

Inledning

I januari 2005 var det tio år sedan Sverige och Finland blev medlemmar av Europeiska Unionen, och elva år sedan de (liksom Norge) genom EES-avtalet hade anpassat sig till den gemensamma marknadens regler.

Med anledning av jubileet arrangerade Arbetslivsinstitutet den 19 januari 2005 en konferens med rubriken *Tio år med EU – effekter på svensk arbetsrätt och arbetsmarknad*, där ledande forskare gav sin syn på vad medlemskapet haft för betydelse för arbetsrätten, kollektivavtalssystemet, arbetsmarknadspolitiken och den sociala tryggheten. Deras inlägg kommenterades i tur och ordning av personer som på olika sätt haft en roll i denna utveckling. Rubriken till trots var det inte enbart svenska erfarenheter som behandlades. Även utvecklingen i Finland, Norge och Danmark berördes. I den här boken har Arbetslivsinstitutet samlat forskarnas rapporter (som de haft tillfälle att bearbeta efter konferensen) och kommentatorernas inlägg.

Niklas Bruun, professor vid Arbetslivsinstitutet och Hanken i Helsingfors, och **Jonas Malmberg**, även han professor vid Arbetslivsinstitutet, skriver om arbetsrätten i Sverige och Finland efter EU-inträdet. Efter att ha beskrivit hur de båda ländernas nationella arbetsrättsregler påverkats av EU-medlemskapet och, motsatt, hur regeringarna försökt påverka utformningen av nya EU-regler i ”nordisk” riktning, liksom hur domstolarna i Sverige och Finland axlat sin nya roll som tillämpare av gemenskapsrätt, ställer de till sist frågan i vilka avseenden EU-rätten eventuellt inneburit några kvalitativa och principiella förändringar för nordisk arbetsrätt. Deras svar blir att förändringarna är större än de ytligt sett verkar när man ser till mängden nya normer, rättsfall, konflikter eller förhandlingar. I åtminstone tre hänseenden har det skett omvälvande förändringar, menar de. En avsevärd ändring är att den yttersta beslutsmakten och kontrollen i finskt och svenskt arbetsrättssystem inte längre finns på nationell nivå. Det är ytterst internationella domstolar som avgör vad som är gångbart och tillåtet hos oss. Den andra stora förändringen är den intensifierade revirkampen om var arbetsrätten slutar och den ekonomiska regleringen tar över, och där det finns ett spänningsförhållande mellan konkurrensutsättning, tjänsteprivasering, resultatstyrning, insiderreglering och fri rörlighet å ena sidan och den arbetsrättsliga regleringen å den andra. Den tredje viktiga förändringen är att rättsutvecklingen sannolikt kommer att förskjutas från lagstiftning mot rättspraxis, då det är tveksamt om den harmonisering uppåt mot ett allt högre skydd för löntagarna som fördraget förutsätter kan fortgå. Det som då kan skydda sociala intressen på den inre marknaden är rättspraxis, där arbetstagarnas grundläggande rättigheter

kommer in i bilden. De grundläggande rättigheterna kan bli en viktig faktor inom rättstillämpningen om och när EU:s nya grundlag träder i kraft, menar Bruun och Malmberg.

Justitierådet **Cathrine Lilja Hansson**, som hade en central position i lagstiftningsarbetet under perioden, först som rättssakkunnig i Arbetsmarknadsdepartementet, sedan som rättschef i Näringsdepartementet, kommenterade Bruuns och Malmbergs rapport. Liksom de noterar hon att ett antal förändringar har skett, men anser inte att det har varit ett systemskifte. Om man ser till de stora dragen, det vill säga till arbetsmarknadsparternas roll, till styrkeförhållandena dem emellan och till ansvarsfördelningen mellan staten och parterna är systemet fortfarande detsamma. Visserligen har vi avhänt oss en viss kontroll genom att överföra makt till EU, men det i sig är inget systemskifte, bara ett annat sätt att fatta beslut. Enligt Cathrine Lilja Hansson är det först nu, tio år efteråt, som vi står vid det vägskalet som kan leda till ett systemskifte, genom konflikten mellan arbetsrätten och den ekonomiska rätten. Bland de avgörande frågorna nämner hon hanteringen av Vaxholmskonflikten och frågan om stridsåtgärderna där, men också införlivandet av direktivet om information och samråd som eventuellt kan tvinga Sverige att gå en väg där kollektivavtalsparterna inte längre är de tunga i regleringen.

