

*Kerstin Ahlberg (red)*

# Tio år med EU

– effekter på arbetsrätt, partsrelationer, arbetsmarknad och social trygghet

**Arbetslivsinstitutet** är ett nationellt kunskapscentrum för arbetslivsfrågor. På uppdrag av regeringen bedriver institutet forskning, utveckling och kunskapsförmedling. I dialog med arbetslivets aktörer verkar vi för ett arbetsliv med goda villkor, utvecklingsmöjligheter och en hälsosam arbetsmiljö för både kvinnor och män. Institutet har omkring 400 anställda och finns på flera orter i landet. Besök gärna [www.arbetslivsinstitutet.se](http://www.arbetslivsinstitutet.se) för mer information.

**Arbetsliv i omvandling** är en av Arbetslivsinstitutets vetenskapliga skriftserier. I serien publiceras avhandlingar, antologier och originalartiklar. Främst välkomnas bidrag avseende vad som i vid mening kan betraktas som arbetsorganisation och arbetsmarknad. De kan utgå från forskning om utvecklingen av arbetslivets organisationer och institutioner, men även behandla olika gruppers eller individers situation i arbetslivet. En mängd ämnesområden och olika perspektiv är således tänkbara.

Författarna till bidragen finns i första hand bland forskare från de samhälls- och beteendevetenskapliga samt humanistiska ämnesområdena, men även bland andra forskare som är engagerade i utvecklingsstödande forskning. Skriften vänder sig både till forskare och till andra som är intresserade av att fördjupa sin förståelse av arbetslivsfrågor.

Manuskripten lämnas till redaktören som ombesörjer att ett traditionellt ”refereeförfarande” genomförs. I huvudsak publiceras bidrag från forskare med anknytning till Arbetslivsinstitutet.

## **ARBETSLIV I OMVANDLING**

---

Redaktör: Eskil Ekstedt

Redaktion: Marianne Döös, Jonas Malmberg, Anita Nyberg, Lena Pettersson och Ann-Mari Sätre Åhlander

© Arbetslivsinstitutet & författare, 2005  
Arbetslivsinstitutet,  
113 91 Stockholm

ISBN 91-7045-750-6

ISSN 1404-8426

Tryckt hos Elanders Gotab, Stockholm

## Innehåll

Inledning <i>Kerstin Ahlberg</i>	1
Arbetsrätten i Sverige och Finland efter EU-inträdet <i>Niklas Bruun och Jonas Malmberg</i>	7
Kommentar av Cathrine Lilja Hansson	46
De nordiske arbeidslivspartene i EU: Europeisering, påvirkning og forsvar av de nasjonale avtaleregimene <i>Jon Erik Dølvik</i>	51
Kommentarer av Bo Rönngren och Sverker Rudeberg	80
En gemensam sysselsättningsstrategi för Europa – problem och framtidsutsikter <i>Lars Magnusson</i>	87
Kommentarer av Allan Larsson och Anna Odhner	104
Den svenska socialförsäkringen efter EU-inträdet <i>Lotta Vahlne Westerhäll</i>	113



## 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 avhämt 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 arbetsätt 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 rättsverkningar, 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, tvärtemot 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.

# Arbetsrätten i Sverige och Finland efter EU-inträdet

## 1. Inledning – rapportens bakgrund och uppläggning

### 1.1. Bakgrund

Sverige och Finland ansökte i juli 1991 respektive i mars 1992 om medlemskap i Europeiska unionen (EU). Förhandlingarna slutfördes i mars 1994 och länderna inträdde som fullvärdiga medlemmar i EU den 1 januari 1995. Parallellt med medlemskapsförhandlingarna pågick förhandlingar om införande av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Förhandlingarna slutfördes i maj 1992 och avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994. Under år 1994 var alltså Sverige och Finland bundna av EES-avtalet. Redan genom EES-avtalet kom länderna att omfattas av den sociala dimensionen i europasamarbetet.

Vid tiden för Sveriges och Finlands ansökan om medlemskap hade EU-arbetsrätten en relativt begränsad omfattning. Vid sidan av regleringen på arbetsmiljöområdet fanns huvudsakligen likalönsdirektivet (75/117/EEG) och likabehandlingsdirektivet (76/207/EEG, sedermera ändrat 2002/73/EG) på jämställdhetsområdet samt tre direktiv om omstrukturering av företag (direktivet om kollektiva uppsägningar 75/129/EEG, sedermera ersatt av 98/59/EG, företagsöverlåtelsedirektivet 77/187/EEG ändrat och konsoliderat genom 2001/23/EG, samt lönegarantidirektivet 80/987/EEG, ändrat genom 2002/74/EG).

Genom Maastricht-fördraget som undertecknades i februari 1992 hade förutsättningar skapats för att utveckla den sociala dimensionen av europasamarbetet. Genom det protokoll som fogades till Maastricht-fördraget medgav Storbritannien att övriga dåvarande elva medlemsländer fick fördjupa samarbetet på det sociala området med utnyttjande av gemenskapens institutioner och procedurer, utan Storbritannien. Samtidigt träffade övriga medlemsstater det sk avtalet om socialpolitik. Avtalet gav gemenskapen (eller de facto elva medlemsländer) en utökad kompetens på arbetsrättens område. Vidare utökades området för majoritetsbeslut. Genom avtalet fick de europeiska arbetsmarknadsparterna en formell roll vid utarbetande av lagstiftning på arbetsrättens område. Den sk sociala dialogen innebär i korthet att kommissionen, innan den lägger fram förslag till nya direktiv, skall samråda med parterna. Parterna kan då, om de så önskar, överta initiativet från kommissionen och själva förhandla och sluta avtal i frågan. Om parterna träffar avtal kan de antingen begära att avtalet skall antas som direktiv eller bestämma att avtalet skall genomföras ”i enlighet med de

förfaranden och den praxis som arbetsmarknadens parter och medlemsstaterna särskilt tillämpar”. Genom Amsterdamfördraget från 1997 kom reglerna från det sociala avtalet att föras in i EG-fördraget. Även en avdelning om sysselsättningspolitik infördes vid samma tidpunkt i fördraget och vid dess tillkomst spelade de nordiska länderna, särskilt Sverige, en aktiv roll.

Under Sveriges och Finlands medlemskapsförhandlingar hade alltså EU-arbetsrätten ännu en ganska begränsad omfattning. Samtidigt hade, genom det sociala avtalet, förutsättningar skapats för att utveckla EU:s sociala dimension.

## 1.2. Frågeställning och uppläggning

Det allmänna syftet med detta kapitel är att utvärdera EU:s inverkan på svensk och finsk arbetsrätt under tioårsperioden 1995–2004. När man skall göra detta framstår några infallsvinklar som uppenbara.

*För det första* kan man kartlägga de ändringar som skett i lagstiftning och kollektivavtal och som gäller rättsreglernas innehåll. I så fall försöker man i första hand reda ut den direkta påverkan EU-rätten haft, dvs ändringar i nationell rätt som följer av att EU utövat sin lagstiftningskompetens. I detta sammanhang måste man dock också ta med indirekta verkningar, dvs lagstiftning som tillkommit för att motverka icke önskvärda arbetsrättsliga effekter av ny EU-lagstiftning eller av att EU-rätten tolkats på ett särskilt sätt.

*För det andra* måste man beakta att Finland och Sverige (förhoppningsvis) inte har varit viljelösa objekt för lagstiftningspåverkan utan aktiva påverkande subjekt. Vid en utredning av EU-rättens inverkan måste man alltså även undersöka hur Finland och Sverige påverkat EU-rätten. Vilka initiativ har tagits, hur har lagstiftningen utformats för att bättre beakta finska och svenska förhållanden etc?

Vid en utvärdering av EU:s betydelse är det av ett visst intresse att relatera utfallet till de förväntningar och farhågor som fanns vid tidpunkten för medlemsanslutningen. I det följande inleder vi därför vår rapport med en kort granskning av förväntningarna (kap 2). Därefter granskas den nationella påverkan på EU-lagstiftningen (kap 3) och förändringarna i nationell lagstiftning och kollektivavtalsreglering (kap 4). Analysen i dessa två kapitel sker med beaktande av att det på nationell nivå finns två formella normgivningsaktörer på arbetsrättens område: arbetsmarknadens parter och lagstiftaren.

*För det tredje* bör det understrykas att inom EU-rätten har domstolarna en viktig normskapande och rättstillämpande roll inom ramen för det säregna system för samarbete mellan nationella domstolar och EG-domstolen som fördraget skapat. Den tredje delen av denna framställning utreder därför hur domstolarna i Finland och Sverige axlat sin roll som nya arbetsrättsliga gemenskapsdomstolar (kap 5).

*För det fjärde* önskar vi inte endast teckna en allmän bild av EU:s roll och av hur lagstiftare och rättstillämpare på nationell nivå anpassat sig till EU-rätten genom att beskriva lagstiftningsprocessen, lagstiftningens innehåll, avgjorda rättsfall etc. Vi vill även sammanfattningsvis ställa frågan i vilka avseenden EU-rätten eventuellt inneburit några kvalitativa och principiella förändringar för nordisk arbetsrätt. Den frågan försöker vi belysa i ett avslutande kapitel (kap 6).

### **1.3. Avgränsningar**

Arbetsmiljörätten omfattas inte av denna rapport. Inte heller behandlas sysselsättningspolitiken eller reglerna om fri rörlighet för arbetstagare. I övrigt försöker vi täcka både individuell och kollektiv arbetsrätt.

## **2. Förväntningarna inför EU-inträdet**

### **2.1. Allmänt**

Den politiska situationen under största delen av medlemsförhandlingarna var relativt likartad i Finland och Sverige. Sverige hade under åren 1991–1994 en borgerlig majoritetsregering ledd av statsminister Carl Bildt, medan Finland hade en borgerlig majoritetsregering ledd av statsminister Esko Aho 1991–1995. I bägge länderna var regeringens relation till fackföreningsrörelsen ytterst spänd och på det inrikespolitiska planet fanns det gott om konfliktämnen, som inte minst gällde arbetsrätten.

I bägge länderna stod det tidigt klart att frågan om EU-medlemskap skulle avgöras genom folkomröstning. Det stod också klart att en folkomröstning knappast kunde vinnas om inte en stark facklig opinion till stöd för medlemskapet kunde uppådas. Detta förklarar att frågan om EU:s sociala dimension, om arbetsrätt och arbetsmarknad, jämställdhet och socialpolitik rönt en kanske oproportionerligt stor uppmärksamhet under medlemskapsförhandlingarna och att det fanns en stor lyhördhet för fackliga önskemål bland både förhandlare och regering i detta skede.<sup>1</sup>

Vidare fick fackföreningsrörelsen och olika medborgarorganisationer ett beredvilligt ekonomiskt stöd för att ge ut publikationer om EU:s sociala dimension och socialpolitik och bedriva allmän upplysningsverksamhet. Budskapet var ofta att EU i allt högre grad hade aktiverat sin sociala dimension och man hänvisade till statsministermötet i Strasbourg, som år 1989 hade godkänt deklARATIONEN om arbetstagarnas grundläggande sociala rättigheter (endast Storbritannien

---

<sup>1</sup> Mot denna bakgrund kan man förklara den svenska EG-ministern Ulf Dinkelspiels uttalande i Bryssel den 1 februari 1993 i ett tal om utgångspunkterna för de svenska anslutningsförhandlingarna: ”Vi välkomnar unionsfördragets sociala protokoll inklusive arbetsmarknadsparternas förstärkta roll i utarbetandet och genomförandet av gemensamma åtgärder på arbetsmarknadsområdet. Vi utgår från att detta innebär att svenska kollektivavtal erkänns som tillräckligt medel att genomföra EG:s direktiv.”

röstade emot). EU-kommissionen lade i samband med beredningen av deklARATIONEN fram ett verksamhetsprogram om 45 punkter för att genom lagstiftning värna om och förverkliga dessa grundläggande rättigheter.

Den officiella uppfattningen i både Finland och Sverige var alltså helt befogat att EU befann sig i ett dynamiskt skede vad gällde arbetsrätten. Vidare ansågs att man än så länge inte hade kommit särskilt långt och att det inte kunde finnas några problem med att anpassa den längre utvecklade svenska respektive finska arbetsrätten till gemenskapsrättens krav.

## 2.2. Sverige

EU:s inverkan på den svenska arbetsrätten diskuterades i samband med såväl EES-avtalet som EU-medlemskapet. En fråga som tilldrog sig stort intresse var möjligheterna att ”värna den svenska arbetsrättsliga modellen i samband med EU-integrationen”.<sup>2</sup> Härmed torde framförallt ha avsetts möjligheter att utnyttja kollektivavtalslösningar istället för lagstiftning. I första hand eftersträvade man från svensk sida att säkerställa möjligheten att genomföra EU-direktiv på arbetsrättens område genom kollektivavtal i stället för genom lagstiftning. Det rådde i dessa frågor en bred enighet, både mellan de politiska partierna och mellan arbetsmarknadens parter.<sup>3</sup>

Frågan uppmärksammades redan under medlemskapsförhandlingarna. I en skriftväxling mellan Sverige och kommissionen utvecklade den ansvarige kommissionären Pdraig Flynn sin syn på effekterna av det sociala avtalet för den svenska arbetsrättsliga modellen. Flynn framhöll att avtalet uttryckligen inte var tillämpligt på frågor om lön, föreningsrätt och rätten att vidta stridsåtgärder. Vidare betonade han att det sociala avtalet liknade det rådande svenska systemet så till vida att det gav möjlighet att låta kollektivavtal på europainivå ersätta lagstiftning. Slutligen betonade Flynn att avtalet just hänvisade till kollektivavtal som ett möjligt instrument för att införliva direktiv. Sammanfattningsvis uttalade han att det sociala avtalet inte på något sätt kräver ändrad praxis i Sverige vad avser arbetsmarknadsfrågor. Till slutakten till anslutningsfördraget fogades en svensk förklaring med en hänvisning till denna skriftväxling, och ett uttalande om att Sverige fått försäkringar beträffande rådande svensk praxis såvitt avser arbetsmarknadsfrågor och då särskilt systemet med att fastställa arbetsvillkor i kollektivavtal.

Regeringen förväntade sig att EU-medlemskapet inte skulle behöva medföra annat än marginella förändringar av den existerande svenska arbetsrättsliga lagstiftningen.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Prop 1994/95:19, s 218.

<sup>3</sup> Se t ex EES-utskottets betänkande 1992/93:EU1, s 124.

<sup>4</sup> Prop 1994/95:19, s 227 f.

I övrigt berördes endast två frågor med arbetsrättslig relevans i de lagstiftningsärenden som ledde fram till anslutningen till EES respektive EU. Den ena rörde farhågorna om social dumpning av arbetsvillkoren genom arbetstagare som utför uppdrag i ett annat land än där de är bosatta.<sup>5</sup> Vidare diskuterades om närmandet till EU skulle medföra försämringar för jämställdheten, framförallt uppmärksammades situationen för kvinnor med barn.<sup>6</sup>

### 2.3. Finland

Den finska diskussionen påminner om den svenska, dock med undantaget att man i Finland inte hyste samma farhågor för en eventuell urholkning av kollektivavtalssystemet, eftersom Finland sedan år 1971 hade infört ett sk allmängiltighetssystem, *erga omnes*, som innebär att också oorganiserade arbetsgivare med stöd av arbetsavtalslagen (numera 2001/55, kap 2:7) måste iaktta minimivillkoren i branschens allmänna kollektivavtal.<sup>7</sup>

I själva verket kom medlemsförhandlingarna i viss mån till rättspolitisk undsättning för fackföreningsrörelsen i början på 1990-talet. I den djupa ekonomiska lågkonjunktur som Finland befann sig i vid början av 1990-talet krävde många arbetsgivare att allmängiltighetssystemet skulle skrotas, eftersom det innebar att småföretag hindrades från att sänka löner och därigenom överleva lågkonjunkturen. Kritiken mot allmängiltighetssystemet ebbade dock i viss mån ut, då det framgick att systemet hade sin motsvarighet i ett flertal kontinentaleuropeiska länder och att det kunde erbjuda ett fungerande implementeringsinstrument för EU-lagstiftning.

Redan då förhandlingarna om EES-avtalet inleddes konstaterade regeringen att den

”anser det vara viktigt att den sociala dialogen får en viktig ställning också inom EES och att intresseorganisationerna erbjuds möjlighet att delta i beslutsfattandet inom EES i frågor som gäller dem”.<sup>8</sup>

Vid själva medlemskapsförhandlingarna rönt arbetsrätten mindre uppmärksamhet. Den viktigaste delen hade implementerats redan i samband med EES-avtalet och diskussionen fokuserade på andra frågor. Jämställdhetslagstiftningen

---

<sup>5</sup> Se t ex EES-utskottets betänkande 1992/93:EU1, s 124

<sup>6</sup> Se t ex EES-utskottets betänkande 1992/93:EU1, s 119 ff.

<sup>7</sup> Se Bruun, N(1993) ”EG, kollektivavtal och *erga omnes*-verkan”. I *Den svenska arbetsrätten i ett nytt Europa. Vänbok till Sten Edlund* s 41–53, Ahlberg, K & Bruun, N (1996) *Kollektivavtal i EU. Om allmängiltiga avtal och social dumpning* samt Bruun, N & von Koskull, A (2003) *Allmän arbetsrätt* s 159 ff.

<sup>8</sup> Se Finland och den Europeiska ekonomiska sfären. Statsrådets redogörelse till riksdagen om Finlands förhållande till integrationsutvecklingen i Västeuropa 13.3.1990. Helsingfors 1990 s 111.

stod dock i fokus, eftersom det ganska snart framgått att den finska lagstiftningen inte helt motsvarade EU-rättens krav.<sup>9</sup>

### 3. Nationell påverkan på EU:s lagstiftning

#### 3.1. Allmänt

Den paradoxala utgångspunkten för EU-samarbetet är att man i både Finland och Sverige är med för att påverka, men i praktiken förefaller ”påverkan” ofta innebära att man skall avvärja EU-regler som kan leda till att man måste ändra något i den egna nationella lagstiftningen. I detta hänseende är dock varken Finland eller Sverige unika, de flesta länder är ute för att marknadsföra en harmonisering som sker så att de enskilda länderna kan bevara sitt eget system intakt och ändra så litet som möjligt.

Påverkan har inte heller utövats inom ramen för ett systematiskt nordiskt samarbete även om kontakterna och informationsutbytet på tjänstemannanivå ofta kan fungera väl inom Norden.

Medlemsstaterna utövar inflytande på EU:s lagstiftning genom de olika formella kanalerna och under olika stadier i lagstiftningsprocessen. För det första sker detta genom samråd med kommissionen och dess beredningsorgan innan denna lägger fram sitt förslag. Det är en utbredd uppfattning att generaldirektoratet för sysselsättning och sociala frågor, som är den avdelning inom kommissionen vilken ansvarar för arbetsrättsliga direktiv, sedan 1995 förvärvat en god kännedom om nordisk arbetsmarknad och arbetsrättsliga traditioner, liksom en förståelse för vilken vikt som läggs vid dessa i de nordiska länderna. Vid andra delar av kommissionen tycks såväl kunskapen om som förståelsen för dessa traditioner vara mindre. Regeringarnas inflytande utövas vidare i minister rådets arbetsgrupper och vid förhandlingarna inom rådet i anledning av kommissionens förslag.

Därutöver står en rad andra påverkansmöjligheter till buds. Ett exempel är möjligheten att väcka talan i EG-domstolen för att ogiltigförklara en EU-rättsakt med motiveringen att EU inte haft behörighet att lagstifta i frågan. Sådana åtgärder är sällsynta. Finland väckte dock talan mot Europaparlamentet och rådet år 2002 och krävde att direktiv 2002/15/EG om arbetstidens förläggning för förare av vägtransporter skulle ogiltigförklaras till den del direktivet gällde förare som är egenföretagare. Också Spanien väckte en liknande talan. Finland påstod att varken artikel 71 EG eller artikel 137.2 EG ger gemenskapen rätt att reglera

---

<sup>9</sup> Se ”Finlands anslutning till Europeiska Unionen”. Riksdagens utrikesutskotts betänkande 1994 rd – UtUB 9-RP 135 s 180–186 (innehåller det arbetspolitiska utskottets betänkande).



företagare som är egenföretagare. Finland förlorade dock inte helt överraskande processen.<sup>10</sup>

Då lagstiftning sker genom arbetsmarknadsparternas försorg genom europeiska avtal är det de nationella centralorganisationerna som via sina respektive europeiska arbetsmarknadsorganisationer kan utöva påverkan. Här har de finska och svenska arbetsmarknadsparterna på bägge sidor aktivt medverkat i förhandlingsprocessen och också medverkat till att utveckla systematiska spelregler för hur förhandlingsprocessen går till med godkännande av förhandlingsmandat etc.<sup>11</sup>

### 3.2. Sverige

Värnandet av den svenska modellen stod även i centrum för diskussionen om hur Sverige skulle agera inom ramen för europasamarbetet. I samband med EES-avtalets genomförande betonade den dåvarande socialdemokratiska regeringen att Sverige skall verka för att utveckla den sociala dimensionen.<sup>12</sup> Den borgerliga regeringen, som hade utarbetat förarbetena till den övergripande lagstiftningen med anledning av Sveriges anslutning till unionen, var mer tillbakadragen i denna fråga. Denna betonade att medlemskapet gav ökade möjligheter att aktivt delta och påverka gemenskapens lagstiftning på området samt vikten av att värna den svenska modellen.<sup>13</sup> Samma tanke återkom när den socialdemokratiska regeringen som tillträdde 1994, redovisade den svenska EU-strategin på arbetsrättens område. Som ett övergripande mål angavs att värna den svenska modellen på arbetsmarknaden liksom att föra fram parternas och kollektivavtalens betydelsefulla roll på arbetsmarknaden. Regeringen angav också bl a att Sverige skulle verka för att det i direktiv skulle skrivas in semidispositiva regler, värna om varje lands möjlighet att införliva direktiv på ett för landet naturligt sätt och att framhålla möjligheterna att vidta stridsåtgärder.<sup>14</sup>

Vårt allmänna intryck är att den svenska regeringen sedan EU-inträdet hållit fast vid linjen att dels främja utvecklingen av EU:s sociala dimension, dels värna den svenska modellen. Här kan två exempel ges.

Utstationeringsdirektivet (96/71/EG) var ett av de första arbetsrättsliga direktiv som antogs efter att Sverige och Finland inträdde i EU. Sverige och Finland deltog i de senare delarna av förhandlingarna vid ministerrådet. I korthet innebär direktivet följande. Direktivet behandlar anställningsförhållanden för arbetstagare som tillfälligt utför arbete i ett annat land (värdlandet). Enligt Romkonventionen, som reglerar vilket lands lag som skall tillämpas på avtalsförhållanden med

---

<sup>10</sup> Se EG-domstolens dom i de förenade målen C-184/02 och C-223/02. Domen avgavs 9 september 2004.

<sup>11</sup> Andersen, S K (red) (2003) *EU og det nordiske spil om lov og aftale* s 22 f.

<sup>12</sup> Se t ex EES-utskottets betänkande 1992/93:EU1, s 113

<sup>13</sup> Prop 1994/95:19 del 1, s 218.

<sup>14</sup> Arbete i Europa, Ds 1995:64.

anknytning till flera länder, är värdlandets lag normalt inte tillämplig på sådana anställningsförhållanden. Tanken bakom utstationeringsdirektivet är att vissa av värdlandets arbetsrättsliga regler likväl skall tillämpas även på arbetstagare som tillfälligt utför arbete i landet. Redan av EG-domstolens praxis från tiden före direktivet framgår att värdlandet har rätt – men inte skyldighet – att tillämpa vissa minimivillkor i lagar och kollektivavtal, i vart fall allmängiltiga, på sådana gästande arbetstagare.<sup>15</sup> Den huvudsakliga nyheten i direktivet är att medlemsstaterna blir *skyldiga* att tillämpa vissa minimivillkor även på dessa grupper.

Den centrala bestämmelsen i direktivet återfinns i artikel 3. Enligt denna är medlemsstaterna *skyldiga* att se till att arbetstagare som tillfälligt stationerats på deras territorium garanteras vissa arbets- och anställningsvillkor. De arbets- och anställningsvillkor som åsyftas är sådana som

- är reglerade i lag eller – vid arbete som avser byggverksamhet – i allmängiltiga kollektivavtal och
- berör vissa särskilt utpekade frågor (längsta arbetstid, betald semester, minimilön etc).

I bl a Danmark och Sverige saknas system för allmängiltigförklaring av kollektivavtal. Danmark drev frågan att den danska typen av kollektivavtal skulle jämföras med allmängiltigförklarade kollektivavtal. Sverige stödde Danmarks ståndpunkt.<sup>16</sup> I direktivet infördes därför en särskild bestämmelse om att länder som saknar allmängiltiga kollektivavtal kan, ”om de så beslutar”, istället utgå från kollektivavtal som gäller allmänt för en viss sektor, visst arbete eller ett visst geografiskt område (artikel 3:8). Denna möjlighet står öppen såväl för byggsektorn som för andra typer av verksamheter (artikel 3:10). Direktivet ger därigenom Sverige möjlighet att välja om de utländska arbetsgivarnas skyldighet att iakta vissa arbets- och anställningsvillkor skall omfatta regler i kollektivavtal. Sverige lyckades även få in en skrivning i ingressen till direktivet om att direktivet inte inverkar på den rättsliga regleringen i medlemsstaterna vad gäller rätten att vidta stridsåtgärder (punkt 22).

Ett annat exempel är direktivet om information och samråd. En politisk överenskommelse om detta direktiv nåddes under det svenska ordförandeskapet i juni 2001. Under förhandlingarna i ministerrådet stödde den svenska regeringen i princip kommissionens direktivförslag. Regeringens utgångspunkt var dock att MBL och andra gällande bestämmelser i och för sig tillgodoser de behov av information och samråd som finns. En annan utgångspunkt var att arbetet måste utföras med beaktande av de olika ländernas i många fall skilda traditioner och praxis. Detta gällde inte minst i fråga om hänsyn till kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Mot denna bakgrund motsatte sig Sverige en föreslagen

---

<sup>15</sup> Se t ex C-113/89 Rush Portuguesa [1990] ECR I-1417.

<sup>16</sup> SOU 1998:52, s 27.

bestämmelse som innebar att rättsverkan av beslut som arbetsgivaren fattar utan vederbörligt samråd skjuts upp under obestämd tid. Förslaget ansågs främmande för svensk arbetsrätt. Det slutliga direktivet innehöll ingen sådan bestämmelse.

### 3.3. Finland

De finska EU-linjedragningarna har under hela medlemskapsperioden varit påfallande konsensuspräglade. Det har rått en utpräglad strävan i Finland att både vid beredning av EU-lagstiftning och implementering av densamma så långt som möjligt uppnå gemensamma ställningstaganden i trepartsförhandlingar mellan arbetsmarknadsparterna och regeringen. Dessutom har man strävat att involvera riksdagen i lagberedningsarbetet.

Denna utgångspunkt i förening med det faktum att den finska regeringen under åren 1995–2003 varit en bred samlingsregering där såväl det socialdemokratiska partiet som samlingspartiet (moderaterna i Finland) ingått kan förklara att finska aktiviteter snarare bestått i att man försökt överbrygga konflikter mellan andra länder i stället för att hårt eller aktivt driva egna initiativ eller frågor.

EU-medlemskapet i Finland förefaller dock ha aktiverat de centrala arbetsmarknadsparterna att intensifiera sitt samarbete och i viss mån har det omfattande nationella lagstiftningsprogram som genomförts på arbetsrättens område strävat till att beakta och föregripa EU:s lagstiftning. Som exempel kan nämnas lagstiftningen om integritet i arbetslivet och regleringen av arbetskraftsuthyrning.

Den finska linjen har varit relativt positiv till att tillerkänna EU utökad kompetens i arbetsrättsliga frågor. Vid den senaste regeringskonferensen drev man bland annat linjen att det vanliga lagstiftningsförfarandet, där det räcker med majoritetsbeslut för att anta en rättsakt, kunde utsträckas till att gälla anställningstrygghet samt samarbete på arbetsplatserna.<sup>17</sup>

## 4. Förändringar i nationell lagstiftning och kollektivavtal

### 4.1 Lagstiftningen

#### *Inledning*

Vid mitten av 1930-talet etablerades i Sverige synsättet att reglering av arbetsmarknaden var ett gemensamt ansvar för arbetsmarknadens parter och att staten skulle avstå från att ingripa med lagstiftning. Denna rollfördelning accepterades under de följande decennierna av såväl statsmakterna som arbetsmarknadens parter. Den arbetsrättsliga lagstiftning som antogs hade en beskedlig omfattning, och syftade främst till att utjämna skillnader mellan olika grupper av arbets-

---

<sup>17</sup> Se statsrådets redogörelse till riksdagen om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen. SRR 2/2003, s 70.

tagare, t ex i fråga om semester och arbetstid. Däremot blev många frågor föremål för kollektivavtalsreglering, t ex frågor om inflytande genom företagsnämnder och visst anställningsskydd. Statsmakternas avhållsamhet från att ingripa på det arbetsrättsliga området bröts i början 1970-talet när en lång rad nya lagar antogs. De viktigaste av dessa var lagen om anställningsskydd (1974) och medbestämmandelagen (1976). Genomförandet av denna nya lagstiftning kom att avsevärt försämra förutsättningarna för samarbete och gemensamt ansvarstagande mellan arbetsmarknadens parter. Den lagstiftning som antogs under 1970-talet är alltså kontroversiell. Till exempel har anställningsskyddslagen varit föremål för fem statliga utredningar. Trots detta är 1970-talets arbetsrättsliga lagstiftning väsentligen oförändrad.

Sedan mitten av 1990-talet har en lång rad nya lagregler antagits på arbetsrättens område. Denna ”andra lagstiftningsvåg” förklaras i första hand av Sveriges medlemskap i EU.<sup>18</sup>

I Finland har statsmakten traditionellt spelat en stark roll på arbetsmarknaden och en motsvarighet till den autonoma samarbetstradition som präglar Danmark och Sverige saknas. Finland ligger härigenom lagstiftningsmässigt närmare kontinentaleuropa med en särskild individuell arbetsavtalslag och tvingande regler om kollektivavtalens allmängiltiga verkan.

I Finland var arbetsmarknadsrelationerna länge präglade av det konkurrensförhållande som rådde mellan kommunister och socialdemokrater inom arbetarrörelsen. Det var först på 1970-talet som Finland antog någon form av nordisk arbetsmarknadsmodell.<sup>19</sup>

Även i Finland har EU-anslutningen kommit att prägla arbetsrättens utveckling. Samtidigt och parallellt med att EU-arbetsrätten genomförts har dock en systematisk modernisering av finsk arbetsrätt ägt rum. Arbetstidslagen, arbetarskyddslagen, lagen om företagshälsovård och arbetsavtalslagen har alla förnyats. För närvarande behandlas ett förslag till ny semesterlag<sup>20</sup> av den finska riksdagen, medan en totalrevision av samarbetslagen sker inom en särskilt tillsatt kommitté. Reformarbetet innefattar dock få stora principiella nyheter, men visar att förhandlingssystemet fungerar väl.

EU-anpassningen har ofta utgjort en naturlig del av det ovan beskrivna samarbetet. Då arbetsavtalslagen förnyades år 2001 infördes en rad EU-baserade regler i den, på motsvarande sätt har förslaget till semesterlag på flera punkter utformats för att uppfylla EU:s krav på likabehandling av olika kategorier av anställda (deltidsarbetande etc).

---

<sup>18</sup> Fahlbeck, R i Blanpain, R m fl (2003) *Changing Industrial Relations and Modernisation of Labour Law* s 128.

<sup>19</sup> Se Bruun, N m fl (1990) *Den nordiska modellen* s 21.

<sup>20</sup> Reg prop 238/2004. Lagen träder i kraft den 1.4.2005 (162/2005).

## *Ökad betydelse för grundläggande rättigheter*

Den europeisering av rättssystemen som ägt rum i Finland och Sverige sedan 1980-talet visar sig framförallt i det faktum att grundläggande rättigheter fått en ny ställning i rättssystemet.

De grundläggande rättigheterna har traditionellt i Europa hävdats i Europarådets konventioner, av vilka den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) från 1950 har haft den största betydelsen. Europarådets sociala stadga (1961), som reviderades 1996, innehåller ett flertal viktiga sociala rättigheter.

Inom EU har de grundläggande rättigheterna inte hittills varit inskrivna i fördraget. I EG-domstolens praxis har de dock tillmätts en stor betydelse. Domstolen har dels hänvisat till gemensamma konstitutionella traditioner i medlemsstaterna, vilka man kunnat använda som en relevant rättskälla.<sup>21</sup> Vidare har den använt internationella konventioner som samtliga medlemsstater ratificerat, särskilt Europakonventionen. Sedan har vissa bestämmelser i fördraget gradvis fått ett slags grundrättskaraktär, t ex artikel 141 som erkänner principen om lika lön för kvinnor och män.

Under många år har det funnits en aktiv opinion inom EU, som hävdade att grundläggande rättigheter borde fördragsfästas. År 1989 lyckades man genom en icke bindande högtidlig deklaration godkänna en stadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter. I Maastrichtfördraget infördes en särskild artikel F enligt vilken unionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. I Amsterdamfördraget stärkte man ytterligare dessa skrivningar.<sup>22</sup> År 2000 antog man efter en särskild beredning i ett konvent en särskild deklaratorisk EU-stadga om de grundläggande rättigheterna. Medlemsstaterna har numera föreslagit att stadgan skall ingå som en integrerad del i den nya EU-konstitutionen som för närvarande befinner sig i ratificeringsstadiet. Stadgan innehåller en rad relevanta sociala och arbetsrättsliga grundrättigheter.

Också på nationell nivå i såväl Finland och Sverige som många andra europeiska länder har betydelsen av grundläggande rättigheter ökat.<sup>23</sup>

*Finland* antog redan 1990 Europakonventionen som lag. År 1995 genomfördes en grundlagsreform, som innebar att man godkände ett nytt kapitel i den dåvarande regeringsformen om grundläggande rättigheter. Dessa kom att inflyta

---

<sup>21</sup> Angående diskussionen om grundläggande rättigheter i EU, se Bruun, N (1999) *Fackliga och grundläggande rättigheter i EU* s 9 ff.

<sup>22</sup> Om diskussionen inför regeringskonferensen i Amsterdam 1996, se Bruun, N (red) (1996) *Den sociala dimensionen inom EU och regeringskonferensen 1996*. Föredrag och sammanfattningar från Arbetslivsinstitutets konferens 7 mars 1996. Arbetslivsrapport 1996:13.

<sup>23</sup> Se t ex Sciarra, S (red) (2004) *The Evolution of Labour Law (1992–2003)*. Tillgänglig på [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/labour\\_law/docs/generalreport\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/docs/generalreport_en.pdf)

oförändrade i den nya grundlag som antogs år 2000. Den finska reformen innebär att en rad viktiga grundläggande rättigheter tryggas genom grundlag. Rätten till skydd för privatlivet, rätten till mötes- och föreningsfrihet, rätten till jämställdhet, rätt till arbete samt social trygghet finns alla garanterade i den finska grundlagen. Rätten till arbete innefattar bland annat en regel som säger att ingen får skiljas från sitt arbete utan laglig grund.

Denna reform har haft flera viktiga konsekvenser för arbetsrätten. För det första har betydelsen av grundrättighetsargument ökat betydligt också utanför den statliga sfären. Utgångspunkten är att de grundläggande rättigheterna kan vara relevanta också i förhållandet mellan enskilda rättssubjekt även om det här fortfarande råder en viss osäkerhet om vad som skall anses gälla. Vidare har det faktum att en rättighet erkänns som grundrättighet den betydelsen att undantag eller begränsningar i rättigheten i allmänhet endast kan ske genom av parlamentet stiftad lag. Dessutom anses grundrättigheterna ha en inte obetydlig inverkan som tolkningsfaktor då det gäller att bedöma situationer där i grundlag skyddade värden står på spel.

I praktiken har den nya grundlagen haft betydelse för den arbetsrättsliga regleringen på flera sätt. För det första har anställningstryggheten för vissa grupper som stått utanför den lagstadgade anställningstryggheten reglerats. Den viktigaste gruppen i detta hänseende torde vara kommunala tjänstemän. För det andra har ökad betydelse tillmätts grundrättigheter i arbetsavtalslagen, och en särskild lag om personlig integritet i arbetslivet har stiftats. Skyddet för privatlivet, personlig integritet och skydd vid behandling av personuppgifter är förankrade i grundlagen och har samma karaktär av mänsklig rättighet som rätten till skydd mot diskriminering.

Principen om skydd mot diskriminering och godtycke kommer på olika sätt till uttryck i den finska lagstiftningen. I grundlagen fastslås att alla är lika inför lagen och att ingen utan godtagbart skäl skall ges en annan ställning på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som hänför sig till hans person. Särskilt föreskrivs i grundlagen att jämställdhet mellan könen i samhällslik verksamhet och i arbetslivet skall främjas i synnerhet då det gäller att bestämma löner och andra anställningsvillkor. Principen om förbud mot diskriminering finns närmare reglerad bland annat i jämställdhetslagen och arbetsavtalslagen.

Den *svenska grundlagen* har vid en internationell jämförelse haft en påfallande liten betydelse på arbetsrättens område. I senare praxis kan möjligen ett något förändrat synsätt noteras. Enligt 2 kap 17 § regeringsformen äger förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om inte annat följer av lag eller avtal. I AD 2003 nr 46 ansåg Arbetsdomstolen att bestämmelsen innebär ett principiellt förbud för domstolen att i rättspraxis införa begränsningar i den fackliga stridsrätten som inte har stöd i lag eller avtal. Domen kan jämföras med AD 1989 nr 120 där domstolen utan att

diskutera innebörden av regeringsformen uppställde vissa begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder i kollektivavtalslösa förhållanden. De grundläggande rättigheternas betydelse har påtagligt ökat genom att Europakonventionen antogs som lag i Sverige 1994. Ett av de viktigaste skälen till att Europakonventionen antogs som lag var det tilltänkta EU-medlemskapet. Europakonventionen utgör som nämnts en del av EU-rätten och skall som sådan tillämpas av svenska domstolar vid tillämpning av EU-rätt. Genom att inkorporera Europakonventionen ville man undvika situationen att svenska domstolar hade att tillämpa Europakonventionen när de bedömde EU-rätt men inte i andra fall.<sup>24</sup> Arbetsdomstolen har i sin rättspraxis ansett att Europakonventionen i princip kan åberopas i tvister mellan enskilda. Konventionen har haft viss inverkan på arbetsrättslig rättspraxis, bl a i fråga om negativ föreningsrätt (t ex AD 1998 nr 17) och integritet i arbetslivet (t ex AD 2001 nr 3).<sup>25</sup> I lagstiftningssammanhang har ofta framförts att det förhållandet att en viss rättighet har ställning som en grundläggande rättighet motiverar en skärpt lagstiftning. Särkilt märks detta på diskrimineringsområdet.<sup>26</sup>

#### *Direkt EU-påverkan på nationell lagstiftning*

EU:s arbetsrätt har huvudsakligen formen av direktiv. Direktiv är i allmänhet inte direkt tillämpliga i medlemsstaterna utan medlemsstaterna skall anta de lagar eller vidta de åtgärder som är nödvändiga för att direktivets bestämmelser skall genomföras i nationell rätt. Såväl inför som efter närmandet till EU har ett antal förändringar genomförts i redan existerande lagar och ett flertal särskilda lagar antagits i syfte att genomföra EU-direktiv. I tabellen nedan ges en översikt över de lagändringar som genomförts som en följd av EU- arbetsrättsliga direktiv.

---

<sup>24</sup> Cameron, I (2002) *Introduction to the European Convention on Human Rights* (4 uppl) s 155.

<sup>25</sup> Se vidare Herzfeld Olsson, P (2003) *Facklig föreningsfrihet som mänsklig rättighet och* Westregård, A (2002) *Integritetsfrågor i arbetslivet*.

<sup>26</sup> Se t ex prop 1997/98:177, s 119.

Lagstiftning för genomförande av EU-arbetsrättsliga direktiv

Viktigare EU-direktiv	Sverige	Finland
Artikel 141 EG (fd 119) och likalönsdirektivet (75/117/EEG)	Ändringar i jämställdhetslagen bl a 1991 och 2000	Ändringar i jämställdhetslagen (1995/196)
Likabehandlingsdirektivet (76/207/EEG med ändring 2002/73/EG)	Ändringar i jämställdhetslagen bl a 1991 och 2000	Ändringar i jämställdhetslagen (1995/196)
Direktivet om kollektiva uppsägningar (75/129/EEG med ändring 92/56/EEG). Konsoliderat genom 98/59/EG	Ändringar i MBL och främjandelagen	Ändringar i arbetsavtalslagen (ny lag 2001:55) och samarbetslagen
Företagsöverlåtelsedirektivet (77/187/EEG med ändring 98/50/EG) Konsoliderat genom 2001/23/EG	Ändringar i MBL och LAS	Ändringar i arbetsavtalslagen och samarbetslagen
Lönegarantidirektivet (80/987/EEG med ändring 2002/74/EG)	Ändringar i lönegarantilagen	Ändringar i lönegarantilagen, ny lag (1998/866)
Direktivet om information om anställningsvillkor (91/533/EEG)	Ändringar i LAS	Ändringar i arbetsavtalslagen
Arbetstidsdirektivet (93/104/EG)	Ändringar i arbetstidslagen 1996 och 2005	Ny arbetstidslag (1996/605)
Direktivet om europeiska företagsråd (94/45/EG)	Lagen (1996:359) om europeiska företagsråd	Ändringar i samarbetslagen (1996/614)
Föräldraledighetsdirektivet (96/34/EG)	Lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl	Nytt kapitel infördes i arbetsavtalslagen
Utstationeringsdirektivet (96/71/EG)	Utstationeringslagen (1999:678)	Lag om utstationerade arbetstagare (1999/1146)
Bevisbördedirektivet (97/80/EG)	Ändringar i jämställdhetslagen	Inga ändringar
Deltidsdirektivet (97/81/EG)	Lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning	Nyreglering infördes i arbetsavtalslagen (2001/55)
Visstidsdirektivet (99/70/EG)	Lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning	Nyreglering infördes i arbetsavtalslagen 2001/55



Viktigare EU-direktiv	Sverige	Finland
Direktivet mot etnisk diskriminering (2000/43/EG)	Ändringar i 1999 års lag mot etnisk diskriminering samt införande av lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering	Lag om likabehandling (2004/21)
Det allmänna likabehandlingsdirektivet (2000/78/EG)	Ändringar i 1999 års lagar mot diskriminering på grund av sexuell läggning respektive funktionshinder samt införande av lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering	Lag om likabehandling (2004/21)
Direktivet om arbetstagarinflytande i europabolag (2001/86/EG)	Lagen 2004:559 om arbetstagarinflytande i europabolag	Lagen om arbetstagarinflytande i europabolag (2004/758)
Direktivet om information och samråd (2002/14/EG)	Förslag till ändringar i MBL	Förslag till ändringar i samarbetslagen (RP 201/2004)

Som framgår av tabellen har de EU-arbetsrättsliga direktiven gett upphov till omfattande förändringar i lagstiftningen. Ändå har i tabellen utelämnats förändringar som skett till följd av EU:s regler om fri rörlighet för arbetstagare och den omfattande regleringen på arbetsmiljöområdet. Det är för svenskt och finskt vidkommande ingen överdrift att påstå att EU-baserad lagstiftning har dominerat lagstiftningsagendan under denna tidsperiod även om intrycket i högre grad gäller Sverige än Finland. Vidare visar bilden att EU som lagstiftare i väsentlig utsträckning sysslat med annat än sk soft law.

De aktuella direktiven har enligt vår uppfattning i det mesta genomförts korrekt. Ett undantag är det svenska genomförandet av EU:s arbetstidsdirektiv. Direktivet skulle ha varit genomfört 1996. När direktivet skulle genomföras i Sverige förberedde 1995 års arbetstidskommitté en genomgripande översyn av arbetstidslagen. I avvaktan på kommitténs slutbetänkande lämnade kommittén ett förslag till provisoriskt genomförande av arbetstidsdirektivet. I sitt delbetänkande utgick kommittén från att den svenska arbetstidregleringen garanterade arbetstagarna ett väl så högt skydd som EU:s arbetstidsdirektiv, även om vissa skillnader förelåg. Kommittén föreslog en lagändring, vilken även kom att genomföras. Lagändringen innebar att kollektivavtal eller myndighetsdispenser om avvikelser från arbetstidslagen inte får innebära att mindre förmånliga regler än EU-direktivets skall tillämpas på arbetstagarna. I sitt slutbetänkande, vilket innehöll ett förslag till helt ny arbetstidslag, föreslog kommittén ytterligare föränd-

ringar i regelsystemet med anledning av direktivet. Förslaget kom dock aldrig att genomföras, huvudsakligen på grund av politisk oenighet i andra frågor än om genomförandet av arbetstidsdirektivet. Den lagändring som år 1996 avsågs vara provisorisk blev därför bestående. Europeiska kommissionen inledde 1996 ett fördragsbrottsärende mot Sverige för bristande genomförande av direktivet. I juni 2004 väckte kommissionen talan mot Sverige. I stämmningsansökan menar kommissionen att direktivets regler om dygnsvila och om arbetstid för nattarbete inte har införlivats samt att bestämmelsen om maximal arbetstid per vecka har införlivats felaktigt. Sverige har medgivit kommissionens talan. Samtidigt lade regeringen fram ett förslag till riksdagen om ändringar i arbetstidslagen som innebär ett ”tydligare genomförande av EU:s arbetstidsdirektiv”.<sup>27</sup> Lagändringarna antogs i februari 2005.

Ett annat exempel är genomförandet av lönegarantidirektivet, där de svenska undantagen från lönegarantilagen ändrades efter påpekanden av kommissionen och där Sverige även fälldes i Efta-domstolen.<sup>28</sup>

För finsk del kan man finna en uppenbart bristande direktivimplementering vid genomförandet av direktivet om europeiska företagsråd. Direktivet genomfördes i finsk rätt med hjälp av några nya paragrafer i den finska samarbetslagen.<sup>29</sup> Den egentliga ”implementeringen” skedde i lagens förarbeten där man förklarade vad som stod i direktivet och vad man trodde att det innebar. I samband med den pågående totalrevisionen av samarbetslagen är avsikten att ”göra om” implementeringen. I praktiken torde i varje fall de flesta frågor i samband med de europeiska företagsråden ha lösts förhandlingsvägen varför den bristande implementeringen knappast har fått några allvarliga konsekvenser.

#### *Växelverkan mellan EU-nivå och nationell nivå*

Det förhållandet att merparten av lagstiftningsarbetet på arbetsrättens område handlat om att genomföra EU-direktiv innebär ingalunda att de nationella lagstiftarna inte påverkat lagstiftningens utveckling.

För det första går det att hitta exempel där rättsutvecklingen både är en följd av en anpassning till EU-regleringen och ett svar på nationella politiska krav om skärpning av regleringen. Tydligast är detta i Sverige beträffande diskrimineringslagstiftningens utveckling. Sedan 1991 har jämställdhetslagen skärpts vid upprepade tillfällen. Vidare har diskrimineringskyddet utvidgats till att omfatta fler diskrimineringsgrunder: etnisk tillhörighet, funktionshinder respektive sexuell läggning. Denna utveckling har delvis drivits fram av kravet att uppfylla EU-rätten. Å andra sidan har den svenska lagstiftaren i många fall gått före eller längre än EU-rätten kräver. Man kan här peka på att de svenska lagarna om

---

<sup>27</sup> Prop 2003/04:180.

<sup>28</sup> Prop 1996/97:102, Efta-domstolen E-1/1995. Se vidare t ex Nyström, B (2002) *EU och arbetsrätten* (3 uppl) s 305 ff.

<sup>29</sup> Se regeringspropositionen 99/1996.

diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, funktionshinder respektive sexuell läggning antogs innan motsvarande EU-direktiv. Man kan också peka på att kraven på aktiva åtgärder i jämställdhetslagen och lagen mot etnisk diskriminering saknar motsvarighet inom EU-rätten. I något fall har t o m den svenska lagstiftarens strävanden att uppnå jämställdhet mellan könen ansetts strida mot EU-rätten.<sup>30</sup>

I Finland kan de regler som infördes år 2001 i arbetsavtalslagen om arbetskraftsuthyrning ses som ett motsvarande exempel, där vi dock fortfarande väntar på ett EU-direktiv.

