollektivavtalsreglering av medbestämmande i redaktionella frågor. Fakultetsnämnden vill här beröra bara ett problem. Utkastet innehåller ett förbud mot fackliga stridsåtgärder i syfte att tvinga en arbetsgivare att träffa avtal inom det från medbestämmande undantagna området. Enligt nämndens mening torde ett sådant förbud råda redan enligt gällande rätt, nämligen i den meningen att de enskilda arbetstagarna bryter mot sina anställningsavtal om de deltar i en facklig stridsåtgärd med syfte att påverka arbetsgivaren i frågor som faller under 2 § MBL. Den oskrivna rättssedvänja, som innebär att arbetstagare utan föregående uppsägning av anställningsavtal får delta i stridsåtgärd, torde gälla endast stridsåtgärd med traditionellt fackligt syfte, däremot inte stridsåtgärd i frågor som enligt 2 § MBL tagits undan från arbetsmarknadens vanliga regler.

Liknande synpunkter förs fram av *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*.

AD anför.

I den föreslagna bestämmelsens tredje stycke förbjuds stridsåtgärd i syfte att få till stånd ett avtal som är ogiltigt enligt första eller andra stycket. I betänkandet berörs inte vad som skall gälla om parterna är oense om huruvida en tilltänkt stridsåtgärd skulle strida mot förbudet eller inte.

I de fall parterna är bundna av kollektivavtal följer visserligen av 41 § första stycket första punkten medbestämmandelagen att fredsplikt inträder så snart en part i god tro hävdar att en viss stridsåtgärd är otillåten. Om parterna inte är bundna av kollektivavtal blir läget ett annat.

Enligt arbetsdomstolens mening bör vid en eventuell lagstiftning övervägas huruvida den föreslagna bestämmelsen skall kompletteras med ett förbud motsvarande det som finns i 3 kap 2 § LOA.

Frågans fortsatta behandling

Flera remissinstanser tar upp frågan om den fortsatta handläggningen av gränsdragningsproblematiken mellan TR och MBL. JK menar att utkastet till ny lydelse av 2 § MBL är väl ägnat att läggas till grund för ytterligare överväganden i frågan. *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* anser att det finns behov av en mera övergripande utredning och anför.

Enligt fakultetsstyrelsens mening borde en mera övergripande utredning komma till stånd rörande frågan om MBL:s begränsningar i olika formella och reella avseenden. Den viktiga frågan om de ur arbetsrättslig synpunkt avgörande skillnaderna mellan privat företagsamhet, offentlig verksamhet, verksamheter där besluten fattas "i demokratisk ordning", tendensföretag enligt 2 § MBL m.fl. verksamheter borde ytterligare klargöras, helst innan man ändrar 2 §.

Å andra sidan är enligt fakultetsstyrelsens mening en omgående justering av 2 § MBL påkallad för att undanröja de brister, inkonsekvenser och oklarheter som utredningen pekar på (s. 6 o. bil. 1, s. 61 ff) när det gäller rätten att ingå "medbestämmandeavtal utanför MBL" och rätten att vidta stridsåtgärder för att genomdriva sådana avtal.

KFO efterlyser en utredning om den närmare innebörden av undantaget i 2 § MBL i vad avser kooperativ verksamhet.

Svea hovrätt ställer sig tveksam till behovet av lagstiftning i enlighet med expertgruppens utkast och framhåller att detta i vart fall inte bör ske utan ytterligare utredning. På en punkt förordar hovrätten dock att ytterligare överväganden sker och anför.

Utredningen framför också tanken att avtal om medbestämmanderätt i fråga om riktlinjebeslut och vissa medbestämmandeavtal om genomförandebeslut skall vara ogiltiga och att arbetsinställelse och andra stridsåtgärder inte bör få äga rum för att förmå någon att träffa ett sådant ogiltigt avtal. Med hänsyn till opinionsbildningens och informationsfrihetens betydelse anser hovrätten att det är viktigt att stridsåtgärder såvitt möjligt undviks inom massmedierna. Hovrätten hänvisar till vad som tidigare framförts härom i hovrättens yttrande över yttrandefrihetsutredningens betänkande. Emellertid menar hovrätten att dessa frågor i första hand bör behandlas inom ramen för det fortsatta arbetet med en ny yttrandefrihets-

lagstiftning. Såsom utkastet utformats synes nämligen även avtal på andra med 2 § MBL avsedda områden bli ogiltiga.