Jon Erik Dølvik, forskningsledare vid Fafo i Norge, skriver om vad EU/EES-medlemskapet har betytt för arbetsmarknadens parter i Norden. Dølvik beskriver de historiska huvudlinjerna och förutsättningarna för de nordiska aktörernas deltagande på europeiskt plan och hur de har agerat i några strategiska stridsfrågor sedan 1995. Hans slutsats är att deltagande i EU-samarbetet har bidragit till att skapa en framtid för de nordiska modellerna i europeisk arbetslivspolitik. Med enstaka undantag på arbetsgivarsidan har detta samarbete stärkt parternas medvetenhet om och viljan att ta tillvara kvaliteterna i de nordiska ländernas arbetslivsregimer. Ironiskt är att deras ökade engagemang på europeisk nivå i stor utsträckning drivits av fruktan för oönskad EU-harmonisering och oklara mål för vad som skall åstadkommas. Efter tio års medlemskap är det dock hög tid att utveckla mer offensiva strategier, menar Dølvik. "Världens starkaste fack" kan lägga bilden av EU som ett hot mot de nordiska avtalsmodellerna åt sidan, och öka insatserna för en europeisk arbetslivspolitik byggd på samspel mellan en mångfald av nationella regleringssystem. En förutsättning för att de skall lyckas är att de vågar utmana sina medlemmar och sluta framställa EU enbart som ett nödvändigt närings-ekonomiskt marknadssamarbete och börja tala om integrationens politiska dimensioner. Här kan EU:s utvidgning bli ett sanningsens ögonblick, då långt fler av medlemmarna kommer att konfronteras på hemmaplan med resultaten av marknadsintegrationen, samtidigt som förverkligandet av en gränslös marknad med fri rörlighet för arbete och tjänster kommer att göra tydligt att nationella ordningar är otillräckliga för att lösa de sociala utmaningar som återföreningen av Europa innebär. Nya fattiga medlemsländers inträde kan bidra

till att försvaga de nordiska organisationernas position, men det kan också ge dem möjlighet att utveckla en inflytelserik roll som brobyggare mellan öst och väst i norra Europa, menar Dølvik. Under alla omständigheter kommer de att ställas inför en lång mer krävande debatt om vilka politiska och sociala ramar som skall gälla för utvecklingen av arbetslivet i det nya Europa.

Som ombudsman i svenska LO spelade **Bo Rönngren** en betydelsefull roll då den Europeiska Fackliga Samorganisationen, EFS, utvecklades från att vara ett litet lobby-kontor i Bryssel till en facklig organisation med kapacitet att förhandla och sluta avtal med de europeiska arbetsgivarorganisationerna. Rönngren medger i sin kommentar till Dølvik att de nordiska fackliga organisationerna många gånger haft en defensiv hållning i EU-samarbetet, men den har inte enbart gått ut på att motarbeta nya förslag. Det har också handlat om att hitta metoder för att nå gemensamma mål utan att för den skull vara tvungen att detaljreglera allting eller – ännu värre – använda samma metoder i alla länder. Annars är risken att alla berörda länder till sist tvingas bort från metoder och arbetssätt som fungerar för dem. De nordiska fackliga organisationerna har också bidragit internt inom EFS till att utveckla procedurer för att diskutera mandat, för genomförande av avtalsförhandlingar och för hur resultat av sådana förhandlingar sedan skall godkännas. Även de svenska fackliga organisationernas inre arbete har förändrats. LO har insett att det gäller att göra ett så bra arbete som möjligt i Bryssel eftersom resultatet skall genomföras här hemma. Därför är EU-frågor inte längre en sak enbart för internationella sekreterare och liknande, utan behandlas av samma personer som handlägger sakfrågorna på hemmaplan.

