



Svensk arbetsrätt i en internationell ekonomi

Landsorganisationen i Sverige

Småskriftserie med omvärldsteman

1. *Demokratis nya rum*, Ursula Berge, chef, Tankesmedjan Agora
2. *Svensk arbetsrätt i en internationell ekonomi*, Dan Holke, chefsjurist, LO-TCO Rättskydd
3. *Det nya EU, facket och framtiden*, Leif Hägg, frilansskribent
4. *IT-digitala klyftor eller gräsrotsdemokrati?* Lars Ilshammar, historiker, Örebro Universitet
5. *Den nya underklassen - utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden*, Lena Schröder, arbetsmarknadsforskare, Integrationsverket

Småskrifterna har tagits fram i samband med arbetet med underlagsrapporten *Jämlikhet – vägskäl och vägval* till LO-kongressen 2004.

Produktion: Bilda Idé & Kommunikation

Form: Hemma Annonssbyrå

Original: Jupiter Reklam

Omslagsbild: Annika Arfwedson, medlem i Seko

Foto: Stefan Bohlin

Tryck: EO Print, Stockholm 2003

Svensk arbetsrätt i en internationell ekonomi

Svensk arbetsrätt i en internationell ekonomi

EN NATURLIG FÖLJD av internationaliseringen och av vårt EU-medlemskap är att de juridiska reglerna harmoniseras och blir mer lika. Det gäller även de arbetsrättsliga regelsystemen. En viktig fråga för den svenska fackföreningsrörelsen är om detta är en bra utveckling som vi har anledning att stödja och vilka faror som vi bör se upp med.

Vad bör vi slå vakt om i en sådan process? Vilka gemensamma intressen kan vi ha med arbetsgivarna i denna fråga? Vilka är de grundläggande juridiska förutsättningarna för att vi ska kunna hålla fast vid vår modell? Och vad händer när utländska företag i ökad utsträckning kommer hit med sina anställda för att utföra arbete här? De är i utgångsläget inte bundna av svenska kollektivavtal utan kan när de kommer hit ha löner och anställningsvillkor på en helt annan nivå än vad som normalt gäller i Sverige. Att detta innebär en risk för lönekonkurrens är uppenbart.

Ett anställningsavtal ingås mellan en arbetsgivare och en arbetstagarare. Ett grundläggande problem med detta avtal är att det inte ingås mellan två jämstarka parter. Eftersom arbetsgivaren typiskt sett har en överlägsen ställning har alla länder i Europa regler som syftar till att skydda arbetstagararna mot att otillbörligt utnyttjas av arbetsgivarna. Men tekniken för hur man skapat detta skydd skiljer sig åt. Historiska traditioner har mycket stor betydelse för hur systemen på arbetsmarknaden ser ut i respektive land. Inte minst organisationernas ställning och vilken roll de spelar påverkar starkt hur systemen är uppbyggda.

Det svenska arbetsrättsliga systemet är av tradition kollektivt inriktat där organisationerna på båda sidor spelar en stor roll. Arbetstagararna har i stor utsträckning organiserat sig i fackföreningar i syfte att upphäva konkurrensen mellan sig. Arbetstagararna ska inte tvingas konkurrera med varandra om att få arbete på en marknad där motparten är överlägsen. I vårt land är rikstäckande kollektivavtal sedan länge det verktyg vi använder för att arbetstagararna inte ska kunna spelas ut mot varandra. Vi har inga lagregler om löner och många viktiga anställningsvillkor regleras endast i kollektivavtal. Den enskilde arbetstagararen får också kraft och en mer jämställd ställning gentemot arbetsgivaren genom att organisera sig i en fackförening. Därmed skapas förutsätt-

ningar för att rättigheterna kan hävdas ute på de enskilda arbetsplatserna.

Arbetsrätten i många andra EU-länder är betydligt mer individuellt inriktad. Där tillerkänns de enskilda arbetstagarna rättigheter genom lagstiftning som de sedan får ta tillvara i huvudsak på egen hand. Ofta har statliga myndigheter huvudansvaret för att övervaka att reglerna följs, istället för de fackliga organisationerna. De fackliga organisationerna organiserar dessutom endast en minoritet av arbetstagarna.

För att de arbetsrättsliga reglerna ska fungera räcker det inte med bra regler på papperet. Ur ett arbetstagarperspektiv är det helt avgörande att reglerna verkligen efterlevs och att det är möjligt att övervaka att så sker. Många av de problem som vi upplever i vårt dagliga fackliga arbete beror i huvudsak på att vi har bekymmer med att övervaka att de regler som finns verkligen följs. Även ur ett arbetsgivarperspektiv är det viktigt att känna trygghet i att reglerna respekteras och att konkurrensen sker på lika villkor, dvs att de kostnader man har för arbetskraften även gäller konkurrenterna. Annars riskerar företaget att konkurreras ut på marknaden.

Om arbetstagarna sluter sig samman och förmår att ta ett eget ansvar kan staten överlåta en stor del av sitt ansvar för att skydda arbetstagarna på arbetstagarna själva och deras organisationer. Om arbetstagarna inte har den styrkan måste staten träda in mer aktivt och genom detaljerad, tvingande lagstiftning skydda arbetstagarna från att bli utnyttjade.