För det andra ger EU-direktiven de nationella lagstiftarna ett inte obetydligt utrymme att bestämma hur direktiven skall genomföras. Detta sammanhänger för det första med att arbetsrättsliga direktiv normalt endast anger minimikrav beträffande skydd för arbetstagare, men inte hindrar medlemsstaterna att anta en mer långtgående reglering. Direktiven lämnar även ”luckor” i regleringen för den nationella lagstiftaren att fylla ut (t ex avseende sanktioner). Vidare är den närmare innebörden av EU-rätten ofta oklar. Därmed har lagstiftaren, i avvaktan på klagande rättspraxis från EU-domstolen, möjlighet att tolka och definiera EU-rättens innehåll. Som en följd härav innefattar lagstiftningsprocessen vid genomförandet av EU-direktiv dels ”rättstillämpning” där EU-rättens krav skall tolkas, dels ett utrymme för nationella valmöjligheter. Inom ramen för detta kapitel är det inte möjligt att närmare utreda hur den svenska och den finska lagstiftaren utnyttjat detta utrymme.<sup>31</sup> En hypotes är dock att man varit benägen att göra så små ingrepp som möjligt i existerande lagstiftning, särskilt i frågor som kan sägas beröra vad som uppfattas som den nationella modellen.

Som exempel på denna strategi kan nämnas genomförandet av utstationeringsdirektivet (96/71/EG). Direktivet genomfördes i svensk rätt genom lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare. Ett av de viktigaste ändamålen med direktivet är att motverka social dumpning. Den metod som direktivet anvisar är dock en annan än den som traditionellt används i Sverige. Medan uppgiften att motverka låglönekonkurrens i Sverige traditionellt åvilat fackföreningarna, bygger direktivet på tanken att det är staten som skall fastställa vilka regler som skall gälla för arbetstagare som inte direkt omfattas av svensk lagstiftning och svenska kollektivavtal. Mot bakgrund härav är det inte förvånande att lagstiftaren valt en relativt minimalistisk strategi vid implementeringen av direktivet. Detta märks främst genom att lagstiftaren avstått från att utnyttja möjligheten att låta svenska kollektivavtal bli tillämpliga på arbetstagare som utstationeras till Sverige (med stöd av artikel 3 stycke 8 och 10), trots att Sverige vid förhandlingarna inför antagandet av direktivet aktivt hade medverkat

---

<sup>30</sup> C-407/98 Abrahamsson REG 2000, s I-5539 (ang positiv särbehandling vid tillsättning av professorer).

<sup>31</sup> Pernilla Lundblad, Arbetslivsinstitutet, bedriver för närvarande ett projekt som behandlar denna frågeställning.

till att denna möjlighet infördes (se ovan). I motiven angavs som skäl för detta bl a att det medel som arbetsmarknadens parter idag använder för att motverka social dumpning i Sverige, dvs att (under hot om stridsåtgärder) sluta kollektivavtal med utländska arbetsgivare, är tillräckligt för att hindra social dumpning på den svenska arbetsmarknaden.<sup>32</sup>

Som ett annat exempel kan pekas på det nu aktuella lagförslaget om genomförande av informations- och samrådsdirektivet (2002/14/EG).<sup>33</sup> I regeringens direktiv till utredningen framhölls särskilt att en utgångspunkt för utredningens analys och förslag skulle vara den särskilda ställning som kollektivavtalslutande parter har i Sverige, dvs i praktiken att ”värna den svenska modellen”. Den viktigaste frågan vid genomförandet av direktivet är om detta innebär att den primära förhandlingsskyldigheten (enligt 11–12 § MBL) skall utsträckas till att även omfatta fackliga organisationer på icke kollektivavtalsbundna arbetsplatser. Utredningens utgångspunkt är i denna del att det kan komma ifråga att utvidga den primära förhandlingsskyldigheten endast om det står helt klart att direktivet kräver detta. Denna utgångspunkt ligger väl i linje med regeringens direktiv till utredningen. Utredningens slutsats är att det inte är nödvändigt att utsträcka den primära förhandlingsskyldigheten till att gälla även på kollektivavtalslösa arbetsplatser (s 102).

Enligt vår mening är denna slutsats långt ifrån självklar. Utgångspunkten i direktivet är att samråd bör äga rum innan arbetsgivaren fattar beslut i vissa särskilt angivna frågor (artikel 4.2). Direktivet innehåller dock inte några uttryckliga regler om hur man på nationell nivå skall säkerställa att samråd kommer till stånd innan beslut fattas. Vid tolkningen av vilka krav som åvilar medlemsstaterna i detta avseende måste beaktas att

”formerna för information och samråd skall fastställas och genomföras i enlighet med nationell lagstiftning och den praxis för relationerna mellan arbetsmarknadens parter som finns i de enskilda medlemsstaterna på ett sådant sätt att ändamålet med detsamma säkerställs” (artikel 1.2).

Medlemsstaterna skall alltså säkerställa direktivets ändamålsenliga verkan (”*effet utile*”, jfr den franska språkversionen) i enlighet med nationell lagstiftning och praxis. Det ligger nära till hands att förstå hänvisningen till ”nationell praxis” – inte som en begränsning av medlemsstaternas skyldigheter enligt direktivet – utan som att den nationella praxisen skall utnyttjas för att direktivet skall uppnå ändamålsenlig verkan. Ett sådant synsätt ligger nära den allmänna EU-rättsliga principen om att sanktioner och processregler som används för att genomföra EU-rättsliga regler inte får vara mindre förmånliga än de som är kopplade till nationella krav av likartad natur (likvärdighetsprincipen).<sup>34</sup>

<sup>32</sup> SOU 1998:52, s 84 ff, särskilt s 90 och prop 1998/99:90, s 26 f.

<sup>33</sup> SOU 2004:85.

<sup>34</sup> Se t ex Nielsen, R (2003) *EUropæisk arbejdsret* s 429.

Det sätt på vilket man i Sverige säkerställer att samråd kommer till stånd innan arbetsgivaren fattar beslut är genom reglerna om primär förhandlingsskyldighet i MBL. Med den nyss framförda tolkningen skulle Sverige vara skyldigt att se till att denna nationella ”praxis” utsträcks till alla arbetsplatser som inte undantas eller kan undantas från direktivet (t ex företag med färre än 50 anställda). Enligt vår mening är denna tolkning av direktivet den mest sannolika. Den är dock inte given.

När tolkningen av direktivet på detta sätt är osäker kan den nationella lagstiftaren välja mellan åtminstone två handlingsalternativ. För det fall regering och riksdag önskar vara säkra på att direktivet genomförs korrekt bör reglerna om primär förhandlingsskyldighet göras tillämpliga även på kollektivavtalslösa arbetsplatser. Om, å andra sidan, regering och riksdag anser det angeläget att göra minsta möjliga ingrepp i den nuvarande ordningen kan man, till dess rättsläget klarläggs av EG-domstolen, luta sig mot utredningens förslag. I lagrådsremissen valde regeringen det senare alternativet (2005-02-24). Lagrådet har dock ansett att förslaget inte är tillräckligt för att fullständigt genomföra direktivet (2005-03-15).

#### *Inverkan på individuell respektive kollektiv arbetsrätt*

Hur har då genomförandet av direktiven påverkat den arbetsrättsliga lagstiftningen?

Det är i första hand inom den individuella arbetsrätten som genomförandet av de arbetsrättsliga direktiven har skett. Här har ett flertal speciallagar tillkommit i syfte att implementera EU-direktiv. För Sveriges del kan nämnas lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl, lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare och lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning. Vidare har arbetet med att revidera ett flertal centrala lagar i hög grad präglats av EU-perspektivet. Som exempel kan nämnas jämställdhetslagen och 1999 års diskrimineringslagar. Också ett flertal ändringar i anställningsskyddslagen har föranletts av EU-direktivet om företagsöverlåtelser och direktivet om arbetsgivares skyldighet att upplysa arbetstagare om de regler som gäller i anställningsförhållandet. Genom dessa lagar har en lång rad individuella rättigheter tillskapats som saknar motsvarighet i äldre rätt. I Finland har motsvarande reglering framförallt införts i arbetsavtalslagen och jämställdhetslagen. Dessutom har en särskild lag om utstationerade arbetstagare antagits.

Förändringarna har endast till en mindre del berört den kollektiva arbetsrätten. Företagsöverlåtelседirektivet och direktivet om kollektiva uppsägningar innehåller regler om information och samråd. Dessa medförde endast marginella förändringar i den svenska modellen för arbetstagarinflytande såsom detta framgår av MBL. Den svenska regleringen låg på detta område på en nivå som väl

svarade mot direktivens krav. I viss mån har dock genomförandet medfört en förstärkning av arbetstagarinflytandet på kollektivavtalslösa arbetsplatser. Det samma kan sägas om det nu aktuella förslaget till genomförande av direktivet om information och samråd (se ovan). Däremot har genomförandet av direktivet om europeiska företagsråd inneburit ökade möjligheter för internationellt arbetstagarinflytande.

### *Indirekt EU-påverkan på lagstiftningen*

Vid sidan om den påverkan som ligger i att Sverige och Finland genomfört arbetsrättsliga direktiv, kan man iaktta en sorts indirekt EU-påverkan där lagstiftningsåtgärder som berör arbetsrätten motiverats av antingen EU-reglering på andra politikområden eller som konsekvenser av en integrerad europeisk marknad.

Ett exempel på sådan indirekt EU-påverkan är regleringen av offentlig upphandling där det allt sedan EU-inträdet i Sverige pågått en debatt om vilket utrymme upphandlingsreglerna erbjuder för sociala överväganden och där lagstiftaren även gjort vissa försiktiga markeringar.<sup>35</sup>

Som en annan sådan indirekt EU-påverkan kan man möjligen lyfta fram den svenska lagstiftarens ökade intresse för lönebildningen.<sup>36</sup> Frågor om lönebildning och konfliktåtgärder har traditionellt uppfattats som arbetsmarknadsparternas ansvar. Lönebildningen fungerade under 1980- och 1990-talen inte tillfredsställande. Sverige hade högre nominella löneökningar än omvärlden, vilket drev upp inflationen och urholkade reallönerna. Trots löneökningar i storleksordningen 150 procent steg reallönerna inte alls mellan 1980 och 1995. För att rädda sysselsättningen tvingades Sverige till devalveringar, som i sin tur drev upp inflationstakten. I syfte att förbättra möjligheterna att kombinera måttfulla höjningar av reallönerna med låg arbetslöshet och stabila priser infördes år 2000 nya regler om medling. De nya reglerna kan även ses som en förberedande åtgärd inför en då planerad anslutning till EMU. Genom lagändringen infördes ett nytt Medlingsinstitut. Institutet skall inte bara medla mellan parterna på arbetsmarknaden utan även ”verka för en väl fungerande lönebildning”. Institutet har i förhållande till sin föregångare givits vidgade befogenheter. Institutet kan, även utan parternas samtycke, utse en medlare inför hotande konflikter och kan under vissa förhållanden skjuta upp varslade åtgärder (46–53 §§ MBL). Arbetsmarknadens parter kan undvika inblandning från Medlingsinstitutet genom att träffa avtal om vissa procedurer för samarbetet vid avtalsförhandlingar. Sådana avtal har träffats för stora delar av arbetsmarknaden.

---

<sup>35</sup> Se text SOU 2001:31, Mera värde för pengarna. Slutbetänkande av Upphandlingskommittén (2001), särskilt bilaga 3, ”Sociala hänsyn vid offentlig upphandling” s 441-457

<sup>36</sup> Se vidare Nyström, B (2000) I *Normativa Perspektiv Festskrift till Anna Christensen* s 318 ff.

## 4.2 EU:s påverkan på nationella kollektivavtal och kollektivavtalssystem

### *Kollektivavtalssystemets allmänna utveckling*

Trots att den arbetsrättsliga lagstiftningen har ökat i omfattning är kollektivavtal alltjämt i både Finland och Sverige det viktigaste instrumentet för reglering av löner och andra anställningsvillkor. De svenska kollektivavtalen innehåller en närmast heltäckande reglering av de olika frågor som kan uppkomma i ett anställningsförhållande och man räknar med att drygt 90 procent av arbetstagarna omfattas av kollektivavtal. Den tydligaste förändringen av kollektivavtalssystemet under de senaste decennierna är en ökad decentralisering. Denna decentralisering tar sig huvudsakligen två uttryck. För det första har betydelsen av förhandlingar mellan centralorganisationerna på nationell nivå minskat i betydelse. För det andra har innehållet i de nationella branschavtalen förändrats i riktning från detaljreglering mot ram- eller processavtal med större utrymme för reglering på företagsnivå. Regleringen kan här ske mellan arbetsgivaren och antingen lokala fackliga representanter eller direkt med berörda arbetstagare, möjligen biträdda av fackliga representanter. Bland de frågor som idag i högre grad än tidigare hanteras på företagsnivå kan nämnas lön och arbetstid. Dessa tendenser torde vara starkast på tjänstemannaområdet. Förhandlingarna på företagsnivå sker genomgående under fredsplikt. Denna utveckling tycks ha vuxit fram helt oberoende av närmandet till EU. Också i Finland gör sig samma utveckling gällande även om decentraliseringen av lönesättningen inte kommit lika långt som i Sverige.

### *Direkta konsekvenser av arbetsrättsliga direktiv*

Kollektivavtalens innehåll har inte i någon högre grad kommit att ändras som en direkt följd av EU-arbetsrättsliga direktiv.

De enda EU-arbetsrättsliga direktiv som givit direkt avtryck i form av förändringar av existerande kollektivavtal torde vara deltidsdirektivet och visstidsdirektivet.<sup>37</sup> Direktiven förbjuder diskriminering av deltidsarbetande och arbetstagare med tidsbegränsad anställning i fråga om anställningsvillkor. På den svenska arbetsmarknaden var det tidigare vanligt med kollektivavtal som föreskrev skillnader i anställningsvillkor i synnerhet mellan heltids- och deltidsanställda, men även arbetstagare med tidsbegränsade anställningar särbehandlades. Det allmänna löne- och förmånsavtalet (ALFA) på statens område var överhuvudtaget inte tillämpligt på arbetstagare vars anställning omfattade mindre än 40 procent av heltid. Motsvarande avtal, fast med andra procenttal eller med angivande av ett lägsta antal timmar, förekom även på den privata sektorn av arbetsmarknaden.

---

<sup>37</sup> Det kan noteras att dessa direktiv framförhandlats mellan arbetsmarknadsparterna på europeisk nivå och därefter getts lagstiftningsstatus. Ang. visstidsdirektivets tillkomst och innehåll se Vigneau C m fl (1999) *Fixed-term work in the EU – A European Agreement against discrimination and abuse*.

Det sk AB 98 med allmänna bestämmelser för landstingens och kommunernas avtalsområden delade in arbetstagarna i två förmånsgrupper, där de som tillhörde grupp 2, dvs arbetstagare med mindre än 40 procent av heltid eller med en tidsbegränsad anställning på mindre än tre månader, undantogs från en rad förmåner. Det var också vanligt deltidсанställda och arbetstagare med tidsbegränsade anställningar inte fick rätt till tilläggs pension på samma villkor som heltidsarbetande och tillsvidareanställda. Dessa avtal har i samband med genomförandet av de båda direktiven varit föremål för förhandlingar mellan parterna vilka i betydande utsträckning resulterat i förbättrade villkor för deltidсанställda och arbetstagare med tidsbegränsad anställning.<sup>38</sup>

#### *Nationellt genomförande av EU-direktiv genom kollektivavtal*

Som framgått ovan diskuterades inför EU-medlemskapet ingående om det var möjligt att genomföra direktiv genom kollektivavtal av svensk-dansk typ. Det centrala problemet här är att det av tidigare praxis från EG-domstolen följer att kollektivavtal visserligen får användas som metod för att genomföra direktiv, men att detta förutsätter att kollektivavtalen omfattar alla arbetstagare i landet. Detta är inte fallet i Sverige och Danmark. Sverige ansåg sig genom skriftväxlingen med Flynn (se ovan) ha fått garantier för att det skulle vara möjligt att genomföra EU-direktiv genom kollektivavtal av svensk typ. Det är omdiskuterat i vilken utsträckning Flynn's garantier är rättsligt hållbara. Frågan skall inte närmare behandlas här.<sup>39</sup>

Möjligheten till kollektivavtalslösningar som alternativ eller komplement till lagstiftning diskuterades redan i samband med genomförandet av direktivet om företagsråd. Någon avtalsreglering kom dock inte till stånd. Istället fick lagstiftning genomföras.<sup>40</sup> I samband med genomförandet av deltid- och visstidsdirektiven gjorde regeringen stora ansträngningar att förmå parterna att träffa avtal i frågan. Någon avtalsreglering kom inte heller denna gång till stånd.<sup>41</sup> Trots att Sverige i medlemskapsförhandlingarna lade stor vikt vid möjligheten att genomföra arbetsrättsliga direktiv genom kollektivavtal har man alltså inte ens prövat denna genomförandemetod, varken med eller utan kompletterande lagstiftning.

I detta sammanhang kan en jämförelse med situationen i Danmark vara på sin plats. Ett centralt och genomgående tema i den danska arbetsrättsliga diskussionen under 1990-talet har just varit hur EU:s arbetsrätt skall infogas i den danska modellen. När det gäller direktiv som rör anställningsvillkor har med tiden ett förfaringsätt utvecklats där arbetsmarknadens parter i ett första skede träffar de kollektivavtal som behövs för att genomföra direktivet inom deras

<sup>38</sup> Ahlberg, K i Andersen, S K (red) (2003) *EU og det nordiske spil om lov og aftale* s 33 ff.

<sup>39</sup> Se t ex Nyström, B (2002) *EU och arbetsrätten* (3 uppl.) s 66 ff.

<sup>40</sup> SOU 1995:115, s 27.

<sup>41</sup> Ahlberg, K i Andersen, S K (red) (2003) *EU og det nordiske spil om lov og aftale* s 33 ff.



respektive områden. Därefter kompletterar lagstiftaren kollektivavtalsregleringen i syfte att garantera direktivets genomslag på arbetsplatser som inte täcks av kollektivavtal. Tanken att EU-direktiv i Danmark kan genomföras genom kollektivavtal utan kompletterande lagstiftning tycks numera ha övergivits. Flera lagtekniska modeller har utnyttjats för denna typ av kompletterande lagstiftning. I flera fall har sk semidispositiv lagstiftning antagits, dvs lagar som det är möjligt att avvika från genom kollektivavtal. Det förutsätts därvid att kollektivavtalen uppfyller direktivens krav. Sådan lagstiftning har t ex använts vid genomförande av arbetstids- och visstidsdirektivet. Vid genomförandet av deltidssdirektivet användes istället en annan teknik. Man valde då att anta en särskild lag genom vilka de viktiga kollektivavtalen gavs *erga omnes* effekt.<sup>42</sup> Genom det sätt på vilket EU:s arbetsrättsliga direktiv har genomförts i Danmark har arbetsmarknadens parter, till skillnad mot i Sverige, kunnat utöva ett starkt gemensamt inflytande över hur den arbetsrättsliga lagregleringen skall utformas.

Man kan ställa frågan vilka skäl det finns för arbetsmarknadens parter att genomföra direktiv genom kollektivavtal, eventuellt kompletterade med lagstiftning. Det viktigaste skälet är att parterna därigenom kan få kontroll över hur reglerna utformas och används. Här kan en skillnad mellan Danmark och Sverige framhållas. Genom att ta in bestämmelser i kollektivavtal kommer tvister om reglernas tillämpning i Danmark att lösas genom ”*det fagretlige system*”, dvs genom förhandlingar och ytterst genom *faglig voldgift* (skiljenämnd) eller vid Arbejdsretten. Tvister om tolkning av lag handläggs däremot vid de allmänna domstolarna, utan krav på föregående förhandlingar. I Sverige förhåller det sig inte på detta vis. Här handläggs tvister genom Sveriges motsvarighet till ”*det fagretlige system*” (dvs kollektiva tvisteförhandlingar och talan vid Arbetsdomstolen) så fort en rättstvist uppkommer mellan arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av samma kollektivavtal, oavsett om tvisten rör kollektivavtal, individuella avtal eller lag. Mot bakgrund härav är incitamentet att sluta avtal större för parterna i Danmark än i Sverige.

Emellanåt möter man tanken att ”det är väl ingen idé att träffa kollektivavtal med samma innehåll som direktivet”. Från arbetsgivarhåll kan man lägga till att eftersom direktiven är minimidirektiv kan anpassning av dessa enbart gynna arbetstagersidan. Dessa argument är, enligt vår mening, delvis felaktiga. De arbetsrättsliga direktiven är visserligen tvingande, men reglerna har oftast fått en påtagligt abstrakt utformning. Således tillåts t ex enligt deltidssdirektivet att deltidsanställda missgynnas i fråga om anställningsvillkor om det finns objektiva skäl för detta (klausul 4). Vad som avses med objektiva skäl belyses inte i direktivet. Det är uppenbart att om arbetsmarknadens parter i kollektivavtal ger uttryck för en gemensam syn på vad som utgör objektiva skäl för särbehandling,

---

<sup>42</sup> Se t ex Nielsen, R (2002) *Europeanization of Nordic Labour Law*, Scandinavian Studies in Law vol. 43 s 51 ff.

så kommer detta att tillmätas betydelse av domstolar som har att pröva frågan. Från rent nationell rätt känner vi många exempel på att domstolarna tar hänsyn till kollektivavtalspraxis vid konkretisering av tvingande men abstrakt utformade rättsregler (t ex i fråga om arbetstagarbegreppet och vilka kontrollåtgärder mot anställda som tillåts enligt god sed). Genom det inflytande som parterna kan ha vid konkretisering av tvingande men abstrakta regler blir gränsen mellan vad som är tvingande och vad som är dispositivt mindre tydlig än vad vi är vana att föreställa oss.

### *Kollektivavtal som spärr mot låglönekonkurrens. Stridsåtgärder*

Ett grundläggande arbetsrättsligt problem är att arbetsrättsliga skyddsregler orsakar kostnader för företagen. Företag som tillämpar lägre skyddsnivåer kan därigenom skaffa sig konkurrensfördelar. Vidare antas att förekomsten av företag som tillämpar låga löne- eller skyddsnivåer gör det svårt för andra företag att bibehålla eller höja skyddsnivån för sina arbetstagare. Mot bakgrund av detta är det en central fråga hur arbetsrättslig skyddsreglering skall göras tillämplig på ett sådant sätt att vissa arbetsgivare (företag) inte tillåts skaffa sig konkurrensfördelar genom att tillämpa lägre skyddsnivåer.

Det är en utbredd uppfattning i Europa att en lägsta löne- och skyddsnivå skall upprätthållas av alla arbetsgivare i en bransch, oavsett om dessa har slutit kollektivavtal eller inte. Metoderna för att uppnå detta resultat varierar dock. Vanligen sker detta genom att kollektivavtal görs tillämpliga på alla arbetstagare i en bransch. I de skandinaviska länderna upprätthålls denna funktion genom att fackföreningarna, under hot om stridsåtgärder, träffar hängavtal med arbetsgivare som inte tillhör någon arbetsgivarorganisation. Att fackföreningarna skall ha denna uppgift har stark förankring i den svenska lagstiftningen. Mot denna bakgrund anses det vara ett legitimt fackligt intresse att säkerställa att kollektivavtal omfattar alla företag i branschen. Samtidigt finns en gräns för när strävanden att motverka social dumpning går längre än syftet att åstadkomma konkurrensneutralitet mellan företag och slår över i ren protektionism. Det är dock oklart exakt var denna gräns går.

I det svenska systemet med fackföreningar som har till uppgift att vaka över löne- och skyddsnivåer på arbetsmarknaden är en vidsträckt rätt att vidta stridsåtgärder mot arbetsgivare som står utanför kollektivavtalssystemet av central betydelse.

När det gäller omfattningen av rätten att vidta stridsåtgärder i icke-kollektivavtalsreglerade förhållanden kan man under det senaste decenniet iaktta en viss förskjutning i den rollfördelning som traditionellt upprätthållits mellan lagstiftare, domstolar och arbetsmarknadens parter.

Rätten att vidta fackliga stridsåtgärder garanteras i 2 kap 17 § regeringsformen. Enligt bestämmelsen får rätten att vidta stridsåtgärder begränsas genom

lag eller avtal. Den främsta lagstadgade begränsningen återfinns i 41 och 42 § MBL, vilka behandlar den fredsplikt som följer av kollektivavtal. Beträffande stridsåtgärder mot icke-kollektivavtalsbundna arbetsgivare finns endast några få bestämmelser. En sådan regel är förbudet mot stridsåtgärder mot enmans- och familjeföretag (41 b § MBL). Trots återkommande diskussioner har lagstiftaren i övrigt avstått från att närmare ange gränserna för vilka stridsåtgärder som är tillåtna.<sup>43</sup> Någon motsvarighet till de regler som finns i andra länder om att stridsåtgärder skall ha rimligt fackligt syfte eller att åtgärden skall stå i rimlig proportion till syftet har inte införts.<sup>44</sup> Istället har lagstiftarens utgångspunkt – alltsedan mitten av 1930-talet varit att det i första hand är en uppgift för arbetsmarknadens parter att ta sitt ansvar för att rätten att vidta stridsåtgärder inte missbrukas. Ytterst har dock statsmakterna ansett sig berättigade att tillgripa lagstiftning för att avbryta pågående stridsåtgärder. Denna möjlighet har dock utnyttjats mycket sparsamt.<sup>45</sup>

Även den svenska Arbetsdomstolen har – med något undantag<sup>46</sup> – varit påtagligt försiktig med att utveckla principer som begränsar möjligheterna för arbetsmarknadens parter att tillgripa stridsåtgärder i icke-kollektivavtalsreglerade förhållanden.<sup>47</sup> Denna linje är väl förenlig såväl med regeringsformens stadgande att rätten att tillgripa stridsåtgärder får begränsas endast med stöd av lag eller kollektivavtal, som med den uppgiftsfördelning mellan lagstiftaren och arbetsmarknadens parter som lagstiftaren givit uttryck för. Kontrasten är slående till den fredspliktsvänliga linje domstolen traditionellt upprätthållit när kollektivavtal gällt mellan parterna.<sup>48</sup>

I Finland har högsta domstolen i rättspraxis försiktigt introducerat en sk allmän fredsplikt, som innebär att stridsåtgärder som har ett otillåtet syfte eller vidtas på ett sätt som uppsåtligt syftar till att förorsaka skada på person eller egendom kan vara förbjuden också under så kallad avtalslös period. Påföljden kan i dessa fall vara skadestånd. I övrigt är det framförallt stridsåtgärder som riktas mot gällande avtal som är förbjudna under pågående avtalsperiod.

Att uttrycka saken så att stridsåtgärder vilka inte är förbjudna även är accepterade vore oriktigt. En rimligare historiebeteckning är att lagstiftaren har avstått från att ingripa så länge arbetsmarknadens parter inte missbrukar det förtroende

---

<sup>43</sup> Se t ex prop 1999/2000:32 och 1999/2000:AU5. För en översikt av äldre diskussionen, se SOU 1988:49, s 151 ff.

<sup>44</sup> Se t ex Nyström, B (1997) i *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 1997 nr 3, s 17 ff.

<sup>45</sup> Se t ex Sigeman, T (1997) i Schmidt, *Facklig arbetsrätt* s 246 f.

<sup>46</sup> Se framförallt AD 1989 nr 120 .

<sup>47</sup> Se t ex AD 1986 nr 113, AD 1989 nr 143 och 1993 nr 15. Se även AD 1980 nr 94 där domstolen godtog att arbetsgivare som stridsåtgärd innehöll förfallen lön. Domen föranledde riksdagen att förbjuda sådana stridsåtgärder (41 a § MBL). Departementschefen betonade att detta inte skulle ses som något avsteg från principen att utformningen av stridsåtgärder är parternas sak (prop 1983/84:165, s 14 ff.).

<sup>48</sup> Se t ex AD 1980 nr 15. Se vidare t ex Göransson, H (1988) *Kollektivavtalet som fredspliktsinstrument* s 392 ff.

dessa har givits. Det är således fråga om en självreglering av den typ som förekommer även inom andra sektorer av samhället. Det måste också framhållas att arbetsmarknadens parter i sin praktiska gärning väsentligen levt upp till detta förtroende.<sup>49</sup> Det förekommer flera arrangemang vilka syftar till att undvika missbruk av rätten att tillgripa stridsåtgärder. Här är tillräckligt att peka på huvudavtalet mellan SAF och LO som begränsar vissa typer av stridsåtgärder och att rätten att besluta om stridsåtgärder enligt fackförbundens stadgar normalt är förbehållen förbundens centrala ledning.<sup>50</sup> Också i Finland finns avtalsreglering om spelreglerna i konfliktsituationer.

Arbetsmarknadens parter har alltså både i Sverige och i Finland de facto åtnjutit ett slags immunitet mot rättslig kontroll över användningen av stridsåtgärder.

Denna immunitet har genom europeiseringen av svensk arbetsrätt i viss mån genombrutits på två sätt.

Av artikel 11 Europakonventionen följer vissa, om än snäva, begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder mot oorganiserade arbetsgivare. Artikel 11 skyddar inte bara den positiva föreningsrätten, utan även i någon mån den negativa föreningsrätten. Till exempel torde en stridsåtgärd som direkt syftar till att tvinga in en arbetsgivare i en arbetsgivarorganisation strida mot konventionen och därmed mot svensk lag.<sup>51</sup> Frågan kan bli föremål för domstolsprövning.

Vidare är det en omdiskuterad fråga om 42 § tredje stycket MBL och övriga bestämmelser i den sk lex Britannia kan tänkas stå i strid med reglerna om fri rörlighet för framförallt tjänster i EG-fördraget. Regleringen innebär i korthet följande. Av AD 1989 nr 120 följer att fackliga stridsåtgärder i syfte att *undantränga eller ändra ett redan existerande kollektivavtal* på en arbetsplats är otillåtna, och detta även om angriparen inte är kollektivavtalsbunden (Britannia-principen). Genom en ändring i 42 § MBL har lagstiftaren klargjort att denna princip inte är tillämplig när en fackförening vidtar stridsåtgärder med anledning av arbetsförhållanden på vilka MBL inte är direkt tillämpliga, t ex i det fall då ett utländskt företag skickar personer till Sverige för att tillfälligt utföra arbete här i landet. I dessa fall får fackföreningen utan hinder av Britannia-principen vidta stridsåtgärder för att undantränga det kollektivavtal som redan gäller hos arbetsgivaren.

I det intermistiska beslutet i målet mellan det lettiska byggföretaget Laval un Partneri Ltd mot Byggnadsarbetareförbundet och Elektrikerförbundet (AD 2004 nr 111) ger AD uttryck för tanken att lex Britannia normalt inte strider mot reglerna om fri rörlighet för tjänster, men att frågan måste bedömas mot bak-

---

<sup>49</sup> Se t ex Thörnqvist, C (2000) "Strejker på 2000-talet – ett historiskt och internationellt perspektiv" i Tegle, S *Har den svenska modellen överlevt krisen?* s 32 ff

<sup>50</sup> Se vidare t ex SOU 1984:19, s 9 ff.

<sup>51</sup> Europadomstolens avgöranden 1996-04-25 och 1998-07-30 i mål mellan Torgny Gustafsson och Sverige samt AD 1998 nr 17.

grund av bl a de avtalskrav som den angripande parten ställer. Om dessa är alltför långtgående för att rymmas inom syftet att motverka social dumpning kan en utländsk företagare få till stånd en domstolsprövning av saken.

På detta sätt har den immunitet mot rättslig kontroll som arbetsmarknadens parter tidigare åtnjutit i viss mån genombrutits. Den rättsliga kontrollen kommer dock inte i sista hand att utövas av vare sig den svenska riksdagen eller den svenska Arbetsdomstolen, utan istället av EG-domstolen i Luxemburg och Europadomstolen i Strasbourg. Det måste dock i detta sammanhang understrykas att hittillsvarande rättspraxis från dessa domstolar inte motsäger att det är en legitim uppgift för fackföreningar att motverka social dumpning genom att vaka över villkoren på arbetsmarknaden i dess helhet och inte bara direkt tillvarata sina medlemmars intressen genom att påverka anställningsvillkoren för dessa. Domstolarnas övervakning tycks begränsa sig till att kontrollera att fackföreningarna inte missbrukar den befogenhet som de i detta avseende traditionellt har haft.

I Finland har frågan om stridsrättens förhållande till europeiseringen främst ställts på sin spets i form av en diskussion om huruvida skadeståndsansvar kan uppstå för facket då en stridsåtgärd riktar sig mot EG-rättens regler om fri rörlighet för arbetstagare, fri etableringsrätt och fri rörlighet av tjänster. Inom sjöfarten har frågan varit uppe till prövning i rättspraxis. Till dags dato har arbetsgivarsidan inte haft framgång med dylika käromål.

## 5. Domstolarna och EU-arbetsrätten<sup>52</sup>

### 5.1 Tolkning och tillämpning av genomförda direktiv. EU-konform tolkning

Domstolarna i Sverige och Finland har i första hand kommit i kontakt med EU:s arbetsrätt vid tolkning och tillämpning av nationell lagstiftning som genomför arbetsrättsliga direktiv. När domstolarna tillämpar nationell rätt är dessa skyldiga att tolka den nationella rätten mot bakgrund av direktivets ordalydelse och syfte för att uppnå det resultat som avses i direktivet (sk EU-konform tolkning).

I Sverige är det i första hand Arbetsdomstolen som haft att tolka och tillämpa EU:s arbetsrätt. Arbetsdomstolen har i ca 20 mål prövat frågor som berör företagsöverlåtelsedirektivet. Vidare har domstolen i ca 15 mål haft att behandla lika löns- och likabehandlingsdirektiven. Även vid sidan om mål om företagsöverlåtelse och jämställdhet har domstolen i viss utsträckning kommit att tolka eller åtminstone beröra andra direktiv, t ex mödraskyddsdirektivet<sup>53</sup> och föräldraledighetsdirektivet. Arbetsdomstolen har i dessa mål i hög grad beaktat bakomliggande direktiv såsom dessa tolkas i EG-domstolen praxis. Det rättskälle-

---

<sup>52</sup> Följande avsnitt utgör en sammanfattning av vår uppsats ”Finska och svenska domstolar som arbetsrättsliga gemenskapsdomstolar” (under utgivning).

<sup>53</sup> Direktiv 92/85/EEG, se AD 1999 nr 51.

material som domstolen arbetar med har härigenom fått en ny och mer internationell prägel. Domarna innehåller ofta fylliga redovisningar och analyser av EG-domstolens praxis. Det tycks som domstolen i mål med EU-rättslig anknytning har en större benägenhet att hänvisa till den rättsvetenskapliga litteraturen än i andra typer av tvister (t ex hänvisar domstolen till Birgitta Nyströms EU och arbetsrätten i bl a AD 1999 nr 103) . Det är heller inte ovanligt att domstolen refererar till nordisk och engelskspråkig litteratur, t ex Ruth Nielsens framställningar om EU-arbetsrätt (t ex AD 1997 nr 96 och AD 1999 nr 103). Längst i detta avseende går domstolen i AD 2002 nr 45.

Den finska Arbetsdomstolen har en mer begränsad kompetens än sin svenska motsvarighet.<sup>54</sup> Den finska Arbetsdomstolen har inte behörighet att tillämpa vare sig arbetsavtalslagen (2001:55) eller jämställdhetslagen (1986:609). Däremot kan allmänna domstolar i mål när de skall tillämpa allmängiltiga kollektivavtal med stöd av arbetsavtalslagens regler begära ett tolkningsbesked från finska AD om hur kollektivavtalet skall tolkas. Finska AD:s behörighet gäller alltså frågor som rör kollektivavtal på den privata och de offentliga sektorn. Det förhållandet att kollektivavtalen också reglerar typiska ”arbetsavtalsfrågor” gör dock att finska AD i praktiken kan komma att behandla många frågor som kanske inte primärt kan betecknas som typiska kollektivavtalsfrågor. Den EU-rättsliga dimensionen i finska AD:s praxis aktualiseras framförallt i form av frågor om huruvida kollektivavtalsregleringen uppfyller de krav som EU-regleringen ställer. Uppfyller kollektivavtalens löne- och andra bestämmelser kraven på att vara icke diskriminerande? Uppfyller de förfaranden som tillämpas vid överlåtelse av rörelse EU-rättens krav etc? Första steget i en sådan prövning är naturligtvis att slå fast vad en riktig tolkning av EU-rätten innebär och huruvida man genom EU-konform tolkning kan uppnå överensstämmelse mellan EU-direktiv och bestämmelser i enskilda kollektivavtal.

Den finska Högsta domstolen har i mål om verksamhetsövergång systematiskt använt sig av och hänvisat till EG-domstolens rättspraxis. Vid en granskning av HD:s praxis finns det skäl att understryka att eftersom domstolen är tredje instans rörde de mål som behandlades i domstolen under senare hälften av 1990-talet ofta händelser som inträffat innan företagsöverlåtelsedirektivet hade genomförts i finsk rätt.<sup>55</sup> I mål som rör tiden efter den 1 januari 1994 hänvisar domstolen dock systematiskt till direktivet och dess tolkningsverkan på finsk rätt.<sup>56</sup> Så gör även lägre rättsinstanser. EU-rätten används dock sällan som tolkningsunderlag eller stöd vid en diskussion om allmänna frågor. När finska HD 2004:103 gav ett principiellt prejudikat om likabehandlingsprincipens tillämpning enligt finska arbetsavtalslagen valde man att överhuvudtaget inte hänvisa till EU-rätten, trots

---

<sup>54</sup> Se Sigeman, T (2004) i *Svensk Juristtidning* 2004, s 564.

<sup>55</sup> Se finska HD 1996:142, HD1997:30 och HD 1997:105.

<sup>56</sup> Se finska HD 1999:48 a, HD 1999:69, HD 1999:70, HD 1999:71 HD 2000:7, HD 2001:12, HD 2001:44, HD 2001:48, HD 2001:49, HD 2001:72 och HD 2002:54.

att diskrimineringsförbuden i ett flertal direktiv grundar sig på en likabehandlingsprincip.<sup>57</sup>

## 5.2 Förhandsavgörande

### *Inledning*

Enligt artikel 234 EG är EG-domstolen behörig att meddela förhandsavgöranden bl a om tolkningen av fördraget och sekundär EG-rätt (t ex direktiv). När en fråga om tolkning av fördraget eller sekundär rätt uppkommer vid en nationell domstol och denna anser att beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken *får* den nationella domstolen begära att EG-domstolen meddelar förhandsavgörande. Om frågan uppkommer i domstolar som är slutinstanser *skall* dessa begära förhandsavgöranden. Medan de lägre instanserna kan välja att begära förhandsavgörande, är det alltså obligatoriskt för slutinstanser att inhämta sådant besked.<sup>58</sup> Generellt har man både i Finland och Sverige varit förhållandevis restriktiv med att inhämta dylika besked.<sup>59</sup>

### *Svenska erfarenheter*

Det har i litteraturen ofta framhållits att den svenska Arbetsdomstolen varit restriktiv med att inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen.<sup>60</sup> Domstolen har vid flera tillfällen avslagit begäran från ena parten att förhandsavgörande skall inhämtas (t ex AD 1995 nr 134) och har endast vid ett tillfälle begärt förhandsavgörande från EG-domstolen (AD 1998 nr 66). Därutöver har Högsta domstolen, Stockholms tingsrätt och Överklagandenämnden för högskolan begärt förhandsavgörande om EU:s arbetsrätt i var sitt fall.<sup>61</sup> Man kan ställa frågan hur Arbetsdomstolen går tillväga när den bedömer om förhandsavgörande skall inhämtas eller ej.

Av EG-domstolens praxis följer att slutinstanser kan underlåta att inhämta förhandsavgörande när *tolkningen av EU-rätten inte är nödvändig för att avgöra*

---

<sup>57</sup> Se Nielsen, R (1992) *Arbejdsgiverens ledelseret i EF-retlig belysning. Studier i EF-rettens integration i dansk arbejdsret*.

<sup>58</sup> Se om skyldigheten att begära förhandsavgörande t ex mål 283/81, CILFIT [1982] ECR 3415 och mål C-99/00 Lyckeskog REG 2002 s 4839.

<sup>59</sup> Sankari, S (2003) tecknar i artikeln ”EU law in Finland and Sweden: A survey of the preliminary references, national jurisprudence and legal integration”, *Europarättslig tidskrift* 2003 s 508–534 en god bild av hur praxis i Finland och Sverige sett ut åren 1995–2001. Se även Bernitz, U (2005) ”Kommissionen ingriper mot svenska sista instansers obenägenhet att begära förhandsavgöranden”, *Europarättslig tidskrift* 2005 s 109 ff.

<sup>60</sup> Se t ex Bernitz, U & Kjellgren, A (1999) *Europarättens grunder* s 152; Eliasson, D m fl (1998) i *Svensk Juristtidning* 1998 s 219 f, samt Karlsson, K & Hägglund, F (1999) i *Europarättslig tidskrift* 1999 s 457 f.

<sup>61</sup> Mål C-441/99 Gharehvaran REG 2001 s I-7687; mål C-321/97 Wåkerås-Andersson REG 1999 s I-3551 respektive mål C-407/98 Abrahamsson REG 2000 s I-5539. Se även Efta-domstolens dom E/95 Samuelsson, dom 1995-06-10, där Varbergs tingsrätt begärde ”förhandsavgörande” från Efta-domstolen.

*målet*. I AD 1997 nr 69 anger domstolen att man i allmänhet bör undvika att inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen i en fråga som inte under alla förhållanden är av avgörande betydelse för den slutliga utgången i målet. Domstolen tycks därför söka efter möjligheter att avgöra tvister med stöd av andra regler än ”oklara EU-rättsliga regler”. Det kan här påpekas att den fråga som AD begärde förhandsavgörande om i AD 1998 nr 66 visade sig inte vara avgörande för utgången i målet när detta slutligen avgjordes. Målet rörde lönediskriminering och arbetsgivarsidan invände bl a att de barnmorskor som ansåg sig diskriminerade inte hade lägre lön än den manliga klinikingenjören (eftersom man skulle ta hänsyn bl a till att de hade kortare arbetstid). I sitt förhandsavgörande underkände EG-domstolen arbetsgivarsidans invändning och arbetsgivaren frånföll därför denna. När målet slutligen avgjordes ogillades JämO:s talan på annan grund (med hänvisning till ålderskillnaderna mellan klinikingenjören och de båda barnmorskorna, arbetsmarknadssituationen och till att landstinget visat att löneskillnaderna inte hade samband med arbetstagarnas könstillhörighet). I efterhand kan man alltså konstatera att den fråga som AD ställde till EG-domstolen inte var nödvändig för att avgöra tvisten. Fallet illustrerar hur svårt det kan vara att på förhand bedöma vilka frågor som slutligen kommer att vara avgörande för ett måls utgång.

Ett annat fall när det är möjligt att undvika tillämpning av oklara EU-rättsliga regler är då nationell rätt har ett vidare tillämpningsområde än EU-rätten. I sådana fall kan målet avgöras på grundval av nationell rätt, utan att det är nödvändigt för domstolen att tolka EU-rätten (AD 2001 nr 76).

En annan typ av mål där det är möjligt för nationella domstolar att underlåta att inhämta förhandsavgöranden är när den aktuella frågan är sådan att den skall avgöras av den nationella domstolen. Det inte är ovanligt att det av EG-domstolens praxis följer att vissa frågor som rör tolkningen av EU-rätt skall avgöras av de nationella domstolarna trots att det är fråga om rättsfrågor snarare än sakfrågor. Således följer av EG-domstolens praxis, och numera även av företagsöverlåtelsedirektivet, att arbetstagarbegreppet vid tillämpning av direktivet skall tolkas så att det omfattar de personer som är skyddade som arbetstagare enligt nationell rätt.<sup>62</sup> Frågan om vilka som omfattas av direktivet skall därför bedömas av de nationella domstolarna med ledning av nationell rätt. På liknande sätt har domstolen i tidigare praxis betonat att det ankommer på den nationella domstolen att med beaktande av de sk Spijkers-kriterierna göra den helhetsbedömning av om omständigheterna i målet är sådana att en övergång av verksamhet är för handen.<sup>63</sup> Av EG-domstolens praxis följer även att det vid prövningen av om

---

<sup>62</sup> Se t ex mål 105/84 Danmols [1985] ECR 2639.

<sup>63</sup> Se t ex mål 24/85 Spijkers [1986] ECR 1119; mål 101/87 Bork [1988] ECR 3057; mål 209/91 Rask [1992] ECR s I-5755. I senare praxis förekommer att domstolen uttryckligen uttalat att en viss transaktion utgjort en övergång i direktivets mening, se t ex mål C-172/99 Liikenne REG 2001 s I-745.



indirekt diskriminering förekommit är en uppgift för de nationella domstolarna att pröva om de åberopade grunderna är godtagbara, liksom om de givna förklaringarna till arbetsgivarens lönepraxis motsvarar verkliga behov hos arbetsgivaren samt om de är adekvata och nödvändiga för att uppnå det eftersträlvade resultatet. Exempler visar att EG-domstolen i viss mån upprätthåller en sorts subsidiaritetsprincip i den meningen att tolkning av vissa rättsbegrepp skall göras av de nationella domstolarna. Till den del rättsfrågan vid tvister hänförs sig till sådana rättsbegrepp behöver inte de nationella slutinstanserna begära förhandsavgöranden. Argumentet har framförts av den svenska Arbetsdomstolen i AD 1995 nr 134, AD 2001 nr 13 och AD 2002 nr 15.

Vidare följer av EG-domstolens praxis att en nationell högsta instans normalt inte är skyldig att begära förhandsavgörande innan interimistiskt beslut meddelas.<sup>64</sup> Någon skyldighet för den svenska Arbetsdomstolen att inför det interimistiska beslutet i AD 2004 nr 111 inhämta förhandsavgörande förelåg därför inte. Istället hade domstolen att vid beslutet självständigt tillämpa EU-rätten.

Slutligen kan den nationella domstolen enligt de sk CILFIT-kriterierna,<sup>65</sup> underlåta att begära förhandsavgörande om (1) den aktuella gemenskapsrättsliga bestämmelsen redan har blivit föremål för en tolkning av EG-domstolen (*acte éclairé*) eller om (2) den korrekta tolkningen av gemenskapsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel (*acte clair*). Beträffande den senare frågan följer av EG-domstolens praxis att de nationella domstolarna skall beakta gemenskapsrättens särdrag, de särskilda svårigheter som dess tolkning innebär (bl a att gemenskapsrättens bestämmelser är avfattade på flera språk och att de olika språkversionerna är lika giltiga) samt risken för skiljaktigheter i rättspraxis inom gemenskapen. För att underlåta att begära förhandsavgörande måste den nationella slutinstansen vara övertygad om att saken är lika uppenbar för domstolarna i de övriga medlemsstaterna och för EG-domstolen. Endast om så är fallet får den avgöra saken på eget ansvar.

Det krav som följer av EG-domstolens praxis på när de högsta instanserna skall begära förhandsavgörande framstår inte som realistiskt.<sup>66</sup> Om alla de högsta domstolarna skulle begära förhandsavgöranden i den utsträckning som följer av en strikt tolkning av CILFIT-kriterierna, skulle detta utan tvivel leda till en sådan

---

<sup>64</sup> Mål 35-36/82 *Morson* [1982] ECR 3723 och mål 107/76 *Hoffmann-La Roche* 1977 ECR 957. Se även NJA 1995 s 635.

<sup>65</sup> Se CILFIT och *Lanificio di Gavardo* mål 238/81. EG-domstolen har inte efter år 1982 ändrat CILFIT-kriterierna. Domstolen har ytterst sällan ens haft anledning att på nytt ta ställning till dem. Se dock *Gomes Valente* mål C-393/98, där domstolen konstaterade att det faktum att kommissionen avstått från att väcka talan mot en medlemsstat för bristande implementering, inte befriar en nationell domstol från att begära förhandsavgörande från EG-domstolen. Se även *Kanninen*, H (2002) CILFIT 20 vuotta myöhemmin – näkökohtia ennakkoratkaisupyynnön pakollisuudesta. I *Yritys Eurooppalaisessa oikeusyhteisössä*, s 27–47.

<sup>66</sup> Se t ex *Bebr*, G (1988) 'The Reinforcement of the Constitutional Review of Community Acts under 177 EEC', 25 *Common Market Law Review* 1988 s 559.

ökning av antalet mål i EG-domstolen att denna inte inom acceptabel tid skulle kunna meddela förhandsavgöranden. Till detta kommer att regleringen av institutet förhandsavgörande inte beaktar parternas intresse av att inom rimlig tid få tvisten avgjord, utan främst syftar till att säkerställa en enhetlig rättstillämpning. Den genomsnittliga handläggningstiden i EG-domstolen för mål om förhandsavgörande var år 2003 drygt två år.<sup>67</sup> En process vid EG-domstolen förorsakar härigenom betydande tidsutdräkt och kostnader för parterna. Såsom regeln beskrivs i EG-domstolens praxis finns det dock inget utrymme för att beakta domstolsprocessens tvistelösningsfunktion, vilken i andra sammanhang anses vara central.

