

Nr 982

Av herr **Gustavsson** i Alvesta m. fl., *angående formerna för internationella överenskommelsers införlivande med svensk rätt.*

(Lika lydande med motion nr 839 i Första kammaren)

Enligt Kungl. Maj:ts instruktion den 3 december 1965 för statens avtalsverk (SFS nr 642/1965) är verket central förvaltningsmyndighet för förhandling om anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagare hos staten med undantag av riksdagen och dess verk samt för övriga arbetstagare vilkas anställnings- eller arbetsvillkor skall fastställas under medverkan av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer.

Efter förhandlingar träffades den 12 juli 1969 mellan avtalsverket, å ena, samt Statstjänarkartellen (SK), Statstjänstemännens riksförbund (SR), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) och Tjänstemännens centralorganisations statstjänstemannasektion (TCO-S), å andra sidan, bl. a. avtal om löner åren 1969—1970 för statstjänstemän m. fl. (ALS 1969—1970). Avtalet blev den 17 juli på riksdagens vägnar godkänt av dess löne delegation och godkändes den 18 juli 1969 av Kungl. Maj:t.

Emellertid förklarade statens avtalsverk i samband med nämnda överenskommelse av den 12 juli 1969 att verket icke vore villigt att träffa avtal i någon som helst form med de fackliga organisationer som stod fria i förhållande till de fyra i avtalet angivna topporganisationerna SK, SR, SACO och TCO-S. Detta beslut innebar att statens avtalsverk vägrade att träffa avtal med bland annat följande organisationer, nämligen

Sveriges arbetsledareförbund

Lotsförbundet

Svenska lokmannaförbundet

Svenska barnmorskeförbundet

Svenska ekonomiföreståndares förening.

Avtalsverkets beslut var en ändring av verkets tidigare ståndpunkt, ty vid de förhandlingar som ledde fram till löneuppgörelsen för åren 1966—1968 träffade avtalsverket avtal även med organisationer, som var fristående i förhållande till de nyss angivna topporganisationerna.

Sedan medlemmar i Sveriges arbetsledareförbund med anställning hos statens vägverk lagt ned arbetet, följde förhandlingar genom förlikningsman i tvisten mellan statens avtalsverk och statens vägverk, å ena, samt

Sveriges arbetsledareförbund, å andra sidan. Enligt förlikningsmannens förslag gick statens avtalsverk med på att sluta avtal med Sveriges arbetsledareförbund trots att förbundet inte tillhör någon av de fyra topporganisationerna. Avtal träffades den 6 oktober 1969 mellan statens avtalsverk, å ena, samt Sveriges arbetsledareförbund, å andra sidan, om löner åren 1969—1970.

Däremot har statens avtalsverk alltså vägrat att ingå avtal med de fyra andra fristående förbunden, nämligen Lotsförbundet, Svenska lokmannaförbundet, Svenska barnmorskeförbundet och Svenska ekonomiföreståndares förening. Mellan staten och dessa fackförbund råder således för närvarande ett avtalslöst tillstånd, som bland annat medför att medlemmarna i dessa förbund när som helst kan varsla om arbetsnedläggelse, vilken då skall betraktas som en lovlig strejk.

Lotsförbundet hävdade i mål inför arbetsdomstolen mot staten, företräd av statens avtalsverk, att avtalsverket vägrat föra sådana förhandlingar som enligt 4 § lagen om förenings- och förhandlingsrätt åvilar staten gentemot Lotsförbundet.

Genom dom den 22 maj 1969 ogillade arbetsdomstolen Lotsförbundets talan.

Under de senast förflutna tjugo åren har det i en rad konventioner slagits fast att medborgare i de stater som är medlemmar i Förenta nationerna eller i Europarådet utan inskränkningar skall åtnjuta föreningsrätt och förhandlingsrätt, innebärande rätt att få arbets- och avlöningsvillkor fastställda i avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. En sådan rättslig ordning är ju av största betydelse för att trygga arbetstagare från övergrepp och ensidiga diktat från arbetsgivares sida.

Arbetstagarna är tillförsäkrade nyss angivna rättigheter i bland annat följande deklarationer och konventioner, till vilka Sverige i likhet med ett stort antal medlemsstater anslutit sig:

I. Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna den 10 december 1948 — jämför Artikel 1, 2 och 23.

II. Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna — jämför Artikel 11, 13 och 14, vilka här återges i sin svenska text.

Artikel 11

1. Envar skall äga rätt till frihet att deltaga i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.

2. Utövat av dessa rättigheter må icke underkastas andra inskränkningar än sådana som äro angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle äro nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av annans fri- och rättigheter. Denna artikel förhindrar icke, att för

medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen lagliga inskränkningar må göras i de nämnda rättigheternas utövande.

Artikel 13

Envar, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall äga effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet och detta även i det fall, att kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning.

Artikel 14

Åtnjutandet av de fri- och rättigheter, som angivas i denna konvention, skall tryggas utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

III. Europeiska sociala stadgan den 18 oktober 1961 — jämför i Första delen Artikel 4, 5 och 6, vilka här återges i sin svenska text.