Arbetsrätten är ett system

I alla länder är arbetsrätten ett rättsområde som är politiskt kontroversiellt. Det beror på att arbetsrätten handlar om makt, om hur maktförhållandena ska se ut mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det är också viktigt att observera att arbetsrätten är ett system av regler som samverkar. Det är därför omöjligt att jämföra olika länders regler utan att ta hänsyn till helheten.

När man diskuterar EG-arbetsrätten tänker man i första hand på de direktiv som uttryckligen reglerar arbetsmarknaden, exempelvis överlåtelsedirektivet eller arbetstidsdirektivet. Men man ska vara medveten om att arbetsrätten i Sverige inte bara påverkas av dessa regler. Den fria rörligheten inom EU för kapital, tjänster, varor och arbetstagare har stor betydelse för arbetsmarknaden och för vårt fackliga arbete. Det gäller också konkurrensreglerna och det förbud mot diskriminering som utgör grundläggande principer i EG-rätten. För att förstå hur EG-rätten påverkar arbetsmarknaden måste man därför ha ganska breda kunskaper i EG-rätt. Det för dock för långt att närmare gå in på dessa frågeställningar här.

Det finns sedan lång tid på många rättsområden en strävan mot att

harmonisera reglerna mellan länderna inom EU. Det är naturligtvis en fördel för handeln mellan staterna om reglerna är lika från land till land. I första hand försöker man att skapa gemensamma regler på de rättsområden som direkt har betydelse för handeln mellan staterna, för den inre marknaden. Att harmonisera de arbetsrättsliga reglerna är däremot inte så lätt utan att det ger försämringar för arbetstagarna i vissa länder. Hittills har man därför i huvudsak nöjt sig med att skapa minimidirektiv, dvs man sätter en lägsta ribba för det arbetstagar skydd som länderna är skyldiga att ha.

För oss i Sverige är det synnerligen viktigt att slå vakt om att de arbetsrättsliga EG-direktiven förblir minimidirektiv till arbetstagarnas fördel eftersom vi ofta har bättre regler än genomsnittet i Europa. I vissa avseenden kan man se tendenser till att EG-lagstiftaren nu försöker smyga in även normerande regler i direktiven, exempelvis regler om att hinder mot deltidarbete eller begränsningar för bemanningsföretag bör undanröjas. Det är på sikt en farlig utveckling som kan innebära att vi i Sverige tvingas försämma våra befintliga regler.

Olika metoder och traditioner

Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av starka organisationer som organiserar en mycket stor del av arbetsmarknaden. Det gäller både på arbetstagar- och arbetsgivarsidan. Sverige har den högsta organisationsgraden i världen. Drygt 80 procent av arbetstagarna är med i facket. Danmark kommer tvåa medan Finland och framförallt Norge (cirka 50 procent) hamnar längre ned. I övriga Europa är organisationsgraden som regel betydligt lägre. I exempelvis Frankrike endast runt tio procent.

Den svenska arbetsrättsliga lagstiftningen bygger på tanken att det i första hand är arbetstagarna själva som genom sina fackliga organisationer ska tillvarata sina intressen. Lagstiftningens främsta uppgift är därför att skapa goda förutsättningar för detta. Statsmakten har strävat efter att inte detaljreglera arbetsmarknaden och överlåtit till de fackliga organisationerna att ta ansvar för skyddet av arbetstagarnas anställningsvillkor. Bakgrunden till detta är historiska erfarenheter. Statlig inblandning i lönepolitik och partsrelationer har oftast lett till fler problem än det löst.

Kollektivavtalen spelar en central roll i Sverige och är, till skillnad mot i de flesta andra länder i Europa, helt civilrättsliga. Med andra ord är det helt upp till de fackliga organisationerna att se till att avtal träffas med varje enskild arbetsgivare. I Sverige är det alltså inte staten som tvingar arbetsgivarna att träffa avtal genom lagstiftning och hot om straff. En arbetsgivare kan här bli bunden av ett kollektivavtal på två sätt. Antingen genom att gå med i en arbetsgivarorganisation eller genom att träffa ett avtal direkt med den fackliga

organisationen, normalt ett s k hängavtal som hänvisar till något riksavtal i branschen.

Minimibestämmelser om lön och andra anställningsvillkor finns i princip uteslutande i kollektivavtal, liksom andra viktiga frågor som när arbetet ska utföras, försäkringsskydd mm. Men det är hela tiden frågan om ett samspel. Många frågor regleras även i lag.

Kollektivavtalen täcker en helt dominerande del av den svenska arbetsmarknaden. Arbetsgivaren är rättsligt skyldig att följa avtalen gentemot den fackliga organisationen och dess medlemmar. En medlem i en facklig organisation som har ett kollektivavtal med arbetsgivaren kan själv gå till domstol och kräva sina rättigheter. Det normala är dock att medlemmen låter facket göra det. Gentemot facket är en kollektivavtalsbunden arbetsgivare normalt skyldig att tillämpa avtalet även på dem som inte är medlemmar i den fackliga organisationen. Även på de delar av arbetsmarknaden där kollektivavtal saknas utgör kollektivavtalen en norm för vad som ska gälla mellan en arbetsgivare och dennes anställda om inget annat uttryckligen avtalas. På så sätt täcker kollektivavtalen i praktiken nästan hela arbetsmarknaden.