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att slutinstanserna inte begär förhandsavgöranden i den utsträckning som man kunde förvänta sig. Tvärtom indikerar tillgänglig statistik att dessa undviker att begära förhandsavgörande där detta är möjligt. Under åren 1995–2003 har de svenska och finska högsta domstolarna begärt förhandsavgörande i fyra respektive fem fall. Motsvarande siffra för den svenska Regeringsrätten och den finska Högsta förvaltningsdomstolen är tretton respektive tio fall. Under år 2003 begärdes från EU:s samtliga domstolar endast i tolv fall förhandsavgörande i mål som rörde socialpolitik.<sup>68</sup> Under samma år tillämpade den svenska Arbetsdomstolen EU-rättsliga direktiv i sex mål. Denna statistik antyder att den strikta syn på när slutinstanser skall begära förhandsavgörande som framgår av EG-domstolens praxis inte upprätthålls i praktiken. Man kan utgå från att slutinstanserna inte på långa vägar begär förhandsavgörande i den utsträckning som de skulle göra om de kriterier som EG-domstolen uppställer verkligen efterlevdes. Detta torde inte vara något som är särpräglat för vare sig domstolarna på det arbetsrättsliga området eller för domstolarna i Norden.<sup>69</sup>

Den svenska Arbetsdomstolen har endast i två mål funnit att CILFIT-kriterierna inte varit uppfyllda. I det ena fallet begärde domstolen förhandsavgörande (AD 1998 nr 66). I det andra ansåg domstolen att det inte var nödvändigt att inhämta förhandsavgörande eftersom målet kunde avgöras på annan grund (AD 1997 nr 69, se ovan). Det tycks klart att den svenska Arbetsdomstolen – på samma sätt som andra nationella slutinstanser – har en vidare tillämpning av CILFIT-kriterierna än den som EG-domstolen förordar (t ex AD 2001 nr 61).

---

<sup>67</sup> EG-domstolens verksamhetsstatistik 2003 se <http://europa.eu.int/cj/sv/instit/presentationfr/rapport/stat/st03cr.pdf> (2004-12-01)

<sup>68</sup> EG-domstolen verksamhetsstatistik 2003 se <http://europa.eu.int/cj/sv/instit/presentationfr/rapport/stat/st03cr.pdf> (2004-12-01)

<sup>69</sup> Se t ex Tridimas, T (2003) 'Knocking on heaven's door: Fragmentation, efficiency and defiance in the preliminary reference procedure', *Common Market Law Review* 2003 (vol 40) s 17; Due in O'Keffe & Bavasso (red) (2000) *Judicial Review in the European Union Law. Liber Amicus in Honour of Lord Slynn*, s 363–375. Se även Bernitz, U & Kjellgren A. (1999) *Europarättens grunder* s 152; Nielsen, R (2002) *EU ret* (3 uppl) s 89 och Shaw, J (2000) *Law of the European Union* (3 uppl) s 410 f.

Man kan kanske formulera saken så att den svenska Arbetsdomstolen är benägen att begära förhandsavgörande först om den efter en inträngande analys av EU-rätten inte anser sig kunna göra en prognos med hög grad av sannolikhet om hur EG-domstolen skulle ha avgjort målet.<sup>70</sup>

Som framgått ovan finns det enligt vår mening goda skäl för de nationella domstolarna att iaktta viss försiktighet med att begära förhandsavgörande från EG-domstolen, och att det är rimligt att de nationella domstolarna i viss utsträckning självständigt tolkar EU-rätten. Även med denna utgångspunkt måste man dock ställa frågan om det är lämpligt att underlåta att inhämta förhandsavgöranden i fall där domstolen är oenig om tolkningen av en viss EU-rättslig bestämmelse och detta inte sammanhänger med bevisvärderingen. I AD 1997 nr 81, AD 1998 nr 124 och AD 2002 nr 15 var domstolen inte bara oenig i frågan om huruvida förhandsavgörande skulle inhämtas, utan även om hur bestämmelsen skulle tolkas. I en sådan situation öppnar sig domstolen för kritik. Om minoriteten har visst fog för sin tolkning av EG-rätten är bestämmelsen närmast per definition är inte uppenbar (enligt CILFIT-kriterierna). I fall där tolkningen inte är uppenbar för alla ledamöter i den egna domstolen kan den knappast vara uppenbar för domstolarna i alla medlemsstater (jfr EG-domstolen definition ovan). Om, å andra sidan, majoriteten har rätt i sin uppfattning att tolkningen av bestämmelsen är uppenbar (enligt CILFIT-kriterierna) måste minoriteten ha förordat en rättstillämpning som strider mot lag.

### *Finska erfarenheter*

De finska erfarenheterna av förhandsavgöranden inom arbetsrätten skiljer sig inte mycket från de svenska. I Finland har AD aldrig hittills begärt ett förhandsavgörande, HD torde på arbetsrättens område ha begärt två avgöranden, underrätt ett och Försäkringsdomstolen (högsta instans för socialförsäkringsärenden) ett.<sup>71</sup>

Finska HD begärde förhandsavgörande i målet Liikenne.<sup>72</sup> Det tog två år att få avgörandet, de händelser som målet behandlade inträffade 1995 och slutlig dom föll år 2001. Det säger sig självt att tidshorisonten inte är särskilt ändamålsenlig för typiska arbetsrättsliga konflikter.

För finsk praxis del är man också påfallande obenägen att argumentera kring frågan om att begära förhandsavgörande. Frågan diskuteras ofta inte alls om inte

---

<sup>70</sup> Bull, T (2001) i *Svensk Juristtidning* 2001 s 94. Jfr även rekommendationen från Vängby, S (1999) JT 1998–99 s 366.

<sup>71</sup> Av dessa gällde försäkringsdomstolens begäran frågan om pensionsåldrar och om tillämpligheten av fördraget artikel 141 på vissa statliga pensioner (se EG-domstolens mål C-351/00 Niemi REG 2002 s I-7007). Två av ärendena (från HD och Tammerfors tingsrätt) är fortfarande anhängiga i EG-domstolen och gäller arbetarskyddsregleringens förhållande till marknads kontroll (se C-470/03 och C-40/04). HD:s begäran i mål C-172/99 Liikenne REG 2001 s I-745 behandlas nedan.

<sup>72</sup> HD 1999:48 a var avgörandet att begära utlåtandet, den slutliga domen är HD 2001:44.

argumentet rests. Då en part krävt förhandsavgörande kan man ofta endast hänvisa till att frågan inte rör en sådan situation som avses i artikel 234 EG:

”Ärendet gäller inte sådan tolkning av gemenskapsrätt som avses i 234 artikeln i fördraget om grundandet av Europeiska gemenskapen. Avgörandet av ärendet förutsätter således inte någon begäran om förhandsavgörande av Europeiska gemenskapernas domstol.”<sup>73</sup>

Det förblir dock oklart vad som avses härmed: Är det primärt en fråga om tolkning av nationell rätt, en fråga som skall avgöras nationellt eller är den inte oklar enligt EU-rätten?

### *Remedier mot underlåtenhet att inhämta förhandsavgörande*

Som framgått ovan har såväl de svenska som finska domstolarna varit restriktiva med att inhämta förhandsavgöranden. Mot denna bakgrund kan det finnas skäl att något beröra vilka remedier som finns mot nationella domstolars beslut i frågor om att begära förhandsavgörande.

Möjligheterna för parter att angripa beslut som rör förhandsbesked med stöd av nationella regler är ytterst begränsade.

Svenska tingsrätters beslut under rättegång att inte inhämta förhandsavgörande kan inte överklagas särskilt, utan kan enbart överklagas i samband med överklagande av domen. Om tingsrätten beslutar att inhämta förhandsavgörande kan detta överklagas särskilt då beslutet kan medföra att målet försenas i onödan (49 kap 7 § rättegångsbalken, se AD 2001 nr 67). Motsvarande situation kan knappast aktualiseras i Finland vad gäller finska AD. I Finland är AD ingen besvärinstans. Den finska rättegångsbalken saknar ett stadgande motsvarande den svenska 49 kap 7 §.

Något ordinärt rättsmedel för att angripa de svenska och finska arbetsdomstolarnas beslut att inhämta eller inte inhämta förhandsavgörande föreligger inte. Ett alternativ för part som är missnöjd med utebliven begäran om förhandsavgörande är att i HD begära att AD:s dom undanröjs på grund av domvilla. Enligt 59 kap 1 § i den svenska rättegångsbalken skall en dom efter klagan undanröjas på grund av domvilla om det i rättegången förekommit grovt rättegångsfel som kan antas ha inverkat på målets utgång (motsvarande bestämmelse i 31 kap 1 § i den finska rättegångsbalken). Det torde i allmänhet vara lättare för en part att vinna framgång med ett påstående om att det var uppenbart fel att inte begära förhandsavgörande, än att vid en ansökan om resning visa att den rättstillämpning som låg till grund för domen uppenbart stred mot lag (jfr NJA 2003 C 36).<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Se text HFD 4.11.2004 Dnr 233/1/03.

<sup>74</sup> Se även Andersson, T (1997) *Dispositionsprincipen och EG:s konkurrensregler* s 385 ff.

I någon mån kan nationella domstolars underlåtenhet att begära förhandsbesked angripas med stöd av EU-rättsliga regler. Rent principiellt föreligger inga hinder mot att Europeiska kommissionen väcker *fördragsbrottstalan* enligt artikel 226 EG för att en domstol i enskilda fall tolkat CILFIT-kriterierna felaktigt. Något exempel på att kommissionen väckt en sådan talan torde inte finnas. I praktiken ligger en dylik situation dock nära felimplementering av direktiv eller bristande uppfyllande av EU-rätt.

Parter i tvister som anser att nationella slutinstanser felaktigt underlåtit att inhämta förhandsavgörande kan inte väcka fördragsbrottstalan mot staten. Där emot kan dessa i princip väcka *skadeståndstalan mot staten* för att staten vållat dem skada genom överträdelse av gemenskapsrätten. Av Köbler-domen framgår att principen om medlemsstaternas skadeståndsansvar för överträdelser av gemenskapsrätten är tillämplig även när överträdelsen i fråga beror på ett avgörande av en domstol som dömer i sista instans.<sup>75</sup> Förutsättningarna för att få skadestånd är dock påtagligt snäva. För det första skall den rättsregel som har överträtts syfta till att ge enskilda rättigheter. Vidare skall överträdelsen vara tillräckligt klar och det skall finnas ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och den skada som de drabbade personerna har lidit. När det är fråga om en överträdelse av en slutinstans förutsätts dessutom att överträdelsen är uppenbar. Vid bedömningen härav skall man, enligt EG-domstolen, särskilt beakta den överträdde regelns grad av klarhet och precision, överträdelsens avsiktliga karaktär, den ursäktliga eller ousäktliga karaktären av rättsvillfarelsen, den ståndpunkt som en gemenskapsinstitution i förekommande fall intagit och den aktuella domstolens underlåtenhet att fullgöra sin skyldighet att begära ett förhandsavgörande enligt artikel 234 tredje stycket EG. En överträdelse av gemenskapsrätten anses vidare tillräckligt klar om avgörandet i fråga uppenbart har fattats i strid med domstolens rättspraxis på området.

Man kan mot denna bakgrund tänka sig att en part som förlorat ett mål i t ex den svenska Arbetsdomstolen, där domstolen avslagit en begäran om förhandsavgörande, väcker skadeståndstalan mot staten vid tingsrätt. Grunden för yrkandet kan då vara att den förlorande parten har lidit skada genom att Arbetsdomstolen uppenbart i strid med artikel 234 tredje stycket EG underlåtit att inhämta förhandsavgörande och att om förhandsavgörande hade inhämtats så skulle utgången i målet ha blivit en annan.

### **5.3 Konklusioner om domstolarna och EU-arbetsrätten**

EU-rättens revolution av finsk och svensk arbetsrätt som den ter sig tillämpad av domstolar har under de första tio åren snarare gällt teori än praktik. Till största

---

<sup>75</sup> Se mål C-224/01 Köbler REG 2003 s I-10239. För en kritisk och tänkvärd analys av domen se Wattel, P J (2004) "Köbler, CILFIT and Weathgrove: We can't go on meeting like this", *Common Market Law Review* 2004 (41), s 179.

delen har det arbetsrättsliga systemet för konfliktlösning bevarats intakt och levt vidare som förr, lyckligt ostört av den ändrade rättskällebilden och komplicerade rättsmedelsstrukturen. Om man räknar andelen EU-relevanta mål i svenska eller finska AD eller i andra rättsinstanser så utgör de endast en liten bråkdel av det omfattande rättsfallsmaterial som producerats under perioden.

De olika aktörerna förefaller också ha en relativt restriktiv inställning till att aktivt använda EU-rätten. Domstolarna har visserligen tagit till sig EU-rätten som en rättskälla som skall beaktas och man hänvisar gärna till de direktiv som ligger bakom den nationella lagstiftningen. Man är dock restriktiv med att begära förhandsavgöranden från EG-domstolen. Även parterna är relativt passiva vad gäller användning av EU-rätten, både arbetsgivar- och arbetstagsidan tycks ha större tillit till nationell rätt och domstolsväsendet hemmavid. Man driver inte aktivt mål i prejudikatsyfte till EG-domstolen. Vissa partsinitiativ för att inhämta förhandsavgörande tas dock. De förefaller grovt indelat vara av två typer: Ofta kan begäran om förhandsavgörande framföras av ”de rättegångsglada kverulanterna”, som vet att deras huvudmän befinner sig i tungt motlut i ljuset av nationell rätt och som förtvivlat försöker finna ett räddande halmstrå i EU-rättens trassliga höstack. I dylika fall är naturligtvis ett restriktivt förhållningssätt till begäran om förhandsavgörande helt motiverat. Den restriktiva linjen tillämpas dock också på den andra typen av rättegångsombud, de som lägger fram välgrundade och seriösa krav på att EG-domstolen skall få uttala sig.

Vi menar att de kostnader och den tidsspillan som är förenad med ett förhandsavgörande från EG-domstolen gör att instrumentet bör användas med stor försiktighet. Överhuvudtaget börjar EG-domstolens arbetsbörda vara av sådana dimensioner att den inte bör belastas med mål som lika väl kan avgöras nationellt. Å andra sidan är det inte heller ändamålsenligt att EG-domstolen utformar den rättspraxis som blir bindande för Norden på syd- och mellaneuropeiska frågeställningar, förhållanden och villkor. Om man vill att domstolen faktiskt skall beakta finska och svenska förhållanden kan detta naturligtvis bäst ske i mål som härrör från dessa länder.

## 6. Sammanfattande synpunkter

### 6.1. Inledning

Det är inte alldeles lätt att ge en sammanfattande helhetsbild, då man försöker bedöma hur EU-arbetsrätten präglat finsk och svensk arbetsrätt under det gångna decenniet. Det förekommer också betydande åsiktsskillnader bland arbetsrättsjurister om EU-arbetsrättens betydelse. Många menar att förändringarna är relativt små substansmässigt och att de nationella systemen stått sig väl. Andra menar att vi upplevt något av ett systemskifte, att vi fått en ny rättskällebild och att utrymmet för nationella sÄrlösningar mer eller mindre försvunnit. Båda

synsätten har ett visst fog för sig, mycket beror på vilket perspektiv man anlägger och med vilken måttstock man mäter förändringar. En balanserad helhetssyn ligger väl inte helt överraskande någonstans mitt emellan dessa ytterligheter. Vi menar dock att förändringarna trots allt är större än de ytligt sett verkar när man ser till mängden nya normer, rättsfall, konflikter eller förhandlingar.

## **6.2. Internationaliseringen**

Det är inledningsvis värt att notera att den rent nationella arbetsrätten håller på att luckras upp och internationaliseras. Det uppstår allt fler situationer på den interna marknaden där företag eller arbetstagare från flera länder är inblandade. Det kan gälla svensk-finska företag inom bank-, pappers-, energi- eller telekommunikationssektorn. Det kan gälla utstationeringssituationer, utlokalisering m m. Arbetsgivaren kan befinna sig i andra länder etc. Det är klart att situationer där flera länders lagstiftning på sätt eller annat spelar in har ökat och kommer att öka radikalt. Vi har fått nya övernationella bolagsformer som Europabolaget som på ett nytt sätt kommer att påverka också arbetsrätten, då denna bolagsform blivit vanligare. Allt detta innebär att vi får nya problem och konflikter, som våra traditionella arbetsmarknadsmekanismer inte nödvändigtvis är särskilt bra på att hantera. Detta hänger ihop med det faktum att vi kommit i ett utvecklingsskede där den inre marknaden inte bara är ett honnörsord utan håller på att bli verklighet på gott och ont. Samtidigt innebär EU-utvidgningen med dess skillnader i levnadsnivå och kostnadsstruktur mellan länderna att denna internationalisering ytterligare påskyndas och att dess effekter synliggörs.

## **6.3. Arbetsrättens ”systemskifte”**

I åtminstone tre hänseenden menar vi att det har skett omvälvande förändringar av arbetsrätten som en följd av arbetsrättens europeisering och EU-medlemskapet. Det gäller den nationella kontrollen av arbetsmarknadssystemet, det gäller förhållandet mellan arbetsrätt och ekonomisk rätt och det gäller frågan om lagstiftningens betydelse jämfört med domstolspraxis och i samband härmed de grundläggande rättigheternas betydelse inom arbetsrätten.

En avsevärd ändring i finskt och svenskt arbetsrättssystem är att den yttersta beslutsmakten och kontrollen av denna inte längre finns på nationell nivå. Det är ytterst internationella domstolar som avgör vad som är gångbart och tillåtet hos oss. Vi fick nyligen i en dom från Europadomstolen i Strasbourg med rösterna fem–två klarlagt att svenska AD är en domstol som kan tillåtas fortsätta sin dömande verksamhet i nuvarande sammansättning.<sup>76</sup> Det förefaller uppenbart att det endast är en tidsfråga när tillåtligheten av vissa stridsåtgärder som traditionellt varit accepterade i Finland och Sverige på ett eller annat sätt kommer att

---

<sup>76</sup> Europadomstolens dom 2004-10-24 Kellerman v Sweden (Application no 41579/98).

prövas av EG-domstolen. På motsvarande sätt kan tillåtligheten av delar av vår arbetsrättsliga lagstiftning prövas av internationella domstolar. Det finns också inom EU ett betydande utrymme för så kallad *forum shopping*. Man kan välja att driva ett mål i en viss medlemsstat där utsikten till framgång är god och sedan kräva att domen verkställs i ett annat land med stöd av Bryssel-förordningen.<sup>77</sup> Det sagda innebär inte att all makt överförs till dessa internationella domstolar, vilket EU-kritikerna ibland hävdar i debatten. Det finns fortfarande ett betydande inflytande kvar på hemmaplan. Ändringen består i att den nationella domstolen och i sista hand lagstiftaren inte längre ensamma kan kontrollera spelplanen hemmavid. Kontrollen sker inom ramen för ett komplicerat system för påverkan och interaktion mellan många nationella, utländska eller övernationella beslutsfattare och påverkare, där ingen har suverän makt att ensam fatta de slutliga, mer övergripande besluten. I ett sådant system måste vi också förvänta oss flera överraskningsmoment och inkonsekvenser än i ett traditionellt hierarkiskt nationalstatligt lagstiftnings- och domstolssystem.<sup>78</sup>

Arbetsrätten växte fram i Finland och Sverige under efterkrigstiden som en relativt idyllisk skyddad disciplin. Då den så småningom hade skapat sig en egen bas kunde den ostört bygga vidare på att utveckla ett fungerande skydd för löntagarna i olika problemsituationer. Arbetsrätten hade ett eget mer eller mindre avgränsat revir som inte ifrågasattes. Numera har situationen radikalt förändrats. I den inre marknadens skugga pågår det en ständig revirkamp om var arbetsrätten slutar och den ekonomiska regleringen tar över. Konkurrensutsättning, tjänsteprivatisering, resultatstyrning, insiderreglering, fri rörlighet av varor, tjänster och kapital är alla fenomen som åtminstone står i ett spännings-, om inte i ett direkt motsatsförhållande, till den arbetsrättsliga regleringen. Vi vet att förhållandet mellan konkurrensrätt och arbetsrätt varit kontroversiellt både nationellt och på EU-nivå.<sup>79</sup> Strävan att skapa garantier för att arbetsrättsliga krav iakttas eller får iakttas i den offentliga upphandlingen har inneburit en lång dragkamp och den fortgår. För närvarande pågår en process i EG-domstolen där frågan gäller om en fackordförande har rätt att få information om att en storbank skall fusioneras eller om en facklig styrelserepresentant i bankens styrelse måste förtiga en sådan fråga för fackordföranden, trots att den på ett avgörande sätt kan påverka utkomst och framtid för tusentals arbetstagare.<sup>80</sup> Debatten om det aktuella tjänstedirektivet gäller i grunden samma fråga: skall arbetsrättsliga övervaknings- och kontrollmekanismer skrotas till förmån för en ideologiskt betingad ursprungslands-

---

<sup>77</sup> Förordning 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område.

<sup>78</sup> Wilhelmsson, T (1999) "Jack-in-the-Box Theory of European Community Law". I *Dialectic of Law and Reality, Readings in Finnish Legal Theory* (red. Eriksson & Hurri). Publications of the Faculty of Law, University of Helsinki,.

<sup>79</sup> Se Bruun, N & Hellsten J (2001) *Collective Agreement and Competition Law in the EU*. The Report of the COLCOM-project.

<sup>80</sup> Mål C-384/02.



princip?<sup>81</sup> Denna revirkamp representerar en betydande arbetsrättslig förändring, en omvälvning och en utmaning för arbetsmarknadens aktörer, även om det naturligtvis inte finns någon orsak att försöka utvidga arbetsrättens revir utöver det rimliga. Här önskar vi endast betona att en sansad revirkamp är en viktig uppgift för regeringar och fack, men också i vissa fall för arbetsgivarna på internationell och nationell nivå. Sålunda har ju arbetsmarknadsparterna på europeisk nivå gjort gemensam sak då de kritiserat de orealistiska uppfattningar om hur arbetsförhållandena i exempelvis byggnadsbranschen kan kontrolleras från ett annat land än det där arbetet utförs som avspeglas i Europeiska kommissionens förslag till tjänstedirektiv.

Utvecklingen har klart utvisat att lagstiftningen har blivit allt mer övernationell och harmoniserad. Inom ett heterogent EU med snart 30 medlemsländer kan man dock inte hysa särskilt höga förväntningar om att lagstiftningsprocessen på arbetsrättens område kommer att fungera snabbt och effektivt. Det finns också skäl att ifrågasätta om den harmonisering uppåt, mot en ökad skyddsnivå för löntagare, som fördraget förutsätter och som hittills ägt rum, kan fortgå. Krav på uppluckring av arbetsrätten gör sig redan nu starkt gällande exempelvis då EU skall revidera sitt arbetstidsdirektiv. Dessa faktorer leder till att tyngdpunkten inom rättsutvecklingen kommer att förskjutas mot rättspraxis, både nationellt och internationellt. Rättspraxis är en balanserande faktor, som kan skydda sociala intressen på den inre marknaden. Här kommer också arbetstagarnas grundläggande rättigheter in i bilden. De grundläggande rättigheterna kan i framtiden komma att utgöra en viktig faktor inom rättstillämpningen om och när EU:s nya grundlag träder i kraft. Till grundrättigheterna räknas ju inte endast rätten till likabehandling eller icke diskriminering, utan också rätten till information och samråd, till kollektiva förhandlingar och rätt att vidta stridsåtgärder. De sociala grundrättigheterna löser naturligtvis inte alla problem och de skall också avvägas mot ekonomiska rättigheter, men de kan trots allt spela en positiv roll i en rättsutveckling, som i mångt och mycket styrs av liberalt marknadstänkande.

---

<sup>81</sup> Se Bruun, N (2004) Employment issues, memorandum. European Parliament. Public Hearing. On the Proposal for a Directive on Services in the Internal Market. 11.11.2004.

## Kommentar: Först nu står vi vid vägskälet som kan leda till systemskifte

*Cathrine Lilja Hansson*

Vilken inverkan har EU haft på den svenska arbetsrätten? Har vi genomlevt ett systemskifte eller står vi möjligen inför ett systemskifte. Som trist jurist måste man ju svara: Det beror på. Ungarnas röster låter i huvudet: Mamma, kan du aldrig svara ja eller nej på en enkel fråga? Nej, för det beror på vad det är för system vi syftar på och vad vi menar med begreppet systemskifte.

Jag ska återkomma till hur jag ser på den här frågan. Men innan dess skall jag göra några reflektioner över de tio år som gått, framför allt utifrån den position som jag har haft i Regeringskansliet. Jag kommer inte att argumentera speciellt mycket utifrån AD:s eller från domstolarnas perspektiv, utan ge några kommentarer till vad framför allt Niklas Bruun har sagt eller kanske inte sagt.

### **Den svenska modellen**

Det centrala uttrycket här har väl varit: Värna den svenska modellen. Det är ord som ständigt upprepades i samband med medlemskapsförhandlingarna och som vi också har hört upprepas därefter. Då kommer man in på den första svåra frågan: den svenska modellen. Om vi inte vet vad systemskifte är – vet vi vad som är den svenska modellen? Där tror jag att det är ungefär som författaren Theodor Kallifatides har sagt: säger man ordet träd tänker han på olivträd medan vi svenskar tänker på björk. Bara det att vi inte associerar till samma sak leder naturligtvis till problem. Vad menar vi då med den svenska modellen? Jag tror att vad vi, många här, syftar på är kollektivavtalsparternas starka ställning, kollektivavtalet i sig och den höga organisationsgraden.

Men vi får inte glömma att vi faktiskt i Sverige sedan 1970-talet har en kombination av lag och avtal. Ibland känns det som om vi glömmer bort det och tror att vi fortfarande lever på 1930-talet. Men vi gör inte det. Vi har en kombination av lag och avtal och det är den svenska modellen idag.

### **Semidispositiv lagstiftning**

Hur ser då den här kombinationen av lag och avtal ut? Det finns en viktig nyckel i lagstiftningstekniken här som man kan sätta i relation till EU-rätten och det är semidispositiviteten. Vi har regler som faktiskt gör det möjligt för parterna att själva avtala om avvikande regler – också avvikande regler till nackdel för en arbetstagare. Svensk lagstiftare litar på parterna. Svensk lagstiftare litar på de att fackliga organisationerna tar tillvara sina medlemmars intressen.

Det finns regler i lagen, en grundplatta att stå på, men det finns faktiskt inga pekpinnar i lagstiftningen, utan parterna, får i huvudsak, fritt avtala om andra

regler, avtal som den enskilde arbetstagaren och den enskilde arbetsgivaren inte får träffa. Det här är en mycket viktig skillnad om man jämför med hur lagstiftningen ser ut på EU-nivå. Finns det semidispositiva regler i EU-rätten? Ja, det gör det, till exempel i arbetstidsdirektivet, men det innehåller pekpinningar. Parterna får sluta avtal om avvikande regler under förutsättning att arbetstagarna får motsvarande kompensationsledighet, att de erbjuds lämpligt skydd och så vidare. Direktivet talar om under vilka förutsättningar man får göra de avvikande reglerna. Det är en stor skillnad som också uttrycker en skillnad i synen på parterna. Man litar inte riktigt på dem.

EG-direktiven har också påverkat den svenska lagstiftningen genom de ”EG-spärrar” som vi faktiskt har infört med anledning av EG-medlemskapet, och som säger till parterna att de får inte avtala under nivån i t ex arbetstidsdirektivet. Detta är kanske ett litet nålstick i den svenska modellen. Hade vi gjort den här lagstiftningen själva hade vi sagt till parterna att så här vill vi att det ser ut, men om ni kommer överens om andra regler så får ni göra det. När vi införlivar EG-direktiv säger vi till dem att de inte får det.

Ett typiskt och kanske okontroversiellt exempel är väl paragraf 6a i lagen om anställningsskydd, med alla de här detaljerna om vad en arbetsgivare skall informera arbetstagaren om när det gäller anställningsvillkor och namn och adress och allt möjligt. Vill man vara lite ironisk kan man säga att parterna inte får avtala bort om arbetsgivarens adress skall stå med eller inte. Vi litar inte på parterna ens i den frågan. Det hade varit en självklarhet för en svensk lagstiftare.

### **Genomförande av direktiv genom kollektivavtal**

Det för mig också över till den stora frågan om genomförande av direktiv genom kollektivavtal. Det var ju en av de stora frågorna i samband med medlemskapsförhandlingarna, och det lät som om den svenska modellen stod och föll med om vi kunde genomföra direktiv genom kollektivavtal eller inte. Tio år efteråt måste man väl säga att den frågan är död – eller ?

Man kan undra varför det var viktigt över huvud taget, just med tanke på att vi faktiskt redan har en hel del lagstiftning på arbetsrättens område. Är det inte ganska naturligt när Sverige skall införliva EG-direktiv på ett område där det redan finns en svensk lagstiftning att man går in och ändrar den? Finns det någon anledning varför parterna skall genomföra EG-regleringen om det redan finns en lagstiftning på plats?

Att genomföra direktiv med kollektivavtal kan väl vara aktuellt på områden där vi inte har lagstiftning. Ett sådant exempel är deltidsskyddet som Niklas Bruun nämnde. Där hade det varit möjligt men det misslyckades. Sedan dess tycks den här frågan inte längre vara riktigt aktuell och intressant. Det intressanta är hur direktiven är utformade och om den svenska lagstiftaren faktiskt kan ge parterna möjlighet att själva avvika från direktivens regler genom kollektivavtal

även till nackdel för arbetstagaren. Det är med andra ord EG-spärrarna, semi-dispositiviteten, som egentligen är det viktiga.

### **Har Sverige lyckats värna den svenska modellen i förhandlingarna och vid implementeringen av nya direktiv?**

En annan fråga som också har tagits upp är om man har lyckats värna den svenska modellen i förhandlingarna om nya direktiv och vid implementeringen av dessa. Två exempel, utstationeringsdirektivet och direktivet om information och samråd, nämndes av Niklas Bruun. Jag kan bara hålla med om att det är två goda exempel på hur Sverige, tillsammans med andra och framför allt Danmark, har påverkat innehållet i direktiven så att de är anpassade till den svenska arbetsmarknaden – tror vi i alla fall. För det finns faktiskt, paradoxalt nog, i just de här två direktiven inslag som kanske är ytterligare nålstick i den svenska modellen.

Som vi alla vet pågår en oerhört livlig diskussion om hur utstationeringsdirektivet skall genomföras. Har vi med de skrivningar som Sverige fick in i direktivet lyckats värna vår modell, och framför allt stridsrätten som inte omfattas av direktivet men som är en viktig del av vårt system? Eller leder direktivet så småningom till att vi faktiskt tvingas införa allmängiltigförklaring av kollektivavtal? Är det på det sättet som vi får lösa det här problemet? Då, vill jag påstå, då är vi inne i ett systemskifte.

Det andra exemplet är direktivet om information och samråd, som kan tyckas stämma jättebra med det system som vi har, och för vilket det svenska systemet nästan ser ut att stå förebild. Men när man lusläser direktivet och tittar på utredningsförslaget om direktivets genomförande och de remissvar som har lämnats kan man fråga sig om Sverige blir tvunget att gå en väg där kollektivavtalsparterna inte längre är de tunga i regleringen. Måste vi kanske säga att det inte spelar någon roll om det finns ett kollektivavtal eller inte, utan att det faktiskt är organisationers eller till och med den enskilda arbetstagarens rätt till information som det här handlar om? Trots att vi har varit tillskyndare av direktivet och i stor utsträckning fått det utformat som vi vill kan man ändå fråga sig om det inte ändå kan vara ett slag mot MBL i det långa loppet. Nu hänger det i hög grad på den politiska agendan, och vilka strider politikerna är beredda att ta för att värna den svenska modellen i lagstiftningsarbetet.

Så visst har Sverige påverkat direktivens utformning och visst har det varit den svenska modellen som har legat till grund, men implementeringen av direktiven kan ställa modellen på sin spets.

### **Har EU-medlemskapet påverkat behovet av lagstiftning och själva lagstiftningstekniken?**

Då kan man också fundera på hur man över huvud taget genomför direktiv på rätt sätt. Har EU-medlemskapet påverkat behovet av lagstiftning och själva lagstift-

ningstekniken? På den punkten kan man nog säga att vi var oerhört naiva i början, för tio år sedan. När vi gjorde våra analyser av överlåtelsedirektivet på Regeringskansliet och sa att svensk rätt inte behövde ändras var det naivt. Vi trodde på det som står i fördraget om att det viktiga är att direktivets syfte uppnås. Det visade sig att så var det inte alls, det är ordalydelsen som är det viktiga. Det gick inte att påstå att svensk rätt redan uppfyllde direktivets krav bara för att den som blivit uppsagd på grund av arbetsbrist har en rätt till återanställning. Man kan tycka att man når samma resultat som direktivet syftar till med den metoden, men det visade sig att man inte kunde resonera så.

En annan, möjligen liten, fråga är de 14 dagarnas obligatoriska mammaledighet, som också har lett till en lagändring som vi i Sverige aldrig har velat ha. Vårt system och synen på föräldraledighet och kanske också på kvinnans möjlighet att själv avgöra om hon ska vara hemma eller inte står mot den kontinentala synen på behovet av skydd. Man måste alltså skydda kvinnor mot dem själva så att de inte är så dumma att de går och jobbar de första 14 dagarna, eller mot stygga arbetsgivare som tvingar kvinnor att jobba precis i samband med förlossningen. Vi ansåg att vi redan hade ett system (generös föräldraledighet och föräldrapenning och en praktisk tillämpning) som faktiskt tillgodosåg dessa krav. Vi ansåg att vi inte behövde någon ny lagstiftning eftersom syftet med direktivet var uppnått, men vi tvingades att ändra lagen för att leva upp till direktivet. Det är en främmande fågel i vår lagstiftning. Därutöver kan man i alla fall ifrågasätta om det är införlivat på rätt sätt med tanke på hur regeln är sanktionerad, men det behöver vi inte gå in på.

### **Förskjutning av makten över lagstiftningen**

Ytterligare en reflektion rör den förskjutning av makten över lagstiftningen som skett. I och med att regleringen på EG-nivå utarbetas i förhandlingar mellan medlemsstaterna har också en del av makten förskjutits från riksdagen till regeringen och Regeringskansliet, och kanske till och med till enskilda statsråd. Man kan också fråga sig om inte det politiska systemet i sig ibland abdikerar på grund av detta. Eftersom det är just ett förhandlingssystem uppfattas det stundom, åtminstone från tjänstemannahåll, som det viktigaste är att nå resultat, nästan oavsett innehåll. Det leder naturligtvis till kompromisser och kompromisser blir ofta otydliga. Otydliga kompromisser leder i sin tur till flummig lagstiftning. Flummig lagstiftning orsakar tvister och tvister går till domstol. Det innebär att politikerna abdikerar från att ta strid för vad de egentligen vill och överlämnar till jurister och domstolar att fylla i och tolka.

### **Kollektivavtal som sluts på europeisk nivå**

Ett annat frågetecken är vad de kollektivavtal som sluts på europeisk nivå och utvecklingen av dem kommer att föra med sig. Det är en konstig hybrid med

kollektivavtal som sluts av parterna, men som de inte tar ansvar för utan som läggs i knäet på statsmakterna att införliva. Som svensk skall man naturligtvis säga hurra för kollektivavtal, men de här kollektivavtalen känns konstiga, tycker jag.

De senaste avtalen som har träffats, där parterna själva får ta ansvar för genomförandet, ligger mer i linje med den svenska modellen. Här är problemet att man kan ifrågasätta om det finns några tvistelösningsmekanismer. Här finns det en oerhörd utvecklingspotential för att utforma ett system med europeiska kollektivavtal som får sin roll på det sätt som vi är vana vid att de har.

### **Systemskifte eller inte?**

Återstår frågan: Är det ett systemskifte eller inte? Jag har pekat på ett antal förändringar som har skett genom åren, men trots dessa förändringar tycker jag inte att det har varit ett systemskifte. Om man ser till de stora dragen, det vill säga till parternas roll, till styrkeförhållandena mellan parterna, till ansvarsfördelningen mellan staten och parterna och i vilken utsträckning man lagstiftar respektive reglerar saker genom kollektivavtal tycker jag inte att det varit något systemskifte.

Självklart har vi till viss del förlorat den nationella kontrollen, men var inte det meningen med EU-medlemskapet? Om man överför makt och fattar beslut på en annan nivå är det klart att man avhänder sig en viss kontroll. Men det i sig är inget systemskifte, det är bara ett annat sätt att fatta beslut.

Däremot tror jag att vi precis nu, tio år efteråt, står vid det vägskalet som kan leda till ett systemskifte, genom konflikten mellan arbetsrätten och det som Niklas Bruun kallade den ekonomiska rätten, aktuell till exempel genom förslaget till direktiv om tjänster på den inre marknaden. Regeringskansliets arbete under de senaste åren har i mycket stor utsträckning just handlat om arbetsrättens roll i förhållande till någon annan lagstiftning, exempelvis bolagsrätten. Så jag tror att införlivandet av direktivet om information och samråd, hanteringen av Vaxholmskonflikten och eventuella avgöranden från EG-domstolen om utstationeringsdirektivet och i frågan om stridsåtgärderna där kommer att vara avgörande. Kommer vi att hamna i en situation där det blir aktuellt att allmän- giltigförklara kollektivavtal? Svaret kommer att vara avgörande för om det blir ett systemskifte. Vi får se.

# De nordiske arbeidslivspartene i EU: Europeisering, påvirkning og forsvar av de nasjonale avtaleregimene

## 1. Innledning

De faglige landsorganisasjonene i Norden spilte en viktig rolle i striden om dannelsen av den Europeiske Faglige Samorganisasjonen (European Trade Union Confederation, EFS/ETUC) i begynnelsen av 1970-årene, da England, Irland, Danmark og Norge hadde søkt om EF-medlemskap. Siden den gang har deres holdning til europeisk integrasjon vært betinget positiv, men preget av tvisyn og strid i medlemsorganisasjonene. De nordiske arbeidsgiverorganisasjonene har siden opptaket i UNICE i begynnelsen av 70-årene vært mer entusiastiske til markedsliberaliseringen i EF/EU, men også de har vært ambivalente til den overnasjonale politiske dimensjonen ved EU-samarbeidet. Selv om et hovedmål for partenes europeiske strategier, spesielt på arbeidstakersiden, har vært å verne nasjonale reguleringstradisjoner, har innvevingen i EUs arbeidslivspolitik og sosiale dialog bidratt til en viss europeisering av de nordiske arbeidslivsregimene. På arbeidstakersiden har dette også ført til økt nordisk samarbeid for å vinne innflytelse på europeisk plan.

I en artikkel med tittelen "The Nordic model never existed, but does it have a future?" hevdet sosiologen Lars Mjøset<sup>1</sup> at likhetene med andre europeiske land og forskjellene innen Norden gjorde det misvisende å snakke om en distinkt nordisk samfunnsmodell. Samtidig reiste han spørsmålet om EU-integrasjonen ville føre til framvekst av et tydeligere nordisk verdi- og handlingsfelleskap. For aktørene i arbeidslivet, spesielt på arbeidstakersiden, kan dette spørsmålet langt på vei besvares positivt. Med enkelte forbehold på arbeidsgiversiden (se Rudeberg i denne boka), har de siste femten års nordiske deltakelse i EU-integrasjonen bidratt til å styrke bevisstheten og viljen til å ta vare på kvalitetene ved de nordiske arbeidslivsregimene. Deltakelsen har også gitt aktørene nye redskap og arenaer til å motvirke internasjonal regimekonkurranse og sikre de nordiske erfaringene et bredere og mer virkningsfullt politisk nedslagsfelt. Kombinert med økt ytre konkurransepress har disse faktorene medvirket til fornyelse og konsoli-

---

<sup>1</sup> Mjøset, L (1992): 'The Nordic Model Never Existed, But Does It Have a Future?' *Scandinavian Studies* 64: 4.

dering av regulerings- og avtalem modellene i Norden, samtidig som variasjonen i de nordiske landenes tilknytningsformer til EU har blitt større.

Ironien i denne konklusjonen bunner i at de nordiske partenes økte engasjement på europeisk plan i betydelig grad har vært drevet av frykt for uønsket EU-harmonisering, samtidig som de i denne forsvarskampen har utviklet kunnskap, argumentasjon og strategier som har bragt det nordiske idé-fellesskapet på offensiven i Europa. Ti år etter at de fleste skeptikere spådde de nordiske arbeidslivs- og velferdsregimene en dyster skjebne i EUs indre marked, troner de nordiske landene i toppen av EUs rankinger over vekst, sysselsetting og fordeling.<sup>2</sup>

I hvilken grad dette har skjedd på grunn av eller på tross av EU:s politikk kan man strides om. Men mye tyder på at inntreden i EU:s indre marked under de nordiske krisene fra slutten av 80-tallet tjente som en ekstern katalysator, som bidro aktivt til de politisk-økonomiske snuoperasjonene og konsolideringen av velferdsstatene i Norden i 1990-årene.<sup>3</sup> Med en omskrivning av Milwards tese om EU som "the European rescue of the nation-state",<sup>4</sup> kan man spissformulert hevde at EU-tilpasningen kom partene i de nordiske arbeidslivsregimene til politisk unnsetning i en fase hvor de holdt på å falle fra hverandre i krise og innbyrdes konflikt.

Under presset fra økt global konkurranse, europeisk integrasjon og svingende konjunkturer, er den relativt gunstige sysselsettingsutvikling i Norden det siste tiåret betinget av smertefulle tiltak og kompromiss mellom parter og myndigheter om håndteringen av omstillingene i arbeidslivet og velferdsstaten. Delvis som følge av vekselspillet mellom nasjonal krisehåndtering og EU-tilpasning, er den europeiske integrasjonen fortsatt omstridt i mange av de nordiske arbeidslivsorganisasjonene – spesielt i fagbevegelsen. I Sverige tok således de største arbeidstakerorganisasjonene (LO og TCO) – i motsetning til SACO – verken standpunkt til medlemskap i EU (1994) eller EMU (2003). Mens arbeidsgiverorganisasjonene stort sett har fulgt regjeringenes linje, har fagforbund i ulike bransjer og yrker kjempet på hver sin side i de nordiske folkeavstemmingene om EU og EMU. Og selv om EU-arbeidet er ferd med å bli en del av organisasjonenes hverdagspolitikk, finner man uavhengig av EU-standpunkt en utbredt Janusholdning til det europeiske samarbeidet, med vakling mellom forsvarskamp, pragmatisk tilpasning og misjoneringsiver.

I lys av de nordiske partenes relative suksess i nasjonal og europeisk sammenheng det siste tiåret, illustrerer denne ambivalensen hvilke kollektive identitetsutfordringer den europeiske integrasjonen reiser for organisasjoner med historisk

---

<sup>2</sup> Kok, W (2004): *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*. Report from a High Level Group (<http://europa.eu.int>)

<sup>3</sup> *The Economist* (2003) 'A midsummer night's dream', June 12<sup>th</sup> 2003; Dølvik, J E & Vartiainen, J (2002) *Globalisering og europeisk integrasjon – utfordringer for kollektiv-avtalene og lønnsdannelsen i de nordiske land*, Saltsa Report 7: 2002.

<sup>4</sup> Milward, A S (1992) *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge.



forankring i nasjonale institusjoner, normer og handlingsfelleskap. Med østutvidelsens omdanning av EU fra en ”rikmanns-klubb” til en arena for velferdsutjamning og ”globalisering på ett kontinent”, vil spenningene mellom nasjonal identitet, europeisk politikk og grenseoverskridende solidaritet trolig bli et enda viktigere omdreiningspunkt i partenes strategiutvikling i årene framover.

Med fokus på arbeidstakernes hovedorganisasjoner i Skandinavia vil jeg i resten av denne artikkelen først belyse noen historiske hovedlinjer og forutsetninger for de nordiske aktørenes deltakelse på europeisk plan. Deretter vil jeg se nærmere på deres rolle i noen strategiske stridsspørsmål under oppbyggingen av det europeiske arbeidslivsregimet og EU-integrasjonen siden 1995. Ved siden av å trekke enkelte foreløpige konklusjoner, vil jeg til slutt peke på noen sentrale utfordringer de nordiske partene kan stå overfor de kommende år.

## 2. Bakgrunn og historiske skillelinjer

Utviklingen av fagforeninger, arbeidsgiverorganisering og kollektivavtaler som grunnpillarer i nordisk arbeidslivsregulering, hadde sitt utspring det 19. århundrets industrialisering og borgerlig-demokratiske revolusjoner i Europa. Vandrende fagfolk og pionerer bragte med seg ideer og erfaringer fra den framvoksende arbeiderbevegelsen på kontinentet. Noen tok også del i de Skandinaviske Arbeiderkongressene i 1880–1890-årene, hvor man drøftet ideer om felles nordiske fagforbund.

Ulikt vekselspill mellom nasjonsbygging, industrialisering, store arbeidskonflikter og innføring av stemmerett for den voksende arbeiderklassen, bidro til oppbygging av svært forskjellige institusjoner for å regulere striden mellom arbeidslivets parter i de nordiske landene.<sup>5</sup> Det danske Septemberforliget i 1899 la grunnen for et avtalebasert reguleringsystem med minimal lovgivning,<sup>6</sup> men en sterk offentlig meklingsmann. I de andre landene, hvor Saltsjøbadavtalen i Sverige først ble inngått i 1938 og den første norske Hovedavtalen i 1935, ble avtaleverket innrammet av mer omfattende arbeidervernlovgivning. I Finland bidro borgerkrigene og de ideologiske frontene i arbeiderbevegelsen til at et samlet forhandlingssystem først så dagens lys på 70-tallet.<sup>7</sup>

Med unntak for Sverige, hvor partenes tradisjon for selvregulering har stått sterkt, har staten spilt en sentral rolle i forhandlingssystemene. Som på kontinentet, har Finland og Island også tradisjon for å erklære landsdekkende tariff-

---

<sup>5</sup> Fulcher, J (1988) ‘On the explanation of industrial relations diversity: Labour movements, employers and the state in Britain and Sweden’, *British Journal of Industrial Relations*, 26:2 246-74; Stokke, T Aa (2000) ‘Arbeidsmarkedets ”grunnlover” i Norge og Sverige: Likheter og forskjeller med Septemberforliget’, i Ibsen, H og Scheuer S (red) *Septemberforliget og det 21. århundrede*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

<sup>6</sup> Due, J & Madsen, J S (1996) *Forligsmagerne*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

<sup>7</sup> Lilja, K (1992) ‘Finland: No Longer the Nordic Exception’ i Ferner, A & Hyman, R (red) *Industrial Relations in the New Europe*, Basil Blackwell.

avtaler for allmenngyldige (*erga omnes*), en praksis partene i Danmark, Sverige og Norge oppfattet som helt uforenlig med ”nordiske tradisjoner” da de først ble kjent med den i EU-sammenheng. I 2004 har Norge likevel allmenngjort sine første tariffavtaler i kjølvannet av EU-utvidelsen, og danskene har innført følgelovgivning med *erga omnes*-effekt for å implementere europeiske direktiv og avtaler.<sup>8</sup> Når det kommer til stykket er altså verken ideene om kjernen i de nordiske modellene eller praksis så ensartete eller statiske som partene ut fra sitt nasjonale ståsted ofte kan gi inntrykk av.

Etter at grunntrekkene i de nasjonale avtalesystemene tok form under den første fasen av markedsliberal globalisering 1870–1914, spilte arbeidsgiverne i de små, åpne nordiske økonomiene en viktig rolle i sentraliseringen av forhandlingssystemene utover i det 20. århundret. Partene i den voksende eksportindustrien og staten hadde felles interesser i å sikre at lønnsveksten i de skjermete sektorene ble tilpasset prisveksten og konkurranseevnen i industrien. Sentral koordinering, kollektive begrensninger i konfliktretten (kun ved re-forhandling av avtaler) og lokalt produktivitetssamarbeid ble følgelig viktige elementer i de nasjonale strategiene for å hevde seg i den svingende verdensøkonomien. Globalisering er altså ingen ny utfordring for de nordiske partene. Tvert om kan de korporatistiske arbeids- og velferdsregimene i Norden og andre små nord-europeiske land sees som resultat av historiske klasse-kompromiss som nettopp var innrettet mot å høste gevinstene og fordele byrdene ved den internasjonale handels- og markedsintegrasjonen.<sup>9</sup>

De nordiske framgangene i det indre markedet siden 1994 tyder på at slike strategier fortsatt kan være effektive, men de ”post-industrielle” endringene i arbeidslivets struktur og organisasjonsforhold har skapt usikkerhet om grunnlaget for å videreføre denne kursen. Spissformulert har den konkurranseorienterte, solidariske lønnspolitikken innebåret en ”skvising” av den voksende tjenesteytende middelklassen, som i synkende grad synes villig til å godta industrialliansens hegemoni.<sup>10</sup> Dette kommer også til uttrykk i spørsmål knyttet til EU. Mens partene i nordisk eksportindustri tradisjonelt har vært solide støttespillere for europeisk markedsintegrasjon, har mange fagorganiserte i offentlig og privat tjenesteyting oppfattet EUs politikk som en trussel mot deres interesser og rettigheter.