SAF avvisar tanken att expertgruppens utkast till 2 § MBL skulle ligga till grund för lagstiftning. TA och TU anser däremot att utkastet efter en överarbetning i enlighet med dessa organisationers önskemål bör läggas till grund för lagstiftning.

LO, Grafiska fackförbundet, Handelsanställdas förbund och TCO motsätter sig lagstiftning och anser att man i första hand bör låta berörda parter lösa frågorna genom avtal. LO anför.

Sammanfattningsvis anser LO att utredningen bidrar till att öka förståelsen av den lagtekniska lösning som har valts för att bestämma gränserna i 2 § MBL. Denna modell för att lösa frågor om avgränsningen av sådana beslut som bör falla utanför tillämpningsområdet för MBL har inte fullt ut prövats. Samtidigt torde detta visa att något trängande praktiskt behov inte föreligger för en förändring av utformningen av 2 § MBL. Som Nya Arbetsrättskommittén uttalat är dessutom en förändring av begränsat värde. Då utredningens förslag medför sakliga förskjutningar av rättsläget vill LO framhålla att utredningens förslag inte bör läggas till grund för lagstiftning.

Liknande synpunkter förs fram av *arbetslivscentrum* och *journalistförbundet* som anför.

Alla dessa frågor bör, som inledningsvis sagts, överlämnas till branschens parter att gemensamt lösa genom avtal eller ADs praxis. Först om denna väg inte skulle visa sig fungera finns det anledning för statsmakterna att överväga en ny lagreglering.

SJF föreslår därför att utredningens betänkande inte föranleder någon åtgärd. SJF hemställer samtidigt att regeringen tillkännager detta beslut snarast för att därigenom möjliggöra för branschens parter att fortsätta sina gemensamma överläggningar i dessa frågor.

Föreningen *Liberal Press* lägger en principiell synpunkt på frågans fortsatta behandling och anför.

Betänkandet rymmer dock samtidigt så mycket av lagtekniskt argumenterande fram och tillbaka att det i vissa avseenden blir oklart vad som följer av resonemangen. Denna vaghet beror uppenbarligen inte på någon bristande kompetens hos författarna, som hör till landets absolut ledande på området, utan tycks bero på att de uppfattat sitt mandat vara i huvudsak begränsat till att tolka gällande lag och praxis – inte att mera självständigt uttrycka vad som *bör* följa av den stora vikt som ur yttrandefrihetspolitisk synvinkel fästs i Sverige vid Tryckfrihetsförordningen.

Denna begränsning av det egna mandatet kommer bl.a. till uttryck på sid. 15 där författarna skriver: "En grupp jurister i egenskap av särskilda utredare kan inte göra anspråk på att uttala sig med större auktoritet än andra deltagare i debatten när det rent rättsliga materialet tryter och när skilda ståndpunkter intas mindre på grundval av ett rättsligt resonemang än på olika värderingar".

När riksdagen under bred enighet över partigränserna beställde den här utredningen var det delvis i en känsla av att de politiska organen inte uttryckte sig så klart och väl när MBL beslutades att Tryckfrihetsförordningen kommit att få tillräckligt tyngd i förhållande till MBL. Ett ställningstagande till vad som bör gälla kan mot denna bakgrund inte begränsas till att tolka tidigare förarbeten till MBL utan måste också rymma ett mått av politisk viljeinriktning. Med den självpåtagna återhållsamhet som författarna till betänkandet visat blir det nödvändigt att regering och riksdag tillför denna politiska vilja vid den fortsatta hanteringen av frågan. Betänkandet har underlättat en behandling i regering och riksdag men är ensamt inte tillräckligt för det politiska ställningstagande som behövs.

TA:s och TU:s yttrande

Remiss Tryckfrihet och medbestämmande (Ds A 1984:4)

Tidningarnas Arbetsgivareförening (TA) och Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU) har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Tryckfrihet och medbestämmande. Föreningarna vill i anledning härav gemensamt anföra följande.