Som nämnts är det tämligen ovanligt att staten i så stor utsträckning som i Sverige överlåtit till parterna att reglera arbetstagarnas anställningsvillkor. I Danmark är dock den principen ännu starkare än i Sverige. I andra länder i Europa är det vanligt att staten antingen lagstiftar om minimilöner m m, eller att man genom ett statligt beslut gör ett visst kollektivavtal tillämpligt på alla arbetsplatser i branschen. Så ser det ut i exempelvis Finland, Frankrike och Belgien. Ett sådant system innebär att det inte blir lika viktigt att gå med i facket och att fackliga företrädare inte behöver ha någon kontakt med enskilda arbetsgivare för att teckna hängavtal eller förmå dessa att gå med i en arbetsgivarorganisation.

EGs arbetsrätt

När en politiker i Bryssel vill visa handlingskraft och göra något positivt för arbetstagarna är det enklaste sättet att hitta på en ny regel. Men att få arbetstagarna att organisera sig och därmed i praktiken kunna tillvarata sin rätt är något som inte går att dirigera fram. Det är en historisk process som kräver lång tid och ett tålmodigt arbete.

De arbetsrättsliga direktiv som finns inom EU är som nämnts minimidirektiv, dvs de sätter en lägsta ribba för arbetstagarskyddet. Flera direktiv är förhållandevis detaljerade men samtidigt svårtolkade. De är ofta resultatet av politiska kompromisser där det gäller att ena sig om en text som går att tolka på olika sätt. Många direktiv innehåller i huvudsak regler som tar sikte

på formalia, dvs olika formella åtgärder som arbetsgivaren ska vidta. Det är ganska naturligt eftersom det är svårare att ena sig om det materiella innehållet i reglerna. Som exempel kan framhållas direktivet om arbetsgivarens skyldighet att upplysa arbetstagare om de regler som är tillämpliga på anställningsavtalet eller anställningsförhållandet och direktivet om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kollektiva uppsägningar.

Direktiven föreskriver inte sällan mycket exakt vad arbetsgivaren och arbetstagarnas representanter ska diskutera och att detta ska ske i en positiv anda i syfte att träffa en överenskommelse osv. Den typen av regler känns ganska främmande för oss. Vi förutsätter normalt att de fackliga representanterna förstår vad som är intressant att ta upp och diskutera och reglerar sällan sådana frågor uttryckligen.

Ett EG-direktiv riktar sig alltid till medlemsstaterna. Staterna förpliktas att inom en viss tid, normalt 2–3 år, i sin rättsordning införa de regler som direktivet föreskriver. I Sverige kan staten välja att införa ett direktiv genom lag som stiftas av riksdagen, genom förordningar som beslutas av regeringen eller genom myndighetsföreskrifter.

Det är också klarlagt, och sägs numera uttryckligen i de arbetsrättsliga direktiven, att ett direktiv kan införas i nationell rätt genom kollektivavtal. Däremot är det omstritt huruvida det räcker med enbart kollektivavtal. Av EG-domstolens praxis följer att staterna måste kunna garantera att reglerna alltid gäller och att de gäller för alla. Det kravet uppfyller inte våra kollektivavtal eftersom de går att säga upp och inte formellt gäller för andra än för medlemmar i facket. Som tidigare nämnts har däremot arbetsgivaren normalt en skyldighet gentemot facket att tillämpa kollektivavtalet på samtliga anställda som arbetar inom avtalets tillämpningsområde. Kollektivavtalen fyller också ofta ut det enskilda anställningsavtalet i frågor där parterna inte uttryckligen avtalat vad som ska gälla.

I praktiken omfattar alltså våra kollektivavtal en mycket stor del av arbetsmarknaden, men är det tillräckligt? I samband med att vi blev medlemmar i EU fick Sverige av den dåvarande kommissionären för arbetsrättsfrågor ett löfte om att vi skulle kunna behålla vårt arbetsrättsliga system. Sverige gjorde också en ensidig deklARATION med samma innebörd i samband med vår anslutning. Politiskt väger detta mycket tungt för att vår kollektivavtalsmodell ska respekteras av EU. Hur EG-domstolen skulle se på dessa frågor om de ställs på sin spets är däremot ännu oprövat. Man kan säga att problemet är att våra kollektivavtal formellt inte gäller alltid och inte täcker alla men att vår erfarenhet är att de i praktiken ger ett mycket effektivare skydd för arbetstagarna än lagstiftning av europeisk modell.

Det arbete som sker på EU-nivå med att skapa ett lägsta godtagbart skydd för alla arbetstagare i Europa är mycket viktigt. Det gäller inte minst nu när EU utvidgas till att omfatta ett antal nya stater där arbetsrätten ofta varit svagt utvecklad och där demokratin som styrelseform fortfarande är relativt ung. Det är bra för oss i Sverige att våra kamrater i de länder som har sämst villkor får det bättre, både av solidaritetsskäl och av konkurrensskäl.

Om vi på hemmaplan hamnar i en annan politisk situation är direktiven också en spärr mot försämringar under en viss nivå. Direktiven ger en större kontinuitet i arbetsrätten eftersom det är svårare att ändra en regel på EU-nivå. En tillfällig politisk majoritet i ett medlemsland kan därför inte försämma arbetsrätten under den nivå som direktiven föreskriver. Dessutom går vissa problem bara att lösa på EU-nivå, exempelvis ett ökat inflytande för arbetstagarna i koncerner som är verksamma i flera stater. Slutligen har det ett stort politiskt symbolvärde att man på EU-nivå lägger fast regler som skyddar arbetstagarna när man skapar en gemensam marknad i Europa.