Etter de historiske forlikene mellom arbeidsmarkedspartene og staten ble de nordiske fagbevegelsene i det 20. århundre stadig mer hegnet inn i, og avhengig av, nasjonalstatens maktstrukturer og territorielt begrensede reguleringsinstrumenter. Parolen om at arbeiderklassen var uten fedreland og bare hadde sine

---

<sup>8</sup> Andersen, S K (2003) ’Danmark: vejen mot en *erga omnes* model’ i Andersen, S K (red) *EU og det nordiske spil om lov og aftale*. Saltsa report No 2:2003.

<sup>9</sup> Katzenstein, P J (1985) *Small States in World Markets*. Cornell University Press.

<sup>10</sup> Barth, E, Moene, K O & Wallerstein, M (2003): *Likhet under press. Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Makt- og Demokratiutredningen, Gyldendal Akademisk.

lenker å miste, var derfor snudd på hodet da forholdet til EF og Efta kom på dagsorden fra slutten av 1950-årene og framover. Det samme gjaldt oppfatningene av forholdet mellom økonomi, politikk og stat.

I de nordiske fagorganisasjonene ble synet på europeisk integrasjon innfanget i økonomiske begrep som "fellesmarkedet", "enhetsmarkedet" og, seinere, "markedsapakken". Den faglige interessen handlet således først og fremst om å sikre næringslivet i Efta-landene adgang til det voksende EF-markedet, mens man var mindre opptatt av samarbeidets politiske dimensjoner. I kontrast til forbundsfellene på kontinentet – som etter to europeiske verdenskriger ønsket et føderalt Europa som politisk bolverk mot nye nasjonal-sosialistiske og fascistiske overgrep mot den europeiske arbeiderklassen – var de nordiske fagorganisasjonene mest opptatt av å hegne om suvereniteten til "sine" respektive nasjonalstater og avtalesystem. Der fagbevegelsen i de opprinnelige seks EF-landene krevde overnasjonale løsninger for å tøyte medlemslandene, kapitalen og markedskreftenes frie spill, foretrakk de nordiske og britiske forbundene mellomstatlig handelsliberalisering og minst mulig politisk integrasjon innenfor Efta. Disse historiske skillelinjene kom, i tillegg til Finlands særstilling og Sveriges nøytralitet, til å forme de nordiske partenes holdninger til europeisk samarbeid helt fram til i dag.

### 3. De nordiske fagbevegelsenes lange marsj fra Efta til EU

#### 3.1 Dannelsen av EFS/ETUC og Nordens Faglige Samorganisasjon (NFS)

Etter at arbeidsgiverne i 1958 hadde dannet UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe), ble det på terskelen til 70-tallet tatt initiativ til å slå sammen de faglige samarbeidskomiteene i EF og Efta. Grunnen var planene om å utvide EF – hvor Storbritannia, Irland, Danmark og Norge banket på døren – og fordype samarbeidet gjennom tollunionen, pengeunionen og et sosialt aksjonsprogram.

Dannelsen av den Europeiske Faglige Samorganisasjonen (European Trade Union Confederation, EFS/ETUC) i 1973 var av flere grunner kontroversiell. Flere av EF-organisasjonene (deriblant tyske DGB) ville danne en EF-rettet struktur, mens organisasjoner fra Efta, EF-land som Belgia og Italia, og Storbritannia (hvor TUC var sterkt i mot EF) ønsket en bred europeisk paraplyorganisasjon. Samtidig ønsket EF-aktørene å trekk med de kristelig-katolske forbundene, mens det var sterkt motsstridende syn på å ta opp kommunistiske fagorganisasjoner fra Sør-Europa. Begge forslagene møtte kraftig motstand i den Frie Faglige Internasjonale (FFI). EFS ble derfor etablert som en selvstendig europeisk organisasjon, uavhengig av FFI.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Barnouin, B (1986) *The European Labour Movement and European Integration*. Frances Pinter.

Nordiske LO-representanter spilte en viktig rolle i disse prosessene.<sup>12</sup> For å vise at de nordiske organisasjonene ikke ville la seg splitte av dansk/norsk EF-medlemskap og for å vinne innflytelse i EFS, hadde de i 1972 dannet NFS. Den danske LO-formannen, Thomas Nielsen, brukte EF-medlemskapet til å presse fram en bred europeisk sammenslutning, hvor det også var plass til aktører fra andre nordiske land og Efta. Uten en bred EFS-løsning ville heller ikke danskene delta, gjorde Nielsen klart. Så fikk sosial-demokratene fra Norden heller godta noen katolikker og kommunister på kjøpet i EFS.

Selv om den brede løsningen vant, var denne striden et varsel om hvilke motsetninger de nordiske aktørene skulle slite med i de etterfølgende tiårene. I tillegg til å markere sin nordiske tilknytning og lojalitet til nasjonale fellesskap, signaliserte de sin preferanse for bredt mellomstatlig samarbeid. Samtidig illustrerte saken hvordan nordiske representanter i EF kan sette ”foten i dørsprekken” til fordel for aktører som står utenfor. Etter at Norge stemte nei i 1972, fikk danskene en innflytelsesrik monopolrolle som nordisk talerør og kontrollør av informasjonsflyten fra EF. Deres større interesse for fleskepriser enn politiske visjoner bidro til å forsterke den økonomistiske holdningen til Europa hos partene i nordisk arbeidsliv. Og da EF-samarbeidet gikk i stå med den økonomiske stagnasjonen, oljepris-sjokket og Thatchers inntog i europeisk politikk i 70-årene, svant interessen inntil den nye presidenten i EF-Kommisjonen, Jacques Delors, midt i 80-årene lanserte planene om et ”indre marked” innen 1992.

### 3.2 Via Stockholm og Berlin-murens fall til Maastricht<sup>13</sup>

Milano-kongressen til EFS i 1985 innledet en lang snuoperasjon i de nordiske fagbevegelsenes Europa-politikk. Etter ti år med økonomisk og politisk stagnasjon i EF, kollaps for det franske forsøket på ”keynesianisme i ett land”, og kraftige nyliberale vinder fra Atlanteren, ønsket Delors å få fart på det europeiske samarbeidet ved økt markedsintegrasjon og fri flyt av kapital, varer, tjenester og arbeidskraft. Ideene fikk lunken mottakelse i europeisk fagbevegelse, men Delors vyer om å styrke den sosiale dialogen og skape et felles ”Espace Sociale Européenne” trakk EFS ombord.

Det ble fort klart at Efta-landenes bilaterale handelsavtaler ikke var egnet til å regulere forholdet til det nye ”enhetsmarkedet” i EF. I 1988 inviterte Delors Efta-landene til å delta i et felles Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde (EØS), som skulle inkludere hele det ”indre markeds-regimet”. Selv om dansk fagbevegelse anbefalte et ”Nej til markedspakken”, ble EØS-sporet retningsgivende for de øvrige nordiske fagbevegelsenes ferd mot Brussel.

---

<sup>12</sup> Sandegren, K (2001) *Etableringen av Euro-LO – norsk LOs rolle*. Upublisert manus, Oslo.

<sup>13</sup> Dette og etterfølgende avsnitt bygger på Dølvik (1997): *Redrawing boundaries of solidarity? ETUC, social dialogue and the europeanisation of trade unions in the 1990s*, Doctoral dissertation, ARENA/Fafo

Sporskiftet ble innledet på EFS-kongressen i Stockholm 1988. I en periode med kriser og høyrebølge i de nordiske land, presenterte Delors der for første gang sine visjoner om et integrert, sosialt Europa for et stort og lydhørt faglig publikum i Norden. Samme år snudde britiske TUC, som var en nær nordisk alliert, fra innbitt EF-motstand til sterk euro-entusiasme. Fagorganisasjonene fra de nye medlemslandene Portugal, Spania og Hellas så tilsvarende EF som en garantist for demokrati og utvikling, etter tiår med diktatur og fascisme. Og året etter banet Berlinmurens fall vei for gjenforening av Tyskland og ønsker om EF-medlemskap fra en rekke tidligere Comecon-land i Øst. Europa var i rask endring, med EF som et stadig tydeligere politisk gravitasjons-sentrum.

På det arbeidslivspolitiske feltet stengte kravet til enstemmighet og Englands veto-politikk for fortgang i utviklingen av den sosiale dimensjonen, men i sosialdialogen diskuterte partene ideer om europeisk avtaleregulering og det Sosiale Charteret og Aksjonsprogrammet fra 1989 trakk opp linjene for et mer dynamisk sosialt Europa. Som kandidatmedlemmer i EØS hvor EF:s regelverk skulle gjøres gjeldende, befant de nordiske partene seg plutselig i en ny og mer likeverdig rolle hvor spørsmålet om virkningene av EF:s direktiver i de nordiske reguleringsregimene og mulighetene til å påvirke EF:s politikk rykket i forgrunnen. Både i EFS og UNICE foregikk kontroversielle prosesser for å ruste opp de europeiske organisasjonsleddene til å innta nye forhandlingsroller på europeisk plan. Etter at EFS siden 70-tallets sosialpolitiske stagnasjon hadde slumret hen som et unnselig lobbykontor i Brussel, gikk en allianse av føderalistiske og latinske krefter i bresjen for en radikal perestrojka-prosess som på kongressen i Luxemburg i mai 1991 skulle munne ut i nye statutter, forhandlingsmandat, skifte av ledelse, integrering av de europeiske industriføderasjonene, og utforming av et vidtgående program for fordypet faglig integrasjon og samarbeid. De nordiske representantene følte seg temmelig overkjørt og stemte delvis avholdende og imot, blant annet når det gjaldt opptak av industriføderasjonene som fullverdige medlemmer i EFS.

På hjemmebane slet de nordiske arbeidslivspartene med inflasjon, budsjettunderskudd, vaklende banker, fallende produksjon, og stigende arbeidsledighet etter at 80-tallets kreditt-bobler hadde sprukket. Finland gikk inn i den dypeste depresjonen i noe vestlig land siden 30-tallet med over 20 prosent ledighet. Og da kapitalen strømmet ut av Sverige og kroneverdien kom i fritt fall i 1990, meldte den svenske regjeringen i panikk at den ville søke om EF-medlemskap.<sup>14</sup> I årene etter fulgte Finland, Norge, Island og Efta-kollega Østerrike etter, og konfronterte de nordiske fagbevegelsene med helt nye og ukjente problemstillinger i sitt europeiske arbeid. I EF var forhandlingene om en ny traktat i gang, der ikke bare partenes rolle i arbeidslivspolitikken, men også felles uten-

---

<sup>14</sup> Både Sverige, Finland og Østerrikes søknad ble først mulig da Muren falt og landenes nøytralitetspolitikk ikke lenger var noen hindring for deltakelse i EF.

riks- og sikkerhetspolitikk, økonomisk og monetær union (ØMU), innenriks- og asylpolitikk og en rekke andre brennbare tema skulle i støpeskjeen fram mot Maastrichtkonferansen høsten 1991.

Fra en rolle som avslappede backbenchere og tilskuere til EF-organisasjonenes dominans i EFS og UNICE, ble de nordiske aktørene kastet ut i en faglig og politisk smeltedigel hvor det økonomiske og politiske Europakartet skulle tegnes om og deres egne roller redefineres. Som observatør med en pult i kjelleren på det Europeiske fagforeningsinstituttet ETUI, kunne jeg følge hvordan disse utfordringene fylte de nordiske aktørene med skrekkblandet fascinasjon og usikkerhet. ”Der var gang i tingene”, som danskene sa, men mye stod på spill – både i Europa og hjemme – og konsekvensene av å trå feil var store og ukjente.

### **3.3 Oktoberforliket, Sosialprotokollen og den nordiske fløy**

31.oktober 1991 inngikk de europeiske paraply-organisasjonene EFS, CEEP og UNICE overraskende en avtale som skulle vise seg å få avgjørende betydning for traktatkonferansen i Maastricht og den videre utviklingen av EUs arbeidslivspolitik. <sup>15</sup> Avtalen var et ”last minute”-utfall av nesten et års forhandlinger iscenesatt av Kommisjonen, hvor formålet dels var å meisle ut de sosiale partenes rolle i et nytt europeisk lov- og avtaleregime, dels å styrke det politiske presset på britene i dragkampen om reformer i EF:s traktatgrunnlag på arbeidslivsfeltet. <sup>16</sup> Avtalen ble nesten ordrett innarbeidet i et vedlegg til Sosialprotokollen fra Maastricht, hvor britene ble innvilget ”opt-out”, mens de andre medlemslandene ble enige om å ta i bruk kvalifiserte flertallsvedtak i saker angående arbeidsvilkår og flere andre tema.

Mest nyskapende var likevel bestemmelsene i nåværende artikkel 138 som gav partene rett til å forhandle fram europeiske avtaler som kunne erstatte direktivforslag fra Kommisjonen og, om partene så ønsket, få lovbindende kraft i EU/EØS gjennom beslutning i EUs Råd. Oktoberavtalen åpnet videre for at europeiske direktiv og avtaler kunne gjennomføres avtaleveien nasjonalt, dersom partene så ønsket og staten kunne garantere at alle arbeidstakere ble omfattet av rettighetene i reguleringen. I tillegg til å konstituere et unikt europeisk regime hvor partene ble tildelt en kvasi-lovgivende funksjon på overnasjonalt nivå, fikk disse bestemmelsene stor og langvarig innvirkning på striden om EF-medlem-

---

<sup>15</sup> Dølvik, J E (1992) *Lov eller avtale? Fagbevegelsen, den sosiale dimensjon og kollektive forhandlinger i Europa*. Fafo-papir; Strøby Jensen, C (1998) *Arbejdsmarked og Europeisk Integration. En sociologisk analyse av den europeiske models etablering i EU*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

<sup>16</sup> Ross, G (1995) *Jacques Delors and European Integration*. Polity Press.

skap, Maastrichtavtalen og europeisk arbeidslivsregulering blant arbeidsmarkeds-partene i Norden.<sup>17</sup>

31.oktoberavtalen og Sosialprotokollen gav opphav til svært motsetningsfylte tolkninger blant de nordiske og europeiske partene. Mange av de nordiske organisasjonene var ukjente med forhandlingene i den engere gruppen representanter fra EFS, CEEP og UNICE, og bestred derfor avtalens organisatoriske legitimitet. Både kvalifiserte flertallsvedtak og ideen om europeiske avtaler var omstridt blant de nordiske aktørene, mens muligheten til avtaleregulering framstod som mindre truende for de nordiske systemene enn lovgivning per direktiv fra Brussel.<sup>18</sup> I tillegg kom den britiske ”opt-out”, som kunne legitimere fortsatt ”sosial dumping” fra engelsk side og undergrave viljen til å styrke arbeidstakerrettighetene blant aktørene fra de øvrige medlemslandene. Selv om Sosialprotokollen utløste en rekke juridiske og politiske dragkamper på europeisk plan her,<sup>19</sup> ble den i praksis retningsgivende for de sosiale partenes rolle på europeisk plan. Dette ble kodifisert i Amsterdamtraktaten i 1997, da også britene sluttet seg til avtalen.

### *Tvetydige nordiske reaksjoner*

I de nordiske fagbevegelsene førte dragkampen om europeiske avtaler utover i 90-årene til en bratt læringskurve og nye strategier når det gjaldt påvirkning, alliansebygging og arbeidslivsregulering i EU. For å avklare rammene og strategien for europeiske forhandlinger etter Maastricht, organiserte EFS vinteren i 1992 en arbeidsgruppe<sup>20</sup> og deretter en stor konferanse i Luxemburg. Der gjorde generalsekretæren i UNICE, Z. Tyszkiewicz, det helt klart at arbeidsgivernes mål for europeiske forhandlinger var å unngå stivbeinte direktiver fra Kommissjonen.<sup>21</sup> Det hensynet var ikke fremmed for de nordiske fagorganisasjonene, men samtidig var de i lys av oktoberavtalen bekymret for hva de integrasjonsivrige kreftene i EFS-sekretariatet kunne signere for å befeste sin posisjon.

Den første nordiske talsmannen var Bent Nilsen fra dansk LO, som stod foran en opphetet folkeavstemning om Maastrichtavtalen uken etter, hvor Nei-siden hadde gjort forsvaret av de danske kollektivavtalene til en fanesak. Han slo dermed like godt fast at den nordiske fløyen ikke hadde noen tiltro til europeiske

---

<sup>17</sup> Strøby Jensen, C (1998) *Arbejdsmarked og Europeisk Integration. En sociologisk analyse av den europeiske models etablering i EU*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag; Andersen, S K (red) *EU og det nordiske spil om lov og aftale*. Saltsa report No 2:2003.

<sup>18</sup> Dølvik, J E (1993) *Nordisk trade unions and the social dimensjon of European integration: Towards europeanisation or renationalisation of trade union strategies?* Fafo-paper.

<sup>19</sup> Falkner, G (1998) *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*. Routledge.

<sup>20</sup> Her fikk bl a ombudsmannen i LO-S:s internationale avdeling, Bo Rönngren, sin første innføring i det kompliserte spektret av ideer, mål og organisatoriske prinsipper som lå til grunn for de ulike nasjonale aktørenes holdning til europeiske kollektivavtaler.

<sup>21</sup> Tyszkiewicz, Z (1992) *The Social Chapter of the Maastricht Treaty. The Point of View of European Employers*. UNICE.

avtaler med UNICE og foretrakk arbeidsrettslige direktiver på europeisk plan. Det ville også sikre bedre etterlevelse i land med svake fagbevegelser, samtidig som direktiver i tråd med Maastrichtavtalen og den nordiske modell kunne gjennomføres avtaleveien hjemme. Innlegget var nok mere myntet på oppløpet i den danske folkeavstemmingen, enn på å styrke den nordiske innflytelsen i europeisk fagbevegelse. En av hovedgrunnene til at dansk LO støttet ja-siden i 1992, etter motstanden mot ”markedspakken” i 1986, var Sosialprotokollens åpning for å gjennomføre direktiv avtaleveien.<sup>22</sup> Men ”Holger og konen” sa med knapt flertall likevel ”nei til unionen” og bidro – på tross av Edinburgh-avtalen og de danske forbehold i 1993 – dermed til en kraftig styrking av nei-siden i de andre nordiske fagbevegelsene.

Ryggmargsrefleksene våren 1992 uttrykte kvintessensen i den danske fagbevegelsens holdning til europeisk samarbeid på den tiden; ivareta næringsinteressene, vetoretten og forsvaret av den nasjonale avtalemодellen. Ut fra danskenes fartstid i EF ble deres ideologiske allergi mot lovgivning i arbeidslivet<sup>23</sup> generalisert til en felles nordisk frykt for at de nasjonale modellene – som utenom Danmark vitterlig ikke var fri for lovregulering – skulle undermineres av europeiske direktiver. I dette skrekkscenariet framstod lov-implementering av EU-direktiv ikke bare som en kilde til uønsket individualisering, rettsliggjøring og nivellering av rettigheter; man fryktet det ville uthule incentivene til fagorganisering og bidra til en alvorlig svekkelse av partenes makt og selvstendighet i forhold til staten og det politiske system.

Krav om garantier for at nasjonal avtaleimplementering av EU-reguleringer var akseptabelt kom dermed til å stå sentralt både i striden om de danske forbehold i 1993 og i debatten om svensk EU-medlemskap.<sup>24</sup> Kommisjonær Flynn bekreftet i brev til de danske partene i 1993 en slik forståelse. Og da svenskene også fikk hengt ved en tilleggsprotokoll og en egen erklæring i sin medlemskapsavtale som konfirmerte EUs politiske aksept for en slik tolkning, antok man at saken var avklart. Dette temaet skulle likevel prege de nordiske partenes debatt om europeisk arbeidslivsregulering hele det følgende tiåret, blant annet knyttet til striden om en europeisk arbeidsrettslig tvisteinstans og sikring av grunnleggende sivile og organisasjonsmessige rettigheter i EUs grunnlov etter årtusenskiftet.

---

<sup>22</sup> Due, J, Madsen, J S & Lubanski, N (2000) 'Nordic Labour relations: Between National Autonomy and EU Integration', s 149–177 i Hoffman, R m fl (red) *Transnational Industrial Relations in Europe*, Hans-Böckler-Stiftung.

<sup>23</sup> Knudsen, H (2001) *Kamp mod vindmøller? EU's reguleringer af arbejdsrelationer – og Danmark*. Dansk Udenrigspolitisk Institut 2001/3.

<sup>24</sup> Se Bruun & Malmberg, i denne boken, og Ahlberg, K & Bruun, N (1996) *Kollektivavtal i EU. Om allmängiltiga avtal och social dumping*, Juristförlaget Skriftserien No 52.



### *Kompromiss mellom latinsk idealisme og nord-europeisk pragmatisme i EFS*

Konferansen om europeiske forhandlinger i 1992 ble starten på en avgjørende strid om mål, strategi og organisatorisk integrasjon i EFS, hvor de nordiske aktørene engasjerte seg langt sterkere enn tidligere. Mens 1991-Kongressen, 31.oktoberavtalen og Maastricht symboliserte et strategisk gjennomslag for en føderalistisk allianse av sør-europeiske, kristelig-katolske og en del kontinentale organisasjoner, førte striden om oppfølging av vedtakene til realitetsorientering og et maktpolitisk skift i nord-europeisk retning. En koalisjon hvor tyske, nordiske og delvis britiske krefter var toneangivende, trakk i bremsespakene, og beredte grunnen for et kompromiss i 1993 som betød at de nasjonale medlemsorganisasjonene gjenvant kontrollen med styrespakene i EFS.

Nasjonale kollektivforhandlinger skulle fortsatt være hjørnesteinen i fagbevegelsens arbeid, komplementert av europeisk koordinering av nasjonale forhandlinger. Tyskerne la i tråd med sin tradisjon hovedvekt på sektornivåets betydning, men de nordiske argumentene for hovedorganisasjonenes ledende rolle i EFS vant gjenklang hos mange latinske og britiske aktører. Hvorvidt europeiske minimumsreguleringer best kunne oppnås gjennom politiske kanaler (lovgivning) eller rammeavtaler med UNICE/CEEP – og om slike burde gis allmenngyldig virkning ved Rådsbeslutning, såkalt forhandlet lovgivning – ble definert som et pragmatisk spørsmål.

Ved siden av å tøyse EFS-sekretariatets forhandlingsiver, demonstrerte striden behovet for bedre demokratisk forankring av mandat, beslutningsstruktur, gjennomføring og godkjenning av resultatene av europeiske forhandlinger. Selv om de nordlige tilhengerne av mellomstatlige samarbeidsformer i EFS vant gehør, bidro de institusjonelle nyskapningene, partenes nye rolle, og det sterkere overnasjonale innslaget i EU etter Maastricht, til at mere stod på spill. Samarbeidet i EFS ble derfor mer forpliktende. For de nordiske aktørene innebar disse dragkampene en bevisstgjørings- og læringsprosess, som førte til at de ble tilhengere av europeiske rammeavtaler og forhandlet lovgivning.<sup>25</sup> Ikke bare appellerte arbeidet med å utforme et nytt europeisk nivå for avtaler og partsamarbeid til de nordiske aktørenes forhandlingsinstinkter, de vant tillit, kompetanse og allierte som skulle komme godt med når strategiene skulle settes ut i livet.

### *Mislykte forhandlinger om europeiske samarbeidsutvalg og nordiske folkeavstemminger*

Etter at Maastrichttraktaten trådte i kraft i 1993, ble det nye euro-korporatistiske forhandlingsregimet straks testet ut da Kommisjonen på ny fremmet direktivforslaget om europeiske samarbeidsutvalg. Etter at denne fanesaken for EFS i

---

<sup>25</sup> Dølvik, J E (2000) 'Building Regional Structures: ETUC and the European Industry Federations', *Transfer – European Review of Labour and Research* 1/2000.

flere tiår hadde vært blokkert av britene, innledet EFS og UNICE pre-forhandlinger som etter en del gi-og-ta en sein fredagskveld munnet ut i en historisk avtaleskisse som fikk seierssigarene til å fyre opp i EFS-sekretariatet. Dessto større var skuffelsen da det mandag morgen viste seg at de hadde gjort opp regning uten vert. Hjemme i London fikk forhandlerne fra de britiske arbeidsgiverne i CBI huden full, og måtte melde tilbake at de trakk seg fra avtalen. Ettersom UNICE:s forretningsorden krevde enstemmighet og dermed gav de britiske ”fodslæberne” vetorett – enda britene ikke var omfattet av Sosialprotokollen – så det europeisk avtaleregimet ut til å strande allerede i første sving. Kommisjonen la straks fram og fikk godkjent et revidert direktivforslag i EU:s Råd 22.september 1994 – samme dag som kongressen i norsk LO stemte nei til EU-medlemskap<sup>26</sup> – men det kaotiske forhandlingsforløpet bidro til stor bitterhet og økende tvil om partene var skikket til å inngå rettslig bindende arbeidsmarkedsavtaler for hele EU/EØS.

For de nordiske fagbevegelsene, som stod midt i striden om norsk, svensk og finsk EU-medlemskap, kunne det likevel ikke overskygge at EFS trass i sterk arbeidsgivermotstand hadde klart å presse EU til å lovfeste grenseoverskridende informasjons- og høringsrettigheter i transnasjonale selskaper. Da dette kravet i lang tid hadde vært umulig å oppnå på nordisk og internasjonalt plan, utla ja-siden i fagbevegelsen dette som et historisk gjennombrudd. Nei-siden fokuserte derimot på at de grenseoverskridende minimumsrettighetene i direktivet om europeiske samarbeidsutvalg var dårligere enn de nasjonale medvirkningsordningene, og kunne bidra til å svekke bedriftsdemokratiet i de nordiske land.

Trass i bred enighet om behovet for sterkere rettigheter, er de fleste nordiske forbundene og tillitsvalgte med erfaring fra arbeid i europeiske samarbeidsutvalg i dag betinget positive i vurderingen av direktivets resultater.<sup>27</sup> Det er ikke noe som tyder på at det har svekket nasjonale ordninger, men innflytelsesmulighetene er avhengige av et godt samspill med konserntillitsvalgte og styrerepresentanter i moderselskapene.

### 3.4 I spredt orden mot Brussel

I lys av Finlands historie som koloni under Sverige og naboland til Russland/Sovjet, var partene i finsk arbeidsliv sterke tilhengere av EU-medlemskap i 1994, med pengeunion og det hele. Det samme gjaldt de sentrale arbeidsgiverorganisa-

---

<sup>26</sup> Hvor følsom EU-saken var i norsk fagbevegelse ble her illustrert ved at Europeiske samarbeidsutvalg-vedtaket i Brussel ikke ble gjort kjent for kongressen av frykt for at det kunne oppfattes som et forsøk på å påvirke debatten – som i stor grad dreide seg om de faglige rettighetene i EU.

<sup>27</sup> Blomquist, P & Murhem, S (red) (2003) *Fackliga strategier för att möta globalisering och regionalisering inom metallindustrin. En jämförande studie av fyra nordiska länder*. Saltsa Report No. 3:2003; Nergaard, K (2005) *De nordiske fagforbundenes internasjonale arbeid*. Saltsa Report No. x: 2005.

sjonene i Sverige og Norge, mens medlemskapsstriden i disse landene bidro til å forsterke polariseringen i fagbevegelsens holdninger til EU. LO i Norge vedtok med et knapt Kongressflertall i 1994 å anbefale et nei til medlemskap, mens svensk LO og TCO, i likhet med de øvrige norske hovedorganisasjonene, ikke våget å ta stilling for eller imot medlemskap i EU.

På arbeidsgiversiden var situasjonen enklere. Markedsadgang og like konkurransevilkår stod i fokus, men de politiske sidene ved EU-prosjektet gav blandete følelser også der. Riktignok framstod EU som en drivkraft og garantist for fortsatt markedsliberalisering, men arbeidsgiverne så med skepsis på byråkratiet i Brussel, reguleringsiveren og forsøkene på sentralisert euro-korporatistisk lovregulering i arbeidslivet. På hjemmebane var jo parolen desentralisering og deregulering. En viss "lip-service" til ideene om et sosialt Europa og forsvar av de nordiske avtaletradisjonene, ble likevel sett som et nødvendig onde for å få fagbevegelsen med på Europa-toget.<sup>28</sup> Sosial dialog og fleksible rammeavtaler med EFS framstod også som en sikkerhetsventil mot uønsket EU-lovgivning. Eller som Sverker Rudeberg understreker (i denne boken); når Svensk Näringsliv i Brussel deltar i korporatistiske organer og forhandlinger – som man bekjemper hjemme – er det ut fra reint pragmatiske motiver. I tillegg til nødvendigheten av å påvirke politikken i EU, anser man ofte europeiske løsninger som bedre, dvs mindre tvingende, enn svenske reguleringer. Svenskt Näringsliv hører altså ikke til dem som ønsker å verne den nasjonale avtalemodellen, snarere tvertimot, i følge Rudeberg. Han understreker også at arbeidsgiverne ikke samordner sine synspunkter på nordisk plan, men allierer seg med relevante meningsfeller fra sak til sak.

Når den nye nordiske fløyen møtte opp i EU i januar 1995, var det følgelig med svært forskjellig mandat og medlemsstøtte. Mens arbeidsgiverne og de finske fagorganisasjonene hadde forankring i et bredt flertall, stilte de øvrige fagbevegelsene med vage mål og en kritisk, splittet medlemsskare i ryggen. For mange var det uklart hva de skulle kjempe for i Brussel, bortsett fra å forsvare sine nasjonale bastioner ved høyt europeisk press og resolute tacklinger av alle føderale krumspring.<sup>29</sup> De var positive til ideen om et mer sosialt EU – ikke minst for å beskytte medlemmene hjemme mot sosial dumping – men de var skeptiske til den politiske overnasjonaliteten dette kunne kreve.

Utsiktene til nordisk samkjøring var også påvirket av at landene hadde fått mer forskjellige tilknytninger til EU enn før, og at graden av EU-integrasjon nærmest var snudd på hodet: Finland var plutselig dypest integrert (full EU-

---

<sup>28</sup> Strøby Jensen, C (2000) 'Arbejdsgiverorganisering i Norden – Et komparativt perspektiv: Danmark, Finland, Norge og Sverige', s 373-414 i Strøby Jensen (red) *Arbejdsgivere i Norden*. Nord 2000:25.

<sup>29</sup> Men alle som husker IFK:s herjinger i Europacupen på 80-tallet, Preben Elkjærs gjennombruddskraft, Laudrupbrødrenes driblerier, og de danske feriedrenge's ran av EM-pokalen i 1992, vet at nordiske lag kan finne veien til europeiske mål når en minst venter det.

pakke), foran Sverige (EU uten EMU) og Danmark (EU uten EMU og tre andre forbehold), mens Efta-landene Norge og Island var relegert til politisk tilskuerplass i EØS-svingen. De finske organisasjonene la seg i årene som fulgte på en langt mer integrasjonsvennlig linje enn resten av Norden. Samtidig som Østersjøregionen ble et kraftsenter i utviklingen av EUs nordlige dimensjon, bidro endringene i EU-tilknytning til å kaste om på makt- og avhengighetsrelasjonene mellom de nordiske aktørene. Der danskene tidligere hadde hatt monopol på informasjon, fortolkning og politisk tilgang i EF, tok finnene over som de fremste ”insiderne”, mens eventuelle svenske aspirasjoner om en lederrolle i den nordiske EU-landgangen fikk et slag for baugen. Og observatørene fra de olje- og fiske-baserte kremmerøkonomiene ved Atlanterhavskysten ble enda mere avhengige av sine nordiske storesøster-organisasjoner for å bli hørt i EU. Ikke til å undres over at interessen og grunnlaget for nordisk samarbeid endret seg kraftig.

Under EØS-og EU-forhandlingene 1988–1993 og seinere som kandidat-medlemmer, hadde de nordiske fagbevegelsene samarbeidet tett. NFS-arbeidet ble lagt om for å samordne innsatsen på europeisk plan.<sup>30</sup> Samtidig ble bredden i den nordiske EFS-kontingenten styrket; alle de nordiske centralorganisasjonene for akademikere og tjenestemenn, unntatt de norske, hadde etterhvert blitt med i NFS og i løpet av 1995 ble de tatt opp i EFS. Med rundt 8 millioner medlemmer utgjorde de nordiske organisasjonene tilsammen nå den tredje største grupperingen i EFS etter Tyskland og England. Ved siden av å blåse nytt liv i det nordiske samarbeidet, tydet erfaringene fra aspirantperioden på at økt europeisk samarbeid også kunne forbedre relasjonene på hjemmebane. Spørsmålet var om det nordiske fellesskapet ville fortsette etter at de fleste var kommet innenfor EF-porten og blitt likeverdige medlemmer i EFS.

#### 4. Nordisk medvirkning i utviklingen av et europeisk flernivå-regime for arbeidslivsregulering 1995–2005

Etter at de fleste av de nordiske arbeidstakerne ble unionsborgere fra 1.1.1995, er det tre hovedsaker som har preget de sosiale partenes arbeid på europeisk plan:

- 1) Den praktiske oppbyggingen av et europeisk nivå for lov- og avtale-regulering av arbeidstakerrettigheter.
- 2) Kompletteringen av EUs makro-økonomiske regime (ØMU) med den nordisk/svensk-inspirerte sysselsettingsstrategien og fagbevegelsens initiativ til koordinering av lønnsdannelsen.
- 3) EU-utvidelsen og utarbeidingen av en europeisk grunnlovstraktat.

---

<sup>30</sup> Skulasson, A & Jäskeläinen, M (1999) ‘Regional Cooperation within the Nordic Council of Trade Unions and across the Baltic Sea’, *Transfer* 6:1, s 78-93.

Analysen i dette avsnittet konsentrerer seg om de nordiske faglige hovedorganisasjonenes rolle i forhold til overnevnte punkt (1) og (2).

#### **4.1 Europeiske forhandlinger og nasjonal gjennomføring**

Etter Europeiske Samarbeidsutvalgs-avtalens havari i 1994 hersket det tvil i EU om de sosiale partenes forhandlingsrett – som ikke var populær i EU-parlamentet – ville overleve neste traktatrevisjon. Partene og Kommisjonen hadde derfor en felles interesse i å redde nyskapningen. Etter at Kommisjonen i 1995 relanserte et direktivforslag om foreldrepermisjon, ble partene i løpet av året raskt enige om en avtale om rett til minimum tre måneders foreldreledighet som ble omgjort til et Rådsdirektiv. Selv om eksersisen kunne virke rituell, var de nordiske deltakerne positive til utfallet. I tillegg til å gi rettigheter til foreldrepermisjon i flere land hvor dette ikke fantes, hadde forhandlingene overbevist de nordiske aktørene om at de sosiale partnerne var bedre egnet til å løse reguleringsoppgavene på europeisk plan enn Kommisjonen.

For nordisk fagbevegelse var dette viktig for å vise at EFS kunne vinne fram og være en troverdig aktør på EU-plan. For arbeidsgiverne gjaldt det å unngå rigide direktiv, samt å vinne politisk legitimitet i det europeiske samarbeidet. Men for begge sidene var det vesentlig å finne europeiske løsninger som kunne presenteres som positive og ufarlige for det skeptiske hjemmepublikumet. I de neste årene bidro de nordiske partene således aktivt til nye avtaler om rettigheter for ansatte på deltid og visstid,<sup>31</sup> som bidro til at den sosiale avtalen fra Maastricht kunne skrives inn i Amsterdamtraktaten i 1997. Sammen med partene i europeisk bygningsindustri spilte nordiske faglige aktører også en viktig rolle i dragkampene som førte fram til Utstasjoneringsdirektivet (EC96/71).

I samspill med framgangen for sysselsettingsstrategien framstod dette – spesielt for svensk fagbevegelse – som en knallåpning på EU-medlemskapet. Målene trillet inn på bortebane, men det var fortsatt rusk i lagmaskineriet i EFS såvel som på nordisk hjemmeplan. Foran EFS-kongressen i Brussel i 1995 hadde de nordiske aktørene slitt med å få på plass en revisjon av statuttene med henblikk på beslutningsprosedyrer og mandat for europeiske forhandlinger. Selv om prinsippet om kvalifiserte flertallsavgjørelser ble konfirmert – og man dermed formelt sa adjø til tradisjonen med konsensus og vetorett – ble det nordiske kravet om en tydelig ”forhandlingsorden” videresendt til Sekretariatet i EFS.

#### *Europeiske bransjeføderasjoner vs nasjonale hovedorganisasjoner*

Etter de noe uryddige forhandlingene om foreldreledighet, ble spørsmålet om en europeisk forhandlingsorden satt på spissen da bransjeføderasjonen Euro-FIET

---

<sup>31</sup> Ahlberg, K (1999) ‘The negotiations on fixed-term work’, i Vigneau, C m fl *Fixed-term work in the EU – A European Agreement against discrimination and abuse*. National Institute for Working Life.

inviterte sin motpart til forhandlinger om ”implementering av EFS tverrsektorielle avtale med UNICE og CEEP.

Tyske DGB, med sine sterke industriforbund, støttet de europeiske bransjeføderasjonenes rett til slike implementeringsforhandlinger. De nordiske hovedorganisasjonene, derimot, hadde gått imot å ta opp industriføderasjonene som medlemmer i EFS og fryktet framvekst av konkurrerende europeiske avtaler. Som nordisk frontfigur fikk Bo Rönngren fra svensk LO denne gangen sterk støtte i EFS-sekretariatet og nasjonale hovedorganisasjoner i Sør-Europa og England, som også fryktet fragmentering på europeisk nivå. Ettersom hovedorganisasjonene i de fleste land hadde avgitt forhandlingsretten til forbundene, var det også av interesse for dem å få kontroll med nasjonale implementeringsforhandlinger.<sup>32</sup>

Striden munnet ut i et kompromiss høsten 1996, som klargjorde premissene og EFS sitt overordnede ansvar for å avgjøre hvilke temaer som er tverrsektorielle. På den andre siden ble industriføderasjonenes stilling i EFS delegasjoner styrket. Den nordiske fløyen i EFS hadde begynt å bli varm i EU-trøya, og høstet anerkjennelse for sitt bidrag til orden i avtalebøkene.

#### *Nordisk avtale-implementering på vikende front*

På hjemmebane gikk derimot tingene ikke helt etter planen. De nordiske aktørene hadde som nevnt argumentert sterkt overfor Kommisjonen for at avtaleimplementering av direktiv var viktig for å bevare de nordiske partsmodellene (se Bruun og Malmberg, denne boka). Men når det kom til stykket valgte alle de nordiske landene – unntatt Danmark – stort sett lovgivningssporet, selv for direktiv som sprang ut av europeiske partsavtaler.<sup>33</sup> Mest iøynefallende var kuvendingen til de svenske arbeidsgiverne (SAF/Svenskt Näringsliv), som etter å ha pledert for den svenske avtalemodellen i EU avviste avtaleimplementering hjemme med henvisning til for lav dekningsgrad.<sup>34</sup>

Dette svekket troverdigheten i den nordiske avtale-retorikken i EU og forhandlingsstyrken til de danske partene som stod fast ved avtalesporet. Utover i 90-årene ble de stadig sterkere utfordret av Kommisjonen, som ved gjennomføringen av arbeidstidsdirektivet viste til studier som indikerte at dekningsgraden

---

<sup>32</sup> Enkelte observatører har således hevdet at hovedorganisasjonenes satsing på europeiske forhandlinger kan sees som en kompensasjonsstrategi for tapt forhandlingsmakt på hjemmebane, se Martin, A & Ross, G (1999) 'In the Line of Fire: The Europeanization of Labor Representation', s 312-368 i Martin & Ross m fl *The Brave New World of European Labor*, Berghahn Books.

<sup>33</sup> Andersen, S K (2003) 'EU og det nordiske spil om lov og aftale', i Andersen, S K (red) *EU og det nordiske spil om lov og aftale*. Saltsa report No 2:2003.

<sup>34</sup> Norsk LO og NHO hadde bakt direktivet om europeiske samarbeidsutvalg inn i sin Hovedavtale, men partene erkjente at Stortinget måtte vedta følgelovgivning for å sikre generell dekning. Direktivet om utstasjonering ble i Sverige gjennomført med henvisning til avtalesystemet, men det ble aldri inngått noen særskilt avtale om implementering, jfr Ahlberg, K (2003) 'Sverige: Principerna och praktiken', i Andersen, S K (red) 2003 (op cit).

for danske avtaler i privat sektor var utilstrekkelig og tilslutt truet med å trekke Danmark for EF-domstolen.

### *Sprekkdannelse og samling i den nordiske blokken*

På EFS-kongressen i Helsinki 1999 kjørte de danske organisasjonene et offensivt sololøp for nasjonal avtaleregulering og mot EFS-flertallets krav om økt bruk av kvalifiserte flertallsvedtak i EUs arbeids- og sosialpolitikk. De fikk kun betinget støtte fra sine nordiske feller, som ønsket fortgang i EUs politikktutvikling og irriterter seg over danskenes enegang.<sup>35</sup>

Som følge av overgangene til EU og vekst i EFS-medlemmer østfra mistet Norden også sin øremerkete vise-generalsekretær, og den nordiske blokken i EFS så ut til å slå sprekker. Ved siden av en viss rivalisering i det nye nordiske EU-laget, var flere av aktørene blitt mindre interessert i nordisk samkjøring og orienterte seg mer mot kontinentale EU-kolleger. Den norske LO-lederen Yngve Hågensen måtte derfor i midten av 1990-årene kjempe som en løve for å videreføre NFS-samarbeidet i samme spor som før.<sup>36</sup>

Men det viste seg snart at solospill sjelden fører fram i EU-sammenheng. Og da et gammelt belgisk forslag om en instans for meklings og tvisteløsning i forbindelse med europeiske avtaler ("europeisk arbeidsrett") kom på EU-agendaen igjen i 2001, slo alarmklokkene på ny i de nordiske LO-borgene. Det gjorde ikke saken bedre at sterke krefter i EFS krevde at Charteret med grunnleggende rettigheter fra 2000 skulle innarbeides i den nye grunnlovstraktaten. Med sideblikk til Kommissjonens prosess overfor Danmark, var skrekkscenariet at EF-domstolen skulle få myndighet til å dømme i saker som berører nasjonal aksjons- og streikerett, fredsplikt og kollektiv tvisteløsning. I så fall fryktet man at den nordiske tradisjon med å bruke den kollektive fredsplikten i avtaleperioden til å bytte til seg gode avtaler og partsrelasjoner måtte vike for kontinentale arbeidsretts-tradisjoner hvor streikeretten er uninnskrenket og individuell.<sup>37</sup> EU-charterets henvisning til Europarådets sosialpakt, hvor ekspertkomiteens domspraksis har betonet den negative organisasjonsfriheten og den individuelle streikeretten, dempet heller ikke bekymringene.

De nordiske representantene fikk vansker med å forklare sine kolleger i EFS hvorfor de var skeptiske til en europeisk arbeidsrett og traktatfesting av grunnleggende faglige rettigheter i forberedelsene av EUs Konvent i 2002 og EFS Kongress i Praha 2003.<sup>38</sup> De nordiske var også innbyrdes uenige. Mens finnene

---

<sup>35</sup> Due m fl 2000:164.

<sup>36</sup> Hågensen, Y (2004) *Gjør din plikt, krev din rett*, Aschehoug.

<sup>37</sup> Holke, D (2004) *Svensk arbetsrätt i internationell ekonomi*. LO; NFS (2002): Rapport från NFS:s konferens om "Kollektivavtal ur ett EU-perspektiv" 10–11 april 2002, Stockholm: NFS.

<sup>38</sup> NFS (2002) Explanation of vote regarding Draft Resolution "ETUC Position on the ICG Negotiations on the Reform of the EU Treaties". NFS.

var blitt mer tilbøyelige til å støtte de føderalistiske kreftene i EFS, var særlig svenskene kritiske til forslagene. Men etter en del tautrekking ble den nordiske fløyen enige om et forslag som til sist vant oppslutning på EFS Kongressen og gjenklang i Konventets traktatforslag: Nøkkelen var formuleringer som støttet EFS krav om traktatfesting av grunnleggende faglige rettigheter, samt en europeisk meklingsinstans, under forutsetning at de ikke skulle underlegges EF-domstolens overnasjonale jurisdiksjon. Videre skulle meklingsinstansen utelukkende håndtere saker av europeisk karakter, og ikke gripe inn i spørsmål tilhørende den nasjonale kollektive arbeidsretten. Med andre ord skulle ”grundläggande arbetstagarättigheter införas på Europainivå på ett sätt som helt respekterar olika nationella förhandlingssystem”.<sup>39</sup>

Igjen hadde den integrasjonsskeptiske nordiske fløyen med sitt praktiske grep, rettslige problemorientering og store avtaleerfaring fått innflytelse på avgjørende premisser i EFS vedtak. Dette kom også til uttrykk i Kongressens vedtak om at EFS skal utvikle strategier for at internasjonale faglige rettigheter kan gjennomføres både i kollektive og individuelle system, og at kollektivavtaler skal godtas som metode for å innføre EU-lover nasjonalt. I lys av at Nordens kandidat til det nye EFS-sekretariatet måtte vike for sør- og øst-europeiske representanter, ble disse seirene feiret som kjærkomne prov på at de nordiske røstene blir lyttet til når det kommer til strategiske veivalg i EFS.

#### *Nyskapende dansk reguleringsforlik*

Men strid om kongressresolusjoner er noe annet enn kampen om virkeligheten. Etter Kommisjonens trussel om rettssak mot Danmark i EF-domstolen for mangelfull gjennomføring av arbeidstidsdirektivet, kastet vokterne av den ”danske aftalemodel” i 2002 inn håndkleet og inngikk et smertefullt forlik. LO og DA ble enige om en gjennomføringsavtale som tjente som mal for øvrige overenskomstområder, samt statlig følgelovgivning på områder uten overenskomst.<sup>40</sup>

Denne avtalebaserte ”*erga omnes*”-modellen var en nyskapning som var i samsvar med de danske partenes tolkning av nærhets-prinsippets ”2.ordensbetingelse”, nemlig at avtaler skal ha forrang for lovgivning. Dertil styrket forliket rettighetene for en betydelig andel arbeidstakere uten overenskomst. En liknende mekanisme ble anvendt for avtaledirektivene om deltids- og visstidsansatte (se Bruun og Malmberg, denne boka), og har dermed bidratt til å gi hovedorganisasjonene tilbake en viss forhandlingsrolle i Danmark.

---

<sup>39</sup> LO (2004) *Riktlinjer för internationellt fackligt arbete*. LO, s 16.

<sup>40</sup> Andersen, S K (2003) ’Danmark: vejen mot en erga omnes model’ i Andersen, S K (red) *EU og det nordiske spil om lov og aftale*. Saltsa report No 2:2003.



For utenforstående observatører er det vanskelig å se at dette har innebåret noen vesentlig svekkelse av den danske modell.<sup>41</sup> I tillegg til at Island og Finland som nevnt lenge har praktisert allmenngjøring, har også fagbevegelsen i Norge i 2004 tatt i bruk den europeiske allmenngjøringstradisjonen for å hindre sosial dumping som følge av fri flyt av tjenester fra de nye EU-landene. Sammen med det danske forliket kan dette tyde på at søken etter pragmatiske tilpasninger og gjensidig læring er et bedre alternativ enn dogme-tro modell-konfrontasjon i striden om europeiske arbeidslivsreguleringer.

### *Fra forhandlet lovgivning til frivillige avtaler og ”myk regulering”?*

Etter de tre første rundene med forhandlet lovgivning om foreldrepermisjon, deltid og visstid, gikk forholdet mellom de europeiske partene inn i en ny fase. UNICE avviste flere tilbud fra EFS om å forhandle over direktivforslag, blant annet angående seksuell trakassering, og i 2000 strandet forhandlingene over et direktivforslag om rettighetene for ansatte i vikarbyråer. Deretter fremmet Kommissjonen i 2002 et direktiv hvor det slås fast at de vikaransatte i hovedsak skal ha like gode vilkår som om hun var ansatt hos innleier, men forslaget har vært blokkert i Rådet siden. Det er uvisst om UNICE's forhandlingsvilje kjølnet fordi man forutså et blokkerende mindretall i Rådet, eller om årsakssammenhengen var omvendt.

Vikarbyråsaken minnet om at styrkeforholdene mellom partene på europeisk plan er avhengig av sannsynligheten for at Kommissjonens forslag kan få politisk gjennomslag i Rådet. Etter at EFS siden 1992 hadde etterlyst vilje fra arbeidsgiverne til å forhandle på selvstendig grunnlag, snudde UNICE nå rundt; de uttrykte misnøye med å forhandle under ”trussel om lovgivning” og tok EFS på ordet ved å erklære at partsforholdene burde stå på egne bein. Dette ble fulgt opp med felles partsinnspill til Laeken-toppmøtet i 2001 og et felles arbeidsprogram for 2003–2005. For de nordiske tilhengerne av avtalesporet klang dette godt.