Artikel 4

Rätten till skälig lön

För att trygga den enskilde arbetstagarens rätt till skälig lön förbinda sig de fördragsslutande parterna

1. att erkänna arbetstagarnas rätt till en lön, som är tillräcklig för att bereda dem och deras familjer en godtagbar levnadsstandard;

2. att, med undantag endast för särskilda fall, erkänna arbetstagarnas rätt till förhöjd lön vid overtidsarbete;

3. att erkänna manliga och kvinnliga arbetstagares rätt till lika lön för arbete av lika värde;

4. att erkänna alla arbetstagares rätt till skälig uppsägningstid vid anställningens upphörande;

5. att endast på de villkor och i den omfattning, som stadgas i nationell lagstiftning eller som fastställs genom kollektivavtal eller skiljedom, medgiva avdrag på lönen.

Dessa rättigheter skola säkerställas antingen genom fritt ingångna kollektivavtal eller genom författningsmässigt reglerad lönesättning eller på annat med hänsyn till nationella förhållanden lämpligt sätt.

Artikel 5

Föreningsrätt

För att säkerställa eller främja arbetstagarnas och arbetsgivarnas frihet att bilda och tillhöra lokala, riksomfattande nationella eller internationella sammanslutningar för att tillvarata sina ekonomiska och sociala intressen förbinda sig de fördragsslutande parterna att varken utforma eller tillämpa den nationella lagstiftningen på sådant sätt, att denna frihet kränkes. I vad mån i denna artikel stadgade garantier skola äga tillämpning på personer som tillhöra polisväsendet eller krigsmakten skall bestämmas i nationell lagstiftning.

Artikel 6

Förhandlingsrätt

För att säkerställa arbetstagares och arbetsgivares rätt att förhandla kollektivt förbinda sig de fördragsslutande parterna

1. att främja gemensamma överläggningar mellan arbetstagare och arbetsgivare;

2. att, där så är erforderligt och lämpligt, främja ett förfarande för frivilliga förhandlingar mellan å ena sidan arbetsgivarna eller deras organisationer och å andra sidan arbetstagarnas organisationer i syfte att uppnå en reglering av arbetsvillkoren genom kollektivavtal;

3. att främja införandet och utnyttjandet av ett lämpligt förfarande för förlikning och frivillig skiljedom i arbetstvister;

samt erkänna

4. arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att tillgripa kollektiva åtgärder i händelse av intressekonflikter, däri inbegripet strejk, om icke annat följer av förpliktelser enligt gällande kollektivavtal.

IV. Förenta Nationernas internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter den 16 december 1966 — jämför Artikel 22, som här återges i sin svenska text.

Artikel 22

1. Envar skall äga rätt till föreningsfrihet, däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.

2. Utövandet av denna rättighet må ej underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten, den allmänna ordningen («ordre public»), för skyddande av den allmänna hälsovården eller sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel förhindrar ej att för medlemmar av de väpnade styrkorna och polisen lagliga inskränkningar må göras i deras utövande av denna rättighet.

3. Intet i denna artikel skall tillåta stat, som biträtt Internationella arbetsorganisationens konvention år 1948 angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, att stifta lag som inskränker, eller tillämpa lagen på sätt som inskränker, det genom sagda konvention tillförsäkrade skyddet.

V. Förenta Nationernas internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter den 16 december 1966 — jämför Artikel 4, 7 och 8. Här återges Artikel 8 i dess svenska text.

Artikel 8

1. Konventionsstaterna förpliktar sig att säkerställa

a) rätten för envar att för att främja och tillvarataga sina ekonomiska och sociala intressen bilda fackföreningar tillsammans med andra och att,

med förbehåll endast för vederbörande förenings stadgar, ansluta sig till en fackförening efter eget val. Utövandets av denna rätt får ej underkastas andra inskränkningar än sådana, som är angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen eller för skyddandet av annans fri- och rättigheter;

b) rätten för fackföreningar att bilda nationella förbund och rätten för dessa att bilda eller ansluta sig till internationella fackföreningsorganisationer;

c) rätten för fackföreningar att fritt utöva sin verksamhet utan andra inskränkningar än sådana, som är angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen eller för skyddande av annans fri- och rättigheter;

d) rätten att strejka under förutsättning att den utövas i enlighet med lagstiftningen i vederbörande stat.

2. Denna artikel förhindrar ej, att för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen inskränkningar lagenligt må göras i utövandets av dessa rättigheter.

3. Intet i denna artikel skall tillåta stat, som är ansluten till Internationella arbetsorganisationens konvention år 1948 angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, att stifta lag som inskränker, eller tillämpa lagen på sätt som inskränker, det genom sagda konvention tillförsäkrade skyddet.

Sverige har ratificerat Europeiska konventionen den 4 november 1950 samt Europeiska sociala stadgan den 18 oktober 1961.

Det är känt att man inom justitiedepartementet förbereder ett förslag om Sveriges anslutning till de båda FN-konventionerna av den 16 december 1966 inom en nära framtid.