Fördelarna med vårt system

Även om EG-arbetsrätten är nödvändig och viktig innebär den också problem för oss i Sverige. Vår arbetsmarknadsmodell är annorlunda i vissa fundamentala avseenden. Det enklaste vore naturligtvis om vi anpassade oss till den dominerande modellen i Europa och rättade in oss i ledet. Men att en modell dominerar behöver inte innebära att den är bäst. I själva verket brukar vi anse att det finns en rad goda skäl för att behålla vår modell.

De viktigaste fördelarna med vårt system gentemot en mer kontinental arbetsmarknadsmodell är följande:

- Reglerna får större legitimitet. Eftersom reglerna förhandlats fram mellan valda representanter från respektive sida får de enskilda ett större moraliskt ansvar att följa dem än en lagstiftning som kommer uppifrån. Avtalet är resultatet av en förhandling där parterna fått ge och ta. Organisationerna tar ansvar för att informera om reglerna och utbilda sina företrädare. Även den arbetsgivare som enbart har skrivit på ett hängavtal har själv träffat en överenskommelse och åtagit sig att följa reglerna.
- Reglerna kan snabbt och enkelt branschanpassas och ändras. Många arbetsrättsliga lagar kan förändras genom kollektivavtal och på så sätt kan parterna hitta bättre lösningar som passar just dem. Parterna kan snabbt ändra en regel medan en lagändring ofta tar flera år.

- Systemet befrämjar ansvar och goda relationer. Eftersom parterna ska mötas igen tvingas båda parter att ta ansvar för det man enats om. Reglerna måste också kunna tillämpas i verkligheten och gå att sakligt försvara. Eftersom det finns starka moraliska drivkrafter i systemet behöver påföljderna för den som bryter mot reglerna inte vara drakoniska. Att bryta mot reglerna innebär inte sällan avsevärda ekonomiska fördelar. Om arbetsgivarna ska förmås respektera reglerna endast genom hot om straff måste därför straffen vara mycket mer kännbara än idag.
- Övervakningen av att reglerna följs är effektivare. I ett kollektivavtal har båda parter ett ansvar för att reglerna efterlevs. Dessutom finns det 100 000-tals förtroendevalda ute på arbetsplatserna som fungerar som ögon och öron. Enbart LOs medlemsförbund har 250 000 förtroendevalda. Ett statligt övervakningssystem kommer aldrig i närheten av denna effektivitet.
- Den enskilde arbetstagaren kan använda facket som sköld. En arbetstagare som är med i facket behöver inte stå ensam mot arbetsgivaren. Den fackliga organisationen driver tvisten åt honom eller henne. I första hand sker det genom förhandlingar. Om tvisten går till domstol är det normalt facket som är part i domstolen och som är ansvarigt för eventuella rättegångskostnader. Den enskilde kan gentemot sin arbetsgivare ”skylla på” facket, och slipper själv framstå som bråkstake.
- Parterna äger frågan själva. De kan när som helst träffa en överenskommelse i tvisten som ingen utomstående kan riva upp. Att parterna kan träffa en överenskommelse och kan bli överens om en lösning har ett stort egenvärde. Om en fråga istället hamnar hos en statlig myndighet är det myndigheten som äger frågan. En åklagare är exempelvis ofta skyldig att driva målet vidare alldeles oavsett vad parterna tycker.
- I vårt system går de pengar som arbetsgivaren får betala till den som utsatts för kränkningen, arbetstagaren, i form av skadestånd istället för att hamna i statskassan i form av böter. Det bidrar till känslan av upprättelse och underlättar frivilliga lösningar.
- Dagligen löses ett stort antal tvister ute på arbetsplatserna genom förhandlingar mellan parterna och med hjälp av sunt förnuft. De löses snabbt och billigt utan domstolar och jurister. Ytterst få tvister behöver gå vidare till domstol. Olösta tvister på en arbetsplats kan vara förödande och båda parter har därför mycket att vinna på att tvister löses snabbt. Även tvistefrågor som rör rättvisa och moral mer än juridik är möjliga att ta upp och lösa. Det kan vara frågor som för båda parter är mycket angelägna att lösa för att skapa ett gott klimat på arbetsplatsen, men som inte lämpar sig för en formell domstolsprövning.

- Kollektivavtalet är inte bara en reglering utan också ett verktyg. Genom kollektivavtalet kan parterna skapa system för att arbeta med angelägna frågor. Det kan gälla lönediskriminering pga kön, arbetsmiljöproblem eller kompetensutveckling. Parterna har möjlighet att skapa de verktyg som behövs i en viss bransch eller på en viss arbetsplats för att lösa viktiga frågor. Man kan skapa lönesystem som leder till utveckling istället för att bara fastslå en miniminivå.

Av denna uppräknig följer att det enligt min mening finns många goda skäl för att slå vakt om vårt traditionella system på arbetsmarknaden. Vi upplever inte sällan att vi har problem och svårigheter när vi arbetar fackligt med exempelvis övervakningen av att reglerna följs. Men jag är övertygad om att alternativet, ett statligt övervakningssystem, är sämre och betydligt mindre effektivt. Jag är också övertygad om att vårt system är bättre även ur ett arbetsgivarperspektiv. Parterna har därför ett gemensamt intresse av att slå vakt om "den svenska modellen". Det innebär dock inte att vår modell är problemfri. Det finns många svåra frågor som måste lösas och den fria rörligheten för framförallt tjänster, dvs för företag, ställer krav på delvis nya arbetssätt.