Våren 2002 ble partene enige om en såkalt ”frivillig” avtale om rettigheter ved fjernarbeid (”telework”). Etter den første hyllesten, lød klangen raskt mer hult da det viste seg at de nordiske arbeidsgiverne ikke følte noen forpliktelse til å innarbeide bestemmelsene i det nasjonale avtaleverket; i motsetning til et direktiv var jo avtalen ikke rettslig bindende. Den nordiske implementeringen har således tatt form av mer eller mindre uforpliktende anbefalinger til medlemsorganisasjonene. Sosialdialogen så dermed ut til å være tilbake der den begynte – og arbeidsgiverne alltid hadde ønsket å ha den: Som uforbindtlige retningslinjer og anbefalinger som i dag gjerne kalles ”codes of conduct” eller ”soft regulation”.

---

<sup>41</sup> Det er hittil heller ikke noe som tyder på at avtalemødelene i de andre nordiske land er svekket som følge av EU-direktivene. På enkelte områder har de ført til en styrking av eksisterende avtaler (jfr Andersen (red) 2003), og i visse saker har de også utvidet området for avtalefesting, slik det grenseoverskridende direktivet om europeiske samarbeidsutvalg kan illustrere.

På denne bakgrunn ble det i den ”selvstendige” europeiske avtalen om stress fra 2004 vist til at partene forplikter seg til å gjennomføre avtalen nasjonalt. Det gjenstår likevel å se hva dette betyr, da det ikke finnes noen kollektiv europeisk arbeidsrett som kan gjøre slike avtaler mer enn moralsk bindende og svært få av medlemsorganisasjonene i UNICE og EFS har forhandlingsmandat nasjonalt. Hvorvidt dette betyr at ”ringen er sluttet” for sosialdialogen på sektorovergripende nivå, er likevel for tidlig å si. Kommisjonen har i et kritisk meddelende i august 2004 slått fast at europaavtaler bør inneholde forpliktende bestemmelser om gjennomføringen og at Kommisjonen vil vurdere å legge fram lovforslag dersom partene ikke oppfyller fellesskapets mål.<sup>42</sup>

For de nordiske fagorganisasjonene aksentuerer situasjonen et grunnleggende dilemma: Uten en overnasjonal kollektiv arbeidsrett med myndighet til å gi europeiske avtaler bindende kraft for de signerende nasjonale partene – noe nordisk fagbevegelse har vært imot – er det svært vanskelig å overføre den nordiske avtaletradisjonen til europeisk nivå. Nordisk fagbevegelse og EFS har lenge reist krav om innføring av en femte frihet på EU-nivå – retten til grenseoverskridende sympatiaksjon – men forslaget har falt på stengrunn i EUs Råd. Med manglende aksjonsrett og faglig mobiliseringskraft på europeisk plan, betyr det i praksis at fagbevegelsen er avhengig av politiske trusler om lovgivning for å presse arbeidsgiverne til å inngå europeiske avtaler som binder partene direkte eller indirekte gjennom klausuler om allmenngjøring direktiv-veien.

De siste årene har imidlertid Kommisjonens lovgivningsagenda begynt å tømmes ut, samtidig som nye medlemmer og konservative vinder i Rådet har gjort det vanskeligere å få politisk støtte til nye direktiv. I et slikt perspektiv ser det ut til at overgang til flertallsvedtak i flere arbeidslivsspørsmål – som også har vært omstridt blant nordiske fagorganisasjoner – er nødvendig for å bedre fagbevegelsens forhandlingsstyrke.

Det er med andre ord svært krevende å forene målet om fullt vern av den nasjonale avtalesuvereniteten med ønsket om å overføre de nordiske avtaletradisjonene til europeisk plan. Det siste er knapt mulig uten sterkere overnasjonalitet – enten kollektiv-arbeidsrettslig eller politisk – som for mange nordiske fagforbund framstår som et valg mellom ”pest og kolera”.<sup>43</sup> En mulig vei framover er derfor å fri seg fra den ’ideale fordring’ og finne pragmatiske koplinger mellom europeiske og nasjonale avtaler som så langt mulig ivaretar begge nivåers autonomi.

Uansett ser det ut til at EU, delvis som følge av utvidelsen, er på vei inn i en fase hvor fokuset dels skifter fra produksjon av nye regler til håndheving og revisjon av eksisterende regler, dels skifter fra ”harde” til ”mykere” reguleringer

---

<sup>42</sup> *EU & arbeidsrett* Nr 3-4 2004: Kommissionen ’hotar’ med lagstiftning om parternas avtal inte fyller gemenskapsmål.

<sup>43</sup> Et tredje alternativ ville være at de europeiske partene selv utvikler interne selvbindingsregler med overnasjonal effekt, men det synes per i dag lite realistisk.

med vekt på felles mål, normer, utveksling av erfaringer og ”best practice”.<sup>44</sup> Prototypen på denne ”åpne metoden for koordinering” er sysselsettingsstrategien, som nettopp var et svar på nordiske ønsker om sterkere felles politikk uten å avgi nasjonal styring. Seinere er denne ”formelen”, med deltakelse av de sosiale partene, tatt i bruk innen det sosialpolitiske feltet og Lisboa-prosessen.

## 4.2 Sysselsetting, makro-dialog og avtalekoordinering på sektornivå

Det mest synlige resultatet av det nordiske inntoget i EU var traktatfestingen av EU:s sysselsettingsstrategi i Amsterdam 1997, hvor den svenske regjeringen spilte en sentral rolle (se Magnusson, denne boka). Dette sprang ut av en lang prosess hvor NFS og SAMAK (samarbeidskomiteen mellom LO-ene og de sosialdemokratiske partiene i Norden) var viktige pådrivere. Med utgangspunkt i rapporten ”Put Europe to Work” som var ført i pennen av den tidligere svenske finansministeren Allan Larsson, tok de nordiske landene initiativ til en felles sysselsettingskonferanse med EU våren 1993. Seinere samme år kom Delors Hvitbok om vekst og sysselsetting. Den gav støtet til Luxemburgprosessen, som var forløperen til EU:s sysselsettingsstrategi. Med Allan Larsson i posten som generaldirektør i Kommisjonens DG-V med ansvar for sysselsetting fra 1995, og nye sentrum-venstre regjeringer i Tyskland, Frankrike og England, fikk de nordiske aktørene den drahjelpen som skulle til for å bringe saken i mål.

Dette var ikke bare en triumf for et langsiktig påvirkningsarbeid fra nordisk arbeiderbevegelse, men innledet en fornyelse av det sosial- og arbeidslivspolitiske arbeidet på EU-nivå med et klart nordisk stempel.<sup>45</sup> Forankret i utarbeiding av felles mål og åpen koordinering, trakk sysselsettingsstrategien opp rammene for en ny type forpliktende mellomstatlig samarbeid og læring hvor landene stod ansvarlig for gjennomføring og valg av virkemidler. De europeiske partenes rammeavtale om yrkesopplæring fra 2000 var også langt på vei et resultat av nordisk påtrykk. Ved siden av livslang læring, entreprenørskap og aktivisering framfor passive trygdeoverføringer, understreket sysselsettingsstrategien viktigheten av å trekke med arbeidslivets parter på alle nivå og utvikle et bedre samspill mellom arbeidsmarkedspolitikken og den økonomiske politikken. På tross av en viss dreining av politikken, har resultatene i form av økt sysselsettingsrate i EU vært helt utilstrekkelige til å nå de oppsatte målene.

### *Makroøkonomisk dialog*

På terskelen til den Økonomiske og Monetære Unionen (ØMU), var formålet med *makro-dialogen* fra 1997 å sette hensynet til sysselsettingen i forgrunnen.

---

<sup>44</sup> De La Porte, C & Pochet, P (2002) ‘Introduction’ s 11–27 i (ibid) *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*. P.I.E-Peter Lang/Saltsa.

<sup>45</sup> Magnusson, L & Strandberg, T (red) (2000) *Sysselsättningsstrategin inom EU*. Saltsa/Arbetslivsinstitutet.

De europeiske arbeidslivspartene ble derfor trukket med i treparts-høringer om samspillet mellom finanspolitikken, pengepolitikken og lønnspolitikken på europeisk plan (Køln-prosessen). Denne sosialpartnerskaps-tenkningen ble seinere lagt til grunn i Lisboaprosessen (2001) som skulle styrke EU:s kompetanse- og konkurransekraft, hittil uten særlig resultat.

For de nordiske arbeidslivspartene var slik trepartsdialog kjent terreng. Sysselsettingsstrategien åpnet arenaer for å høste kunnskap og gjøre nordiske erfaringer kjent ute, mens samarbeidet om de Nasjonale Aksjonsplanene befestet hjemlige tradisjoner. Dialogen om den makro-økonomiske politikken har ikke gitt målbare resultater, selv om det siste årets tegn til oppmykning av den restriktive stabilitetspakten er i tråd med EFS ønsker. Anti-inflasjonspolitikken som har ligget til grunn for pengeunionen og stabilitetspakten i EU har møtt få innvendinger hos de nordiske arbeidsgiverne, men har vært omstridt på arbeidstakersiden som ser den restriktive økonomiske politikken som en viktig årsak til den lave veksten i kjernelandene i eurosonen.

I Finland – som medlem av ØMU hvor pengepolitikken er overført til Den europeiske sentralbanken – har partene gått sammen om en nasjonal tilpasningsstrategi bygd på stram sentral inntektspolitikk og økonomiske bufferfond for å kunne mestre de økte kravene til lønnsmoderasjon og -fleksibilitet. I de nordiske landene som står utenfor pengeunionen har fagorganisasjonene vært splittet i synet på ØMU.<sup>46</sup> Foran den siste danske ØMU-folkeavstemmingen i 2000 gikk imidlertid dansk LO inn for medlemskap, mens de største svenske faglige hovedorganisasjonene, som tidligere nevnt, ikke tok standpunkt i den svenske ØMU-avstemmingen i 2003. Selv om mange av forbundene i eksportindustrien kjempet for medlemskap, bidro den brede skepsisen i fagbevegelsen til nei-utfallet i begge landene. På denne bakgrunnen har det vært dårlig grunnlag for noen felles nordisk strategi for å påvirke EUs makro-økonomiske politikk.

### *Nasjonale tilpasninger av lønnspolitikken*

Etableringen av ØMU og euroen har likevel påvirket vilkårene for de nasjonale lønnsforhandlingene i Norden. Mens ØMU-medlemskapet førte til gjenreisning av den sentraliserte inntektspolitikken i Finland, har de siste tiårs endringer i vilkårene for pengepolitikken medvirket til viktige forandringer og større forskjeller i systemene for lønnforhandlingene i de andre nordiske landene.<sup>47</sup> Siden kredittkrisen i 80-årene har alle landene fulgt EU-landenes omlegging til et lav-

---

<sup>46</sup> Som i den danske avstemmingen over Edinburgavtalen i 1993, bidro nok den svenske reservasjonen mot ØMU-medlemskap til større oppslutning om EU-medlemskap i svensk fagbevegelse ved folkeavstemmingen i 1994, enn i Norge hvor den ubetingete tilslutningen til ØMU var et av de sterkeste motargumentene for nei-siden i fagbevegelsen. Bortsett fra i Finland, har faktisk samtlige nordiske EU-folkeavstemminger over tema som har inkludert medlemskap i ØMU gått i nei-sidens favør.

<sup>47</sup> Se Dølvik & Vartiainen, 2002.

inflasjonsregime. Enten valutakurspolitikken er flytende (S, N, Isl) eller fast (Dk), har de nasjonale sentralbankene fått en mektigere rolle enn før i å disiplinere lønnsdannelsen ved hjelp av rentevåpenet; fører partene en mer løssluppen lønnspolitikk enn i eurosonen settes renten raskt i været.

Europeiseringen i de nordiske landene utenfor ØMU/euro har dermed gjort dem mer like den tradisjonelle tyske modellen, hvor maktspeillet mellom Bundesbank og IG Metall sørget for moderasjon og koordinering av lønnsdannelsen på sektornivå. I Danmark og Sverige har man også sett overgang til en mer desentralisert samordning av forhandlingene på sektornivå – med industriforbundene i front – mens partene i Norge har svingt mellom toppstyrt inntektspolitikk og tradisjonelle forbundsvise oppgjør. I alle landene har partene forsøkt å utvikle normer som skal sikre at lønnsveksten samsvarer med utviklingen i EU/eurosonen. Både den økonomiske politikken og lønnspolitikken er dermed underlagt strenge krav om å følge takten i euro-sonen,<sup>48</sup> i realiteten en sterk europeisering uten særlig medvirkning. Med den nasjonale pengepolitikken som bremse/gasspedal har dette likevel fungert bra, spesielt for hjemmemarkedsnæringene. Forbundene i eksportindustrien er derimot mer kritiske, særlig i Norge og Sverige, ettersom deres medlemmer må bære de største byrdene ved valutakurs-svingninger.<sup>49</sup>

### *Europeisk lønnskoordinering*

Den klassiske nordiske strategien for å tackle økonomisk kriser – devaluering og/eller rentejustering – er ikke lenger mulig under ØMU/euro. Europeisk fagbevegelse fryktet derfor at nasjonale fagforbund ville senke lønnskravene for å trygge arbeidsplassene. For å unngå en spiral av ”lønsdumping” – hvor alle forsøker å redde seg selv på bekostning av andre – tok flere av de faglige industriføderasjonene i EFS initiativ til koordinering av tariffpolitikken i ØMU.<sup>50</sup> Arbeidsgivernes organisasjoner ønsket derimot størst mulig fleksibilitet til å tackle det økte konkurransepresset lokalt. Den europeiske metallarbeiderføderasjonen (EMF) vedtok i 1998 en strategi for samordning av krav og prioriteringer, gjensidig representasjon i forhandlinger, samt prosedyrer for ”benchmarking” og felles evaluering.<sup>51</sup> Fagorganisasjonene i Tyskland og Benelux-landene inngikk samme år et liknende samarbeid i euro-kjernen (Doorn-avtalen).

---

<sup>48</sup> Murhem, S (2003) *Turning to Europe: A New Swedish Industrial Relations regime in the 1990s*. Uppsala Studies in Economic History 68.

<sup>49</sup> I Norge forsvant for eksempel rundt 20 000 industriarbeidsplasser da rente- og kronekursen økte i været i 2002–2003, etter store lønnsøkninger og høy innenlandsk vekst i årene før.

<sup>50</sup> Dølvik, J E (2004) ”Industrial Relations in EMU: Are Renationalization and Europeanization two Sides of the same Coin?” i Martin, A & Ross, G (red) *Euros and Europeans. Monetary Integration and the European Model of Society*, Cambridge University Press.

<sup>51</sup> Schulten, T (2003) ’Europeanisation of Collective Bargaining? Union Initiatives for Transnational Coordination of Collective Bargaining’, s 112–137 i Keller, B & Platzer, H W *Industrial Relations and European Integration*. Ashgate

De nordiske metallforbundene var nølende til EMFs planer, og motsatte seg IG Metalls forslag om en lønnsnorm tilsvarende ”inflasjon + produktivitetsvekst”. De var bekymret for bedriftenes lønnsomhet og fikk til et kompromiss om kompensasjon for prisstigning pluss ”en balansert del av produktivitetsveksten”. Særlig dansk Metall var i mot europeisk koordinering i IG Metall-regi, men også de andre nordiske aktørene var skeptiske. Etterhvert begynte man likevel å invitere hverandre til avtaleforberedelsene i Norden. De siste årene har danske og svenske forbund samarbeidet med tyske forbund rundt Østersjøen/ Hamburg, og forut for forhandlingene i Danmark, Sverige, Norge og Tyskland vinteren 2004 var det flere felles møter.<sup>52</sup>

Den årlige ”gapestokk”-eksersisen i EMF har i følge nordiske deltakere bidratt til økt kunnskap og bevissthet om å ta europeiske hensyn i den nasjonale lønnspolitikken. Og etter en periode hvor den nordiske fløyen var mest opptatt av å bremse integrasjonsiveren blant kontinentale krefter i EMF, har medlemmene i Nordisk Metall engasjert seg sterkere i politikktutviklingen i EMF. Tilsvarende tendenser har vi sett innen telekommunikasjon, transport og andre nordiske bransjer.<sup>53</sup> Økt innsats for å påvirke rammevilkårene på europeisk plan, blant annet gjennom deltakelse i sektordialogen mellom partene, har også ført til en vitalisering av det nordiske bransjesamarbeidet og initiativ til samordning mellom flere nordiske bransjekomiteer.

I løpet av 2004 ble behovet for felles europeiske grep for å hindre ”alles kamp mot alle” og en deflasjonspreget reduksjon i lønns og arbeidstakerrettigheter tydeligere. Nulloppgjør i Nederland og spredning av tyske selskapers innføring av lengre arbeidstid, 40-timers uke og lavere timelønn etter trusler om utflagging til nye EU-land, varsler om at spillerommet i nasjonale forhandlinger i årene framover kan bli stadig mindre i høy-kostlandene hvis organisasjonene ikke klarer å sikre en viss samordning på tvers av landegrensene.

## 5. Konklusjoner, status og utfordringer framover

Ti år etter at Finland og Sverige fulgte Danmark inn i EU, er min konklusjon at *deltakelsen i EU-samarbeidet har bidratt til skape en framtid for de nordiske modellene i europeisk arbeidslivspolitik*. Dette har skjedd gjennom en heldig kombinasjon av kontinuitet, tilpasning og uventete politiske framganger:

---

<sup>52</sup> Andersen, S K (2004) *Nordic Metal Workers on the Move*, paper IIRA 7<sup>th</sup> European Congress, Lisbon 7–11.9.2004 (kommer i *European Journal of Industrial Relations* 2005: 2).

<sup>53</sup> Se sektorstudiene fra det nordiske Gloriaprojektet: Blomquist, P & Murhem, S (red) (2003) *Fackliga strategier för att möta globalisering och regionalisering inom metallindustrin*, Saltsa 3:2003; Colclough, C (red) (2003) *Liberalisering, globalisering og faglige strategier i nordisk telekommunikation* Saltsa 4:2003; og Dølvik, J E & Løken, E (red) (2003) *Vei-transport av gods i et grenseløst europeisk marked: Utfordringer for nordiske fagforbund*. Saltsa 9: 2003.

1. Samtidig med en europeisering av nordisk arbeidsliv har det skjedd en konsolidering og fornyelse av de nordiske arbeidslivsregimene.
2. På viktige felt har EUs arbeidslivspolitikkk tatt en vending i nordisk retning, og ikke minst nordisk fagbevegelse har styrket sin stilling på europeisk plan.
3. Dette har skjedd selv om de nordiske fagbevegelsenes europeiske arbeid har vært styrt av ønsket om å forsvare de nasjonale avtalemodellene og har vært preget av manglende offensive strategier og visjoner.

(1) Den økte deltakelsen i europeiske prosesser har bidratt til en bevisstgjøring og synliggjøring av de sterke sidene ved de nordiske modellene, og har samtidig medvirket til konsolidering, fornyelse og en viss europeisering av arbeidslivspolitikken på hjemmebane. Mens politikere og eksperter ved inngangen til 1990-årene stod i kø for å skrive ut dødserklæringer over den svenske modellen, figurerer de nordiske landene i dag i toppen av alle internasjonale rankinger over business-klima, konkurransekraft, likhet og sysselsetting. Deltakelsen i europeisk erfaringsutveksling og sammenlikning har økt tilliten til egne løsninger, samtidig som den nordiske identiteten er blitt styrket i brytningen med europeiske aktører og problemstillinger.

Nasjonalt har det indre markedet innebåret økt konkurranse, omstillingstakt og smertefull omstrukturering i mange sektorer. Men i kontrast til dystre spådommer har EUs arbeidslivsreguleringer bidratt til å styrke rettighetene for nordiske arbeidstakere på en del områder.<sup>54</sup> Striden om implementering av EU-direktiv har tvunget danskene til å innføre en ny form for avtalebasert følgelovgivning, men det er hittil ikke noe som tyder på at lovfestingen av en del minsterettigheter fra EU har svekket partene, avtalesystemets stilling eller interessen for organisering i de nordiske landene. Utfordringene for avtalesystemene kommer først og fremst innenfra arbeidslivet selv. Sett i lys av endringene i forhandlingssystemene og samspillet med pengepolitikken, er det tvert om grunnlag for å hevde at partene og avtalesystemet har fått en viktigere rolle i de politiske økonomiene i Norden og faktisk står sterkere i dag enn for ti- femten år siden. Samtidig som de nordiske regimene har blitt mer forskjellige, viser erfaringene at økonomisk integrasjon er forenlig med et mangfold av nasjonale modeller og ikke med nødvendighet fører til harmonisering av arbeidslivets institusjoner.

(2) *Utviklingen i europeisk arbeidslivspolitikkk* de siste ti år bærer bud om at nordisk fagbevegelse, på tross av sin forsiktige holdning, har vunnet fram på viktige fronter. Ikke bare har EU i takt med tiårets utvidelser beveget seg i retning av større bredde enn dybde, mere mellomstatlighet enn føderalisme, og

---

<sup>54</sup> Se Malmberg & Bruun i denne boka, Dølvik, J E & Ødegård, A M *Ti år med EØS-avtalen. Konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse*. Fafo 2004: 455 ([www.faf.no](http://www.faf.no)).

økte muligheter til integrasjon i flere hastigheter, slik mange i nordisk fagbevegelse har ønsket. De nordiske EU-aktørene er blitt mer varme i trøya, og har blant annet fått gjennomslag i striden om europeiske avtaler, mandat, forhandlingsorden og europeisk arbeidsrett i EFS, EUs sysselsettingsstrategi, økt bruk av den mellomstatlige metoden for åpen koordinering, partenes rolle i Lisboaprosessen mv. Utviklingen mot en mer fleksibel praktisering av stabilitetspakten og reglene om offentlig budsjettunderskudd i ØMU, er også i tråd med forståelsen i store deler av nordisk fagbevegelse.

*EUs arbeidslivsregime har ikke utviklet seg mot et sterkt sentralisert, overnasjonalt system som erstatter nasjonale system, men har tatt form av et moderat flernivå-regime* hvor det europeiske nivåets rolle primært er å verne de nasjonale reguleringsystemene og organisere grenseflatene mellom dem.<sup>55</sup> Dette skjer ved hjelp av minstestandarder og mellomstatlig koordinering som kan hindre destruktiv konkurranse, sosial dumping og andre negative eksternaliteter av nasjonalstatlig politikk og regimekonkurranse. Snarere enn å være en overnasjonal trussel – som mange i nordisk fagbevegelse har fryktet – kan EUs arbeidslivsregime dermed bidra til å motvirke underminering av de nordiske modellene.

Konfrontert med økt global og europeisk lavkostkonkurranse befinner arbeidslivspartene i de vest-europeiske høykostlandene seg i et skjebnefellesskap. De har derfor – slik ringvirkningene av krisetiltakene i tyske selskaper i 2004 illustrerer – felles interesser i å hindre utbrudd av en økonomisk innbyrdeskrig hvor reduksjon i arbeidstakerrettigheter og sosiale standarder blir det fremste våpenet i kampen om investeringer og arbeidsplasser. I et slikt perspektiv kan en uforutsett konsekvens av økende vekt på bredde, utvidelse og mellomstatlighet i det europeiske samarbeidet være at det blir vanskeligere å oppnå politisk støtte i EU for den sosiale dimensjonen som nordisk fagbevegelse har vært opptatt av. Nordiske arbeidsgivere vil kanskje være tilfreds hvis EU i økende grad omformes til et stort liberalistisk frihandelsområde, men for de nordiske fagbevegelsene vil en slik utvikling trolig være et tankekors.

(3) Kontrasten mellom de nordiske fagbevegelsenes *kraftfulle forsvar av de nasjonale avtalemødelene* og uklare mål for deltakelsen på europeisk plan, bærer bud om hvilke identitetskonflikter politisk integrasjon reiser for nasjonale kollektive aktører. Sett i forhold til deres relative suksess i europeisk og nasjonal sammenheng, kan de ambivalente nordiske holdningene til samarbeid på EU-nivå framstå som et paradoks. Det kan neppe herske tvil om at de nordiske aktørene i kraft av nasjonal styrke, solid håndverk, økt kompetanse og politisk tilstedeværelse i EU, har styrket sin innflytelse i de europeiske organisasjonene og den sosiale dialogen. Dette kommer imidlertid sjeldnere til uttrykk i rollen som som pådriver og agendasetter enn som bremsekloss.

---

<sup>55</sup> Marginson, P & Sisson, K (2004) *European integration and industrial relations. Multi-level governance in the making*. Palgrave.



Diskrepansen mellom de nordiske aktørenes sterke stilling og deres frykt for at EU:s beskjedne arbeidslivspolitikkk skal utradere de nasjonale systemene, vitner om at endringer i organisasjoners kollektiv identitet og tilpasning til mer komplekse internasjonale roller er en krevende, spenningsfylt prosess.<sup>56</sup> Som deltakere i et europeisk flernivå-regime hvor det nasjonale nivået fortsatt er helt dominerende, er forestillingen om et antagonistisk forhold mellom det nasjonale og det europeiske nivået lite treffende. Nasjonale arbeidsgivere og arbeidstakere kan ha felles interesser i konkurransen med andre lands produsenter, og dermed også ha visse felles interesser overfor andre lands aktører når det gjelder nivået og formen på europeiske standarder. Men idèen om et generelt reguleringspolitisk interessefelleskap mellom de nasjonale partene er langt på vei forbigjørt av de nordiske erfaringene de siste ti årene. I hvilken grad de nordiske partene vil satse på nasjonale koalisjoner over klassegrensene eller klassebaserte koalisjoner over landegrensene – eller på lov- eller avtaleregulering – vil derfor i framtiden trolig variere mer fra sak til sak. De nordiske partene må følgelig utvide sitt koalisjons- og handlingsrepertoar og lære seg å spille både i dybden og bredden på europeisk plan, samtidig som de viderefører evnen til å bruke nasjonale støtte- og sikringsstrategier i andre saker.

#### *Nye nordiske roller i et utvidet EU?*

Avgjørende slag i striden om de nordiske modellenes framtid vil stå i Europa. Hvis ikke de nasjonale fagbevegelsene klarer å bygge sterkere europeiske allianser for å tøyse virkningene av økt mobilitet og regimekonkurranse i det voksende indre markedet – hvor gapet i arbeidstakerrettigheter og -kostnader øker – vil det nasjonale handlingsrommet innsnevres og styrkeforholdene i avtalesystemene vippe stadig mer i arbeidsgivernes favør. Med ti års EU-medlemskap på baken er derfor tiden trolig inne til å utvikle et mer offensivt europeisk spill, basert på større selvtillit, åpenhet og romslighet overfor europeiske samarbeidspartnere. Som representanter for ”verdens sterkeste fack” kan man legge tilside bildet av EU:s arbeidslivspolitikkk som en trussel mot de nordiske avtalemoellene og øke innsatsen for en europeisk arbeidslivspolitikkk bygd på samspill mellom et mangfold av nasjonale reguleringsystemer. For å skape ”unity in diversity” – enhet i mangfold – kreves ydmykhet, åpenhet og inkluderende strategier for faglig-politisk samarbeid i Europa, basert på gjensidig læring, dialog og problemløsning. Etter at akklimatiseringsperioden i EU er over kan det dermed ligge an til et rolleskifte for de faglige nordiske aktørene – fra rollen som selvhvedende lillebror til sterk, romslig storesøster.

Et slikt identitetsskifte er trolig ikke bare en forutsetning for økt europeisk innflytelse gjennom bredere alliansebygging, men kan også bidra til å redefinere

---

<sup>56</sup> Olsen, J P (2002) The Many Faces of Europeanization, in *Journal of Common Market Studies* Vol 40, no 5 Dec 2002, s921–952.

grunnlaget for det nordiske samarbeidet. Den idealiserte forestillingen om en felles nordisk modell er for allmen og abstrakt til å tjene som utgangspunkt for utvikling av operative europeiske mål og strategier. Overdrivelsen av de nordiske fellestrekkene såvel som forskjellene fra kontinentale systemer har virket distanserende overfor andre lands aktører og etterlatt et visst inntrykk av at de nordiske fagorganisasjonene er ”seg selv nok”. Samtidig kan de rituelle trekkene ved det nordiske felleskapet ha medvirket til et fortegnert bilde av det materielle interessegrunnlaget for utvikling av felles nordiske strategier, som ved flere høve har gitt opphav til sprik mellom ideologi og praksis i forfølgelsen av nasjonale saksinteresser de seinere årene.

Slik sett kan økt erkjennelse av at også det nordiske samholdet hviler på et mangfold av fellestrekk og forskjeller være en forutsetning for å mestre det voksende mangfoldet som kjennetegner de nasjonale systemene i EU. Samhold og fellesinteresser kan i en slik kontekst ikke defineres ut fra bestemte organisasjons- og reguleringsformer. Solidarisk handling må utvikles rundt felles mål, rammer og forståelser, men forutsetter frihet til valg av virkemidler i lys av forskjeller i nasjonale tradisjoner og ståsted. Frigjøring fra forestillingen om ensartete nordiske interesser kan dermed også styrke evnen til å identifisere fellesinteresser og utvikle innflytelse på et annet og bredere grunnlag enn det geografisk nordiske.

#### *Medlemsmobilisering og nasjonal forankring av Europa-arbeidet*

En avgjørende forutsetning for at de nordiske fagbevegelsene skal lykkes i utvikle mer offensive strategier og erobre innflytelse på europeisk plan som står i forhold til deres samlede styrke, er at de tør å utfordre sine egne medlemmer og tillitsvalgte på hva som skal være deres bud på det europeiske prosjektet. Usikkerhet og skepsis i grunnorganisasjonene er en viktig årsak til – og konsekvens av – den defensive holdningen til europeisk samarbeid i store deler av nordisk fagbevegelse. Fordi europeiske spørsmål har vært så omstridte, har de faglige lederne i Norden veket tilbake for å trekke med baklandet i kunnskapsutvikling og grunnleggende debatt om mål, strategier og hva man vil på europeisk plan. Isteden har man ofte fortsatt å framstille EU-integrasjonen som et nødvendig nærings-økonomisk markedssamarbeid, og underspilt de politiske dimensjonene ved integrasjonen. Denne unnvikende politikken har etterhvert blitt en boomerang, slik fagbevegelsenes famlende opptreden ved flere av folkeavstemmingene i Norden de siste tiårene har demonstrert. En annen konsekvens er, som tidligere beskrevet, at nordiske faglige aktører ofte har manglet klare mål for sin deltakelse på europeisk plan, og derfor har konsentrert seg om skadeforebyggelse og minimumsløsninger som ville vekke minst mulig strid hjemme. Dette har igjen virket som et hinder for å utvikle konstruktiv innflytelse i samsvar med den nordiske fløyens styrke.

### *Sannhetens øyeblikk?*

Utvidelsesprosessen i EU kan i dette perspektivet bli et "sannhetens øyeblikk". For det første, fordi utvidelsen fører til at langt flere av medlemmene og grunnorganisasjonene blir direkte konfrontert med resultatene av markedsintegrasjonen på hjemmebane. For det andre, fordi etableringen av et pan-europeisk marked for produksjon, arbeids- og tjenestemobilitet vil sette nasjonale ordninger under økt press og gjøre det tydeligere at nasjonale virkemidler er utilstrekkelige for å løse de sosiale utfordringene gjenforeningen av Europa innebærer. Mens EU-spørsmål for de fleste tidligere har vært abstrakte og fjerne saker, vil utvidelsesprosessen de kommende år sette vanskelige spørsmål omsvøppløst på dagsorden. Utfordringen er å erstatte den internasjonale 1.mai-solidariteten med en praktisk og virkningsfull hverdagssolidaritet over landegrensene.

Det er ennå for tidlig å si om økt kamp om jobbene hjemme og ute vil utløse sterkere fremmedfiendtlige og nasjonalistiske tendenser, eller vil danne utgangspunkt for en mer levende debatt om hvordan arbeidstakere, fagorganisasjoner og andre sosiale krefter kan utvikle solidaritet og samhandling over velferdskløften og landegrensene i Europa. På europeisk plan kan inntoget av nye, fattige medlemmer bidra til å svekke de nordiske organisasjonenes posisjon, men det kan også gi muligheter for nordiske aktører til å utvikle en innflytelsesrik rolle som brohode og alliansebygger mellom øst og vest i det nordlige Europa. En samlet nordisk fløy i EU ville trolig styrke evnen til å fylle slike roller. Det som uansett er sikkert er at de nordiske arbeidslivspartene i de neste tiårene vil stå overfor en langt bredere og mer krevende debatt enn tidligere om hvilke politiske og sosiale rammer de ønsker for utviklingen av arbeidslivet i det nye Europa.

## Kommentar: Inte bara defensivt arbete och skadekontroll

*Bo Rönngren*

Jag tackar så mycket för möjligheten att presentera några intryck från i första hand LO:s sida. Jag instämmer i det allra mesta som Jon-Erik Dølvik har sagt. Jag har däremot en annan uppfattning om det som han sade allra sist, nämligen att vi har varit för defensiva. Det ska jag återkomma till.

Låt mig börja med att säga att tio år med EU självklart har betytt väldigt mycket för parterna, för partsrelationerna och inte minst för fackföreningsrörelsen. Vi har påverkats mycket och vi har också reagerat, både på Europainivå, och på nationell nivå, på de nya utmaningar och de nya frågor som vi ställts inför som en följd av EU-medlemskapet men också som en följd av en allmän internationalisering. En allmän nedmontering av gränser när det gäller såväl kapital och arbetskraft som varor och tjänster.

På Europainivå förs gemensamma diskussioner mellan oss, arbetsgivarna och Europeiska kommissionen inom den så kallade sociala dialogen. Även den har utvecklats betydligt sedan starten i mitten av 1980-talet. Den har gått från att vara en frivillig företeelse – en *möjlighet* för kommissionen att samråda arbetsmarknadens parter – till att vara en fördragsfäst procedur som *skall* tillämpas när det gäller frågor som har med arbetslivet att göra.

Även parterna har lagt i högre växlar i den sociala dialogen. Vi deltar i diskussioner där om sysselsättningsfrågor inom ramen för den europeiska sysselsättningsstrategin, i diskussioner om ekonomiska frågor och inte minst om Lissabonprocessen. Vi pratar självklart om arbetsrättsliga frågor och om villkoren i arbetslivet. Men den här dialogen kan också leda till regelrätta förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Vi har tecknat tre europeiska kollektivavtal som har omformats till direktiv och därmed blivit bindande inom hela EU och Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet.

Allt detta har självklart påverkat organisationernas inre arbete. Under mina 10–15 år som aktiv inom det här området har jag sett hur till exempel Europafacket har omformats steg för steg, från en vanlig internationell facklig organisation till att mer bli lik en facklig centralorganisation.

Det allra viktigaste tecknet på den omvandlingen är utvecklingen av rena förhandlingsstrategier och att Europafacket också har förmått att utveckla procedurer för att diskutera mandat, för genomförande av avtalsförhandlingar och för hur resultat av sådana förhandlingar sedan skall godkännas. Det är inga lätta saker. Det handlar om nära 80 organisationer från länder av vilka bara en del är medlemmar i EU. De allra flesta av Europafackets medlemmar kommer från länder utanför EU. Men det har gått. Vi har varit väldigt glada över att vi från nordiskt håll har kunnat bidra till att få fram interna procedurregler. Jag tror att

det är det som har gjort det möjligt att träffa den här typen av europeiska avtal trots avsaknaden av en europeisk arbetsrätt som i sig gör avtalen bindande.

På nationell nivå har vi också påverkats mycket. Det har utvecklats ett regelrätt och regelbundet samrådsförfarande där arbetsmarknadens parter har möjlighet att träffa folk från berörda departement, kanske i första hand näringsdepartementet, och utbyta synpunkter på aktuella frågor. Jag vill särskilt nämna ett område där det här samrådet har fungerat väldigt bra efter en del inledande svårigheter, nämligen förslaget till direktiv om tjänsters fria rörlighet, där flera olika departement är inblandade.

När det gäller möjligheten att implementera direktiv med enbart kollektivavtal delar jag inte uppfattningen – som en deltagare framförde tidigare – att detta är en död fråga. Den är i högsta grad levande, må vara att vi hittills inte har lyckats utnyttja den möjligheten, mest på grund av att arbetsgivarsidan har haft andra uppfattningar. Men möjligheten finns där och den kan komma att användas i framtida situationer, inte minst när vi har ett ansvar för att genomföra europeiska avtal eller europeiska direktiv som har sitt ursprung i sådana avtal.

Parterna på arbetsmarknaden har också påverkat på nationell nivå, så tillvida att vi flera gånger har bidragit konkret till regeringens nationella handlingsplan för sysselsättningen. Inte minst har organisationernas inre arbetssätt påverkats. LO har vidtagit en rad åtgärder för att kunna hantera det faktum att det som vi lyckas göra på Europainivå ganska snart hamnar i knäet på oss här på hemmaplan. Därför gäller det att göra ett så bra jobb som möjligt när vi agerar i Europasammanhang. LO:s strategi sedan flera år är att Europafrågorna och de internationella frågorna skall ut i organisationen, så att de som är ansvariga för exempelvis arbetsmarknadsfrågor eller arbetsrättsfrågor på hemmaplan också skall delta i arbetet med dessa frågor på europeisk nivå. Det kan inte längre bara betraktas som ett internationellt arbete.

Så till Jon-Eriks Dølviks synpunkter på de nordiska fackens defensiva hållning. Ja, visst har det många gånger varit fråga om ”damage control” eller skadebegränsning. Vi har varit tveksamma, särskilt från början, innan vi lärde oss mer om hur det här samarbetet fungerar, och ofta har vårt arbete gått ut på att analysera vad olika förslag till regleringar skulle innebära för våra möjligheter att arbeta. Det beror på att LO:s uppgift är att se till medlemmarnas, arbetstagarnas, intressen. Vi måste se till att det politiska och ekonomiska samarbetet inom EU sker på ett sätt som är bra för utvecklandet av en social dimension, så att det inte uppstår ett tryck nedåt på de villkor som redan existerar, inte bara i Sverige, inte bara i Norden, utan i flera andra länder. Det råder en stor enighet i hela Europafacket om att det är så det ska gå till.

Men den defensiva hållningen eller skadebegränsningen går inte enbart ut på att motarbeta nya förslag. Det handlar också om att hitta metoder för att uppnå gemensamma mål, utan att för den sakens skull vara tvungen att detaljreglera allting eller, ännu värre, använda samma metoder i alla länder. Annars hamnar

man förr eller senare i en situation där alla berörda länder känner att de tvingas bort från metoder och arbetssätt som fungerar just för dem.

Här hos oss har det visat sig att starka arbetsmarknadsparter och starka kollektivavtal fungerar. Det är det som är vårt varumärke och vi hoppas att vi skall kunna fortsätta att göra det som parterna själva önskar, utan att man börjar åberopa en massa formella regler för hur det ska gå till. Det måste vara resultatet som räknas.

Ta till exempel EU:s stadga om grundläggande rättigheter, som bland annat tar upp strejkrätt och föreningsrätt. Inom den europeiska fackföreningsrörelsen vill vi inte att EG-domstolen skall hantera frågor om strejkrätt, vilken strejk som är tillåten, vilken strejk som är förbjuden och så vidare. Och i förslaget till nytt fördrag, som inkluderar stadgan, finns det en sådan skrivning som vi har velat ha och som innebär att dessa frågor inte kommer att hamna på EG-domstolens bord.

Men vi har inte ägnat oss enbart åt defensivt arbete och skadekontroll. Från nordiskt håll har vi som sagt också bidragit internt inom Europafacket till stadgeändringar, intern förhandlingsordning med mera, som nog har haft en enorm betydelse för vår gemensamma förmåga att göra saker på Europainivå. LO, TCO och Saco, som samarbetar alldeles utmärkt i de här frågorna, tog också inför det svenska ordförandeskapet i EU gemensamt ett initiativ i den sociala dialogen, vilket så småningom ledde till en europeisk överenskommelse om kompetensutveckling, som ett bidrag till den europeiska sysselsättningsstrategin.

För att avsluta: Vi har kunnat se en rad problem lösas som vi har haft stora bekymmer med. Först hade vi frågan om svenska kollektivavtal är tillräckliga som medel för att genomföra direktiv. Visst kan man ifrågasätta vilken juridisk status den svenska regeringens deklaration till anslutningsfördraget har, men det är ändå en politisk överenskommelse mellan samtliga dåvarande EG-länder och Sveriges regering. Regeringen har själv dragit slutsatsen att frågan har fått en tillfredsställande lösning och det tror vi på också. Senare såg vi hur den så kallade Montiförordningen<sup>57</sup> fick en bra utformning efter ett par omgångar, och vi har sett utstationeringsdirektivet etablera en arbetslandsprincip när det gäller arbete i annat land.

Nu står vi inför tjänstedirektivet och Vaxholmskonflikten, som båda två sätter fokus på samma problematik: Skall det vara möjligt att hävda svenska avtal och den svenska modellen i en sådan här internationell process? Det är stora utmaningar. Problemet är inte utvidgningen i sig. Utvidgningen är bra och nödvändig, men den sätter fokus på de alltför stora skillnader som finns i levnads- och arbetsvillkor. De måste minska, men skillnaderna får inte minskas genom att man sänker i standarden, utan genom att den höjs. Därom är hela den europeiska fackföreningsrörelsen ense.

---

<sup>57</sup> Förordning nr 2679/98 om den inre marknadens sätt att fungera i samband med den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna.

## Kommentar: Resultat och politiska realiteter styr arbetsgivarnas EU-engagemang

*Sverker Rudeberg*

1994, alltså innan EU-medlemskapet, beslöt dåvarande Svenska Arbetsgivareföreningen att avskaffa sitt internationella sekretariat, eftersom vi var klara över att det efter medlemskapet egentligen inte skulle bli någon skillnad mellan europeiska frågor och nationella frågor. Det är hela utgångspunkten för vårt arbete.

Som Kerstin Ahlberg var inne på innehöll Jon Erik Dølviks presentation egentligen ingenting om arbetsgivarsidan och dessutom anlägger han ett nordiskt perspektiv. Det innebär att jag egentligen inte har något att kommentera i Dølviks framställning. Vi har ett utmärkt samarbete med de övriga nordiska arbetsgivarorganisationerna, men att det skulle finnas någon specifikt nordisk dimension på arbete med arbetsgivarfrågor är för oss helt främmande. Man tar de allierade man kan få, oavsett var de befinner sig i Europa, och om de är norrmän eller finnar eller något annat är helt likgiltigt.

Den fråga som jag ibland får och som vi diskuterar internt ganska mycket, men som egentligen inte någon arbetslivsforskare har varit begåvad nog att ställa, är hur i hela friden det kommer sig att SAF och senare Svenskt Näringsliv deltar i sådan här verksamhet på europeisk nivå som vi är starka principiella motståndare till på nationell nivå. Det är en intelligent fråga, även om det alltid är lite otrevligt att behöva ställas inför krav på att leva som man lär.

Cathrine Lilja Hansson ställde frågan om vad det innebär att värna den svenska modellen och vari den svenska modellen numer består. Det kan man verkligen fråga sig. Det är bara att konstatera att kollektivavtalet sedan 1970-talet är ett redskap som används främst för att reglera lön och allmänna anställningsvillkor. Och löner och allmänna villkor är ju de absolut viktigaste områdena på arbetsmarknaden, men jag menar att den svenska modellen som den var fram till 1970-talet var något radikalt annorlunda. Att i dagsläget värna om någonting som förknippas med detta och kalla det den svenska modellen är alltså definitionsmässigt omöjligt. Man kan inte värna om något som inte existerar. Att värna den svenska modellen får därför falla under etiketten kvalificerad fornminnesvård.

Om man återgår till frågan hur det kommer sig att vi på europeisk nivå ägnar oss åt sådant som vi är starka motståndare till på nationell nivå, är det i praktiken ur ett renodlat resultatorienterat perspektiv. Det är stor skillnad på vilka effekter ens agerande får om man väljer att delta eller inte delta på nationell nivå, och vilka konsekvenser det får på europeisk nivå. Och vår bestämda uppfattning är att konsekvenserna för svenska företag av att vi deltar på europeisk nivå är positiva jämfört med om vi inte skulle delta. Det är den bedömning vi har gjort än så länge och vi hoppas kunna dra den slutsatsen även i framtiden. Utgångspunkten för vår inställning är att arbetsmarknadsfrågornas utveckling på EU-nivå hänger

nära samman med den ekonomiska utvecklingen, och då menar jag inte bara BNP:s storlek, utan också graden av ekonomisk integration. Så fort Europeiska Unionen har tagit steg för att fördjupa den ekonomiska integrationen, vilket definitionsmässigt leder till väldigt kraftiga förändringar på arbetsmarknadsområdet, så fungerar det politiska spelet på EU-nivå i grunden på samma sätt som på nationell nivå. Det vill säga att både näringslivets organisationer och politiker i allmänhet som i och för sig är medvetna om tillväxtens betydelse för välfärden köper medborgarnas gillande genom åtgärder på arbetsmarknadsområdet. Det är den politiska verklighet som vi bedömer att vi får arbeta inom under överskådlig tid. Svårigheten att bilda opinion för någon annan syn på detta på europeisk nivå är betydande. Men vi har alltså utgångspunkten att den ekonomiska tillväxten är en förutsättning för välfärd. Det finns ingen motsättning mellan tillväxt och välfärd.

Vi har i grunden en annan syn på innebörden av begreppen subsidiaritet och proportionalitet än vad många europeiska stater har, inklusive en del andra näringslivsföreträdare. När jag till exempel frågade en fransk arbetsgivarföreträdare om de har någon levande debatt i Frankrike om vad som ska regleras på nationell fransk nivå respektive på europeisk nivå, var vederbörande helt oförstående och svarade lugnt och stilla att Frankrike är Europa. Det är samma sak. Vi har inte riktigt möjligheten att säga att Sverige är Europa, att Sverige har en sådan betydelse i Europa. Det är inte defensivt, det är bara ett konstaterande av verkligheten.

Man kan då konstatera att det finns många frågor som bör regleras på europeisk nivå och andra som inte bör det, men att vi, som en följd av den olikartade synen på detta med subsidiaritet och proportionalitet, blir med om att hantera många frågor på europeisk nivå som egentligen inte hör hemma där. Men det finns en politisk opinion och vi måste liksom Arbetsdomstolen göra en samlad bedömning av fördelar och nackdelar och agera inom de ramarna. Men vår syn på subsidiaritet är lite striktare än en del andra organisationers och också om man jämför med LO:s. För oss var det till exempel ett avgörande skäl till att förhandlingarna om arbete i bemanningsföretag upphörde att man i praktiken ville reglera lönesättningen i bemanningsföretagen genom att införa ett lagstadgat krav på att de vid varje tid skulle följa den lön som gällde för motsvarande arbetstagare i det uthyrande företaget. Ett annat skäl var att Europafacket ville införa ett krav på "saklig grund" för att man skulle få anlita bemanningsföretag. Lönen tycker vi är en självklar sak för kollektivavtal. Det är ett exempel.

Vi hävdar den principen också när den leder i motsatt riktning. LO och de svenska fackliga organisationerna är ju oerhört oroad för vilka effekter förslaget till tjänstedirektiv skulle få för rätten att vidta stridsåtgärder. Vi delar inte den oron. Men samtidigt som vi i och för sig är intresserade av att få till stånd ändringar i de svenska konfliktreglerna har vi inget intresse av att spelregelsfrågor regleras på europeisk nivå. Därför har vi tillskrivit både Närings-



departementet och Utrikesdepartementet och ställt oss positiva till skrivningar som avför frågan om konfliktregler på europeisk nivå från dagordningen, låt vara att det möjligen skulle gynna våra nationella intressen att ha en annan inställning.

När det gäller arbetet med arbetsmarknadsfrågor på EU-nivå finns det ju två parallella spår, ett politiskt spår och ett partsrelaterat spår. När det gäller det politiska spåret kan jag ändå konstatera att intresset av att lyssna på vad näringslivet säger och dessutom bry sig om det är större på europeisk nivå än på svensk nivå, även i sådana här frågor som inte hör hemma på europeisk nivå, men som vi är tvungna att arbeta med. Därför menar vi att vi många gånger får ett bättre samlat resultat om frågan regleras på europeisk nivå än på nationell nivå, trots att den i sig inte hör hemma där. Det är ett sorgligt konstaterande av sakernas tillstånd i Sverige, men så ser det ut just nu. Vi hoppas naturligtvis på en annan tingens ordning.

När det gäller det partsrelaterade spåret är det riktigt som många har sagt att parternas ställning institutionaliserades när det sociala protokollet tillkom och det införlivades i fördraget. Men det är en slarvig terminologi att tala om europeiska kollektivavtal när man syftar på det system som innebär att parterna utformar direktivförslag. Parterna övertar kommissionens rätt att utforma direktivförslag, men de får inte några rättsverkningar förrän de upphöjts till direktiv och sedan genomförts i nationell lagstiftning. Då är det för mig fullständigt väsensfrämmande att tala om kollektivavtal. Som jag ser det, anses vi vara mer representativa än kommissionen när det gäller att utforma förslag till direktiv som påverkar parternas ställning.