Sverker Rudeberg är Svenskt Näringslivs representant i arbetsgivarorganisationen UNICE:s kommitté för sociala frågor och har bland annat företrätt de privata arbetsgivarna i förhandlingar med EFS. I kontrast till Jon Erik Dølviks nordiska perspektiv konstaterar Rudeberg att det för Svenskt Näringsliv är en fullkomligt främmande tanke att det skulle finnas någon specifik nordisk dimension på arbetsgivarfrågorna. De svenska arbetsgivarna tar de allierade de kan få, och om de är normmän eller finnar eller något annat är likgiltigt. Även i övrigt beskriver Rudeberg arbetsgivarnas inställning till ”den sociala dialogen” som pragmatisk och resultatriktad, vilket är förklaringen till att de deltar i en verksamhet på europeisk nivå som de är starka principiella motståndare till på det nationella planet. Det innebär också att de är med om att hantera många frågor på europeisk nivå som enligt deras syn på subsidiaritet och proportionalitet egentligen inte hör hemma där. Resultatet blir trots det ofta bättre än om saken hade reglerats på nationell nivå, eftersom intresset av att lyssna och dessutom bry sig om vad näringslivet säger är större på europeisk nivå. Rudeberg går också in på sådana avtal som parterna förhandlat fram på eget initiativ. Att dessa avtal inte har genomförts i medlemsländerna genom bindande kollektivavtal innebär inte att de är utan rättsverknningar, menar han.

Om problem och framtidsutsikter för den europeiska sysselsättningsstrategin skriver professor **Lars Magnusson**, Arbetslivsinstitutet. Magnusson beskriver hur en gemensam strategi för ekonomisk tillväxt och välfärd, inklusive en strategi för full sysselsättning, utvecklades inom EU med början under 1990-talets första halva, men hur optimismen nu drygt tio år senare har försvunnit. Och egentligen, menar han, skall vi nog snarare vara förvånade över att den politiska och ekonomiska integrationen och skapandet av gemensamma mål gick så smidigt från slutet av 1980-talet och under 1990-talet, än över de svårigheter som EU verkar stå inför idag. Den snabba integrationen då underlättades av den stora omvälvning som Sovjetunionens sammanbrott förde med sig. Förklaringarna till dagens problem är komplexa, men Magnusson fäster särskilt avseende vid en förklaring som samhällsvetare blivit mer och mer medvetna om på senare år: att såväl politik som politisk ekonomi är "stigberoende" (path dependent). Det betyder att historien spelar roll, och att de som fattar politiska eller ekonomiska beslut i hög grad styrs av historisk erfarenhet, rutiner och regler. Ett lands politiska ekonomi är således oupplösligt förbunden med dess historia. Tillämpat på strävandena att skapa en gemensam politisk ekonomi för Europa innebär det att åtgärder som vidtas på den europeiska nivån inte behöver leda till konvergens, i varje fall inte på kort sikt. I stället anpassas den europeiska politiken och omformuleras inom ramen för en specifik nationell kontext och kan där fungera på ett helt annat sätt än avsett. En politik som fungerar bra i ett område kan därmed bli kontraproduktiv i ett annat. Det tycks särskilt gälla där det finns starka nationella traditioner, institutioner och regler för interaktion, som t ex arbetsmarknadsrelationer och arbetsmarknads- och välfärdsinstitutioner. En gemensam strategi för full sysselsättning och "det sociala Europa" måste följaktligen vara tillräckligt flexibel för att tillåta stora institutionella skillnader i Europa. Om inte, kommer den låga legitimiteten för hela EU-projektet att permanentas, är Magnussons slutsats.

Lars Magnussons bidrag kommenteras av professor **Allan Larsson**, som i egenskap av generaldirektör för Europeiska kommissionens generaldirektorat för sociala frågor var en av arkitekterna bakom den europeiska sysselsättningsstrategin. Larsson uppehåller sig vid det som han kallar sysselsättningsstrategins tre paradoxer. Den första handlar om utvecklingen av sysselsättningen i EU-länderna jämfört med i USA. Det paradoxala är att den amerikanska modellen av många lyfts fram som en förebild för Europa, trots att sysselsättningen har ökat snabbare i EU än i USA sedan strategin kom till. Den andra paradoxen handlar om den makroekonomiska politiken och dess effekt för den allmänna efterfrågan och därmed för sysselsättningen. Under de senaste 20 åren har EU som helhet mestadels haft ett överskott i bytesbalansen och har alltså, tvärtom vad som påstås i den allmänna debatten, inte levt över sina tillgångar utan samlat på hög. Denna strävan att skapa stora överskott i bytesbalansen på bekostnad av de allmänt accepterade målen om tillväxt och sysselsättning är svårförklarlig, menar

Larsson. Den tredje paradoxen är att de omfattande strukturreformer som genomförts inom EU inte har lett till den produktivitetstillväxt som man hade väntat sig. Med reservationen att strukturförändringar tar tid och att det kan vara för tidigt att avgöra vad sysselsättningsstrategin betytt noterar Larsson att sysselsättningen ändå ökat ungefär i den takt som sades när strategin arbetades fram 1997 och att EU har minskat det försprång som USA hade då.