Utredningen har haft i uppdrag att analysera förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen (TF) och medbestämmandelagen (MBL) och därvid särskilt beakta hur långt de arbetsrättsliga reglerna i MBL sträcker sig i olika hänseenden med tanke på de i grundlag fastlagda principerna för tryckfriheten. Utredarna förklarar i sammanfattningen att det enligt deras mening inte är möjligt att dra några mer bestämda slutsatser i fråga om tillämpligheten av MBL och utrymmet för medbestämmandeavtal från tryckfrihetsrättsliga utgångspunkter.

I utredningen görs en utförlig analys av 2 § MBL ifrån arbetsrättsliga utgångspunkter. Ingående diskuteras skillnaden mellan riktlinjebeslut och genomförandebeslut. I denna del utmynnar analysen i ett utkast till en alternativ utformning av 2 § MBL.

Allmänna synpunkter

Utredningen innehåller enligt TAs och TUs uppfattning många förtjänster. Det utkast till ny lydelse av 2 § MBL som presenterats är i vissa avseenden en förbättring i förhållande till lagrummets nuvarande lydelse. Rent lagtekniskt vinner förslaget i tydlighet. Bl. a. har klarare uttryckts vilka ämnesområden som faller utanför vad som är möjligt att reglera i medbestämmandeavtal. Vidare har det osäkra rättsförhållandet rörande tillåtligheten av stridsåtgärder i syfte att få tillstånd medbestämmandeavtal utanför MBL klarats ut genom att ett förbud införts i lagförslaget.

Utkastet innebär emellertid en utvidgning av arbetsgivarens förhandlingsskyldighet vad gäller genomförandebesluten. Hur omfattande utvidgningen blir är svårt att omedelbart överblicka. Denna fråga sammanhänger bl. a. med hur gränsen dras mellan riktlinjebeslut och genomförandebeslut.

TA och TU vill ytterligare utveckla sin syn beträffande några frågor som behandlas i utredningen. Utgångspunkten är att TF och tryckfrihetsrättsliga grundsatser skall läggas till grund vid tolkningen av 2 § MBL.

Företag som omfattas av 2 § MBL

TA och TU delar helt den uppfattning som utredningen kommit till, att alla tidningsföretag som bedriver tryckfrihetsrättsligt skyddad verksamhet också omfattas av 2 § MBL i vad avser beslut om den verksamhetens mål och inriktning. Detta innebär att man inte i detta sammanhang avskiljer någon del av pressen.

MBLs omfattning

På flera ställen i betänkandet återkommer utredarna till vad som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och vad som därigenom faller inom respektive utanför MBLs tillämpningsområde.

TA och TU anser att det är av stort pedagogiskt värde att utredarna på detta sätt vid en analys av 2 § MBL erinrar om det grundläggande rekvisitet för att MBL över huvud taget skall vara tillämplig. I utredarnas utkast till ny lagparagraf har detta ytterligare markerats och preciserats.

Föreningarna konstaterar att, enligt utredarna, journalistförbundets anspråk på redaktionellt medinflytande faller utanför MBLs tillämpningsområde. TA och TU vill här till betona att alla beslut om innehållet i tidningar och tidskrifter samt eter- och kabelsända radio- och televisionsprogram är undantagna från fackligt inflytande grundat på BML.

Sitt avvisande av anspråken på redaktionellt medinflytande grundar utredningen närmast på lagförarbetena om innebörden av begreppet "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare". Oavsett MBL följer ett sådant avvisande enligt föreningarnas mening redan av den i tryckfrihetsförordningen givna befogenheten för ansvarig utgivare samt av radioansvarighetslagens regler beträffande programutgivares befogenhet.

I de gemensamma värderingarna till utvecklingsavtalet på TA-området har parterna särskilt markerat att medbestämmandet inom massmedieföretagen inte får ske så att konflikt uppstår "med de särskilda lagar och avtal som gäller på massmedieområdet". Tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen anges som exempel på sådana lagar som är styrande för massmedieföretagens verksamhet.

TA och TU vill i denna del även anlägga några synpunkter på ADs dom 1981 nr 22. Enligt förenklarna gjorde arbetsdomstolen i denna dom en felaktig avvägning av de kriterier som konstituerar ett riktlinjebeslut respektive ett genomförandebeslut. AD underkände därmed att ett beslut som var avsett att markera tidningens karaktär av nyhets- och opinionsbildningsorgan var undantaget från MBLs tillämpningsområde och detta genom att göra gällande att beslutet inte haft särskild betydelse i detta hänseende.