Den andra delen av det införlivade sociala protokollet innebär att parterna själva kan ta initiativ till och ingå avtal med varierande grad av bundenhet och olika sätt att genomföra dem på nationell nivå. Det ser vi också som ett bra sätt att få ett ökat inflytande över frågor som kanske i och för sig inte hör hemma på europeisk nivå. Vi tycker att vi har varit relativt framgångsrika med att få tillstånd bra lösningar när det gäller det nationella genomförandet. Att dessa avtal inte har genomförts genom bindande kollektivavtal på nationell nivå innebär inte att de är utan rättsverkningar. Det finns en fixering vid kollektivavtalet som ett sätt att förändra verkligheten, men jag försäkrar er att det finns många andra sätt också. Vi menar att till exempel överenskommelsen om livslångt lärande och överenskommelsen om distansarbete – som vi var den första organisationen inom UNICE att genomföra tillsammans med LO, TCO och Saco – har förändrat verkligheten.

Om jag också får göra en kort utblick mot framtiden skulle jag vilja säga att EU-utvidgningen har en stor betydelse både i dagsläget och för de kommande tio åren, ja sannolikt ännu längre. Jag tror att det som Niklas Bruun betecknade som normproduktiviteten kommer att minska i och med utvidgningen, och att det viktigaste för Europeiska unionens framtid är genomförandet av befintlig reglering och en framgångsrik ekonomisk utveckling i de nya medlemsstaterna. Där-

med tror jag också att förutsättningar uppstår för en vettig reglering av arbetsmarknadsfrågorna i framtiden.

I de gamla medlemsstaterna finns emellertid i många fall en ohelig allians mellan staten, de fackliga organisationerna och ibland även näringslivsorganisationer, där man medvetet strävar efter att förbättra sin egen konkurrenskraft genom att försämma för de nya medlemsstaterna med hjälp av reglering på europeisk nivå. Om man inte kan höja sin egen konkurrenskraft kan man förbättra sin relativa konkurrensförmåga genom att försämma för andra. Om man sedan kan göra det under parollen att man vill förbättra arbetstagarnas ställning i de nya medlemsstaterna och framstå som en ”good guy” är vinsten inte bara hundra procentig utan tvåhundra procentig. Men många gånger döljer sig alltså en renodlad social protektionism bakom strävandena efter att reglera frågor på arbetsmarknadsområdet.

I det sammanhanget kan jag inte låta bli att anknyta till den dagsaktuella situationen och det varsel om stridsåtgärder som Elektrikerförbundet i går överlämnade mot Energiföretagens arbetsgivareförening. Energiföretagens arbetsgivareförening har gjort det i Elektrikerförbundet tycke fruktansvärda att bevilja ett polskt företag medlemskap. Den har använt sin i medbestämmandelagen skyddade föreningsrätt till att, på samma sätt som när det gäller svenska företag, bevilja ett polskt företag medlemskap så att företaget blir bundet av kollektivavtal. Detta företag betalar en lön som är lägre än den genomsnittliga. Enligt våra uppgifter ligger den på 18 000–19 000 kr vilket alltså är lägre än genomsnittet som är 26 000 på kraftverksavtalets område. Detta faktum har föranlett Elektrikerförbundet att säga upp avtalet och vidta stridsåtgärder under avtalskrav att utländska företag inte skall ha samma rätt som svenska att variera kring den genomsnittliga förtjänsten. De skall betala genomsnittslön, annars är det social dumpning.

Applicerat på den svenska arbetsmarknaden är alltså de 50 procent av de svenska arbetstagarna som ligger under genomsnittet föremål för social dumpning. Det här med social dumpning och social protektionism är ungefär som skönheten, den sitter i betraktarens ögon.

Detta var en liten komplettering på 10–15 minuter ur arbetsgivarperspektiv till de 50 minuter om det fackliga perspektivet som vi fick förmånen att njuta av inledningsvis.

# En gemensam sysselsättningsstrategi för Europa – problem och framtidsutsikter

## 1. Inledning

Jacques Delors vitbok från 1993 med titeln ”Growth, Competition and Employment” innebar ett avgörande steg mot att skapa en gemensam politisk ekonomi och en förenad strategi för ekonomisk tillväxt och välfärd i den Europeiska Unionen.<sup>2</sup> Strategin utvecklades och utgör ryggraden i den så kallade Lissabonstrategin från 2000.<sup>3</sup> I denna strategi formuleras en ekonomisk och politisk strategi för Europa som i hög grad påverkar vilken politik som de olika medlemsländerna för och kommer att föra under de närmsta åren. Inget land kommer förbi Lissabonstrategin. Det gäller Sverige liksom de andra länderna (och vare sig vi är med i EMU eller inte).

I Lissabon anslöt sig medlemsländerna till målsättningen att Europa år 2010 skulle ha en BNP per capita motsvarande USA:s. Vidare skulle produktivitetsgapet mellan Europa och USA försvinna under samma tid. Dessutom skulle EU-länderna då ha uppnått full sysselsättning, ett begrepp som inte använts i någon större utsträckning sedan 1970-talet, men som nu återinfördes som politiskt mål – vilket skulle kombineras med en viss sysselsättningsgrad. Medlen för att nå dessa i sig ambitiösa mål, var att medlemsländerna skulle öka investeringarna i human kapital och införa livslång lärande och mer vidareutbildning. Den övergripande strategin var att modernisera de europeiska ekonomierna och införa och stimulera utvecklingen av vad som blivit känt som kunskapssamhället. Detta innebar en övergång från långsamt växande till snabbväxande sektorer och ökande investeringar i modern (IKT-)teknik.

I mitten av det första årtiondet under 2000-talet verkar det dock stå klart att Europa – eller det utvidgade EU med 25 medlemmar – inte kommer att kunna uppnå dessa mål. Skälen till detta är naturligtvis komplicerade. Ett skäl är med

---

<sup>1</sup> Denna uppsats bygger delvis på Magnusson, L (2004) ”A Political Economy for Europe. The Employment Strategy and the varieties of capitalism” i Olsson, U, Gadd, C-J, Granér, S & Jonsson, S (red) (2004) *Market and Embeddedness. Essays in honour of Ulf Olsson*. Meddelanden från Ekonomisk-historiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

<sup>2</sup> White Paper on growth, competitiveness and employment: the challenges and ways forward into the 21<sup>st</sup> century. *COM final(93) 700 final. Brussels (5 december 1993)*

<sup>3</sup> För en historisk översikt, se Ferrera, M, Hemerijck, A & Rhodes, M (red) (2000) *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Celta Editora

säkerhet den allmänna ekonomiska nedgången i världen, som först drabbade USA år 2000 och som sedan dess blivit allomfattande. Ett annat är givetvis att målen satts för högt. Redan nu hörs röster om att vi kanske inte skall begära att nå upp till USA:s nivå redan 2010, men att målet ändå skall vara detsamma på längre sikt. En tredje förklaring är de övergripande politiska problem som funnits inom EU sedan slutet av 1990-talet. Sedan dess har vi sett ett maktskifte inom Europa från en stark kommission – under Delors – till en svagare under Santer och Prodi (vi får se hur det går med Baroso!), i kombination med ett mycket starkare Ministerråd. Vidare har EU:s fortsatta utveckling stannat upp på grund av de utan tvekan stora problemen med att införa en ny konstitution – något som är en nödvändighet för framtiden. Det är naturligtvis inte första gången som problem har uppträtt, eller som utvidgandet av unionen – acceptering av nya medlemmar – har lett till att processen av fördjupad integration har stannat upp.<sup>4</sup> Problemen är dock mycket större än tidigare, sannolikt som en effekt av den historiskt sett unika utvidgningen 2004. Misslyckandet under det italienska ordförandeskapet 2003 att få igenom en ny författning – och de tvivel på vilket stöd det slutgiltiga kompromissförslaget (juni 2004) kommer att få hos de europeiska väljarna när en rad folkomröstningar skall hållas i år – ger en tydlig signal om att det finns avsevärda problem med att skapa den sorts stabilitet som krävs för att åstadkomma snabb tillväxt och strukturella förändringar i den europeiska ekonomin. Många skulle också peka på den illa valda tidpunkten för införandet av euron, nästan exakt samtidigt som den nya ekonomiska nedgången drabbade Europa, och som därmed skapade ytterligare ett hinder för tillväxt just nu. Införandet av en gemensam valuta – och en gemensam ränta – har gett problem med att få till stånd ökad efterfrågan och tillväxt. För närvarande finns inget land som kan fungera som en tillväxtmotor i Europa. I synnerhet har stabilitetspaktens stränga krav på att följa budget lett till ökade svårigheter att öka efterfrågan och uppnå en högre tillväxt.

Detta kan naturligtvis i sig vara sant. Här vill jag dock framlägga en annan möjlig förklaring till varför tillväxten i EU varit så långsam sedan 1990-talet och framför allt sedan införandet av Lissabonstrategin. Min utgångspunkt är att det är bra med en gemensam strategi för tillväxt, och att försöken att skapa en mer gemensam politisk ekonomi i Europa är en nödvändighet i en alltmera globaliserad värld. Samtidigt är det viktigt hur strategin utformas och hur den tillämpas i de olika medlemsländerna.

I den vitbok som Europeiska kommissionen under ledning av Jacques Delors gav ut 1993 föreslogs en tredelad strategi. För det första, för att åstadkomma tillväxt och välfärd måste Europa ha makroekonomisk stabilitet. Det var knappast en långsökt slutsats: den europeiska erfarenheten av stagflation och monetärt

---

<sup>4</sup> Bergdahl, J (1996) *Den gemensamma transportpolitiken*. Uppsala Studies in Economic History, vol 40, kap 1.

kaos efter Bretton Woods fall två decennier tidigare hade varit förfärande. I början av 1990-talet hade ett antal europeiska länder – inklusive Storbritannien och Sverige – varit tvungna att lämna det europeiska monetära systemet, EMS, (vilket hade införts 1979) efter en serie av spekulationer mot valutorna. Detta hindrade dock inte politikerna, åtminstone i Europas ledande länder, att satsa på ytterligare ett, och denna gång än mer ambitiöst, monetärt samarbete, via den Europeiska centralbanken, ECB, och euron. Denna nya institution, som bestämts i Maastricht 1991 och infördes 1999, skapades för att uppnå monetär stabilitet och budgetstabilitet. Som förberedelse inför 1999 introducerades efter Maastricht ett monetärt samarbete (EMR) och den så kallade tillväxt- och stabilitetspakten. Alla länder som ville ansluta sig till euron var tvungna att också ansluta sig till dem.<sup>5</sup>

För det andra betonade Delors behovet av stora investeringar i den europeiska infrastrukturindustrin. För att uppnå ökad tillväxt skulle nya motorvägar byggas, broar skulle resas och nya järnvägar prospekteras. För att finansiera detta föreslogs en europeisk investeringsbank. Vidare skulle så kallade transeuropeiska nätverk utvecklas, med målsättningen att öka infrastrukturinvesteringar. Sådana investeringar sågs som nödvändiga för att få fart på efterfrågan och därmed också för högre tillväxt.<sup>6</sup>

För det tredje betonades i vitboken att den europeiska industrin måste moderniseras, investeringar i ny teknologi måste göras och nya företag skapas. Det var framför allt två tillkortakommanden som betonades och som sågs som roten till mycket av den så kallade europeiska sjukan som förekom i debatten under 1980-talet. Det första av dessa var en inneboende svaghet i många europeiska länder vad gällde entreprenörskap. Till skillnad från i USA var det svårt att skapa mindre företag, så kallade SME (Small and Medium-sized Enterprises). Det andra gällde arbetsmarknaderna, som särskilt i Väst- och Sydeuropa ansågs sakna flexibilitet. Därför borde arbetsmarknaderna avregleras. Särskilt betonades att arbetskraftens rörlighet borde stimuleras. Anledningarna till den låga rörligheten och inlåsnings effekter var komplicerade. Uppenbarligen var dock ett skäl att många av välfärdssystemen, inklusive generösa arbetslöshets- och sjukförsäkringar, skapade låga incitament för rörlighet och dessutom en insider- och outsiderproblematik på arbetsmarknaden. Å andra sidan sades tydligt, åtminstone mellan raderna, att Europa inte skulle söka överta amerikanska arbetsmarknadsrelationer. Tvärtom, det sociala Europas framtid hängde på dess förmåga att skapa större flexibilitet utan att förlora sin främsta målsättning, omfattande välfärdsstater och ett socialt Europa.

---

<sup>5</sup> Gros, D & Thygesen, N (1998) *European Monetary Integration*, Longman; Magnusson, L & Stråth, B (red) (2001) *From the Werner Plan to the EMU In Search of a Political Economy for Europe*, P.I.E.-Peter Lang

<sup>6</sup> Salais, P (2001) "Filling the Gap between Macroeconomic Policy and Situated approaches to Employment. A hidden agenda for Europe?" i Magnusson, L & Stråth, B (red) (2001) a.a.

Det är lätt att se att det som skissades i vitboken har blivit EU:s politiska ekonomi sedan Maastricht, med ett viktigt undantag: den gemensamma europeiska keynesianska satsningen på ökade efterfrågan genom viktiga infrastrukturinvesteringar förverkligades aldrig. De andra två politikområdena som föreslogs följdes, som vi vet, mycket noga. Huruvida det var klokt eller inte ska vi kanske inte gå in närmare på här. Det viktiga är att Europa sedan 1990-talet har följt en mer eller mindre sammanhängande politik för att främja tillväxt och välfärd. Dessutom utgjorde detta basen för Lissabonstrategin och mycket av det har tillämpats inom olika politikområden efter Amsterdamfördraget, inklusive något vi snart återkommer till, nämligen Luxemburgstrategin och den europeiska sysselsättningsstrategin. Det står också klart att Cardiffprocessen, som syftar till avreglering av offentliga monopol, ökad konkurrens inom finans- och tjänstesektorn etc, och Kölnprocessen (som inkluderade ECB och makroekonomisk stabilitet) har varit en del av och en produkt av den gemensamma politiska ekonomi i Europa som skapades av Delors och andra sedan slutet av 1980-talet – och vilken vitboken till så stor del representerar.

Idag är det tydligt att 1990-talets optimism har försvunnit. Nu, med stora budgetunderskott i såväl Frankrike som Tyskland – och ingen politisk vilja att minska dem – är det inte troligt att stabilitetspakten kommer att överleva (åtminstone i sin nuvarande form). Utan tvekan är en nedtoning eller ett övergivande ett mycket allvarligt steg, eftersom stabilitetspakten är en av de viktigaste pelarna i den gemensamma EU-strategin. Det är inte minst mot bakgrund av den nuvarande ekonomiska krisen oralistiskt att tänka sig ett gemensamt ambitiöst investeringsprogram i Europa som skulle kunna öka den ekonomiska aktiviteten och skapa ny efterfrågan. Dessutom, den ökande nationella konkurrensen inom EU som så tydligt märkts under de senaste åren, i kombination med kommissionens minskade legitimitet, gör inget för att minska oron. Många är därför tveksamma till kommissionens förmåga att fungera som en motor för fortsatt europeisk integration. Ofta sägs att den saknar demokratisk legitimitet och legitimitet bland väljarna. Detta gäller oavsett om den använder hård eller mjuk lag (den så kallade öppna samordningsmetoden) för att implementera sin politik. Under den senare delen av 1990-talet kunde ”den öppna samordningsmetoden” ses som ett tecken på vitalitet och att kommissionen var den drivande motorn bakom utvecklingen i EU. Nu är det knappast så längre. En läpparnas bekännelse till ännu mer ”öppen samordning” är ofta bara ett illa dolt argument för mindre bindande samarbete i Europa snarare än tvärtom.<sup>7</sup>

Som redan sagts är orsakerna till dessa nuvarande problem sannolikt komplicerade. I de flesta nyare försök att förklara de pågående svårigheterna betonas två faktorer kanske väl mycket, nämligen, för det första, utvidgningen och de därmed

---

<sup>7</sup> de la Porte, C & Pochet, P (red) (2002) *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*. P.I.E.-Peter Lang.

följande konstitutionella problemen med röstning etc inom unionen, och, för det andra, den ökande maktkampen mellan olika grupper av länder i Europa. Båda förklaringarna har utan tvekan betydelse, men de utesluter inte andra. Jag kommer att argumentera för att de nuvarande problemen i Europa är en konsekvens av välfärdsstatens kris och en brist på legitimitet för i synnerhet ökande ekonomisk integration och för efterfrågan på ökad konvergens, särskilt när det gäller de olika typer av välfärdssystem som EU syns representera. Sedan åtminstone slutet av 1950-talet är det tydligt att de europeiska ländernas politiska legitimitet har baserats på skapandet av olika välfärdsregimer, vilka till stor del varit nationella och medvetet baserade på nationella historiska erfarenheter. När den ekonomiska integrationen kan synas leda till nedmontering av den nationella välfärdsstaten betraktas den med misstro. Därför finns det stora – och kanske ökande – svårigheter med att införa en gemensam politisk ekonomisk strategi som den som föreslogs av Delors och sedan implementerats på olika europeiska politikområden. Frågan här är inte huruvida denna allmänna rädsla är motiverad eller inte – eller huruvida välfärden bättre skulle bevaras i ett mer integrerat Europa (och kanske med snabbare ekonomisk tillväxt). Snarare är argumentet här att denna rädsla är en viktig politisk faktor, och viktig för att förstå vilka problem en fortsatt integration av Europa idag står inför. Därför kommer jag fortsättningsvis att i detta kapitel diskutera problemen med att åstadkomma en gemensam politisk ekonomi i Europa mot bakgrund av diskussionen kring ”kapitalismens varierande modeller” (*”varieties of capitalism”*). Jag kommer att visa att de olika ekonomierna och i synnerhet välfärdsstaterna i Europa karaktäriseras av betydande spårbindenhet (*”path dependence”*), som den typ av chockterapi som erbjudits den europeiska allmänheten sedan 1990-talet har svårt att hantera. Svårigheterna att skapa en gemensam politisk ekonomi i Europa kommer att diskuteras med hjälp av ett konkret exempel: Luxemburgstrategin och den europeiska sysselsättningsstrategin.

## 2. Den europeiska sysselsättningsstrategin tar form

Som sagts började den vitalisering av EG (EU) som slutligen fick sitt fulla uttryck i Maastrichtfördraget 1991 i mitten av 1980-talet.<sup>8</sup> Behovet av en gemensam politisk ekonomi betonades, liksom att vidare ekonomisk integration också måste innehålla en social dimension. Det sociala protokollet till Maastrichtfördraget (vilket, på grund av den brittiska regeringens vägran ända till Amsterdammötet 1997, inte ingick i fördragstexten utan var en bilaga till fördraget) förkunnade att EU har ett direkt ansvar för sysselsättningen i medlemsstaterna på så sätt att mänskliga resurser inte skulle ödas och att individers uteslutning från

---

<sup>8</sup> Goetschy, J & Pochet, P (1997) “The Treaty of Amsterdam: a new approach to employment and social affairs”, *Transfer*, vol 3 (1997).

arbetsmarknaden skulle förhindras. Detta har också fått ett starkt stöd i den sociala dialogen och även stötts officiellt i den tidigare nämnda vitboken som kommissionen under ledning av Jacques Delors gav ut 1993. Nästa steg togs vid EU-toppmötet i Essen 1994, då ett konkret program antogs. I Essen formulerades ett antal punkter, som definierade inom vilka områden och genom vilka metoder arbetslösheten bäst skulle motverkas. Dessa punkter godtogs också som rekommendationer till medlemsstaternas regeringar, men tillämpades de facto tämligen fritt av regeringarna. Utan tvekan var vitboken den intellektuella grunden för Essen-slutsatserna.

Behovet av en blandning av mikro- och makroåtgärder betonades i Essen. Åtgärdspaketet som antogs innehöll följande fem punkter:

1. större investeringar i utbildning och vidareutbildning på kort och längre sikt (till exempel genom att finna lämpliga metoder för livslångt lärande) i syfte att motverka den obalans mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden, som ansågs som en av huvudorsakerna till den låga ökningen av sysselsättningen,
2. större flexibilitet på arbetsmarknaden med avseende på arbetstider, löner etc,
3. lägre skatter, i synnerhet på okvalificerad arbetskraft, i syfte att öka anställningsbarheten,
4. en mer aktiv arbetsmarknadspolitik (av den typ Sverige redan bedrev), och
5. åtgärder specifikt inriktade på de grupper som svårast drabbats av långtidsarbetslöshet, huvudsakligen yngre människor.

Efter Essen fortsatte kommissionen att betona EU:s ansvar för den långsiktiga utvecklingen av sysselsättningen i medlemsländerna – som ett sätt att skapa tillväxt. Vid ministerrådets möte i Madrid 1995 bestämdes att ”skapandet av arbete ...är det viktigaste sociala, ekonomiska och politiska målet för Europeiska Unionen och dess medlemsländer”. Våren 1996 föreslogs en sysselsättningspakt, den så kallade Santerpakten. Pakten diskuterades i Florens 1996 och antogs i Dublin i december samma år. Den syftade först och främst till att ”mobilisera alla berörda aktörer att anta en sammanhållen strategi” – vilket särskilt gällde arbetsmarknadens parter. För det andra syftade pakten till att få aktörerna att ”bättre utnyttja den europeiska multiplikatoreffekten”, det vill säga att påskynda integrationen inom så många områden som möjligt. För det tredje var det viktigt att se kampen mot arbetslösheten ”i ett medellångt och långt socialt perspektiv”. Precis som i Delors vitbok betonades det faktum att det inte fanns några mirakelkurer. Istället måste politiken inriktas på att långsiktigt skapa ett ekonomiskt klimat och en institutionell omgivning som på bästa sätt skulle skapa tillväxt och sysselsättning. Det var också viktigt att regeringar tog med sociala faktorer när de skapade strategier för att bekämpa arbetslösheten, så att, till exempel, ökad flexi-



bilitet inte bara drabbade svagare grupper på arbetsmarknaden.<sup>9</sup> Samtidigt betonades i Florens, och i synnerhet i Madrid, betydelsen av strukturpolitik. I Dublin diskuterades flitigt införandet av mer ”sysselsättningsvänliga” skatter och socialförsäkringssystem. Det senare inkluderades också i Essenöverenskommelsens fjärde punkt.

Sysselsättningsfrågan behandlades slutligen i författningsform i det nya fördrag som antogs i Amsterdam i juni 1997. Amsterdammötet gjorde också upp en tidtabell för fortsatta möten där sysselsättningsmålet skulle ges en mer konkret form. Som ett resultat hölls ett toppmöte i Luxemburg den 20–21 november samma år. Inför detta möte hade kommissionen lagt ett förslag som fungerade som bas för de konkreta diskussionerna: Förslag om riktlinjer om sysselsättningspolitik för medlemsstaterna 1998. Detta antogs senare som den europeiska sysselsättningsstrategin (ESS) och användes i sin ursprungliga form fram till 2003. Under 2002 reviderades strategin och fick därefter något annorlunda form och innehåll.<sup>10</sup>

I 1997 års Luxemburgdokument poängteras att medlemsländerna för att öka sysselsättningen i Europa måste stödja strukturella förändringar i form av införandet av ny teknologi (IKT), skapa gynnsamma förhållanden för arbetskraften och stödja utvecklingen mot större flexibilitet på arbetsmarknaden. Fyra nyckelord rubricerades i detta sammanhang som ”pelare”, på vilka nya initiativ skulle vila. Enligt kommissionen var det en fråga om att skapa bättre villkor för ”entreprenörskap”, ”anställningsbarhet”, ”anpassningsförmåga” och ”lika möjligheter”. Som konkreta mål angavs skapandet av tolv miljoner nya arbeten i EU inom fem år, och en ökning av sysselsättningsgraden från drygt 60 procent (vilket i en internationell jämförelse är tämligen lågt) till 65 procent.

Vad gällde ”entreprenörskap” hävdade kommissionen att en ny företaganda måste få utvecklas. Ett genomgående problem var de små företagen (med färre än tio anställda), som måste växa och bli mer konkurrenskraftiga. Det måste bli lättare att starta och driva företag, menade kommissionen. Det kan delvis åstadkommas genom minskade kostnader för arbete, som till stor del består av sociala avgifter och skatter. Varje medlemsland skulle därför anta mål och en konkret plan för att sänka skatten på arbete, parallellt med bibehållna sunda statsfinanser. Samtidigt måste trygghetssystem utvecklas för de personer som lämnade sina traditionella jobb för att starta ett mikroföretag eller bli egenföretagare. Endast

---

<sup>9</sup> Goetschy, J (2003) “The Employment Strategy and European Integration” i Foden, D & Magnusson, L (red) (2003) *Five year's of the Luxembourg employment strategy*, ETUI; Magnusson, L & Stråth, B (red) (2001) *From the WernerPlan to the EMU In Search of a Political Economy for Europe, P.I.E.-Peter Lang*; Goetschy, J (1999) "The European Employment Strategy: genesis and development" *European Journal of Industrial Relations*, July 1999.

<sup>10</sup> Goetschy, J & Pochet, P (1997) “The Treaty of Amsterdam: a new approach to employment and social affairs”, *Transfer*, vol 3 (1997)

individer som upplever en viss grad av trygghet kan ta ett sådant steg. Marknaden för riskkapital för små och medelstora företag måste också stödjas.

Vidare föreslog kommissionen att "anställningsbarheten" skulle förbättras genom ett antal åtgärder. Ansträngningarna att utbilda och vidareutbilda utbildad arbetskraft, och arbetskraft anställd i "fel" bransch måste öka. Detta var i sig inte nog. Det fanns också

"ett tydligt behov av att göra socialförsäkrings- och skattesystemen mer sysselsättningsvänliga genom aktiva åtgärder som stimulerar sysselsättning och uppmuntrar människor i arbetsför ålder att lära sig nya färdigheter och hålla sina kunskaper uppdaterade".

Inom detta område begärde kommissionen också konkreta åtgärder av medlemsstaterna. De skulle garantera att varje arbetslös vuxen erbjöds antingen ett nytt arbete eller någon form av utbildning inom tolv månader efter arbetslösheten inträtt. Unga människor skulle erbjudas något liknande inom sex månader efter att ha blivit arbetslösa. Medlemsstaterna uppmanades också i detta sammanhang att införa metoder för att underlätta övergången från skola till arbete. Samtidigt begärde kommissionen en övergång från passiva till aktiva åtgärder för att bekämpa arbetslöshet. Kommissionen ansåg också att arbetsmarknadens parter hade en viktig roll att fylla här, till exempel genom att uppmuntra fortbildning på arbetet eller genom att stödja organisatoriska förändringar som skulle underlätta för vissa grupper (exempelvis unga eller invandrare) att få tillträde till arbetsplatsen. Enligt kommissionen var det med tanke på "anställningsbarhet" också viktigt att de nationella regeringarna hade möjlighet att lära av varandra.

När det gäller den tredje punkten, "anpassningsbarhet", betonades särskilt att Europa för närvarande genomgår "en period av genomgripande omstrukturering som ett resultat av nya teknologier och nya marknadsvillkor". Denna process, vilken bland annat innebär "sammangående och förvärv, nya produkter och service, ökad konkurrens och en växande servicesektor ofta i form av små företag", måste underlättas. Det är dock viktigt att det inte bara är arbetstagarna som får bära konsekvenserna. Kommissionen såg att arbetsmarknadens parter här har ett viktigt ansvar för att så inte sker. Den strategi som valdes måste också syfta till att modernisera arbetsorganisationen och göra den mer flexibel för att på så sätt bättre kunna motsvara de nya krav som ny teknologi och andra förändringar ställer. Detta innebar bland annat att öka flexibiliteten i arbetstider och anställningsavtal. Detta ska dock genomföras på ett sådant att "människor med atypiska arbeten ges en högre grad av trygghet och bättre arbetsvillkor" och så att deltidsarbetande inte får försämrade karriärmöjligheter.

Slutligen önskade kommissionen också att stärka strategierna för "lika möjligheter" för män och kvinnor. En sådan strategi skulle framför allt inriktas på två problem som återfinns i de flesta europeiska länder: det faktum att andelen kvinnor i förvärvsarbete är lägre än andelen män, och att kvinnor oftast återfinns

i den del av arbetsmarknaden som karaktäriseras av mindre kunskapsintensiva, lågbetalda arbeten. Reformen behövdes inom familjepolitiken för att göra det lättare för kvinnor att komma in på arbetsmarknaden.

Tveklöst inbegriper kommissionens riktlinjer till medlemsstaterna ett stort antal åtgärder och initiativ. Ett antal av dessa är särskilt tydliga och bör understrykas:

För det första står det klart att de inom EU som såg en möjlighet att söka främja en aktiv och efterfrågestimulerande ekonomisk politik av keynesiansk typ har goda skäl att vara besvikna – den delen av vitboken är märkbart borta ur Luxemburgdokumentet. EU:s främsta bidrag, enligt kommissionen, är att underlätta en strukturell omvandling av det europeiska näringslivet och lägga grunden till ekonomisk stabilitet – genom den Ekonomiska och monetära unionen, EMU, – som i sin tur gör det lättare att uppnå högre tillväxt. På längre sikt anser kommissionen att större stabilitet gör det möjligt att bedriva en mindre restriktiv politik, vilket i sin tur leder till ökade investeringar och efterfrågan. Detta gäller endast på lång sikt. En sådan slutsats måste förstås i någon grad modifieras när – som för närvarande – det verkar finnas en verklig risk för nedgång och recession som en konsekvens av tumultet inom världsekonomin. Däremot finns inget utrymme för en fullständig omorientering av politiken efter keynesianska idéer, eftersom betoningen så tydligt ligger på strukturella reformer. Inte heller verkar den ge politikerna möjlighet att utmana Europeiska centralbankens oberoende. En sådan politik kan till viss del vara ett missriktat försök från medlemsstaternas sida att undvika den svåra uppgiften att omstrukturera sina arbetsmarknader för att göra dem mer sysselsättningsvänliga.

För det andra betonar kommissionen att kampen mot arbetslösheten måste fortsätta att vara en nationell angelägenhet. Samtidigt understryker den också att möjligheten att vinna en sådan kamp beror på om medlemsstaterna förmår utnyttja de makroekonomiska fördelar som EMU erbjuder, genom strukturella åtgärder som syftar till förbättrad konkurrens inom näringslivet, ökad rörlighet på arbetsmarknaden och bättre villkor för ökad flexibilitet. Det är därför inte möjligt att välja bara det ena, till exempel genom att strunta i kravet på en strikt budget för att ge möjligheter till reformer eller ökad efterfrågan. En budget i balans, kombinerat med stabila monetära arrangemang genom EMU, är en av strategins två pelare. Den andra utgörs av strukturella reformer.

För det tredje understryks att arbetslösheten inte kan minska från sin nuvarande nivå om inte den pågående strukturomvandlingen av det europeiska näringslivet tillåts fortsätta. Det tidigare tillvägagångssättet, att söka motverka omstrukturering och samtidigt subventionera ”gammal” industri, eller basindustrier, rekommenderas alltså inte. Tvärtom är det viktigt att stödja ny teknologi, att göra det lättare att starta och omvandla företag, att öka konkurrensen och så vidare.

För det fjärde är efterfrågan på ökad anställningsbarhet kanske den enskilda faktor som är viktigast när det gäller att öka sysselsättningsgraden. Detta kan endast uppnås genom större anpassning till de krav som ställs av det moderna näringslivet. Därmed inte sagt att det amerikanska arbetslivet, med sin låga trygghetsnivå, ses som en förebild. Tvärtom betonar kommissionen värdet av en ”europeisk modell” där anpassningen till det moderna arbetslivet inte sker på bekostnad av berättigade anspråk på trygghet. Medlemsstaternas regeringar behöver tänka kreativt när det gäller hur arbetslöshetsförsäkringssystemen liksom socialförsäkringssystemen med flera ska utformas. Huvudproblemet är helt enkelt hur ett system med flexibla arbetstider och arbetsavtal kan fungera med ett välfärdssystem som skapats i en tid av full sysselsättning och varaktiga avtal.

För det femte framhåller kommissionen vikten av att arbetsmarknadens parter deltar i arbetet med att öka sysselsättningen. De ska aktivt bidra till omvandlingsprocessen genom att hjälpa till att underlätta de nödvändiga strukturella reformerna. Det är i detta sammanhang intressant att se att arbetsmarknadens parter på europeisk nivå, det vill säga Europeiska fackliga samorganisationen EFS och arbetsgivarorganisationerna UNICE och CEEP, faktiskt till stor del stödde kommissionens föreslagna riktlinjer i ett gemensamt uttalande inom den sociala dialogen under veckan före Luxemburgmötet. I sitt gemensamma uttalande stödde dessa tre europeiska intresseorganisationer kommissionens prioritering av de fyra områdena. De påpekade att den nuvarande ekonomiska uppgången inte fick hotas av vare sig monetära eller andra ekonomiska oroligheter. Därför var det viktigt att bland annat EMU implementerades som planerat. Förverkligandet av EMU kommer att gravit leda till högre sysselsättning när makroekonomiska hinder undanröjas, hävdade de. I uttalandet hävdar de också att strukturella reformer behövs förutom EMU och implementeringen av stabilitetspakten. Anledningen till detta är att ”Europa för närvarande genomgår en period av industriell förändring, modernisering och omvandling”. Den europeiska ekonomins konkurrenskraft måste därför stärkas. Arbetskraftens kompetens måste öka och arbetsmarknaden bli mer flexibel. Dessutom måste utvecklingen av informations-samhället stödjas, små och medelstora företag måste få tillgång till mer riskkapital och företagsamhet stimuleras genom enklare och pålitligare regler.

### 3. En reformerad strategi

När den europeiska sysselsättningsstrategin (ESS) utvärderades efter fem år 2002 påbörjades en diskussion om strategin ur många olika aspekter bland politiker och i synnerhet arbetsmarknadens parter.<sup>11</sup> Efter utvärderingen beslöts att sysselsättningsstrategin skulle fortsätta i ytterligare fem år – men med vissa föränd-

---

<sup>11</sup> Foden, D & Magnusson, L (red) (2003) *Five year's experience of the Luxembourg employment strategy*, European Trade Union Institute

ringar. Inte minst under utvärderingsprocessen dök ett antal kritiska röster upp. För det första tvivlade många på att den europeiska sysselsättningsstrategin verkligen förändrat något, och hävdade att enbart några få av de tio miljoner arbeten som skapades i EU under 1997 till 2002 var ett resultat av denna. Sådan skepsis är kanske naturlig eftersom arbetslösheten fortfarande finns kvar i Europa, men också därför att det i praktiken inte är möjligt att kvantifiera betydelsen av den europeiska sysselsättningsstrategin, vare sig i något enskilt land eller i unionen i stort. För det andra lyftes också ett antal tekniska och administrativa problem fram. ESS sades vara alltför byråkratisk och den uppgift som varje medlemsstat haft årligen, nämligen att rapportera i nationella handlingsplaner vad de gjort för att implementera riktlinjerna (till exempel hur stor andel av de långtidsarbetslösa som får utbildning, hur mycket staten lägger ner på daghem etc) var alltför kostsam och tidskrävande.

Mer principiellt intressanta klagomål framfördes också. Bland annat hävdades att de europeiska arbetsmarknaderna är alltför heterogena för att en strategi som ESS ska fungera – något som jag kommer tillbaka till. Detta har emellanåt framförts av regeringar som varit kritiska till kommissionens respons på deras nationella handlingsplaner. Så har exempelvis Sveriges regering vid flera tillfällen varit kritisk till kommissionens (ständiga) påpekande att Sverige ska sänka sina skatter på låglönearbeten, och år 2000 upprördes Tyskland över kommissionens låga betyg överlag till landets handlingsplan. För det tredje har många gjort gällande att aktiv arbetsmarknadspolitik främst är en nordeuropeisk (skandinavisk, holländsk, etc) företeelse och inte alls lämpad för de särskilda institutioner som finns i Spanien, Italien etc. För det fjärde har särskilt fackförbund och vänsterpolitiker från Sydeuropa hävdade att den europeiska sysselsättningsstrategin är ett neoliberalt försök att avreglera arbetsmarknader och likrikta arbetsrätten i enlighet med näringslivets intressen och införa en arbetsmarknad av amerikansk modell. En inte ovanlig uppfattning, för det femte, har varit att sysselsättningsstrategin och den öppna samordningsmetoden är odemokratiska. För vem är det egentligen som är ansvarig för strategin och dess tillämpning och varför skall medlemsstaterna ansluta sig till en strategi som aldrig varit föremål för väljarnas röst i demokratiska val?

Utan tvekan ledde utvärderingen av sysselsättningsstrategin under 2002 till att kommissionen tog till sig en del av kritiken. Kommissionens sammanfattning av utvärderingens resultat och de politiska slutsatser kommissionen dragit av denna publicerades i två meddelanden. Kommissionen identifierade fyra prioriterade reformer: att sätta tydliga mål, att förenkla riktlinjerna, att förbättra tillämpningen av strategin genom att närmare involvera aktörerna och att säkerställa större samordning med andra EU-processer, i synnerhet med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Som redan nämnts ledde utvärderingen till vissa förändringar i ESS-procedurerna från 2003 och framåt. 2003 års riktlinjer föreslogs av kommissionen i april och behandlades av ministerrådet i juni för att i

sin slutliga form godkännas av ministerrådet i juli.<sup>12</sup> Den tidigare strukturen, fyra pelare och 18 nummerade riktlinjer övergavs. Istället infördes en struktur med ”tio budord”. De föregås av tre huvudmål, sinsemellan relaterade – full sysselsättning, kvalitet och produktivitet i arbetet samt social sammanhållning och inneslutning. Vidare betonades att jämställdhetsfrågor ska inbegripas i alla riktlinjer. Vikten av att involvera alla aktörer, att inkludera jämställdhet och att åtgärderna är inriktade mot arbetslöshet och inaktivitet, inte bara sysselsättning, betonas från början.

Hur långt ifrån den gamla sysselsättningsstrategin ligger den som ministerrådet antog 2003? Vi kanske kan göra följande korta genomgång:<sup>13</sup>

Utan tvekan är det politiskt ekonomiska innehållet det samma. Betoningen ligger fortfarande på aktiv arbetsmarknadspolitik, och ökad sysselsättning ses som det främsta verktyget för ökad tillväxt och välfärd i Europa. Ett antal problemområden nämns som svagheter hos de europeiska arbetsmarknaderna, inklusive arbetskraftens färdigheter (obalans mellan utbud och efterfrågan), skapandet av arbete (problem med att starta företag, för lite företagarganda etc) och jämställdhet (för låg sysselsättningsgrad för kvinnor på de flesta europeiska arbetsmarknader). Det finns också fortfarande en satsning på det ”sociala Europa” där huvudstrategin är att skapa tillräckligt tillväxt (inte minst genom ökad flexibilitet, men också genom högre sysselsättningsgrad) för att säkra en hög välfärd för de europeiska medborgarna. Den övergripande strävan är att åstadkomma positiv flexibilitet, eller ”*flexicurity*” på de europeiska arbetsmarknaderna.

Det finns också ett antal nyheter: Tydligast är det nya tidsschemat för samordning av olika processer. Sysselsättningsriktlinjer och ekonomiska riktlinjer skall i normalfallet ligga kvar under en treårsperiod istället för att revideras varje år, medan däremot den årliga utvärderingen av hur riktlinjerna genomförs behålls. Vidare har också de två samordnade processerna, riktlinjerna för den ekonomiska politiken och för sysselsättningspolitiken, fått samma tidsschema. Syftet är att minska administrationen, i synnerhet för de nationella myndigheter som är ansvariga för de nationella handlingsplanerna. Det huvudsakliga skälet för att ha samma tidsschema för de två processerna är att förbättra samordningen, samtidigt som sambandet dem emellan tydliggörs. Dessutom ingår också Cardiff-processen (produkt- och kapitalmarknadsreformer) och de begynnande processerna av öppen samordning för pensioner, utbildning, social inneslutning med flera.

---

<sup>12</sup> De omfattande förändringarna som skedde under samrådsprocessen och vad de säger om de olika inblandade institutionernas inflytande diskuteras nedan.

<sup>13</sup> Watt, A (2004) Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation? *European Journal of Industrial relations*, Vol 10, No 2, 2004, s 117 – 137.

Men intressantare än att jämföra den nya sysselsättningsstrategin med den gamla är kanske att se i vilken mån de förhoppningar som kommissionen (generaldirektoratet för sysselsättning och sociala frågor) före 2002 hade på att mer kvantifierbara mål skulle ingå i sysselsättningsstrategin infriats.<sup>14</sup> I kommissionens ursprungliga förslag ingick ett antal mål som kunde mätas i kvantitativa termer. Endast ett fåtal av dem överlevde samrådsprocessen, eftersom medlemsstaterna motsatte sig ”hårda” kvantitativa mål. Detta betyder att den nya sysselsättningsstrategin är betydligt mer urvattnad än kommissionens ursprungliga förslag. Bland de mål som ströks återfinns en minskning av arbetsplatsolyckorna med 15 procent, en halvering av antalet elever som lämnar grundskolan utan slutbetyg i varje medlemsland till 10 procent av alla elever i genomsnitt i EU år 2010, liksom en halvering i varje medlemsland av skillnaden i sysselsättning mellan EU- och icke EU-medborgare till 2010. Utan tvekan visar denna urvattning på hur kommissionens ställning försvagats under perioden 1997–2003.

#### 4. Historien spelar roll

Vi kanske inte skall vara alltför förvånade över de svårigheter som EU verkar stå inför i början av 2000-talet. Istället ska vi nog vara mer förvånade över att perioden från slutet av 1980-talet och under 1990-talet, när EU-samarbetet fördjupades genom ökande politisk och ekonomisk integration och skapandet av gemensamma mål för Europa, gick så smidigt. Utifrån 1970-talets perspektiv skulle det mesta av vad som skett sedan dess verkat tämligen utopiskt. För kommande generationers historiker kommer det att vara naturligt att förklara den accelererande politiska integrationen i Europa som ett resultat av 1989. Det var den stora revolutionen i europeisk, och även världens historia, orsakad av Sovjetunionens sammanbrott, som røjde väg för den snabba europeiska integrationen under 1990-talet.

Det fanns särskilt två skäl till skepsis inför denna snabba förändring. För det första hade västländerna – inklusive EEC- och senare EG-länderna – mycket svårt att, efter Bretton Woods, koordinera sin makroekonomiska och sin monetära politik. Erfarenheterna av valutaormen, EMD och andra monetära arrangemang var huvudsakligen dåliga.<sup>15</sup> Dessutom intog Tyskland och Frankrike skilda ståndpunkter vad gäller makroekonomiska frågor under 1970- och största delen av 1980-talen. Exakt vad som fick dessa två länder att enas om att skapa en gemensam valuta och en europeisk centralbank kommer vi kanske aldrig att få veta – det är fortfarande till viss del något av en gåta.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Europeiska Gemenskapernas kommission Bedömning av de framsteg som gjorts under fem år av den Europeiska sysselsättningsstrategin, KOM (2002) 416 slutlig

<sup>15</sup> Gros, D & Thygesen, N (1998) *European Monetary Integration*, Longman.

<sup>16</sup> Magnusson, L & Stråth, B (red) (2001) *From the Werner Plan to the EMU In Search of a Political Economy for Europe*, P.I.E.-Peter Lang

För det andra finns det ett antal mer allmänna och principiella punkter som kanske reser frågetecken kring den snabba integrationen av Europa under 1990-talet. Under senare år har samhällsvetare blivit mer och mer medvetna om att såväl politik som politisk ekonomi har ett gemensamt drag: de är båda ”stigberoende” (*path dependent*). Därför måste vi till viss del omformulera det som vi tidigare lärt oss om hur ekonomier fungerar (genom rationella och maximerande aktörer) eller hur reglerings- eller ekonomiska styrregimer skapas. Vi måste erkänna den viktiga roll som historisk erfarenhet, rutiner och följandet av regler, spelar för olika aktörer, vare sig det gäller politiskt eller ekonomiskt beslutsfattande. Mest använt har begreppet stigberoende blivit inom teknikhistoria för att förstå tekniska förändringsprocesser – inte sällan i direkt motsats till den konventionella (faktorersättande) ekonomiska förklaringsmodellen. Så har till exempel Paul David betonat att ”historien spelar roll”: ”...dagens företeelser kan ibland inte riktigt förstås utan kunskap om hur de skapats av tidigare händelser, vissa med rötter mycket långt tillbaka”.<sup>17</sup> Utan tvekan kan begreppet stigberoende vara användbart för att förstå såväl teknisk utveckling som ekonomiskt beslutsfattande. Det kan också vara fruktbart att använda det för att förstå hur politisk ekonomi utvecklas, även de komplicerade och historiskt bestämda spåren av politisk reglering.

Därför finns det idag, mycket mer än tidigare, inom samhällsvetenskaperna ett erkännande av att historien spelar roll. Välfärds- och arbetsmarknadsregleringar är båda utmärkta exempel på detta. Vi har redan understrukit att de olika välfärdssystem som skapats i olika europeiska länder efter andra världskriget är ett viktigt historiskt faktum som påverkar dagens diskussion om Europa och utvidgningsprocessen, liksom den vidare integrationen av EU:s institutioner och politik. Att det finns flera skilda välfärds- och arbetsmarknadsregimer är ett sedan länge etablerat faktum i den vetenskapliga debatten. Fortfarande utgår man allmänt från Gösta Esping Anderssons välkända taxonomi om tre skilda välfärdsregimer – den nordeuropeiska, den sydeuropeiska och den anglosaxiska, även om vissa vill lägga till en fjärde, den centraleuropeiska.<sup>18</sup> Till detta ska läggas de olika arbetsmarknadsregimer som identifierats i litteraturen.<sup>19</sup> Till sist diskuteras också ett antal olika nationella politisk-ekonomiska ”modeller” – utifrån den historiska utvecklingen av olika nationalstater – vilket inkluderar ekonomisk styrning, ekonomisk politik, välfärd och arbetsmarknadsinstitutioner.

Denna tanke har vidareutvecklats av forskare som Peter A Hall och David Soskice i deras betydelsefulla verk *Varieties of Capitalism*. Där introducerar Hall

---

<sup>17</sup> David, P A (1988) *Path Dependence: putting the past into the future of economics*. The Economic Series: Institute for Mathematical Studies in The Social Science, Stanford, s16

<sup>18</sup> Esping Andersen, G (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press

<sup>19</sup> Thelen, K (2001) “Varieties of labor Politics in the Developed Democracies”. I Hall, P A & Soskice, D (red) (2001) *Varieties of Capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press



och Soskice två idealtyper, ”kapitalismer”, den koordinerade marknadsekonomin och den liberala marknadsekonomin. Tydligt är att länder som Tyskland och Japan passar bäst in på den förstnämnda typen och Storbritannien och USA på den andra – men det finns också många mellanformer. Hall och Soskice utgår från

”att många av de viktigaste institutionella strukturerna – i synnerhet arbetsmarknadsregleringar, utbildning och vidareutbildning och företagsstyrning – beror på närvaron av regleringsregimer som upprätthålls av nationalstaten”.<sup>20</sup>

I korthet argumenterar de för att styrsystem skapar regler för strategisk interaktion mellan aktörer, vilka i sin tur skapar starka institutioner. Utan tvekan, kan också tilläggas – enligt Douglass Norths terminologi – att sådana starka institutioner skyddas (eller ibland utmanas) av starka incitamentsstrukturer som bygger på en sådan interaktion.<sup>21</sup> Det betyder givetvis – återigen – att historien spelar stor roll och att till exempel ett lands politiska ekonomi är oupplösligen förbunden med dess historia. Dessutom är, enligt Hall och Soskice, skilda (nationella) institutioner ”... skapade genom handlingar, lagstiftande eller andra, som etablerar formella institutioner och deras handlingsramar”. Å andra sidan ”... återkommande historisk erfarenhet skapar ett ramverk av gemensamma förväntningar som tillåter aktörerna att effektivt samordna sig med varandra”.<sup>22</sup> Utifrån detta hävdar de att koordinerade och liberala marknadsekonomier fungerar på skilda sätt, eftersom de är baserade på institutioner och incitament, koordinering och social interaktion, som är mycket olika och grundade i skilda historiska erfarenheter.

Utän tvekan leder denna ansats till ett antal väsentliga frågor och slutsatser om nuvarande utvecklingsprocesser, inklusive utvecklingen av EU och möjligheterna att införa en gemensam politisk ekonomi för Europa. Vi ser ett antal försök att införa mer integrerande åtgärder på den europeiska nivån. Det sätter tveklöst press på nationalstaterna, men leder inte nödvändigtvis till konvergens (åtminstone inte på kort sikt). Istället anpassas mycket av den europeiska politiken nationellt och översätts till det ”lokala” idiomet. I samband med detta omformuleras den ofta inom ramen för en specifik nationell institutionell kontext och kommer, i vissa fall, att fungera på ett helt annat sätt än som var tänkt. Detta verkar vara särskilt framträdande inom politikområden där det finns starka nationella traditioner, institutioner och regler för interaktion (kopplade till incita-

---

<sup>20</sup> a.a, s 4. Se även Murhem, S (2003) *Turning to Europe. A New Swedish Industrial Relations Regime in the 1990's*. s 25.