»Det internationella skyddet för de mänskliga rättigheterna» har behandlats av hovrättsassessorn Hans Danelius i Svensk Juristtidning, häfte 2—3/1969, där samtliga här ovan refererade konventioner finns återgivna i svensk text (särtryck av uppsatsen finns att tillgå). Författaren tar upp till behandling den för det praktiska rättslivet mycket viktiga frågan om fördragsbestämmelser är likställda med lagbestämmelser. Det säges att i många länder är internationella fördrag en del av de rättsregler som domstolar och andra myndigheter har att tillämpa. I vissa länder, t. ex. Västtyskland, är fördragsbestämmelser därvid likställda med lagbestämmelser, vilket anses innebära att, vid konflikt mellan fördrag och lag, fördraget skall tillämpas framför äldre lag, medan efter fördraget tillkommen lag skall tillämpas framför fördraget. I andra länder t. ex. Nederländerna, har fördragsbestämmelser alltid högre dignitet än nationell lag. Det förekommer till och med att fördrag kan tillerkännas samma valör som landets egen konstitution. Sålunda har i Österrike den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna fått författningsrang.

Såsom författaren framhåller har de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna en särskild genomslagskraft i länder, där de kan direkt tillämpas av domstolarna. I anslutning till den europeiska konventio-

nen har sålunda i många länder utbildats en tämligen rik nationell rättspraxis, låt vara att vissa av konventionens bestämmelser funnits vara av sådan karaktär att de inte lämpar sig för direkt tillämpning.

I Norge har høyesterettsjustitiarius Terje Wold gjort sig till tolk för den uppfattningen att den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna skulle kunna direkt tillämpas av norska domstolar. Konventionen konstituerar en omedelbar rätt också för individerna, som därför bör kunna göra konventionens bestämmelser gällande som en subjektiv rätt (Wold i *Legal Essays*, Festskrift till Frede Castberg).

Det råder icke enighet om huruvida förhållandet i vårt land är detsamma som Terje Wold anger vara norsk rätts ståndpunkt. Från något håll har gjorts gällande att domstolar och andra myndigheter i Sverige inte har att direkt tillämpa bestämmelser i internationella fördrag. Å andra sidan kan med lika eller starkare skäl göras gällande att en ratificering av en internationell konvention innebär att Sverige förbinder sig att tillämpa konventionens bestämmelser. Att ratificeringen verkligen har denna innebörd vinner stöd redan av det förhållandet, att ett förslag om ratificering föregås av en i proposition redovisad granskning av att svensk lagstiftning icke står i strid med konventionens bestämmelser. En sådan överensstämmelse mellan vederbörande konvention och svensk lag anses utgöra ett villkor för att vårt land skall kunna biträda konventionen.

Emellertid synes en viss osäkerhet råda om ratificeringens betydelse för svensk lagstiftning och rättstillämpning. Statens avtalsverks ståndpunkt att vägra vissa fackförbund avtalsrätt står sålunda i direkt strid mot den föreningsrätt och förhandlingsrätt som de ovan angivna sex deklARATIONERNA och konventionerna velat tillförsäkra alla medborgare i den stat vilken godkänt fördraget. Det göres från visst håll gällande att ratifikationen i och för sig icke skapar en svensk rättskälla, färdig för direkt tillämpning, utan det skulle därutöver fordras en överföring av fördragstexten till en i vanlig ordning tillkommen lag eller förordning. Ett sådant förfarande synes innebära en helt onödig omväg, eftersom beslut om ratificering tillkommer i samma ordning, under medverkan av regering och riksdag, som är föreskriven för stiftande av lag. Den kontinentala rätten ger flera bevis (se ovan) på att fördragsbestämmelser likställas med lagbestämmelser.

Det måste vara av största vikt att den här berörda oklarheten för svensk rätts del om fördragsbestämmelsernas karaktär blir undanröjd, ty konventioner av det slag som ovan redovisats ingriper på ett avgörande sätt i medborgarnas situation i dagens samhälle. Det kan förväntas att internationella fördrag kommer att träffas på en rad områden under de närmaste åren. Det måste då klarläggas i vad mån fördragsbestämmelser omedelbart skall vara rättskälla och beaktas i rättskipningen samt vilken lösning som skall tillgripas när annan svensk lagstiftning står i strid med fördragets bestämmelser. Skall fördragsbestämmelserna alltid eller endast i vissa lägen

tillerkännas högre dignitet än nationell lag? Flera alternativ till lösning av sådana kollisionfall torde erbjuda sig.

Med hänvisning till vad ovan anförts hemställer vi,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om utredning av frågan i vad mån bestämmelserna i av Sverige ratificerade konventioner och fördrag är att likställa med lag och således skall direkt tillämpas av domstolar och myndigheter eller om fördragsbestämmelser måste överföras till särskild lagstiftning för att bli sådan rättskälla, som skall tillämpas av domstolar och myndigheter.

Stockholm den 28 januari 1970

Rune Gustavsson (cp)

i Alvesta

Thorbjörn Fälldin (cp)

Einar Larsson (cp)

i Borrby

Karl Gust. H. Boo (cp)

Johannes Antonsson (cp)