Andra aspekter har istället fått väga över oaktat beslutet egentligen inte rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

ADs avgörande grundades således delvis på ett felslut. Den återgivna slutsatsen att företagsledningens beslut inte haft särskild betydelse för tidningens karaktär av nyhets- och opinionsbildningsorgan baserades bl. a. på att de ekonomiska frågorna hade dominerat inför "det genomförandebeslut som det här varit fråga om". Detta bestrids inte.

Motivet till omläggningen var emellertid av icke ekonomisk natur, nämligen att man ville stärka tidningens ställning i nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen. Innebörden och betydelsen av detta var självklart och behövde inte klargöras genom någon utredning. Vad som behövde utredas var enbart de ekonomiska konsekvenserna och om dessa borde hindra den

från andra synpunkter önskvärda förändringar av tidningens inriktning. De ekonomiska övervägandena förändrar inte beslutets karaktär av riktlinjebeslut.

Riktlinjebeslut och genomförandebeslut

För att TA och TU närmare skall kunna bedöma betydelsen av att riktlinjebesluten faller utanför MBL är det nödvändigt att närmare klargöra vad som inryms i begreppet riktlinjebeslut.

Utredningen noterar att exempel på riktlinjebeslut som anges i propositionen rörande MBL samt de exempel som anförs i skälen till ADs dom 1981 nr 22. Härvid hänvisar utredningen till "att det skall vara något slags mer generallt policybeslut eller fastställande av ett program för framtiden eller för viss tid framöver".

Utredningen redovisar vidare några exempel som TA och TU räknar till det "fredade" området och anför i anledning härav att "vissa – men inte alla – av de beslut, som åsyftas av TA och TU, bör uppfattas som riktlinjebeslut i den bemärkelse som avses i förarbetena och i AD 1981 nr 22".

För det fall utredningens utkast till lagändring kommer att läggas till grund för lagstiftning är det TAs och TUs uppfattning att departementschefen i propositionen ytterligare borde precisera innebörden av ett riktlinjebeslut och därvid beakta vad TA och TU anført i dessa delar (se bil. 1, s. 58).

Föreningarna vill med några exempel belysa gränsdragningsproblemen mellan riktlinjebeslut och genomförandebeslut.

a) En landsortstidning har inom sitt spridningsområde ett antal lokalredaktioner. Företagsledningen beslutar att lägga ner en lokalredaktion för att kunna förstärka den journalistiska bevakningen på en annan ort. Är detta ett riktlinjebeslut? Hade det inneburit någon skillnad om beslutet fattats på grund av ekonomiska överväganden? Självklart skall förhandlingar föras om genomförandet av beslutet.

b) En företagsledning anser att bevakningen av idrottshändelser är en viktig del i tidningens profil, varför man beslutar att en avsevärt större del av tidningens redaktionella material skall vara sport. Är detta ett riktlinjebeslut?

c) En tidning har en viss relation redaktionell text i förhållande till annonsvolymen. Företagsledningen beslutar att väsentligt förändra denna relation. Detta innebär att utrymmet för redaktionell text minskar. Är detta beslut ett riktlinjebeslut?

d) Vid budgetfördelningen inom utbildningsradion tilldelas redaktionerna särskilda programmedelsbudgetar. En redaktionsledning beslutar, i syfte att uppnå mångfald i programutbudet, att avsätta en viss andel av denna budget för utläggning på frilansare. Är detta att betrakta som ett riktlinjebeslut?

Enligt föreningarnas uppfattning är besluten i exemplen riktlinjebeslut. De visar dock på de svårigheter som oaktat utredningens analys kvarstår när det gäller att avgöra vad som är riktlinjebeslut och genomförandebeslut.

I detta sammanhang vill föreningarna även något beröra frågorna om tillsättande av chefredaktör och ansvarig utgivare samt övriga medarbetare som skall tillse att den fastställda målsättningen följs.

TA och TU uppfattar utredarna så att tillsättande av chefredaktör och

ansvarig utgivare är att anse som ett genomförandebeslut och att arbetsgivaren härför skulle vara förhandlingsskyldig. Det innebär att arbetstagarernas organisationer har rätt att anlägga arbetstagersynpunkter vid dessa förhandlingar.