Lag eller kollektivavtal?

Det är naturligt att EUs arbetsrättsliga regler bygger på det synsätt som är förhärskande i de flesta medlemsländer. Det innebär att EG-rätten är mer inriktad på att tillerkänna individen okränkbara rättigheter än på att stimulera ett partssystem som det svenska. En viss förskjutning har dock skett under senare år, framförallt som ett resultat av att vissa direktiv tillkommit efter förhandlingar mellan parterna på Europeanivå.

Det område där EG-arbetsrätten förändrat svensk arbetsrätt mest är på diskrimineringsområdet. Fler och fler grupper skyddas mot diskriminering. Dessa rättigheter är till sin karaktär mycket individuella. Enligt EG-rätten ska alla rättigheter gälla alltid och kunna åberopas av alla. Huruvida någon i praktiken har kraft att hävda sina rättigheter lägger sig inte EG-rätten i.

Som nämnts bygger vårt system på ett samspel mellan lag och kollektivavtal men kollektivavtalen spelar en större roll i Sverige än i de flesta andra stater. Utan möjlighet att fritt träffa kollektivavtal skulle parternas roll urholkas och gemensamt överenskomna regler ersättas av påbud från staten.

Hur har vi då hittills infört EG-arbetsrätten i svensk rätt? Ofta har vi inte behövt göra några ändringar alls eftersom våra regler sedan tidigare uppfyllt EG-rättens krav. Men i några fall har vi ändrat vår lagstiftning. Tydliga exempel på det är reglerna om övergång av företag som föranlett ändringar

i LAS och MBL och den nya lagen om förbud mot diskriminering av deltids- och visstidsanställda.

Däremot finns det egentligen inga exempel på att vi infört EG-regler genom kollektivavtal. I vissa fall har vi dock anpassat våra befintliga kollektivavtal så att de inte står i strid med EG-rätten. Deltidsdirektivet föranledde exempelvis stora förändringar av pensionssystemen på vissa avtalsområden och även andra regler som missgynnade deltidsanställda eller visstidsanställda har förändrats eller helt tagits bort.

Flera av arbetsrättsdirektiven från senare år bygger på överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter på EU-nivå. Det gäller föräldraledighetsdirektivet, direktivet om deltidsanställda och direktivet om visstidsanställda. Man kan tycka att parterna i dessa fall borde känna ett stort ansvar för att nationellt genomföra de regler som man träffat överenskommelse om i Bryssel. Arbetstagar sidan har också deklarerat att man anser att det vore att föredra att införa dessa direktiv genom kollektivavtal. Arbetsgivarnas organisationer har dock sagt bestämt nej till det.

Är det då något problem att vi inte lyckats införa några direktiv genom kollektivavtal? Ja, på sikt är det olyckligt. Om allt fler av de arbetsrättsliga reglerna finns i lagstiftning kommer kollektivavtalens roll successivt att minska. Vår trovärdighet på europainivå när vi kräver respekt för vår arbetsrättsliga modell riskerar också att undergrävas om vi aldrig lyckas tillämpa modellen i verkligheten för att införa EG-regler. Risken är att vi får allt fler regler för arbetslivet som stannar på papperet. Regler som är illa anpassade till verkligheten eller till en viss bransch och som därför inte får något genomslag ute på arbetsplatserna.

Arbetsrättsliga regler ska kunna tillämpas av icke-jurister ute på arbetsplatserna. De måste därför vara någorlunda enkla att förstå och tillämpa. Genom EG-rätten riskerar vi att få en allt större regelmassa för arbetslivet, regler som ibland inte efterfrågats av någon. En sådan utveckling riskerar att bli direkt kontraproduktiv för båda sidor. Det är bättre för båda parter med ett färre antal regler som verkligen efterlevs och där parterna kan disponera över tillämpningen, regler som lämnar utrymme för sunt förnuft. Därför vore det en stor fördel om vi kunde finna former för att ta hand om EG-reglerna inom partssystemet och avlasta lagstiftaren en del lagstiftningsbekymmer.

En förutsättning för att vi ska kunna hävda att kollektivavtal är ett fullgott alternativ till lagstiftning är dock att reglerna verkligen omfattar i princip hela arbetsmarknaden. De måste alltså tas in i alla kollektivavtal av betydelse. De tekniska förutsättningarna för det har förändrats i och med att kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor numera uteslutande träffas

på förbunds nivå. Vi måste alltså finna former för att samordna förhandlingarna så att EG-reglerna verkligen får genomslagskraft över hela arbetsmarknaden. Där kan kanske den process som nu pågår mellan parterna om att införliva den europeiska partsöverenskommelsen om distansarbete lägga grunden till en teknisk modell för hur ett sådant mer samordnat förfarande skulle kunna se ut.

Om vi får allt fler och allt mer detaljerade lagregler på arbetsmarknaden riskerar det att leda till en arbetsmarknad där den enskilde arbetstagaren visserligen i teorin har ett antal rättigheter, men där dessa rättigheter får allt mindre genomslag ute på arbetsplatserna. Det riskerar också att leda till konkurrensproblem för den stora majoritet av arbetsgivare som vill följa regelverket och vara "goda" arbetsgivare.