Departementsrådet **Anna Odhner** har följt utvecklingen av sysselsättningsstrategin sedan starten och deltagit i genomförandet av riktlinjerna inom det svenska Regeringskansliet. Liksom Allan Larsson framhåller Odhner att det tar tid att genomföra strukturella förändringar i ekonomin, på arbetsmarknaden och i utbildningssystemen, och det tar också lång tid innan förändringarna ger synliga effekter. Hennes uppfattning är dock att strategin faktiskt har haft effekt. Retoriken och de politiska idéerna har förändrats över tiden. Till exempel betraktas sysselsättningspolitik och socialpolitik idag mer som en del av den ekonomiska politiken, och en starkare samordning mellan dessa politikområden sker på både EU-nivå och nationell nivå. Med sysselsättningsstrategin försköts fokus från arbetslöshet till sysselsättning för att även fånga upp grupper som står utanför arbetsmarknaden osv. Odhner bemöter också påståendet att den så kallade öppna samordningsmetoden som används för att förverkliga sysselsättningsstrategin utnyttjas för att begränsa integrationen och slippa ett mer bindande samarbete inom EU, vilket styrks av att Storbritannien och Sverige som hör till de mer EU-skeptiska länderna är starka förespråkare för metoden. Den används emellertid enbart på områden där det tidigare inte förekommit något egentligt samarbete, och där ansvaret för politiken ligger på nationell nivå. Den öppna samordningsmetoden ersätter därmed inte lagstiftning och mer bindande samarbete utan erbjuder snarare ett *utökat* samarbete, men i en mjukare form än gemensam lagstiftning, menar Anna Odhner.

I bokens sista kapitel skriver professor **Lotta Vahlne Westerhäll**, Göteborgs universitet, om hur de svenska reglerna om social trygghet har påverkats av EES- och EU-medlemskap. Till skillnad från EU:s arbetsrättsliga reglering syftar EU:s regler om social trygghet inte till att harmonisera medlemsstaternas nationella regler. Hur socialförsäkringarna skall vara utformade är i princip medlemsstaternas ensak, så länge de inte motverkar eller avskräcker arbetstagare från att utnyttja den fria rörligheten. Trots det sker en stark påverkan både på grund av EU:s socialpolitik och EG-rätten i konvergerande riktning, och man kan t o m tala om en viss harmonisering. Men den viktigaste inverkan på de svenska socialförsäkringarna är att man inte skapar nya inhemska regler som skulle få diskriminerande effekter för arbetstagare från andra EU-länder. Westerhäll drar ändå slutsatsen att ingen av de talrika lagändringar som har gjorts på grund av anpassningen till EU principiellt har förändrat det svenska trygghetssystemet. Hon visar också att EU-inträdet indirekt medfört en stärkt rätt till hälso- och sjukvård i Sverige för landets egna medborgare, förutom att vi nu också kan söka

vård i andra medlemsländer. Detta ställs i kontrast till debatten om risken för ”social turism” i samband med utvidgningen 2004. Debatten var, enligt Westerhälls mening, inte bara stötande, utan rörde också en stor okunskap både om de realistiska möjligheterna att ändra i det EG-rättsliga regelverket och om att de föreslagna ändringarna i den nationella lagstiftningen kan bli verkningslösa i ett EG-rättsligt perspektiv. Att inte kompromissa om grundprincipen om icke-diskriminering borde vara en självklarhet, slutar Westerhäll.

Många av inläggen under konferensen ”Tio år med EU” tycktes ge belägg för teorin om det som Lars Magnusson beskriver som stigningsbundenhet, även om det inte kläs i teoretiska termer. Möjligtvis med undantag för Bruun och Malmberg var talarna ense om att tio års EU-medlemskap visserligen inneburit en hel del förändringar – men knappast något systemskifte. Och åtskilliga talade om behovet av att finna metoder för att förverkliga gemensamma mål utan att tvinga in alla medlemsländer i en och samma form.

Ett annat återkommande tema var den stora utmaning som 2004 års utvidgning innebär. Även om vi inte hittills kan gå så långt som till att tala om systemskifte, kanske vi står inför det vägskalet nu. Låt oss se om ytterligare tio år.