Föreningarna kan inte biträda utredarnas uppfattning. Ansvarig utgivare utses av tidningens ägare enligt 5 kap 3 § TF. Utgivaren har härefter enligt 5 kap 9 § TF att utse ställföreträdare för sig.

TAs och TUs uppfattning är således att tillsättande av medarbetare som skall tillse att den fastställda målsättningen följs skall hänföras till riktlinjebesluten och följaktligen vara undantagna från MBL.

Sammanfattning

TA och TU är av den uppfattningen att det utkast till ny utformning av 2 § MBL, som presenterats av utredningen, i en överarbetad version skall läggas till grund för lagstiftning. Därvid bör uppmärksammas de synpunkter föreningarna har framfört beträffande inflytande över innehållet i tidningar, tidskrifter samt eter- och kabelsända radio- och televisionsprogram. Detsamma skall gälla personval.

Föreningarna förutsätter att tillfälle ges till ytterligare kontakter i dessa frågor i samband med beredningen i departementet.

Journalistförbundets yttrande

Svenska Journalistförbundet (SJF) vill inledningsvis notera att SJF redan i yttrande över motion 1980/81:1810 avstyrkte förslaget om den nu genomförda utredningen. Motivet för SJFs ställningstagande då, var att något behov från branschen av den ifrågavarande utredningen inte förelåg, framför allt därför att dessa frågor i första hand bör lösas mellan parterna i förhandlingar och i andra hand genom ADs rättstillämpning. Därutöver anförde SJF att en utredning skulle försvåra för parterna att komma fram till gemensamma lösningar.

När nu utredningens resultat föreligger kan SJF för sin del konstatera att förbundets tidigare farhågor har besannats. Frågan om gränsdragningen mellan TF och MBL har enbart tillförts juridiskt sofistikerade analyser som torde sakna praktisk betydelse för de som har att i verkligheten tillämpa lagen. Några centrala avtal har inte träffats och arbetsdomstolen har berört de aktuella frågeställningarna i en dom sedan utredningen tillsettes.

Dessbättre förefaller utredningen själv komma fram till att gränsdragningsfrågorna mellan TF och MBL bäst lämpar sig för att lösas genom rättstillämpningen och genom att branschens parter utvecklar ett gemensamt synsätt på dessa frågor. Sedan utredningen nu framlagt sitt betänkande finns det än större skäl för SJF att instämma i dessa synpunkter.

Mot bakgrund av utredningens ställningstagande är det därför anmärkningsvärt att utredningen lägger fram ett förslag till alternativ utformning av MBL § 2 som kan antas innebära sakliga förändringar. SJF vill därför beröra några av utredningens tankegångar.

Enligt utredningens förslag skulle det finnas ett förbud för arbetsmarknadens parter att i vissa frågor teckna medbestämmandeavtal på MBLs grund. Sådana avtal om medbestämmande fanns inom SJFs område före

MBLs tillkomst. Dessa avtal hade då karaktär av kollektivavtal. Genom MBLs tillkomst skulle avtalen förlora sin status av kollektivavtal. Detta kan knappast ha varit lagstiftarnas mening. Det är inte heller troligt att lagstiftarna avsåg att med opinionsbildning i lagens mening skydda alla meddelanden som faller under TF. Viss publicistisk verksamhet under TFs skydd har till enda och uteslutande uppgift att ge ägarna maximal vinst. Något opinionsbildande syfte finns då knappast att särskilt slå vakt om när det gäller arbetstagarinflytande.

Alla dessa frågor bör, som inledningsvis sagts, överlämnas till branschens parter att gemensamt lösa genom avtal eller ADs praxis. Först om denna väg inte skulle visa sig fungera finns det anledning för statsmakterna att överväga en ny lagreglering.

SJF föreslår därför att utredningens betänkande inte föranleder någon åtgärd. SJF hemställer samtidigt att regeringen tillkännager detta beslut snarast för att därigenom möjliggöra för branschens parter att fortsätta sina gemensamma överläggningar i dessa frågor.

Innehåll

Regeringens skrivelse	1
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1985-03-21	2
1 Bakgrund	2
2 Föredraganden	7
3 Hemställan	8
4 Beslut	8

Bilagor

1 Departementspromemorian Ds A 1984:4	9
2 Sammanställning av remissyttrandena	86