Social dumping

Att konkurrera med låga löner och dåliga arbets- och anställningsvillkor brukar kallas social dumping. Om social dumping används som ett konkurrensmedel blir det ett tryck nedåt på löner och anställningsvillkor. De bra arbetsgivarna, de med goda löne- och anställningsvillkor, kan då tvingas försämra sina villkor för att inte bli utkonkurrerade av arbetsgivare med sämre löner och anställningsvillkor. Det blir en nedåtgående spiral där alla är förlorare i slutändan.

Det är numera allmänt accepterat att det är de löner och anställningsvillkor som gäller i det land där arbetet utförs som ska tillämpas på anställningsförhållandet. Det innebär att om en utländsk arbetsgivare kommer hit med sina anställda för att utföra arbete i Sverige är det minst svenska löner och anställningsvillkor som ska gälla trots att utländsk rätt i princip är tillämplig på anställningsavtalet i övrigt. Det innebär inte att någon ska få sänkt lön utan reglerna innebär bara ett skydd för arbetstagarna. Motsvarande gäller naturligtvis också när svenska arbetsgivare är verksamma med sin svenska personal i andra länder. Då ska de svenska arbetstagarna ha minst de löner och anställningsvillkor som följer av kollektivavtal eller lag i det land där arbetet utförs. Men ingenting hindrar att de har bättre villkor.

Denna viktiga princip slås numera fast i bland annat utstationeringsdirektivet (96/71/EG). Reglerna där innebär att staterna är skyldiga att se till att utländska arbetstagare skyddas på samma sätt som inhemska. Direktivet har införts i svensk rätt genom lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare. Konkret innebär direktivet och lagen att centrala regler i semesterlagen, föräldraledighetslagen, diskrimineringslagarna samt i lagen om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft alltid ska gälla när utländska

arbetstagare utför arbete i Sverige. Även arbetsmiljölagen och arbetstidslagen gäller för de utländska arbetstagarna.

Men när det gäller lön och anställningsvillkor har den svenska lagstiftaren inte infört några tvingande lagregler för att skydda de utländska arbetstagarna. Det beror på att vi inte har sådana regler i lag i Sverige överhuvudtaget. Staten litar på att facket förmår skydda arbetstagarna på ett effektivt sätt och att det sker i form av kollektivavtal.

Klarar vi vårt åtagande?

Hur klarar vi då av vårt åtagande att träffa kollektivavtal med utländska arbetsgivare? Det som skiljer denna situation från den vi är vana vid är att vi inte har några medlemmar hos den utländska arbetsgivaren. Det är normalt inte heller meningsfullt att ens försöka få några medlemmar där när arbetet i Sverige är tillfälligt. Att vi saknar medlemmar hos arbetsgivaren utgör dock inte något juridiskt hinder mot att vi kräver kollektivavtal av arbetsgivaren och inte heller mot att vi vid behov vidtar stridsåtgärder i syfte att tvinga arbetsgivaren att skriva på ett sådant avtal. Tvärtom är det en absolut förutsättning att vi ser till att avtal träffas för att vi ska kunna hävda att vi lever upp till utstationeringsdirektivet.

Men rent praktiskt kommer vi ofta att tvingas utforma eventuella stridsåtgärder på ett annorlunda sätt än vad vi är vana vid. Den primära stridsåtgärden måste rikta sig mot den utländske arbetsgivaren som vi kräver kollektivavtal med, men ska stridsåtgärderna bli effektiva måste de understödjas med sympatiåtgärder. Dessa kan exempelvis rikta sig mot det svenska företag som anlitar den utländske arbetsgivaren eller bestå i att vi blockerar alla leveranser av material till arbetsplatsen. Inte sällan kräver detta ett samarbete mellan olika förbund. Inom sjöfarten har man sedan länge arbetat med att träffa kollektivavtal för besättningen på fartyg som anlöper svensk hamn och där har man utvecklat effektiva rutiner för samarbete mellan SEKO och Transport. Jag är övertygad om att vi de närmaste åren kommer att behöva lägga ned mycket kraft och energi på att finslipa metoder och att utbilda våra företrädare i hur man ska driva dessa frågor.

En sak är säker. En absolut förutsättning för att vi ska kunna bibehålla vår modell på arbetsmarknaden med kollektivavtal som det viktigaste instrumentet för att reglera anställningsvillkoren, är att staten inte begränsar de fackliga organisationernas möjligheter att vidta stridsåtgärder. Det innebär att vi även i fortsättningen måste ha

- i princip obegränsade möjligheter att vidta stridsåtgärder när kollektivavtal inte gäller
- rätt att vidta stridsåtgärder oavsett om vi har några medlemmar hos arbetsgivaren eller ej
- möjlighet att vidta sympatiåtgärder.

Den som ifrågasätter dessa rättigheter angriper i själva verket hela den svenska arbetsrättsliga modellen. Om de fackliga organisationerna inte har några verktyg för att tillvarata arbetstagarnas rättigheter, tvingas staten träda in och genom tvingande lagstiftning överta fackets uppgifter. Förutom att staten av moraliska skäl knappast kan lämna arbetstagare helt utan skydd är detta numera också en skyldighet för staten enligt de EG-rättsliga regler som finns, exempelvis utstationeringsdirektivet. Av EG-rätten följer att någon särreglering som bara träffar utländska företag och arbetstagare inte är tillåten. Det skulle innebära en otillåten diskriminering som strider mot fördraget. Att införa lagstiftning bara till skydd för utländska arbetstagare går alltså inte. Kan vi inte uppfylla våra förpliktelser enligt EG-rätten med vårt traditionella verktyg, kollektivavtalet, riskerar vi därför att tvingas riva ned hela den svenska kollektivavtalsbaserade arbetsmarknadsmodellen och ersätta den med tvingande, detaljerad lagstiftning på hela arbetsmarknaden.