<sup>21</sup> North, D C (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press

<sup>22</sup> Hall, P A & Soskice, D (red) (2001) *Varieties of Capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press, s 13.

ment). Det kan vara anledningen till att det verkar vara lättare att implementera viss europeisk politik än annan, där motståndet verkar vara starkare. Utan tvekan verkar arbetsmarknadsrelationer, arbetsmarknads- och också välfärdsinstitutioner höra till de allra starkaste i detta avseende. Det är säkerligen skälet till att förändringar inom det området – när de presenteras som kommande från Bryssel – ofta möter mycket stark opposition. Enlig Hall och Soskice är detta förmodligen inte särskilt konstigt och behöver inte bero på nationell chauvinism och inskränkthet. En av deras huvudpoänger är, mer konkret, att till exempel en viss politisk åtgärd – initierad av Bryssel – kommer att bli effektiv endast om den är ”incitamentskompatibel, det vill säga om den korresponderar med de samordnande funktioner som ingår i den existerande politiska ekonomin”. De exemplifierar med konkurrensregler (som vi vet är ett av de områden där EU oftast går in och styr). En specifik politisk åtgärd för att öka marknadskonkurrensen som fungerar i ett land (till exempel i en liberal marknadsekonomi) kommer antingen inte att fungera i en koordinerad marknadsekonomi, eller också de facto minska konkurrensen och förstöra delar av den politiska ekonomin. Därför kommer den att ogillas eller till och med överges.

Detta utesluter dock inte att vidare ekonomisk integration kan sätta stark press på förändring av nationella institutioner – och därmed utmana det skenbart stabila mönstret av ”*varieties of capitalism*”. Tvärtom, sådan press är vanlig idag som ett resultat av den allmänna ekonomiska integrationen (”globaliseringen”) och EU-integrationen. Faktiskt verkar det vara en av de viktigaste orsakerna till EU:s problem med legitimitet och acceptans. Den historiskt skapade nationalstaten är fortfarande den legitima tillhörigheten för de flesta européer. Detta måste tillstås om den Europeiska Unionen skall kunna fortsätta vidare i framtiden.

## 5. En gemensam strategi måste tillåta institutionella skillnader

Jag har här särskilt diskuterat den europeiska sysselsättningsstrategin i samband med utvecklingen av en gemensam europeisk politisk ekonomi. Självfallet är det viktigt att analysera innehållet i denna strategi även för svensk del. Som medlemmar i den Europeiska familjen påverkas vi starkt av den vare sig vi inser det eller inte. Den har redan utövat en stark påverkan på oss under de tio år som har gått sedan vårt inträde 1995. Det är också klart att det är av största vikt även för Sverige vad som händer med den under den närmsta femårsperioden. Som betonats här är den ett försök att förena en marknadsliberal strategi som syftar till ökad tillväxt med en social profil av europeiskt snitt. Inte så få inom EU menar till och med att välfärdspolitik och social trygghet är en viktig förutsättning för uthållig tillväxt över huvud taget. Inte alla delar denna uppfattning, men den är ändå starkt företrädd av många (inte minst från Norden).

Till viss del har strategin, som enskild företeelse, varit tämligen framgångsrik, även om den också varit föremål för kritik. Utan tvekan har betoningen på aktivitet och full sysselsättning gjort den populär, i alla fall i norra Europa där en aktiv arbetsmarknadspolitik varit gällande i många årtionden. Ytterligare en anledning till att den inte allvarligt har utmanats kan vara att den sett ut som ett smörgåsbord, där var och en kan välja vad man vill och lämna resten till andra gäster. I de fall där kommissionen har riktat skarpa uppmaningar till enskilda länder som inte lyckats leva upp till strategins riktlinjer, har ländernas respons på kritiken varit tämligen onådig. Troligen var ovilligheten att inkludera hårda kvantitativa mål i den nya sysselsättningsstrategin 2003 ett tecken på att den inte får inkräkta alltför mycket på den nationella arbetsmarknaden och kanske inte heller på den nationella arbetsmarknadsregimen.

Det finns därför anledning att inte vara alltför optimistisk när det gäller framtiden för den europeiska sysselsättningsstrategin, liksom inför utvecklingen av en gemensam politisk ekonomi för Europa. Det är till viss del synd, eftersom medlemsstaterna har ett antal gemensamma problem idag och i framtiden: en demografisk situation där allt färre kommer att arbeta i framtiden för att försörja en växande andel äldre, allmänna problem med att ha råd med dyra välfärdssystem, ekonomisk globalisering som innebär strukturomvandling och näringslivsförändring, införandet av nya företagsstrategier, tendens mot mer flexibla arbetsmarknader och arbetsvillkor etc. En gemensam strategi med gemensamma mål om ”full sysselsättning” och vissa sociala rättigheter för anställda (inklusive ”livslångt” lärande, lika möjligheter, medbestämmande etc), kunde vara viktig i detta sammanhang. Genom utvidgningen och öppna gränser i Europa blir också möjligheten till en gemensam europeisk arbetsmarknad en stor utmaning. För att utveckla en gemensam strategi – för tillväxt, full sysselsättning, ”det sociala Europa” – är det nödvändigt att EU-byråkrater liksom nationella och europeiska politiker blir medvetna om frågan om ”*varieties of capitalism*”. Den politik som föreslås måste vara flexibel nog att tillåta stora institutionella skillnader i Europa – nu och i framtiden. Det betyder också att en politik som fungerar i ett område kan vara kontraproduktiv i ett annat. Om det inte erkänns kommer den nuvarande låga legitimiteten för EU:s institutioner och, faktiskt, hela projektet, att permanentas för lång tid framåt.

## Kommentar: För tidigt att avgöra vad sysselsättningsstrategin betytt

*Allan Larsson*

Jag har läst Lars Magnussons uppsats och lyssnat till hans presentation med stort intresse. Lars Magnusson är en av de mest kunniga och insiktsfulla när det gäller europeisk arbetsmarknad och sysselsättning, vilket han har visat i många sammanhang, inte minst i sitt arbete med det svenska forskningsprogrammet om EU och arbetslivet, SALTSA.

Hans kommentarer är som alltid nyanserade och innehållsrika och i långa stycken kan jag hålla med honom. Det som för mig var nytt och spännande är den avslutande teoretiska diskussionen om ”stig-beroende”, ”*path dependence*”, att vi inte kan förstå allt med hjälp av den ekonomiska teorins rationella och maximerande aktörer; vi har anledning att ta hänsyn till betydelsen av de historiska erfarenheterna.

Jag ska försöka ge ett bidrag till dagens diskussion genom att först i största korthet beskriva den politiska innebörden av sysselsättningsstrategin, så som jag tolkar den. Jag ska sedan beskriva vad jag vill kalla sysselsättningsstrategins paradoxer, som skulle kunna fungera som utgångspunkter för reflexioner, diskussioner och kanske för fortsatt forskning.

Först, alltså, några ord om sysselsättningsstrategins politiska betydelse:

Sysselsättningen blev tack vare Amsterdamtraktaten en gemensam europeisk angelägenhet (”*a matter of common concern*”), inte bara en nationell angelägenhet. Men mer än så, Amsterdamtraktaten gav också uttryck för ett nytt synsätt, att sysselsättningen inte är något som uppstår av sig själv (”*trickle down*”) utan något som kräver samordnade insatser och politisk ledning.

Luxemburgstrategin skapade en gemensam ram för dessa medlemsländernas samordnade insatser. Den markerade att den gamla politiken med sociala insatser för de arbetslösa – reglering och tidig pensionering – behövde ersättas med en politik för sysselsättning med samlade insatser över ett brett fält: aktiv arbetsmarknadspolitik i stället för den passiva politik som skapade långtidsarbetslöshet, bättre villkor för företagande och nyföretagande, nytänkande om arbetsorganisation och livslångt lärande och, inte minst, att jämställdhet skulle vara en central del av sysselsättningspolitiken. Det är en självklarhet i dag, men mycket av detta var radikala och obekväma budskap för många regeringar på 1990-talet

Lissabonstrategin bidrog till en integrering av de ekonomiska och sociala frågorna, som sedan kompletterades med en tredje pelare, miljön, vid toppmötet i Göteborg. Resultatet var en samlad tillväxtstrategi.

Man kan säga att Amsterdamtraktaten, Luxemburg-strategin och sedan Lissabonstrategin har bidragit till en politisk integration på områden som medborgarna i Europa sätter allra högst i varje opinionsundersökning. Det finns nu

mycket mer av gemensamma mål, gemensamma inriktningar och gemensamma arbetsformer än någonsin tidigare. Styrkan – och svagheten – med denna strategi är att den bygger på ett politisk åtagande på högsta nivå, av stats- och regeringscheferna.

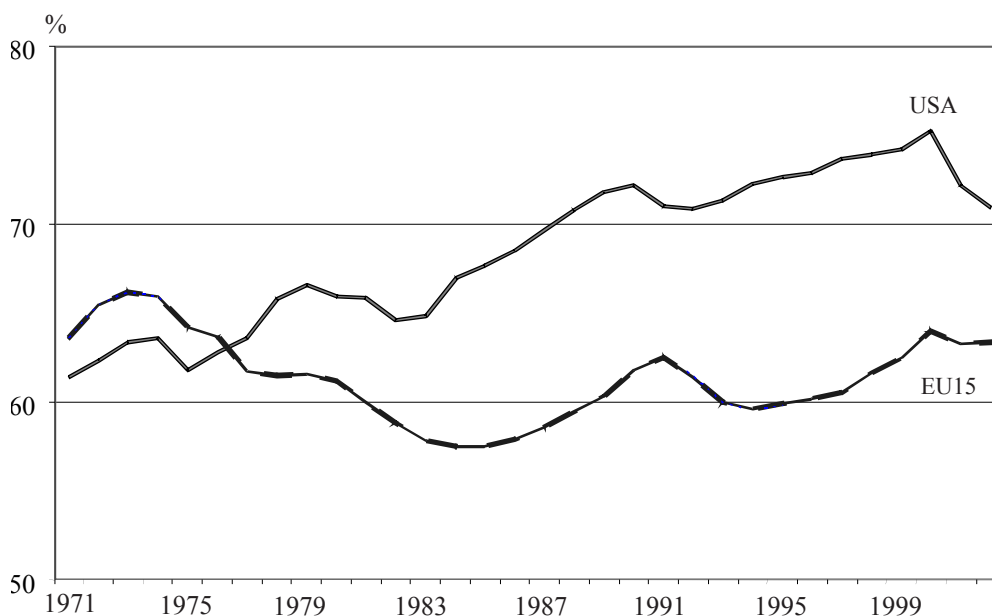
Frågan är nu vilka ekonomiska resultat som denna politiska integration har lett till. Jag vill då påminna om att det tar tid att få effekt av strukturreformer av det slag som denna strategi innehåller. Vi har anledning att vara försiktiga när vi drar slutsatser om den här inledande perioden med sysselsättningsstrategin, i synnerhet om vi betänker att vi har haft en global konjunkturedgång under 2001–2003.

Jag har inte för avsikt att gå in och diskutera detaljer i Lars Magnussons förtjänstfulla översikt över sysselsättningsstrategins utveckling. Jag vill i stället peka på tre paradoxer i den ekonomiska och politiska utvecklingen som kan vara värda en fortsatt diskussion, kanske också studier och forskning.

#### *Paradox 1: Sysselsättningen i EU och i USA*

Den första paradoxen handlar om utvecklingen av sysselsättningen i EU-länderna jämfört med utvecklingen i USA.

Den allmänna bilden av den ekonomiska utvecklingen i EU och USA är att Lissabon-strategins ambitiösa målsättning har misslyckats. I många debattinlägg inför revideringen av Lissabon-strategin vill man nu riva upp stora delar av de strategier som utvecklats från Luxemburg och framåt och ha en mera USA-inspirerad politik.



**Figur 1.** Sysselsättningen i EU och USA 1971–2002 (källa: OECD).

Det är riktigt att BNP-tillväxten varit något svagare i Europa än i USA, men när det gäller sysselsättningen har det varit tvärtom. Sysselsättningens utveckling har varit svagare i USA än i Europa.

- Om vi tar tiden från 1997 och fram till och med 2003 hade vi i EU:s 15 medlemsstater en sysselsättningsökning på närmare tolv miljoner arbetstillfällen, vilket i stort sett motsvarar det mål som Kommissionen satte upp inför Luxemburg-toppmötet.
- Under samma tid hade USA en sysselsättningsminskning på två till tre miljoner arbetstillfällen.
- Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan USA och EU har på så sätt i det närmaste halverats, från cirka 13 procentenheter till 7 procentenheter – och avståndet är nu mindre än någon gång under de senaste 20 åren
- Under 2004 har avståndet ökat något när tillväxten tagit fart i USA medan Europa haft en svagare utveckling

Fyra länder i Europa har nu en högre sysselsättning än USA: Danmark, Holland, Sverige och Storbritannien.

Det som är paradoxalt är att den amerikanska modellen på många håll lyfts fram som en förebild i ett skede när Europa kan visa framgångar och USA har haft svårigheter att upprätthålla sysselsättningen.

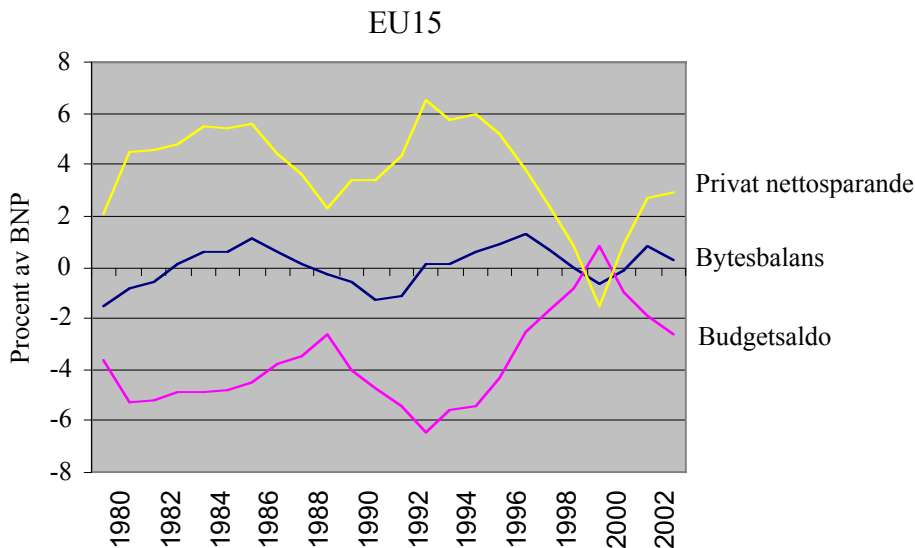
### *Paradox 2: Makropolitik och sysselsättning*

Men Europa har – med fortsatt hög arbetslöshet och lägre sysselsättningsgrad än USA – ingen anledning att slå sig till ro med en förbättrad position. Låt oss därför se på en andra paradox, vilken handlar om den makroekonomiska politiken och dess effekt för den allmänna efterfrågan och därmed för sysselsättningen – en fråga som Lars Magnusson kortfattat diskuterade.

I Europa fokuseras en stor del av den makroekonomiska debatten på underskotten i statsfinanserna, särskild i de länder som ligger runt tre procents underskott, som Tyskland och Frankrike. De här länderna beskrivs ibland som länder som lever över sina tillgångar och som hotar stabiliteten i hela EU.

Nu är statsfinanserna bara den ena sidan av ett lands finansiella ekonomi och analysen blir som bäst partiell om man bara ägnar sig åt den ena sidan. Den andra sidan är hushållens och företagens finansiella situation.

När man tar med båda sidorna får man en helt annan bild av den finansiella ekonomin i Europa och i Tyskland (Källor: Eurostat och Finansdepartementet):



**Figur 2.** Det ekonomiska läget i Europa.

EU som helhet har under de senaste 20 åren haft ett finansiellt överskott i den privata sektorn på mellan två och sex procent, med ett enda undantag, nämligen år 2000, då det fanns ett litet underskott (men då hade å andra sidan den offentliga sektorn ett överskott!).

- Överskottet i den privata sektorn har under större delen av denna tid varit större än underskottet i den offentliga ekonomin.
- När man lägger ihop plus och minus får man det finansiella sparandet för hela EU, eller det som kallas bytesbalansen. Den har under större delen av denna tid visat överskott. Man kan alltså konstatera att Europa som helhet inte har levt över sina tillgångar, utan tvärtom samlat på hög. Detta gäller även Tyskland och Frankrike, som framför allt under de senaste åren, när de varit som mest kritiserade, svarat för en stor del av överskottet av sparande i Europa.

Innebörden av detta är att Europa – tillsammans med Japan och Sydostasien – skapat ett finansiellt överskott, som använts för att finansiera USA:s mera tillväxtorienterade makroekonomiska politik, som ger stora underskott.

För mig är denna strävan i Europa att skapa stora överskott i bytesbalansen på bekostnad av de allmänt accepterade ekonomiska målen om tillväxt och sysselsättning en svårförklarlig paradox. Kanske kan vi hämta en förklaring i den ansats som Lars Magnusson presenterade, ”path dependence”. I det här fallet skulle det kunna betyda att vi sitter fast i det synsätt som gällde när vi såg ländernas ekonomier som skilda enheter och varje land skulle ha en exportledd tillväxt. Det är ett synsätt som knappast fungerade särskilt bra ens på 1970- och 1980-talen. I dag, när Europa är en ekonomisk enhet med en gemensam marknad och en gemensam valuta, så är ett sådant synsätt kontraproduktivt.

Jag överlåter med varm hand till de närvarande experterna på europeisk politik och ekonomi att ge oss en uppfattning om vad som skulle ha skett om det funnits en annan avvägning mellan amerikansk expansion och europeisk återhållsamhet.

### *Paradox 3: Strukturpolitik och produktivitet*

Den tredje paradoxen gäller strukturpolitiska reformer och ekonomisk tillväxt. Det vanligaste förklaringen till den svagare ekonomiska tillväxten i EU-länderna är inte bristen på en tillväxtinriktad makroekonomisk politik, utan bristen på strukturreformer, ”the failure to tackle structural reform”, som det stod på Financial Times förstasida i går. Det brukar sägas att den makroekonomiska politiken, framför allt penningpolitiken, skulle ha kunnat vara mera expansiv om det hade funnits en mera ambitiös strukturpolitik. Men är det ett riktigt argument?

Jag skulle vilja vända på argumentet och hävda att det inom EU under de senaste 10–15 åren har genomförts omfattande strukturåtgärder, åtgärder som alla har genomförts i syfte att få till stånd ökad produktivitet och därmed ekonomisk tillväxt. Några exempel:

- den gemensamma marknaden som bidrar till ökad konkurrens mellan företagen inom EU,
- gemensam valuta som minskat transaktionskostnaderna och gjort priser mer jämförbara,
- liberalisering av energi- och telekom-sektorerna,
- privatisering av statliga företag,
- en friare världshandel genom WTO och globalisering av de finansiella marknaderna,
- ny teknik, IT, i alla ekonomiska och samhällseliga sektorer,
- utvidgning – först till 15 och sedan till 25 medlemsländer samt
- arbetsmarknadsreformer inom ramen för sysselsättningsstrategin.

Det är en imponerande lista av strukturreformer och jag skulle kunna lägga till ytterligare ett antal.

Men det paradoxala är att det vi väntade oss av dessa strukturreformer, en snabbare tillväxt i produktiviteten och därmed en ökad ekonomisk tillväxt inte har infunnit sig. Det är tvärtom så att tillväxten i produktivitet var snabbare i början av 1990-talet (1990–1995) än den har varit därefter (1996–2003). Då var den cirka 2,6 procent per år, under de senaste åren har den bara varit 1,3 procent – alltså en halvering av den välståndsökning som en förbättrad produktivitet innebär, en utveckling som inte alls stämmer med vad som utlovades när dessa reformer genomfördes (Källa: Deutsche Bank Research: Current Issues, 18 January 2005).



Om vi hade fått det som vi väntade oss av alla dessa reformer, hade vi haft en snabbare realinkomstökning, ännu mindre risk för inflation och större utrymme för en mera tillväxtorienterad penningpolitik.

Frågan är hur vi skall förklara denna paradox mellan å ena sidan omfattande strukturreformer och å andra sidan en försvagad tillväxtförmåga i den europeiska ekonomin?

Det finns i princip tre tänkbara förklaringar:

- Den första förklaringen skulle kunna vara att strukturreformer inte har den effekt som vi har vant oss vid att tro under 15–20 års tid.
- Den andra förklaringen skulle kunna vara att vi borde ha haft en annan mix av reformer än den vi haft, t ex mer av de arbetsmarknadsreformer som ligger i sysselsättningsstrategin.
- Den tredje skulle vara att resultatet av reformerna kommer inom något eller några år i form av en uthålligt snabbare tillväxt och fler jobb.

Jag överlåter åt forskarna att bistå oss med sitt vetande i tolkningen av dessa alternativ!

Sammanfattningsvis vill jag säga att det kan vara för tidigt att avgöra vad sysselsättningsstrategin har betytt för utvecklingen i Europa. Strukturförändringar tar tid och det finns inte alltid några enkla och tydliga orsakssamband.

Men även med dessa reservationer kan man notera att sysselsättningen har ökat i ungefär den takt som angavs när strategin arbetades fram 1997 och att Europa har minskat det försprång som USA hade i mitten 1990-talet. Men mer behöver göras och jag håller med Lars Magnusson om att den europeiska sysselsättningsstrategin behövs för att ge riktning och för att mobilisera kraft och resurser för en mera aktiv politik.

## Kommentar: Sysselsättningsstrategin har haft effekt även om det går frustrerande långsamt

*Anna Odhner*

Jag har haft privilegiet att få följa utvecklingen av EU:s sysselsättningsstrategi på nära håll ända sedan 1997, inte minst under tiden med Allan Larsson som generaldirektör och ”pappa” till sysselsättningsstrategin. Det är därför en fråga som ligger mig varmt om hjärtat.

Det är bra och nyttigt att ibland tvingas stanna upp och titta i backspegeln och fundera på vad som hänt under de år som gått. Var började vi och var är vi idag?

Den fråga som ofta ställs är om sysselsättningsstrategin och den öppna samordningsmetoden har haft någon betydelse för utvecklingen. Jag ska försöka kommentera den både ur ett mer generellt perspektiv men också ur ett svenskt perspektiv.

Den metod som används inom sysselsättningsstrategin kallas den öppna samordningsmetoden och har kommit att användas på allt fler områden där ansvaret ligger på den nationella politiken snarare än på EU-nivå. Det är således en lättare form av mellanstatligt samarbete mellan länderna än gemensam lagstiftning.

Det hävdas ibland, kanske med viss rätt, att den öppna samordningsmetoden används för att begränsa integrationen och ett mer bindande samarbete inom EU. Storbritannien och Sverige som hör till de mer EU-skeptiska länderna har varit starka förespråkare för metoden. Emellertid är det så att den används på områden där det tidigare inte förekommit något egentligt samarbete, områden där ansvaret för politiken ligger på nationell nivå. Den öppna samordningsmetoden ersätter inte i den bemärkelsen lagstiftning och mer bindande samarbete utan erbjuder snarare ett utökat samarbete, men i en mjukare form än gemensam lagstiftning.

På vissa områden, som t ex arbetsmarknadspolitik och utbildningspolitik, där det finns stora institutionella och strukturella skillnader mellan länderna vill jag hävda att den öppna samordningsmetoden, där man har gemensamma mål och intentioner men där medlen för att uppnå dess mål är medlemsstaternas sak, är lämpligare än mer bindande samarbete i form av gemensam lagstiftning.

Har då sysselsättningsstrategin och den öppna samordningsmetoden haft någon effekt? Jag skulle vilja svara ja på den frågan, även om det ibland går frustrerande långsamt. Retoriken och de politiska idéerna har förändrats över tiden. För att ta exempel så betraktas idag sysselsättningspolitik och socialpolitik mer som en del av den ekonomiska politiken, och en starkare samordning mellan dessa politikområden sker på både EU-nivå och nationell nivå. När sysselsättningsstrategin kom till skedde en förskjutning av fokus från arbetslöshet till sysselsättning för att även fånga upp grupper utanför arbetsmarknaden. Allt större tyngd har lagts vid arbetskraftsdeltagande och utbudet av arbetskraft, inte minst mot bakgrund av den demografiska utvecklingen. En förskjutning har även

skett från kvantitativa termer till mer kvalitativa aspekter av arbete. Begreppet kvalitet i arbetet myntades med bl a större betoning av utbildning och livslångt lärande.

Men vi kan också se kursändringar i medlemsstaternas politik mot en mer aktiv arbetsmarknadspolitik, effektivisering av matchningen på arbetsmarknaden, för att främja kvinnors arbetskraftsdeltagande m m.

Igår var jag i Madrid och pratade med några kollegor. Jag passade då på att fråga hur de ser på sysselsättningsstrategins roll. De svarade att de hade samma diskussion där som vi har här, och att det är svårt att ge ett svar på hur politiken hade sett ut om strategin inte funnits. Men det var helt klart att den gett ett instrument som systematiserat och effektiviserat genomförandet av politiken bl a genom att man i större utsträckning arbetar med mål och samordnar olika politikområden bättre.

Uteblivet gemenomförande beror antagligen i många fall mer på bristande förmåga än på bristande vilja. Många regeringar tacklas med en politisk situation som gör det svårt och ibland omöjligt att genomföra genomgripande och kontroversiella reformer. Generellt kan man se att länder där det finns en politisk tradition som bygger på samförstånd mellan olika aktörer, inte minst parterna på arbetsmarknaden, har lättare att genomföra sin politik. Det är något vi ser inte bara på det arbetsmarknadspolitiska området utan också t ex när det gäller pensionsreformer, det externa handelspolitiska området och för att öppna upp reglerade marknader.

Här tror jag att den öppna samordningsmetoden spelar en viktig roll. Vid sidan om det politiska gruppträck som metoden utgör kan spridandet av kunskap och erfarenheter från länder som genomfört viktiga reformer och utbyte av goda exempel mellan inte bara regeringarna i medlemsstaterna utan också mellan arbetsmarknadens parter och andra aktörer, öka acceptansen och förståelsen för den förda politiken. Detta tror jag är helt avgörande för hur framgångsrik såväl Lissabonstrategin som sysselsättningsstrategin kommer att vara framöver.

Har då sysselsättningsstrategin haft någon betydelse för utvecklingen i Sverige? Sysselsättningspolitiken i Sverige ligger mycket väl i linje med sysselsättningsstrategins riktlinjer och intentioner och Sverige hör till de länder som faller mycket väl ut vid uppföljning och bedömning av utvecklingen.

Man kan emellertid konstatera att det har tagit tid att sprida medvetenheten om sysselsättningsstrategins existens utan för regeringskansliet väggar. Det ska dock ses mot bakgrund av att Sverige var ny medlem i unionen när strategin kom till, och det har tagit tid att bygga upp kunskaper och strukturer för EU-arbetet i stort och så även på detta område. Under senare år har regeringskansliet lagt ned stora resurser i form av informationsmaterial, seminarier och konferenser kring dessa frågor och strategin har i dag har en betydligt mer given plats i diskussionen kring sysselsättningspolitiken bland involverade aktörer i samhället.

Det hävdas ibland att den politik som Sverige fört skulle ha förts även om sysselsättningsstrategin inte hade existerat och att den därmed inte haft någon egentlig inverkan. Jag tycker det är en ganska ointressant diskussion. Strategin föll inte ner över unionen som ett främmande väsen utan har växt fram i samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen utifrån rådande politiska idéer och influerats av impulser från medlemsstaternas politik, inte minst från de nordiska länderna. På samma sätt har strategin utvecklats över tiden och själva styrkan i den är skapandet av en gemensam problembild, målsättningar och erfarenhetsutbyte. I det perspektivet blir en diskussion om ägget eller hönan ganska irrelevant.

Till sist: Sysselsättningsstrategin är och skall förbli en långsiktig strategi. Det tar tid att skapa en gemensam problembild, att genomföra strukturella förändringar i ekonomin, på arbetsmarknaden och i utbildningssystemen, men det tar också lång tid för dessa förändringar att få genomslag och ge synliga effekter på utvecklingen. Även om det går frustrerande långsamt ibland så är alternativet – inget gemensamt samarbete – alltid sämre.

# Den svenska socialförsäkringen efter EU-inträdet

## 1. Integration på det sociala trygghetsområdet

Inom EU:s medlemsstater har socialförsäkringssystemen blivit mycket betydelsefulla sociala institutioner. Dessa utgör hörnstenar i regelsystemen om social trygghet (*social security*) och kan t o m anses vara ett av de europeiska staternas mer påtagliga kännetecken. I de flesta fall utarbetades dessa system under andra världskriget med avsikten att effektuera dem efter kriget. Beveridge Report i Storbritannien från 1942 är det mest påtagliga exemplet. Även den svenska sjukförsäkringen presenterades i socialvårdskommitténs betänkande år 1944, även om lagen inte trädde i kraft förrän 1955.

Men idén om ”*social security*” går betydligt längre tillbaka än till andra världskriget. 1934 presenterade president Roosevelt sin New Deal, av vilken Social Security Act skulle bli en del. Redan den industriella revolutionen var givetvis en faktor som spelade en avgörande roll för introduktionen och utvecklingen av ett socialt trygghetssystem. Men det var inte i England, där industrialiseringen tog fart först, som de första socialförsäkringssystemen skapades, utan i Tyskland, där Bismarcks lagstiftning 1883–1889, som var en följd av ett gynnsamt kulturellt och politiskt klimat, möjliggjorde påbörjandet av ett välfärdstänkande.

Efter andra världskriget gick utvecklingen av socialförsäkringssystemen i Europa i främst två riktningar. Man talade å ena sidan om Beveridge-modellen eller den atlantiska modellen, enligt vilken socialförsäkringssystemen utvecklats som svar på svag lagtradition på detta område. Även om trygghetssystemet var av försäkringskaraktär, som i England i enlighet med förslagen i Beveridge-rapporten, var tyngdpunkten lagd på minimi-inkomstskydd för hela befolkningen.

Å andra sidan talade man om Bismarck-modellen eller den kontinentala modellen, vilken refererade till sociala trygghetssystem som vuxit fram ur skiftande hjälpinitiativ och socialförsäkringar skapade för (kategorier av) den förvärvsaktiva befolkningen. Tyngdpunkten lades på inkomstrelaterade förmåner.

Hur har man då burit sig åt för att integrera systemen för social trygghet inom EG/EU, när dessa var av så komplex natur och varierade så mycket från land till land?

EG:s aktiviteter på detta område kan delas upp i två lätt urskiljbara kategorier, nämligen

1) åtgärder som är en följd av EG:s socialpolitik i syfte att förbättra medlemsstaternas sociala trygghetssystem samt

2) ingripanden av EG:s institutioner (framför allt EG-domstolen) i syfte att tillförsäkra arbetskraften fri rörlighet.

Det förstnämnda syftet, dvs att förbättra medlemsländernas sociala trygghetssystem, har man velat förverkliga genom viss *harmonisering* eller ”tillnärmning” (dvs lagarna görs mer lika varandra) och genom *konvergens* (samma målsättning), medan man sökt trygga det andra, arbetskraftens fria rörlighet, genom *koordinering*, dvs. samordning av medlemsländernas lagar utan att dessa behöver vara likadana eller ha samma målsättningar.

Romfördraget innehåller inga särskilda regler om harmonisering på detta område, eftersom Tyskland inte ville acceptera Frankrikes förslag om att fördraget borde innehålla regler rörande social harmonisering. Tyskland menade att syftena med den gemensamma marknaden som ett uttryck för fri företagsamhet skulle kunna förverkligas utan harmonisering av de sociala trygghetssystemen i medlemsstaterna. Romfördraget innehåller dock flera regler som *kan* användas som bas för harmonisering. Även efter tillkomsten av Europeiska enhetsakten 1986 kan dock beslut om harmoniseringsåtgärder på det sociala trygghetsområdet endast fattas enhälligt av medlemsländerna, eftersom arbetskraftens fria rörlighet och social trygghet exkluderats från tillämpningen av den majoritetsregel som introducerades genom enhetsakten.

Harmonisering har också skett spontant, t ex genom talrika åtgärder av medlemsstaterna själva. Det är dock nästan omöjligt att i efterhand bevisa att en sådan mer eller mindre spontan harmonisering varit en följd av EG:s/EU:s aktiviteter i vidaste mening.

Harmonisering kan även vara resultatet av EG-domstolens domar och beslut, vilka gett uttryck för en uniform tolkning av EG:s sk primära rätt (dvs de olika fördragen) och EG:s sekundära rätt (på socialförsäkringsområdet förordningar).

Hur ställde sig medlemsstaterna då till harmonisering på detta område? I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet hölls harmoniseringssträvandena tillbaka på alla områden, pga att medlemsstaterna ogillade storskaliga ingrepp i sina rättssystem liksom i sina livsstilar över huvud. Även om man utgick från att medlemsstaterna verkligen önskade total integration, var det ingalunda säkert att harmonisering av de sociala trygghetssystemen ansågs vara en nödvändig förutsättning för detta. Det gjordes också gällande att harmonisering av trygghetssystemen skulle kunna leda till en sänkning av standarden på detta område. Å andra sidan framhölls att det låg i harmoniseringstanken att de bästa välfärdsmodellerna kom att tjäna som norm med utgångspunkt i att ingen stat skulle

behöva sänka sin standard. Vidare ansågs en harmonisering inte innebära att man inte skulle kunna introducera förbättringar i det nationella systemet.

Under senare delen av 1980-talet började begreppet konvergens användas i en allt ökande omfattning i EG-rättsliga sammanhang. Vad står då detta begrepp för? Vid ett möte i ministerrådet 1989 uppnåddes enighet om att man skulle arbeta för konvergens av målsättningarna med socialförsäkringssystemen och olika former av socialhjälp. Däremot ansåg man det uteslutet att arbeta för harmonisering av de sociala trygghetssystemen, eftersom dessa återspeglar ländernas historia, traditioner samt sociala och kulturella sedvänjor. Men då kvarstod den centrala frågan hur man skulle kunna undvika att skillnaderna i systemen utgjorde hinder för den fria rörligheten. EG-kommissionen besvarade frågan genom en "Recommendation on Social Protection: Convergence of Objectives". Grundläggande socialrättsliga målsättningar gemensamma för alla medlemsstater skulle leda till samstämmighet i termer av specificerade "standards" för varje trygghetssystem. Detta betydde inte att lagreglerna behövde vara identiska (som vid harmonisering) utan det centrala var att effekterna av den nationella lagstiftningen konvergerades genom implementering av dessa gemensamma sociala målsättningar. Detta krävde inte nödvändigtvis förändringar i lagstiftningen utan det räckte att man var överens om att lösa vissa problem, t ex rörande vården av gamla och handikappade. Metoderna för att lösa dem kunde sedan variera. Kommissionen åtog sig att stödja och uppmuntra dessa konvergenssträvanden genom studier, analyser, seminarier m m.

Den EG-lagstiftning som alltsedan 1957 finns på området för social trygghet syftar till att skydda de sociala rättigheterna för arbetstagare som flyttar mellan olika stater inom EG/EU. Denna lagstiftning har aldrig syftat till harmonisering men kräver att de olika medlemsstaternas sociala trygghetssystem, som ser mycket skiftande ut, samordnas i en rad avseenden. De EG-rättsliga koordinationsreglerna är mycket komplexa och ofta svårtolkade, vilket innebär att de flesta personer som berörs av reglerna inte förstår dem. Integrationsdebatten har länge ansetts ge upphov till fler frågor än svar.

## 2. Syfte och avgränsningar

Syftet med detta arbete är att undersöka hur de svenska trygghetsreglerna, främst på socialförsäkringsområdet, har påverkats av de gångna årens EES- och EU-medlemskap. Av det ovan sagda har framkommit att det svenska socialförsäkringssystemet i princip inte behövde förändras i och med EU-inträdet eftersom utformandet av de nationella trygghetssystemen ligger på medlemsstatsnivå. Samtidigt kräver koordineringstanken att medlemsstaterna inte tillämpar inhemska regler som diskriminerar andra EU-medborgare i en migrationssituation. Därför kan man misstänka att den EG-rättsliga regleringen i sig har en styrande påverkan på medlemsstaterna som går i harmoniserande riktning. Det är alltså

denna påverkan på svensk rätt som jag skall undersöka i det följande. Den fråga jag ställer är om EG-rätten på detta område har påverkat den nationella rätten, så att denna, även om det inte är formellt nödvändigt, kommit att bli mer lik EG-rätten. En sådan utveckling kan ha många skäl, varav det praktiska förenklings-skälet torde vara bland de viktigare. Vad har hänt i detta avseende under de gångna tio åren?

Jag kommer att förhålla mig till två EG-rättsliga förordningar av särskild betydelse för det sociala trygghetsområdet, nämligen förordningen 1612/68, som rör rätten till fri rörlighet för arbetstagare och deras familjemedlemmar och lika-behandling mellan dessa och det mottagande landets egna medborgare, och förordningen 1408/71 (med tillämpningsförordningen 574/72), som består av samordningsregler vilka utvisar vilket lands sociala trygghetslagstiftning som skall tillämpas i skiftande situationer. Förordningarna är direkt tillämpliga och går före nationell rätt, om denna innehåller regler som avviker från förordningarna.

De utredningar som ägde rum under 1990-talet i syfte att samordna den svenska trygghetsregleringen med EG-rätten var dels utredningen om socialförsäkringen och EG, dels utredningen om socialförsäkringens personkrets. Den förra utredningen kom med två betänkanden, *Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden* (SOU 1992:26) och *Social trygghet och EES* (SOU 1993:115). Den senare utredningen kom med betänkandet *En lag om socialförsäkringen – Bosättningsbaserade förmåner Arbetsbaserade förmåner* (SOU 1997:72). I dessa utredningar har man förhållit sig till de nämnda förordningarna och deras påverkan på svensk lagstiftning om socialförsäkringar, sociala bidragsformer, hälso- och sjukvård samt socialt bistånd och social omsorg. Även svensk utlänningslagstiftning blev föremål för förändringar till följd av förordningen 1612/68 och EG-rättsliga direktiv.

Om man i uttrycket EG-rättens påverkan på svensk rätt inkluderar svenska myndigheters och domstolars tillämpning av EG-rätten blir självfallet denna påverkan mycket stor. Att penetrera denna låter sig inte göras på det utrymme som står till förfogande här. Jag väljer i stället att fokusera på sju rättsliga problemområden inom vilka svensk rätt påverkats särskilt, framför allt genom att svensk lagstiftning förändrats/tillkommit. Även några situationer där man i framtiden kan förvänta sig nya svenska rättsnormer kommer att diskuteras.

Innan jag går in på de olika problemområdena tecknar jag en bakgrundsbild av hur EG-rätten har integrerats i det svenska rättssystemet, först genom EES-avtalet och sedan genom EU-medlemskapet. Därefter tar jag upp frågan om hur det EG-rättsliga kravet på fri rörlighet för personer har påverkat svensk utlänningslagstiftning, jag tar upp de sakområden som omfattas av den EG-rättsliga regleringen och jag diskuterar den EG-rättsliga så kallade exportabilitetsprincipens betydelse för svensk rätt, likabehandlingsprincipens inverkan, den EG-rättsliga lagvalsregelns ”konfrontation” med svenska regler och slutligen



medicinsk vård i Sverige respektive annat EU-land. Artikeln avslutas med några slutsatser.

### 3. EES-avtalet och EU-inträdet

Sverige träffade tillsammans med övriga Efta-länder utom Schweiz avtal med EG och dess medlemsländer om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES. Avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994. Målet var att med enhetliga regler främja handel och övrig ekonomisk samverkan mellan parterna i syfte att skapa ett enhetligt ekonomiskt samarbetsområde. För att nå detta mål skulle EG-rätten till huvudsaklig del tillämpas inom hela samarbetsområdet.

För att uppfylla skyldigheterna enligt avtalet inkorporerade Sverige vissa delar av avtalet i svensk lagstiftning. Inkorporeringen innebar att reglerna tillämpades som svensk rätt precis som de ser ut inom EG.

Artikel 6 i EES-avtalet innehöll en tolkningsregel som bl a innebar att rättspraxis från EG-domstolen var av stor vikt redan vid tillämpningen av EES-reglerna i Sverige.

Med det svenska EU-medlemskapet följde att EG-rätten blev en del av den svenska rättsordningen. De grundläggande fördragen och redan beslutade rättsakter blev genom den svenska anslutningsakten och den svenska anslutningslagen gällande för och i Sverige på samma sätt som de gällde inom EU i övrigt.

### 4. Fri rörlighet för personer

I detta avsnitt skall först de EG-rättsliga reglerna om fri rörlighet för personer undersökas och därefter den inverkan dessa haft på svensk nationell lagstiftning.

Den grundläggande regleringen i fråga om arbetstagares rätt att flytta mellan medlemsstaterna finns, förutom i Rom-fördraget, i förordningen 1612/68. Rätten till fri rörlighet för egenföretagare vilar direkt på reglerna i fördraget, vilket innebär att egenföretagarna inte omfattas av förordningen 1612/68. Reglerna i förordningen kompletteras av ett antal direktiv.<sup>1</sup> Innebörden av dessa rättsakter är att den som tar anställning eller bedriver egen rörelse i ett medlemsland samt hennes/hans familjemedlemmar har rätt att vistas och bo där, oavsett nationalitet.

Den rätt till fri rörlighet, dvs. att ta anställning och arbeta i ett annat land, som tillförsäkras arbetstagare genom förordningen får sin närmare innebörd av praxis i EG-domstolen. Genom domstolens praxis har begreppen arbetstagare och an-

---

<sup>1</sup> SOU 1993:117, s 101; se vidare härom Nielsen R & Szyszczak E (1993) *The Social Dimension of the European Community*, Handelshøjskolens forlag, Copenhagen, 2:a uppl s 84 ff.

ställning getts en extensiv tolkning samt en särskild EG-rättslig innebörd.<sup>2</sup> Avgörande är alltså inte vad som följer av det nationella rättssystemet.<sup>3</sup> En arbetstagare kännetecknas av att hon/han under en viss tidsrymd under annans ledning och för annans räkning utför tjänster mot ersättning.<sup>4</sup> I princip omfattar det socialförsäkringsrättsliga arbetstagarbegreppet således alla personer som arbetar mot vederlag åt någon annan och under den andres ledning. Det är inte heller någon förutsättning att det arbete som arbetstagaren utför är av viss omfattning. Hit räknas deltidarbetande,<sup>5</sup> praktikanter, lärlingar och personer som arbetar i en annans hem samt i princip också sk au-pair. Detta gäller även om vederbörandes inkomst av arbetet inte är tillfyllest för att säkra försörjningen. Den svenska arbetsskadestiftningens arbetstagarbegrepp är det som den svenska regeringen har ansett stämma bäst överens med arbetstagarbegreppet i EG:s socialförsäkringsrättsliga reglering och som således skall användas dessa sammanhang.

Även arbetsökande kommer i åtnjutande av rätten till fri rörlighet. I en deklARATION av medlemsstaterna som tagits in i protokollet från Rådets möte den 16 oktober 1968, då bl a förordningen 1612/68 antogs, sägs att en medborgare i en medlemsstat skall ha rätt att under åtminstone tre månader söka arbete i en annan medlemsstat och att denna rätt att vistas i det andra medlemslandet kan begränsas bara om personen inte funnit ett arbete före utgången av denna tidsperiod eller dessförinnan blivit beroende av socialt bistånd från vistelslandet för sitt uppehälle.

EG-domstolen har i och för sig funnit att deklARATIONEN saknade rättslig betydelse, samtidigt som den slagit fast att en seriöst arbetsökande med rimliga möjligheter att få arbete har rätt att uppehålla sig i landet under tre månader, ja under vissa villkor även om tiden överstiger ett halvår.<sup>6</sup>

En medborgare inom EU har således rätt att resa till ett annat land inom unionen för att söka arbete där och hon/han behåller även rätten till arbetslöshetsunderstöd från hemlandet under högst tre månader (se artikel 69 i förordningen 1408/71). Under de första tre månaderna behövs inget uppehållstillstånd. Vederbörande har rätt att stanna ytterligare en tid om hon/han kan visa att hon/han är aktivt arbetsökande och under förutsättning att hon/han har medel för

---

<sup>2</sup> Detta gäller begreppen arbetstagare och anställning i socialförsäkringsrättsliga sammanhang. EU:s arbetsrättsliga regleringar överlåter i regel åt medlemsstaterna själva att definiera dessa begrepp.

<sup>3</sup> I Rådets direktiv 73/148/EEG åläggs länderna att avskaffa restriktioner för medborgare och deras familjer i medlemsländerna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster samt beträffande sociala förmåner. Se t ex 53/81 D.M. Levin v Staatssecretaris van Justitie (ECR/1982/1035).

<sup>4</sup> Se t ex 66/85 Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg (ECR/1986/2121).

<sup>5</sup> Se t ex 139/85 Kempf v Staatssecretaris van Justitie (ECR/1986/1741).

<sup>6</sup> Se 292/89 The Queen v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen (ECR/1991/I-745).

sin försörjning. Den som fått ett arbete har rätt till uppehållstillstånd, såvida inte de undantag som medlemsstaterna kan göra med hänsyn till skyddet för allmän ordning, säkerhet och hälsa föranleder annat.

Upphållstillstånd meddelas av nationella myndigheter. En medborgare i ett EU-land som får anställning i ett annat land får i regel uppehållstillstånd<sup>7</sup> där för minst fem år. Detta gäller också vederbörandes familjemedlemmar. Tillståndet skall därefter utan vidare förlängas. Förlängningen måste avse minst tolv månader. Särskilda regler gäller för personer som arbetar kortare tid än tre månader, som pendlar mellan länder eller som är säsongarbetare. I dessa situationer krävs inte uppehållstillstånd.

Man har som regel också rätt att *stanna kvar* i ett land efter det att arbetet där upphört. Ett giltigt uppehållstillstånd får inte dras in enbart på grund av att arbetstagaren inte längre är anställd, vare sig orsaken är att hon/han är tillfälligt oförmögen att arbeta på grund av sjukdom eller olycksfall eller att hon/han är ofrivilligt arbetslös och detta bekräftats av behörig arbetsförmedling. Tiden för ett förnyat uppehållstillstånd kan dock begränsas, om arbetslösheten har varat mer än ett år. En arbetstagare kan också mista rätten att kvarstanna om hon/han frivilligt lämnat sin anställning.

För Sveriges vidkommande ges regler för utlänningars rätt till inresa i landet samt vistelse och arbete som anställd här i utlänningslagen (1989:529). Ändringar som är direkt överensstämmande med den EG-rättsliga regleringen har gjorts i utlänningslagen och utlänningsförordningen (1989:547), och har självklart tillkommit som en följd av denna. Lagen innehåller krav på uppehållstillstånd och arbetstillstånd för utomnordiska medborgare. På grund av Sveriges medlemskap i EU kan dock medborgare i EU och de kvarvarande EES-staterna arbeta i Sverige utan särskilt arbetstillstånd. Undantag från kravet på arbetstillstånd gäller också familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, nämligen arbetstagares och egenföretagares<sup>8</sup> make/maka och deras barn som är under 21 år eller beroende av föräldrarna för sin försörjning. Dessa personer beviljas uppehållstillstånd här.

I Sverige är det Migrationsverket som utfärdar uppehållstillstånd för medborgare från länder inom EU. EU-medborgare som får anställning i Sverige samt deras familjemedlemmar (oavsett nationalitet) får uppehållstillstånd för minst fem år enligt svensk lag. Tillståndet skall därefter utan vidare kunna förlängas. För ett arbete som beräknas pågå mellan tre månader och ett år kan tillståndet begränsas till den aktuella tiden.

Det finns inget krav på att uppehållstillstånd skall sökas före inresan i arbetslandet. Detta kan ske på platsen. För att få uppehållstillstånd krävs endast att arbetstagaren kan uppvisa pass eller godkänt ID-kort samt ett intyg om an-

---

<sup>7</sup> Se förordningen 1612/68.

<sup>8</sup> SOU 1993:117, s 11.

ställning.<sup>9</sup> Allt detta framgår av den svenska utlänningslagstiftningen, som således har harmoniserats med EG-rätten i dessa delar.