Det är inte ovanligt med angrepp på de fackliga organisationernas möjligheter att vidta stridsåtgärder, både från arbetsgivarhåll och politiska partier. Men många av de som angriper våra möjligheter att vidta stridsåtgärder har sannolikt inte analyserat effekten av detta. Jag tror inte särskilt många av dem vill ersätta kollektivavtalen med tvingande detaljlagstiftning. Å andra sidan har vi inte heller själva från den fackliga sidan varit så duktiga på att förklara sammanhangen.

Kritikerna pekar ibland på att det i många andra länder inte är tillåtet att vidta sympatiåtgärder i samma omfattning som i Sverige. Men då glömmer de att tala om att i de länderna beslutar ofta staten genom lag att kollektivavtalen ska tillämpas på alla arbetsplatser i landet. Då finns naturligtvis inte samma behov av att kunna vidta stridsåtgärder i form av exempelvis sympatiåtgärder. Staten garanterar ju att avtalen gäller.

Strejkrätten en del av förhandlingssystemet

Men hoten mot strejkrätten kommer också från annat håll. Strejkrätten är en fråga där skillnaderna mellan de olika arbetsrättsliga systemen i Europa är väldigt tydlig. Reglerna om när arbetstagarna får tillgripa strejk eller andra stridsåtgärder är mycket olika reglerad. I Sverige är rätten att vidta stridsåtgärder en rent kollektiv rättighet som måste beslutas av en facklig organisation

i stadgemässig ordning. En enskild arbetstagare kan aldrig besluta att gå ut i strejk. De enskilda anställningsavtalen behöver inte sägas upp utan anställningen består under strejken. Utan kollektivavtal är rätten att vidta stridsåtgärder omfattande. Lagstiftningen bygger på att parterna uppträder ansvarsfullt. Å andra sidan innebär kollektivavtal en närmast total fredsplikt. Facket säljer fredsplikt och får juridiskt bindande kollektivavtal som betalning av arbetsgivaren. Arbetsgivarna har därigenom ett starkt intresse av att träffa kollektivavtal för att vara garanterade arbetsfred.

Kopplingen mellan kollektivavtal och fredsplikt är ingen naturlag. I många länder finns överhuvudtaget ingen sådan koppling. Strejkrätten är där en individuell rättighet och varje enskild arbetstagare har en rätt att strejka när som helst. Det är vanligt att den enskilde måste säga upp sin anställning för att kunna gå ut i strejk för att sedan eventuellt bli återanställd efter strejken. Arbetsgivarnas intresse av att teckna kollektivavtal ligger då inte i att man blir garanterad arbetsfred. Därför får kollektivavtalen inte den utbredning som är önskvärd. Istället måste staten i dessa länder genom lagstiftning göra kollektivavtalen bindande för alla arbetsgivare.

När arbetsfreden inte är beroende av om det finns kollektivavtal finns det alltid andra begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder. En vanlig begränsning är att domstolarna kan göra en skönsmässig bedömning av om stridsåtgärden är rimlig, en så kallad proportionalitetsprövning i någon form. När arbetsfreden inte garanteras av kollektivavtalen måste länderna ha andra typer av begränsningsregler eftersom inget samhälle tillåter stridsåtgärder helt fritt.

I Sverige är alltså strejkrätten starkt kopplad till vårt förhandlingssystem och våra kollektivavtal. En individuell strejkrätt hos oss skulle slå undan benen för vårt system. Arbetsgivarnas intresse av att teckna avtal skulle minska dramatiskt om vi inte kunde garantera arbetsfred. Andra former av begränsningar av strejkrätten skulle då säkerligen införas.

Det är bakgrunden till att vi vill behålla strejkrätten och föreningsrätten som rent nationella frågor. EG-domstolen ska inte tillåtas utforma en genomsnittlig europeisk strejkrätt. Då torpederas hela vårt system. Därför kan vi inte gå med på att föra in skyddet för strejkrätten i EG-rätten på det villkorslösa sätt som många av våra kamrater i andra länder vill. Att vi motsätter oss att strejkrätten får ett absolut skydd och utformas som en individuell rättighet på EU-nivå är svårbegripligt för många av våra kamrater i Europa. För att förstå vår inställning i den frågan måste de också förstå vårt system och den koppling som finns mellan vår strejkrätt, juridiskt bindande kollektivavtal och de fackliga organisationernas ställning och roll.

Även om vi behåller strejkrätten som en nationell fråga kan vi aldrig skapa garantier för att den inte påverkas av EG-rätten. Om strejkrätten kommer i konflikt med exempelvis den fria rörligheten för varor och tjänster så kommer EG-domstolen sannolikt att tvingas ta ställning till hur denna konflikt ska hanteras. Därför är det viktigt att det i EUs fördrag skrivs in en förpliktelse för EUs institutioner att alltid respektera strejkrätten vid sådana intressekollisioner och att sätta den före den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital. Därutöver behövs gränsöverskridande stridsåtgärder få ett skydd på EU-nivå eftersom dessa av naturliga skäl måste regleras gemensamt mellan länderna. Men EG-domstolen ska inte kunna gå in och lägga sig i medlemsstaternas utformning av strejkrätten.

Sammanfattning och slutsatser

Vår arbetsmarknadsmodell är inte fulländad men den har vid en jämförelse med andra system stora fördelar. Den skapar generellt sett ett rimligt skydd för arbetstagarna och reglerna får ett brett genomslag ute på arbetsplatserna. Men jag menar också att vår modell innebär en rejäl konkurrensfördel för svenskt näringsliv. Den förenar nämligen ett gott skydd för arbetstagarna med en stor flexibilitet. Den skapar ett ansvarskännande hos arbetstagarna som är synnerligen svårt att åstadkomma med en ren lagstiftningsmodell. Att kombinera flexibilitet och trygghet är en svår uppgift men kollektivavtalet är där ett överlägset verktyg. Därför har båda parter all anledning att vårda systemet och se till att det inte skadas. Ett system som bygger på samverkan och förtroende går snabbt att bryta ned, men tar lång tid att bygga upp.

För att modellen ska överleva i en allt mer internationaliserad ekonomi måste såväl parter som politiker slå vakt om vissa grundläggande spelregler. En grundläggande förutsättning är att de fackliga organisationerna även fortsättningsvis har verktyg för att kunna tvinga i princip alla arbetsgivare att teckna kollektivavtal. Möjligheten att vidta stridsåtgärder mot en arbetsgivare som man inte har kollektivavtal med måste förbli obegränsad. I annat fall tvingas staten gå in med tvingande skyddslagstiftning på hela arbetsmarknaden på ett sätt som ingen egentligen önskar. Strejkrätten måste också i fortsättningen vara en nationell fråga som ska ligga utanför EG-rätten. Däremot ska EUs institutioner åläggas att respektera rätten att vidta stridsåtgärder och sätta den främst vid eventuella intressekollisioner.

Parterna måste vidare ha förmåga att utveckla och förändra kollektivavtalen. Man måste finna former för att ta hand om de EG-rättsliga regler som ska införlivas i svensk rätt och som vi traditionellt har tagit in i kollektivavtal. I annat fall riskerar lagstiftningen att växa okontrollerat och kollektivavtalens

roll att marginaliseras. Även lagstiftaren måste ge parterna största möjliga spelrum och stimulera partssystemet genom att inte gripa in i träffade avtal eller i onödan begränsa utrymmet för kollektivavtal genom tvingande lagstiftning. Vi bör inte slå in på en väg där arbetstagarna ges alltför rättigheter i teorin men där det normala i praktiken blir att bryta mot regelverket. Så ser verkligheten ut i många andra länder.

Om vi inte lyckas att behålla vår modell kommer det att få negativa följder för båda parter. Respekten för reglerna riskerar att försvagas om de införs genom lagstiftning och blir så detaljerade att ingen begriper hur de ska tillämpas. Parternas roll som regelskapare och tvistelösare kommer att tunnas ut. Förutom att staten då tvingas ta ett större ansvar innebär det också att tvister i ökad utsträckning kommer att avgöras genom långdragna domstolsprocesser, istället för att snabbt lösas genom förhandlingar mellan parterna på arbetsplatsen. Även om regelmängden ökar och arbetstagarna tillerkänns fler och fler individuella rättigheter riskerar resultatet att bli en mer "laglös" arbetsmarknad. På den blir arbetstagarnas förutsättningar att i praktiken tillvarata sina rättigheter mindre och seriösa arbetsgivare får en svårare konkurrenssituation.

Slutligen riskerar Sverige att slarva bort en viktig konkurrensfördel som ger flexibilitet, till nackdel för både arbetsgivare och arbetstagare. Här finns det alltså ett gemensamt intresse som parterna bör slå vakt om. Även om inte vår modell är perfekt och problemfri, är den ändå bättre än alternativen.



Världen är ständigt satt i förändring. nya utvecklingsmöjligheter och hinder uppstår, och vårt behov av att förstå och tolka dem är stort.

Du håller i en småskrift, i en serie om fem, som handlar om viktiga tema i LOs omvärld. Texten är författad av en fristående skribent som fått i uppdrag att självständigt problematisera ett tema.

Småskrifterna behandlar skilda frågor, men alla har anknytning till de arenor som fackföreningsrörelsen agerar på.

De uppfattningar och slutsatser som uttrycks i småskrifterna är inte LOs, utan författarnas egna.

Skrifterna har tagits fram i i samband med arbetet med underlagsrapporten *Jämlikhet – ett vägskäl och vägval* till LO-kongressen 2004, och publiceras som en del av det projektet.

Svensk arbetsrätt i en internationell ekonomi är skriven av Dan Holke.



Dan Holke är chefsjurist på LO-TCO Rättsskydd AB sedan 1995. Han har arbetat som arbetsrättsjurist vid bolaget sedan 1987. Tidigare arbetade han inom domstolsväsendet och på justitiedepartementet. En av hans arbetsuppgifter är att ta fram underlag och analysera arbetsrättsliga frågor med anknytning till EU. Han har även varit med och skrivit två böcker i det ämnet.