## 5. Sakområden och exportabilitet

I förordningen 1612/68 finns också en grundläggande regel om likabehandling i fråga om *sociala förmåner* (*social advantages*).<sup>10</sup> Enligt denna skall en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat åtnjuta samma sociala förmåner i en annan medlemsstat som det landets medborgare (om likabehandlingsprincipens närmare innebörd se avsnitt 7). Uttrycket sociala förmåner har i EG-domstolens praxis getts en mycket vidsträckt betydelse. Uttrycket täcker alla förmåner, oberoende av om de har någon anknytning till en anställning eller inte, dvs oavsett om de utges till arbetstagarna i värdlandet på grundval av deras status som arbetstagare eller för att de är bosatta i medlemsstaten. För svenskt vidkommande omfattar detta begrepp inte endast förmåner för social trygghet utan även äldre- och handikappomsorg, barnomsorg och socialt bistånd i övrigt.<sup>11</sup> Så är också fallet enligt de flesta EU-staters lagstiftning.<sup>12</sup>

Tolkningen av begreppet sociala förmåner har stor betydelse i det avseendet att en förmån som inte omfattas av förordningen 1408/71 kan omfattas av förordningen 1612/68. Medan 1408/71 samordnar systemen för *social trygghet*, dvs de speciella socialförsäkringssystemen, anger 1612/68 de grundläggande reglerna för rätt till sociala förmåner för migrerande arbetstagare, vilket också innebär *socialt bistånd* enligt nationella regler. Gränsdragningen mellan de båda förordningarna är svår att göra. Välfärdssystemens olika bakgrund och utveckling har gjort att det är svårt att urskilja en tydlig gräns mellan socialt bistånd och social trygghet. Kännetecknande för reglerna för socialt bistånd är att de syftar till att – oberoende av anställning eller tillhörighet till försäkring – garantera dem

---

<sup>9</sup> Se 63/76 Vito Inzirillo v Caisse d'Allocations Familiales de l'Arrondissement de Lyon (ECR/1976/2057); 93/75 J Adlerblum v Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, Paris (ECR/1975/2147); 70/80 Tamara Vigier v Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (ECR/1981/229); 261/83 Castelli v Office National des Pensions pour Travailleurs Salariés (ECR/1984/3199); 249/83 Vera Hoeckx v Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, Kalmthout (ECR/1985/973) och 122/84 Kenneth Scrivner and Carole Cole v Centre Public d'Aide Sociale de Chastre (ECR/1985/1027). Jfr även 207/78 Ministère public v Gilbert Even and Office National des Pensions pour Travailleurs Salariés (ONPTS) (ECR/1979/2019) och 256/86 Maria Frascogna v Caisse des dépôts et consignations (ECR/1987/3431).

<sup>10</sup> Här avses främst förmåner enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service åt vissa funktionshindrade.

<sup>11</sup> För en bredare diskussion härom se Baldwin P, *Beveridge in the Longue Durée*, plenary paper at the conference 50 years after Beveridge. European Institute of Social Security, 1992; Lonsdale S, *The Growth of Disability Benefits: An International Comparison*, paper at the conference 50 years after Beveridge. European Institute of Social Security, 1992.

<sup>12</sup> Se t ex. *Social Europe* Suppl 4/93, Towards a Europe of solidarity: Combating social exclusion; *Social Europe* Suppl 2/89, The fight against poverty.

som är i behov av hjälp en minimistandard.<sup>13</sup> Det för trygghetsförmånerna karakteristiska är i stället att de utgör rättigheter, som utgår på grund av t ex anslutning till ett försäkringssystem och efter klart avgränsade villkor för rätt till förmånen.

Förordningen 1408/71 gäller vid tillämpning av alla nationella socialförsäkringssystem inom EU-området. De kan vara generella och gälla för samtliga försäkrade eller speciella och gälla för en viss eller vissa kategorier av försäkrade och de kan vara konstruerade med eller utan avgiftsskyldighet för den enskilde eller för arbetsgivaren.<sup>14</sup>

I artikel 4.1 redogörs för de sakområden som förordningen omfattar.<sup>15</sup> Koordineringsbestämmelserna i förordningen berör all nationell lagstiftning om social trygghet och som kan hänföras till

- a) kontant- och vårdförmåner vid sjukdom och moderskap,
- b) kontantförmåner vid invaliditet, även sådana som är avsedda att bevara eller förbättra förvärvsförmågan,
- c) kontantförmåner vid ålderdom,
- d) kontantförmåner till efterlevande,
- e) kontantförmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar,
- f) kontanta dödsfallsersättningar,
- g) kontanta förmåner vid arbetslöshet samt,
- h) kontanta familjeförmåner.

Dessa sakområden är av tradition sådana som medlemsstaternas socialförsäkringssystem omfattar. Frågan har då uppkommit, hur dessa begrepp skall tolkas. Samma sakområden reglerades också i föregångaren till förordningen 1408/71, nämligen i förordningen 3/58. Det betyder att sakområdenas beteckningar härstammar från 1950-talet, då trygghetssystemen i Europa var tämligen unga. Mycket har förändrats under det gångna halvsekle. Nya förmåner har kommit till, vilkas syften inte renodlat har varit att täcka de risker som sakområdena från början var tänkta att omfatta.

Varje medlemsland skall lista vilka förmåner inom landets nationella trygghetssystem som det menar hör till de sakområden som anges i artikel 4. De som inte anses höra dit faller följaktligen under förordningen 1612/68. För den enskilde skapar förordningen 1408/71 ett bättre utgångsläge bl a för att möjligheter till sk exportabilitet föreligger för vissa förmåner enligt denna förordning.

Den sk exportabilitetsprincipen, som bygger på artikel 42 i Romfördraget, är fastlagd i artikel 10.1 och omfattar kontantförmåner vid invaliditet och ålderdom, förmåner till efterlevande, ersättningar med anledning av arbetsolyckor eller arbetssjukdomar samt förmåner vid dödsfall. Även engångsbelopp som utges när

---

<sup>13</sup> Watson Ph, Minimum Income Benefits, *European Law Review* 1988, vol 13, s 419–422.

<sup>14</sup> Zuleeg M, *Pflegeversicherung in Europa – Die Funktion des Europäischen Gerichtshofs*, Bremen 1997.

<sup>15</sup> SOU 1993:115, s 182 f.

en efterlevande make som hade rätt till efterlevandepension gifter om sig omfattas av exportabilitetsprincipen Principen innebär att en medlemsstat inte kan kräva att en person skall vara bosatt där för att erhålla någon av dessa förmåner, om personen i fråga förvärvat rätt till förmånerna enligt lagstiftningen i en eller flera medlemsstater. De kan alltså varken minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras med anledning av att mottagaren är bosatt i en annan medlemsstat än den där institutionen med ansvar för betalningen finns. Artikel 10 skall tolkas så, att det faktum att vederbörande bor i en annan medlemsstat än den som utger förmånerna varken är till hinder för att förvärva rätten till förmånerna eller att behålla denna rätt.<sup>16</sup>

I sann integrationsanda bör länderna i sina förklaringar om vilka förmåner som omfattas av förordningen 1408/71 lista dessa på ett för den migrerande personen så fördelaktigt sätt som möjligt. Att låta så många förmåner som möjligt omfattas av denna och därmed inte av förordningen 1612/68 ligger i linje med domstolens uppfattning. Att så inte alltid är fallet i praktiken, trots att möjlighet har funnits, torde stå klart.

Det är således en intressant fråga vilka förmåner Sverige har ansett gå in under de sakområden som finns angivna i artikel 4 enligt ovan. Det ger samtidigt en bild av hur Sverige har förhållit sig till möjligheten till exportabilitet för olika förmåner som ingår i det svenska trygghetssystemet. Hur har man exempelvis gjort när det gällt att bestämma vilka förmåner som utgår vid sjukdom och vilka som utgår vid invaliditet? En annan viktig fråga är om en svensk förmån skall klassificeras som en vårdförmån eller en kontantförmån, eftersom vårdförmåner omfattas av förordningen endast vid sjukdom. Om det är en kontantförmån är frågan om den anses vara en förmån vid sjukdom, invaliditet, ålderdom etc.

Eftersom artikel 4 i förordningen 1408/71 inte tar upp några särskilda vårdförmåner vid invaliditet, kan det leda till att vad som naturligen i Sverige uppfattas som en förmån vid invaliditet ändå klassificeras som en förmån vid sjukdom, därför att det framstår som onaturligt att hänföra den till kontantförmånskategorin. Som exempel kan nämnas det svenska bilstödet till handikappade. Hur bör det klassificeras – och hur har det klassificerats?

Det man först måste bestämma sig för är om det tillhör området för social trygghet eller området för socialt bistånd. Bilstödet betraktas som en social trygghetsförmån av två skäl, nämligen att den förmånsberättigade har en rättsligt definierad ställning och att den i relativt stor utsträckning kan utges oberoende av omständigheterna i det enskilda fallet. Om man nu betraktar den som en socialförsäkringsförmån vore det naturliga att utifrån ett svenskt betraktelsesätt betrakta den som en invaliditetsförmån och därmed en kontantförmån. Bilstöd utgår i form av kontant utbetalning och är avsett att göra det möjligt för en handikappad person att köpa ett fordon eller anpassa ett fordon med hänsyn till

---

<sup>16</sup> SOU 1993:115, s 294.

handikapp. Bidragsmottagaren är skyldig att återbetala ett bidrag för anskaffning av fordonet, om hon/han inom en viss tid avhänder sig fordonet. Stödet är således destinerat till kostnader som hänger samman med fordonet och kan inte användas för allmänna konsumtionsändamål. Vid arbetet med de svenska förklaringarna ansåg man emellertid att bilstödet borde betraktas som en vårdförmån vid sjukdom. I ett rättsfall från EG-domstolen (356/89 Roger Stanton Newton v Chief Adjudication Officer (ECR/1991/I-3017) betraktades visserligen den brittiska förmånen *mobility allowance* som en kontantförmån, men det faktum att den utgick löpande och inte var destinerad till ett bestämt hjälpmedel som det svenska bilstödet, ansågs vara tillräckligt skäl för att klassificera det svenska bilstödet annorlunda. Detta resonemang kan man ställa sig tveksam till.

Även hjälpmedelsverksamheten och erhållande av arbetshjälpmedel anses vara vårdförmåner. Vidare betraktas både medicinsk och arbetslivsorienterad rehabilitering som vårdförmåner vid sjukdom liksom rehabiliteringsersättning i form av särskilt bidrag. Stöd och service till vissa funktionshindrade enligt lagen härom (1993:387) faller enligt förklaringarna utanför förordningen 1408/71, precis som de enligt nationell rätt inte hänförs till hälso- och sjukvården utan till socialtjänsten. Däremot omfattas de av bestämmelserna i förordningen 1612/68. Detta gäller dock inte assistansersättning enligt samma lag. Denna anses vara en vårdförmån vid sjukdom enligt förordningen 1408/71. Detta innebär att regelrätt exportabilitet enligt artikel 10 inte är för handen men väl en annan typ av exportabilitet som gäller för medicinsk vård och behandling i annan stat.

Den svenska assistansersättningen har alltså uppfattats som en vårdersättning vid sjukdom. Detta skulle kunna gälla fler förmåner, såsom stöd och service till vissa funktionshindrade. Det finns flera skäl till detta, vilka framgår av en genomgång av EG-domstolens tillämpning. Den personkategori som denna lagstiftning berör kan utan större svårigheter inordnas under invaliditetsbegreppet. Att det finns ett sakområde i förordningen 1408/71 som en förmån kan hänföras till är den främsta grunden till att den skall uppfattas som en 1408/71-förmån. Om den förmånsberättigade har en rättsligt preciserad ställning är detta ytterligare en viktig omständighet som talar för att förmånen faller in under förordningen. Så är fallet för den som är berättigad till stöd och service enligt lagen härom.

Att lista assistansersättningen som en kontantförmån vid invaliditet i stället för som en vårdförmån vid sjukdom torde heller inte ha varit felaktigt. Den tyske fd domaren vid EG-domstolen Manfred Zuleeg har i olika sammanhang framhållit, att den tyska *Pflegeversicherung* kan klassificeras antingen som en kontantförmån vid sjukdom eller vid invaliditet.<sup>17</sup> Detsamma skulle alltså kunna vara fallet vad gäller den svenska assistansersättningen.

---

<sup>17</sup> Zuleeg M, *Pflegeversicherung in Europa – Die Funktion des Europäischen Gerichtshofs*, Bremen 1997.

## 6. Familjemedlemmar och familjeförmåner

Tidigare Riksförsäkringsverket, numera Försäkringskassan, har på regeringens uppdrag gjort en aktuell genomgång av vad det är för frågor som behöver lösas inom en snar framtid när det gäller förhållandet mellan EG-rätten och den svenska socialförsäkringsrätten (Riksförsäkringsverket dnr 7710/2004). Verket pekar på frågor som rör innehållet i begreppen familjemedlem och familjeförmåner.

När EG-domstolen bedömer om en förmån enligt en medlemsstats lagstiftning skall räknas som en *familjeförmån* görs detta med utgångspunkt i förordning 1408/71 och inte i det aktuella landets lagstiftning. Det innebär t ex att en förmån som enligt ett lands lagstiftning betraktas som en förmån vid moderskap kan anses vara en familjeförmån enligt förordningen. Så är bland annat fallet med den svenska föräldrapenningen efter domen i målet Kuusijärvi (C-275/96).

Vem som anses vara *familjemedlem* bestäms av lagstiftningen i det medlemsland som skall utge förmånen (enligt artikel 1 f i förordningen 1408/71). Det kan innebära att en person som enligt ett lands lagstiftning betraktas som familjemedlem inte ses som sådan enligt ett annat lands lagstiftning. Omfattningen av familjemedlemsbegreppet får främst betydelse vad avser föräldrapenningen. Föräldrapenningen är en individuell förmån och inte direkt avsedd för barnet. Om föräldrarna separerat eller skiljt sig och sålunda inte längre har hushållsgemenskap, kan en förälder inte generera rätt till föräldrapenning för den andra föräldern, eftersom denna inte är att anse som familjemedlem.

När det gäller frågan om ett barn skall betraktas som familjemedlem har medlemsländerna tolkat avgöranden i EG-domstolen på olika sätt. Ett exempel på detta är en dom beträffande underhållsstöd (mål nr C-255/99). Försäkringskassan har tolkat denna dom så att ett barn anses höra till en förälders familj, även om föräldern inte har rättslig vårdnad om barnet. Det krävs inte heller att barnet ingår i förälderns hushåll. Denna tolkning gäller inte bara vid tillämpning av underhållsstöd utan vid tillämpning av samtliga familjeförmåner. Genom denna vida tolkning blir Sverige behörigt land för utbetalning av familjeförmåner även när familjesambandet endast grundar sig på föräldraskapet. Andra medlemsländer har inte dragit samma slutsats av denna dom. Det finns enligt Försäkringskassan ett behov från svensk sida av att se över vilka som skall betraktas som familjemedlemmar vid tillämpningen av förordning 1408/71. Den vida tolkning som gjorts av när ett barn skall anses höra till en förälders familj anses då böra särskilt utredas.

Försäkringskassan har gjort flera påpekanden om den svenska föräldraförsäkringen kopplad till EG-rätten. När den svenska föräldraförsäkringen samverkar med förordning 1408/71 kan detta leda till ur svensk synvinkel inte förutsedda socialförsäkringssituationer. Grundproblemet är att finna i det faktum att förordningen i vissa fall utgår från att familjen är en enhet i ett socialförsäkringsrättsligt



hänseende. En bidragande orsak är också den svenska försäkringens ersättningsnivå samt utformningen som gör det möjligt att ta ut föräldradagar tills barnet fyllt åtta år. Till detta kommer även att familjeförmåner är sk härledda förmåner, vilket innebär att förmånerna emanerar från arbetstagaren men kan betalas ut till en familjemedlem som är bosatt i en annan medlemsstat. Detta får, ur svensk lagstiftnings synvinkel, oavsedda konsekvenser, då en EU-medborgare arbetar i Sverige och den andra parten bor i ett annat EU-land och inte är yrkesverksam utan hemma med barnet/barnen. I dessa fall erhåller familjen en rätt som härrör från den arbetande familjemedlemmen. Om den andra föräldern skulle arbeta i bosättningslandet kan bli aktuellt att betala ut tilläggsbelopp från Sverige för att fylla ut det andra landets familjeförmåner.

För att få föräldrapenning enligt den sjukpenninggrundade inkomsten (SGI) för de första 180 föräldrapenningdagarna krävs att föräldern varit försäkrad för en sjukpenning överstigande lägsta nivån i minst 240 dagar i följd före barnets faktiska eller beräknade födelse (se 4 kap 6 och 9 §§ lagen om allmän försäkring). Det är möjligt att lägga samman en svensk försäkringsperiod med en försäkringsperiod fullgjord i ett annat EU-land för att uppfylla detta villkor. Föräldrar som inte också arbetat i Sverige under den aktuella perioden får dock inte tillgodoräkna sig arbete i en annan medlemsstat även om de arbetat länge där, vilket kan upplevas som otillfredsställande. Det faktum att föräldrapenningens storlek för närvarande enbart baseras på inkomster intjänade i Sverige och inte på den lön som föräldern haft i ett annat medlemsland kan också uppfattas som diskriminerande. Kärnan i problemet är att förordning 1408/71 i detta sammanhang talar om *sammanläggning* av perioder och finns det ingen period i Sverige anses inte heller någon sammanläggning kunna ske.

Den rådande uppfattningen är att den svenska försäkringen har att utgå från den svenska inkomsten som den som man baserar SGI-nivån på. Vid en prövning av EG-domstolen skulle domstolen eventuellt kunna finna att det rör sig om indirekt diskriminering på så sätt att personer som bor i Sverige har lättare att få en högre SGI än de som kommer från ett annat land och endast kan arbeta en kortare tid i Sverige före barnets födelse. Regeringsrätten har i ett ännu inte avgjort mål om förhandsavgörande (Rockler, C-137/04) begärt att EG-domstolen prövar frågan om den svenska 240-dagarsregeln kan ses som hindrande för den fria rörligheten på denna grund.

Svensk föräldrapenning utges med 240 dagar till vardera vårdnadshavaren. Om de vill fördela föräldrapenningdagarna på annat sätt, krävs att den ena föräldern skriftligt avstår dagar till den andra. Det är dock inte möjligt att avstå 60 dagar som är öronmärkta för var och en av föräldrarna. Medan övriga svenska familjeförmåner är direkt avsedda för barnen, är föräldrapenningen avsedd att underlätta för föräldrar att kombinera arbete och familj och att kompensera inkomstbortfall vid föräldraledighet. Eftersom föräldern själv fritt bestämmer hur han/hon skall ta ut sin föräldrapenning under barnets första åtta levnadsår, kan

beloppet variera kraftigt över tid. Problemet för svenskt vidkommande anses vara, att den svenska föräldrapenningen kan utges till en familjemedlem som är bosatt i ett annat medlemsland och på grund av sin storlek ge upphov till utbetalning av tilläggsbelopp från Sverige i betydligt större utsträckning än om den inte hade betraktats som en familjeförmån.

## 7. Likabehandling

Likabehandlingsprincipen eller icke-diskrimineringsprincipen innebär att villkor i ett lands nationella lagstiftning om medborgarskap som förutsättning för rätt till förmåner inte gäller för personer som omfattas av förordningen 1408/71. Inte heller andra särskilda villkor, t ex viss tids bosättning, som inte gäller för det egna landets medborgare får tillämpas. EG-domstolen har i brist på uttryckliga regler i förordningen 1408/71 i flera avseenden ställt krav på att omständigheter och händelser i ett annat land skall likställas med motsvarande omständigheter och händelser i det egna landet och beaktas när man avgör om en person har rätt till förmåner från socialförsäkringen.

Konsekvenserna för svensk nationell lagstiftning och tillämpningen av likabehandlingsprincipen är inte särskilt omfattande, eftersom svensk socialförsäkringslagstiftning som huvudregel inte krävt svenskt medborgarskap för rätt till förmåner. Undantag finns dock, nämligen lagstiftningen om barnbidrag och studiehjälp. För utländska medborgare gäller i stället att de skall ha vistats viss tid i Sverige eller ha visst syfte med bosättningen här för att de skall ha rätt till dessa förmåner. Även dylika regler omfattas av principen om icke-diskriminering, såvida reglerna inte också gäller för inhemska medborgare. Beträffande barnbidrag och studiehjälp får likabehandlingsprincipen konsekvensen att de regler som gäller för svenska medborgare också gäller för medborgare i alla EU-stater, såvida svensk lagstiftning blir tillämplig på dem.<sup>18</sup>

De diskriminerande regler som fanns i folkpensionslagstiftningen kom dock att ändras redan innan Sverige slöt EES-avtalet. Den förändrade lagstiftningen var en tydlig påverkan från EG-rätten. I *Rätten till folkpension* (SOU 1992:26) föreslog utredningen om socialförsäkringen och EG regler som inte särbehandlade utländska medborgare i förhållande till svenska medborgare. Syftet var att inga diskriminerande regler skulle finnas i de svenska folkpensionsreglerna den dag då Sverige tillträdde EES-avtalet. De förändrade reglerna rörde intjänandegrunderna för rätten till pension. Denna lagstiftning såg ut på följande sätt.

Alltsedan den 1 januari 1993 kunde rätt till folkpension intjänas enligt två alternativa system, nämligen antingen i förhållande till den tid som en person varit bosatt här i landet eller i relation till antalet år för vilka hon/han till-

---

<sup>18</sup> SOU 1993:115, s 212.

godoräknats ATP-poäng. För flertalet personer kom pensionsrätt att intjänas enligt båda dessa system. I sådana fall betalades pension enbart enligt ett av systemen och det system som gav det för den pensionsberättigade mest förmånliga resultatet tillämpades då. Intjänandereglerna gällde på samma villkor för svenska och utländska medborgare.

Bosättningsregeln innebar generellt att bosättningsperiod för rätt till invaliditetsförmåner från folkpensionen tillgodoräknades från 16 års till 64 års ålder, dvs under sammanlagt 49 år. För rätt till oavkortad folkpension krävdes att bosättningsperiod tillgodoräknades för minst 40 år. Var den sammanlagda bosättningsperioden i Sverige kortare, reducerades folkpensionen med 1/40 för varje år som fattades. För att någon pension över huvud taget skulle betalas ut krävdes minst tre års bosättning i Sverige.

Reglerna om beräkning av folkpension på grundval av bosättningsperiod gällde, till skillnad från vad som varit fallet tidigare, på samma villkor för svenska och utländska medborgare. Folkpension beräknad enligt bosättningsregeln utbetalades enligt lagen enbart till försäkrade som var bosatta i Sverige. Förordningen 1408/71 medförde dock, att svenska medborgare och medborgare i annat EU-land fick rätt till utbetalning av folkpension även om de bosatte sig i något annat land inom EU.

Rätt till förtidspension från folkpensionen intjänades även på grundval av det antal år för vilka personen i fråga tillgodoräknats ATP-poäng. ATP-poäng kunde tjänas in från 16 års till 64 års ålder på grundval av inkomster av anställning eller annat förvärvsarbete. För rätt till oreducerad ATP krävdes enligt huvudregeln 30 år med ATP-poäng. Även för rätt till oavkortad folkpension krävdes 30 år med ATP-poäng. Var antalet ATP-år färre, reducerades folkpensionen med en 1/30 för varje år som saknades. Vid beräkningen togs hänsyn inte endast till faktiska poängår utan även till år för vilka beräknats sk antagandepoäng (som gällde tiden mellan pensionsfallet och 65 års ålder).

Handikappersättning som utgjorde tillägg till förtidspension beräknades på samma sätt som huvudförmånen, dvs i förhållande till bosättningsperiod eller år med ATP-poäng. Sådan handikappersättning utgavs alltså med samma kvotdel som förtidspensionen. Även i fråga om exporträtt gällde samma regler som för huvudförmånen.

Handikappersättning som självständig förmån utges endast till personer som är bosatta i Sverige och försäkrade här. Denna förmån kvotdelsberäknas inte, och någon rätt till utbetalning utomlands uppkommer inte. Sverige har tagit upp den i förteckningen över icke-exportabla förmåner.

I fråga om rätten till vårdbidrag för sjuka eller funktionshindrade barn är den kvalifikationsperiod som tidigare gällde för utländska medborgare upphävd sedan 1993. Alla som bor i landet har rätt till vårdbidrag om övriga villkor är uppfyllda, medan någon rätt till utbetalning utomlands inte finns. Vårdbidraget är förtecknat i den bilaga till förordningen 1408/71 som avser icke-exportabla förmåner.

Den första påverkan av EG-rätten på svensk social trygghet som ledde till lagändringar var just 1993 års ändringar i pensionsbestämmelserna.

År 2002 ersattes förtidspensionen från folkpensionen och från den allmänna tilläggs pensionen med regler om sjukersättning och aktivitetsersättning som utges i form av inkomstrelaterad ersättning enligt lagen om allmän försäkring 8 kap och garantiersättning enligt 9 kap. Ålderspensionsbestämmelserna hade redan tidigare upphört att gälla och ersatts av bl a lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, där det finns regler om pensionsgrundande inkomst av betydelse också för beräkningen av sjukersättning och aktivitetsersättning. Vid samma tid utarbetades också socialförsäkringslagen som innehåller regler om vem som omfattas av svensk socialförsäkring (se nästa avsnitt). Lagen hänvisar till den EG-rättsliga samordningen som medför vissa begränsningar i lagens tillämpning.

## 8. Lagval

Vilka konsekvenser har den EG-rättsliga lagvalsregleringen fått för svensk rätt? Vid Sveriges EU-inträde stämde principen för försäkringstillhörighet enligt svensk nationell lagstiftning – nämligen bosättning – inte överens med reglerna om tillämplig lagstiftning i förordningen 1408/71. Personer som är bosatta i Sverige men som arbetar i ett annat EU-land omfattas enligt EG-rättsliga regler av sysselsättningslandets lagstiftning och inte av svensk. Om en person är bosatt i ett annat EU-land men arbetar i Sverige, omfattas vederbörande enbart av svensk lagstiftning. Familjemedlemmar omfattas av samma lands lagstiftning som den anställde eller egenföretagaren. Genom EU-medlemskapet har Sverige förbundit sig att, om förordningen 1408/71 utvisar att svensk lagstiftning är tillämplig, möjliggöra för personen i fråga att ansluta sig till det svenska systemet.

Enligt utredningen om socialförsäkringen och EG 1993 krävdes ingen särskild lagregel om samordning av detta slag. På utredningens förslag infördes dock en föreskrift som angav att personer som enligt förordningen 1408/71 omfattades av svensk lagstiftning men som enligt lagen om allmän försäkring inte skulle vara inskrivna hos försäkringskassa, skulle likställas med personer som var inskrivna hos försäkringskassa. De skulle på så sätt bli ”försäkrade” också för sådana förmåner för vilka det gällde ett krav på inskrivning hos försäkringskassa. Vid tillämpning av svenska författningar som angav krav på inskrivning hos försäkringskassa skulle anställda och egenföretagare som enligt förordningen 1408/71 omfattades av svensk socialförsäkringslagstiftning likställas med inskrivna, även om inskrivning inte hade skett.

Den som kom till Sverige för att arbeta här blev således omedelbart omfattad av svensk socialförsäkring. Hon/han blev försäkrad för de förmåner som ingick i det svenska trygghetssystemet. Det hade därvid ingen betydelse om personen avsåg att bosätta sig i Sverige eller inte.

Även om den svenska lagstiftningen skall ha det innehåll som svenska folket bestämmer, uppkommer den praktiska frågan om det inte är otympligt att man i tillämpningen alltid måste bortse från det svenska kravet på tillhörighet, dvs bosättning, i en EG-rättslig kontext där tillhörighetskriteriet är arbete.

År 1995 tillsattes den utredning om socialförsäkringens personkrets som 1997 kom med betänkandet *En lag om socialförsäkringar – Bosättningsbaserade förmåner Arbetsbaserade förmåner* (1997:72). Utredningen ledde till proposition 1998/99:119 och antagande av socialförsäkringslagen (1999:799), som trädde i kraft 2001.

Försäkrade enligt denna nya lag är personer som uppfyller det grundläggande anknytningsvillkoret bosättning eller arbete för respektive del av socialförsäringen. Försäkrad för bosättningsbaserade förmåner är den som är bosatt här i landet, och försäkrad för arbetsbaserade förmåner är den som förvärvsarbetar i Sverige. Det tidigare kravet på inskrivning i försäkringskassa har därmed spelat ut sin roll som försäkringsvillkor. Medborgarskapet är inte heller avgörande för rätten till förmåner.

Inom socialförsäringen har man fortsatt att ha samma bosättningsbegrepp som inom folkbokföringen. Det är försäkringskassan som skall bedöma om den enskilde skall anses bosatt här i landet i socialförsäkringens mening. Samma bosättningsbegrepp skall gälla för samtliga bosättningsbaserade förmåner inom socialförsäringen. Den som kommer till Sverige anses bosatt här om det kan antas att vistelsen här kommer att överstiga ett år. En i Sverige bosatt person som lämnar landet anses fortfarande bosatt här, om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.

De förmåner som det bosättningsbaserade försäkringsskyddet omfattar är sjukvårdsersättning, grund- och lägsta nivå på föräldrapenning, garantiersättningen vid sjukersättning och aktivitetsersättning, rehabilitering och särskilt bidrag enligt lagen om allmän försäkring 22 kap, allmänt och förlängt barnbidrag, bilstöd, assistansersättning, bostadsbidrag, underhållsstöd, garantipension, handikappersättning och vårdbidrag, garantipension för efterlevande och efterlevandestöd till barn.

En person för vilken det krävs uppehållstillstånd har rätt till bosättningsbaserade förmåner endast om sådant tillstånd har beviljats. Förmåner betalas ut tidigast från och med det att uppehållstillståndet börjar gälla. Utbetalning får inte ske för längre tid tillbaka än tre månader innan tillståndet beviljades. Om det finns synnerliga skäl, får dock förmåner utges även om uppehållstillstånd inte har beviljats.

Principen inom den arbetsbaserade delen av försäringen är att den börjar gälla när ett förvärvsarbete påbörjas och upphör när arbetet avslutas. Dock finns ett generellt efterskydd om tre månader, dvs försäringen för de arbetsbaserade förmånerna fortsätter i allmänhet att gälla under tre månader efter det att den försäkrade slutat arbeta. Vidare fortsätter försäringen att gälla så länge den

försäkrade uppbär någon förmån som omfattas av den arbetsbaserade delen av försäkringen. Den som t ex är sjuk och får sjukpenning när arbetet och det generella efterskyddet upphör kommer således att fortsätta att vara försäkrad, så länge hon/han har rätt till sjukpenning eller någon annan förmån från försäkringen. Det är således möjligt att växla mellan olika förmåner – t ex mellan sjukpenning och arbetslöshetsersättning – utan att försäkringen upphör. Först då den försäkrade helt har uttömt en intjänad rätt till ersättning upphör försäkringen att gälla. Den som arbetar i Sverige är försäkrad för sjukpenning, havandeskapspenning, föräldrapenning över lägsta nivå, tillfällig föräldrapenning, inkomstrelaterad sjukersättning, inkomstrelaterad aktivitetsersättning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning enligt lagen om allmän försäkring 22 kap, vidare arbetsskadeersättning, ersättning för närståendevård, inkomstgrundad ålderspension, inkomstgrundad efterlevandepension och efterlevandestöd till barn.

Precis som vid de bosättningsbaserade förmånerna har personer från andra EU-länder inte rätt till förmånerna förrän uppehållstillstånd har beviljats. Förmåner kan dock utgå tre månader tillbaka i tiden från det att tillståndet beviljats.

Vid socialförsäkringslagens införande gjordes sålunda bedömningen att ett fortsatt inskrivningsförfarande vid försäkringskassa inte skulle vara möjligt att praktiskt hantera mot bakgrund av att lagen är uppdelad på två försäkringsgrunder: arbetsbaserad och bosättningsbaserad försäkring. En generell, bred definition av bosättning infördes istället.

Av socialförsäkringslagen framgår att sjukvård inte är att betrakta som en socialförsäkringsförmån utan istället är en förmån som regleras av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Enligt denna lag skall landstingen lämna vård till personer som är bosatta, dvs folkbokförda, i landstingets område. Folkbokföringen är således styrande för rätten till sjukvård i Sverige. Detta problem har uppmärksammats av Försäkringskassan, som på regeringens uppdrag har gått igenom vilka problem som för närvarande finns i dylika internationella socialförsäkringsfall (Riksförsäkringsverkets dnr 7710/2004, 2004-10-29).

Enligt förordning 1408/71 har personer som omfattas av förordningen rätt till vårdförmåner i den behöriga staten. Det faktum att rätten till sjukvård inte samordnats med socialförsäkringstillhörigheten kan medföra att den som är berättigad till sjukvård enligt förordning 1408/71 men inte folkbokförd nekats subventionerad sjukvård i Sverige, om än på felaktiga grunder.

I vissa situationer kan också otillfredsställande konsekvenser uppkomma för studerande. Den som är bosatt i Sverige och som lämnar landet för att genomgå en studiestödsberättigad utbildning utomlands anses enligt 2 kap 5 § socialförsäkringslagen bosatt här så länge studierna pågår. En sådan person anses däremot normalt inte bosatt i Sverige enligt folkbokföringslagen. Det medför att den som studerar utomlands omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen i socialförsäkringslagen men har däremot inte rätt till kostnadsreducerad sjukvård i Sverige under vistelse här. På motsvarande sätt anses personer som kommer till

Sverige för att studera här inte bosatta enligt denna lag. Om de blir folkbokförda i Sverige har de dock enligt hälso- och sjukvårdslagen rätt till kostnadsreducerad sjukvård här utan att Sverige debiterar det andra medlemslandet för kostnaden.

Försäkringskassan Sverige framhåller vidare att antalet personer som berörs av denna problematik kommer att öka markant år 2006, då en ny och omarbetad version av förordningen 1408/71 (EG-förordning 883/2004) börjar tillämpas. Den nya förordningen ger pensionärer, som är bosatta utanför den pensionsutbetalande staten, rätt till vård i både bosättningslandet och den pensionsutbetalande staten. Svenska pensionärer som bosätter sig utanför Sverige avregistreras ur folkbokföringen. När den nya förordningen tas i bruk skall emellertid dessa personer ha rätt till all vård i Sverige samtidigt som det även är Sverige som ansvarar för utfärdande av det europeiska sjukvårdskortet/-intyget. Denna nya grupp pensionärer skall då kunna få den vård de har rätt till utan nationella hinder och administrativa komplikationer.

## 9. EU-medborgares medicinska vård i Sverige

Även hälso- och sjukvårdslagen har påverkats av den EG-rättsliga trygghetsregleringen. Den har, efter förslag av utredningen om socialförsäkringen och EG, fått en bestämmelse som stadgar att landstingen även skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som, utan att vara bosatta i Sverige, har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap enligt förordningen 1408/71. Vården skall erbjudas av det landsting inom vars område personen är förvärvsverksam eller, när det gäller en person som är arbetslös, det landsting inom vars område personen är registrerad som arbetssökande. I den utsträckning som familjemedlemmar till dessa personer har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap skall även dessa erbjudas vård av samma landsting (3 c §). De ifrågavarande personerna sätts härigenom i samma ställning som de som bor i Sverige.

När det gäller akutsjukvård omfattas dessa EU-medborgare av samma bestämmelse som reglerar landstingens åligganden i förhållande till svenska utomlänspatienter och patienter från andra länder utanför EU (4 §). Landstingen är skyldiga att erbjuda vård åt alla patienter med akuta vårdbehov oavsett var de hör hemma.

Inomlänspatienter och patienter från EU skall behandlas lika i avgiftshänseende enligt 26 §. Däremot finns det möjlighet att ta ut högre avgifter av patienter från andra län och från länder utanför EU.

En annan fråga som är intressant i det svenska perspektivet är frågan om vilken institution som är behörig när det gäller hälso- och sjukvård. Är behörig institution det ifrågavarande landstinget? Svaret på den frågan är nej. Det är i stället försäkringskassan. Svaret hänger ihop med frågan om en legal rätt till hälso- och sjukvård. En sådan rätt existerar när det finns en möjlighet att få beslut

om hälso- och sjukvård överprövade. Svensk lagstiftning på området innehåller inga regler som ger rätt till överprövning och någon legal rätt till medicinsk vård och behandling anses inte finnas i Sverige.

I Sverige har man således som en allmän regel för alla fall utom beträffande förmåner vid arbetslöshet valt att den försäkringskassa hos vilken personen är försäkrad skall vara behörig institution. Man har härigenom erhållit en så enkel och praktisk lösning som möjligt, vilket innebär att man går på sjukförsäkringen som kostnadsansvarig. Att låta sjukförsäkringen och inte landstingen bära kostnadsansvaret till följd av förordningen 1408/71 kan i och för sig sägas vara en avvikelse från principen att landstingen finansierar sjukvård i Sverige. Men argumenten för en ”sjukförsäkringslösning” har ansetts väga över. En ”landstingslösning” skulle enligt lagstiftaren ha medfört flera svårlösta problem och krävt en större organisatorisk förändring, varför man valde att inte följa den linjen.

Vad var då detta för problem? Förordningen 1408/71 förutsätter att det i varje medlemsstat finns en nationell ordning för prövning av rätten till olika förmåner, och att frågor om sådan rätt skall kunna komma under EG-domstolens prövning. Eftersom det saknas möjligheter i Sverige för den enskilde att genom ett rättsligt förfarande få vård som hon/han anser sig ha rätt till, måste den svenska lagstiftaren hitta på en lösning som tillfredställer det EG-rättsliga kravet på överprövning. Och försäkringskassors beslut kan ju överprövas. Beslutsordningen är formaliserad. Frågor om tolkningen av rätten till vårdförmåner enligt förordningen 1408/71 kan utan problem komma under domstolsprövning, eftersom beslut om socialförsäkringar kan överprövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Denna lösning av problematiken är synnerligen intressant. En legal rätt till vårdförmåner i den ovan anförda bemärkelsen finns följaktligen trots allt. Något annat hade inte varit möjligt. Det innebär att svensk rätt har tvingats koordinera sin lagstiftning så att den uppfyller de krav som förordningen 1408/71 ställer. Man uppfattar att svensk rätt nu står i överensstämmelse med EG-rätten. Man har dock aldrig närmare förklarat den djupare bakgrunden till ”sjukförsäkringslösningen” utan framställt denna enbart som den tekniskt lämpligaste lösningen utan att närmare ta hänsyn till de materiellrättsliga konsekvenser denna medför. Valet av ”sjukförsäkringslösningen” har alltså långt större betydelse än lagstiftaren tänkt sig eller velat erkänna. Skälet är följande:

Om nu vårdförmåner uppfattas som rättigheter för migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar, borde detsamma gälla för icke-migrerande försäkrade i Sverige. I annat fall skulle det bli fråga om omvänd diskriminering mot



landets egna medborgare.<sup>19</sup> Omvänd diskriminering ligger visserligen inte på det EG-rättsliga planet men torde innebära ett starkt incitament att ändra den nationella lagstiftningen, så att dylik diskriminering inte blir följd.

Den svenska "sjukförsäkringslösningen" innebär enligt mitt förmenande ett accepterande av en legal rätt till vård enligt lagen om allmän försäkring 2 kap. Det innebär också att frågan om man kan härleda några patienträttigheter ur hälso- och sjukvårdslagen egentligen aldrig har varit relevant. Svaret på frågan om huruvida det finns legala patienträttigheter står istället att finna i lagen om allmän försäkring. Detta måste gälla generellt för hela patientkollektivet och inte endast för patienter som använder den fria rörligheten över EU-staternas nationsgränser.

## 10. Svenskars planerade vård inom EU

Frågan om påverkan på svensk lagstiftning aktualiseras även vid svenskars planerade vård i andra EU-länder, en fråga som länge har tilldragit sig både regeringens och massmediernas intresse. Den svenska regeringen har ställt sig mycket avvaktande, för att inte säga avvisande, till planerad vård utomlands. Att kortfattat förklara den tämligen invecklade rättsliga problematik som kännetecknar dessa situationer låter sig knappast göras. Jag väljer därför att redovisa ett uppmärksammat rättsfall, nämligen Regeringsrättens dom den 30 januari 2004 i mål nr 5595-99 om ersättning för kostnader för sjukvård i annan EU-stat och utifrån detta försöka dra vissa slutsatser. Se även domstolsavgörandena 30 januari 2004 mål nr 6396-01 och mål nr 6790-01.

S.J. fick år 1994 veta att hon led av systemisk lupus erytematosus, SLE, som är en relativt sällsynt inflammatorisk sjukdom. Hennes tillstånd försämrades kraftigt i början av sommaren 1997. Hon erbjöds behandling vid svenskt sjukhus enligt det då i Sverige och flera andra länder vedertagna s.k. NIH-protokollet, som framför allt innebar att patienten i omgångar (pulser) gavs cellgift och höga doser av kortison intravenöst. Efter två omgångar avbröt hon behandlingen. Hon hade fått kännedom om en behandlingsmetod som fanns tillgänglig vid ett universitetssjukhus i Kiel, Tyskland. Även denna metods väsentliga innebörd var pulsbehandling med cellgift – om än i modifierad form i fråga om dosering och tidtabell – men i kombination med s.k. plasmaferes (filtration av blodplasman). Metoden betecknas synkroniseringsprotokollet eller Kielprotokollet. I september 1997 påbörjade S.J. en behandling i Tyskland enligt Kiel-protokollet. Den pågick med avbrott t.o.m. juni månad 1998. Därefter har hon varit besvärsfri.

---

<sup>19</sup> Se min bok *Social trygghet och migration, Kommentar till förordningen 1408/71*, Nerenius & Santérus Förlag 1995, s 86; se vidare Pickup D, *Reverse Discrimination and Freedom of Movement of Workers*, *Common Market Law Review* 1986, s 135.

S.J. begärde ersättning från den svenska försäkringskassan för de utgifter hon haft för behandlingen i Tyskland. Försäkringskassan avlog hennes begäran. S.J. överklagade kassans beslut hos länsrätten som fann henne berättigad till ersättning för den vård hon fått i Tyskland. Riksförsäkringsverket överklagade länsrättens avgörande hos kammarrätten. Kammarrätten fann att S.J. inte haft sådant tillstånd som krävts för behandling i Tyskland enligt art. 22.1.c i förordningen 1408/71, och att försäkringskassan, om hon ansökt om tillstånd, skulle ha haft fog för att vägra tillstånd. S.J. kunde därför inte anses berättigad till ersättning. Kammarrätten biföll således överklagandet.

S.J. överklagade till regeringsrätten och yrkade att hon skulle beviljas ersättning för sina i Tyskland uppkomna sjukvårdskostnader. Riksförsäkringsverket bestred bifall till överklagandet. S.J. menade att hon i kraft av rätten till fri rörlighet för personer och fri rörlighet för tjänster hade rätt till ersättning för sina utlägg och att den omständigheten att hon inte begärt och fått tillstånd till utlandsvården av svensk försäkringskassa inte var något hinder för att hon skulle få ersättning. Riksförsäkringsverket gjorde i första hand gällande att hon inte kunde få ersättningen eftersom vården inlett utan ansökan om tillstånd, i andra hand att adekvat vård kunde ges i Sverige inom rimlig tid och slutligen att ersättning i vart fall kunde vägras för att vården i Tyskland utgjorde en behandling som befann sig på försöksstadiet.

Hur resonerade Regeringsrätten? Domstolen gjorde en mycket utförlig genomgång av rättsläget när det gäller vård i annan EU-stat. Den började med en inventering av aktuell svensk lagstiftning men fann att det saknades regler som gjorde det möjligt för en försäkrad som är bosatt här att begära och få ersättning från den svenska sjukförsäkringen för kostnader för sjukvård som tillhandahållits i en annan EU-stat, om man undantog den i Sverige direkt tillämpliga EG-förordningen 1408/71.

Vad innebär då detta? Jo, det betyder att en försäkrad kan få ersättning för sina vårdkostnader endast om en sådan möjlighet finns enligt EG-rätten. Även om varje medlemsstat är suverän att utforma sin sjukvård och sitt sjukförsäkringssystem efter eget gottfinnande, måste den följa de regler som EG-rätten innehåller, då den handhar sin sjukvård eller sina försäkringssystem.<sup>20</sup> Om en medlemsstat t ex skulle ha en nationell regel som gör att det blir svårare att utföra tjänster mellan medlemsstater än inom staten i fråga, skulle en sådan nationell bestämmelse i de flesta fall uppfattas som stridande mot artikel 49 och 50 i EG-fördraget om frihet att tillhandahålla och att ta emot tjänster.

Regeringsrätten hänvisade till ett flertal avgöranden av EG-domstolen, i vilka dylika nationella bestämmelser befunnits utgöra hinder för friheten att till-

---

<sup>20</sup> Regeringsrätten hänvisade till mål C-158/96 Kohll, REG 1998, s I-1931.

handahålla tjänster.<sup>21</sup> Det har då handlat om nationella bestämmelser som gällt vid sidan av reglerna i förordningen 1408/71. Men regeringsrätten påpekade att EG-domstolens praxis även utvisar att nationella föreskrifter kan vara berättigade om de motiveras utifrån ”tvingande hänsyn av allmänt intresse”. Så kunde ett krav på förhandstillstånd uppfattas som motiverat under vissa betingelser när det gällde sjukhusvård i en annan medlemsstat<sup>22</sup> men däremot inte när det gällde vårdtjänster som inte tillhandahölls på sjukhus.<sup>23</sup> Regeringsrätten fann också att EG-domstolen – förutom kravet att nationella föreskrifter måste grundas på materiellt icke-diskriminerande och på förhand kända kriterier – ställt upp krav också på den formella administrationen. Denna måste bygga på ett lätt tillgängligt förfarande, och ett eventuellt avslagsbeslut måste gå att överklaga.<sup>24</sup> Prövningen av en ansökan om förhandstillstånd måste ske enligt en ordning som i allt väsentligt motsvarar den som gäller vid prövning av en ansökan om kostnadsersättning. När det gäller materiella förutsättningar kunde nationella krav på att vården skulle vara ”nödvändig” godtas enligt EG-domstolen, om identisk behandling eller behandling som var lika effektiv kunde erhållas inom rimlig tid i hemstaten. I andra fall måste tillstånd ges. Ett annat nationellt krav kunde vara att den planerade utlandsbehandlingen måste vara ”sedvanlig”. Om det förstods så att en ansökan inte kunde avslås om behandlingen var i enlighet med internationell vetenskap och beprövad erfarenhet var kravet godtagbart.

Regeringsrätten slog också uttryckligen fast det grundläggande syfte som all gemenskapsrättslig sekundärlagstiftning har, nämligen att närmare reglera genomförandet av EG-fördragets bestämmelser. Så har förordningen 1408/71 tillkommit i syfte att underlätta den fria rörligheten för arbetstagare (artikel 39 i EG-fördraget). Den i rättsfallet aktuella artikel 22.1.c har just detta syfte, dvs att underlätta för sjukförsäkrade personer att söka vård i annat EU-land.

Efter att gjort denna utförliga analys av rättsläget rörande vård i annat EU-land i allmänhet gick domstolen över till att bedöma situationen i målet. Domstolen fann utifrån sitt tidigare resonemang att den som är försäkrad i Sverige och anser sig behöva vård i en annan medlemsstat har ett val. Utgångspunkten är densamma i båda alternativen, nämligen friheten enligt artiklarna 49 och 50 i fördraget att tillhandahålla och åtnjuta medicinska tjänster i en annan medlemsstat än hemstaten och att från sjukförsäkringen i hemstaten få ersättning för kostnader som den försäkrade haft för att få den medicinska tjänsten. Det val som den försäkrade kan göra är att *antingen* utnyttja sin direkt på fördraget grundade rätt till medicinska tjänster och ersättning för dessa *eller* att ansöka om förhandstillstånd enligt artikel 22.1.c i förordningen 1408/71. Det som den försäkrade

---

<sup>21</sup> C-158/96 Kohll, REG 1998, s I-1931, C-157/99 Smits och Peerbooms, REG 2001, s I-5473 och mål C-385/99 Müller-Fauré och van Riet, REG 2003, s I-4509.

<sup>22</sup> Mål C-157/99 Smits och Peerbooms, REG 2001, s I-5473.

<sup>23</sup> Mål C-385/99 Müller-Fauré och van Riet, REG 2003, s I-4509.

<sup>24</sup> Mål C-157/99 Smits och Peerbooms, REG 2001, s I-5473.

uppnår i det senare fallet är att hon/han inte behöver ligga ute med pengarna utan att kostnaderna för vården ersätts direkt av den försäkrades behöriga institution, i detta fall svensk försäkringskassa, till motsvarande institution i vårdlandet.

S.J. hade inte använt det sistnämnda alternativet genom att hon aldrig ansökt om förhandstillstånd hos försäkringskassan. Domstolen påpekade ånyo att det i svensk lagstiftning inte finns något krav på förhandstillstånd för den som vill utnyttja sin rätt att ta emot medicinska tjänster och inte heller något prövningsförfarande för att hantera sådana ansökningar.

Domstolen slog därför fast att S.J.:s begäran fick bedömas utifrån hennes direkt på fördraget grundade rätt uttryckt i artikel 49 och 50. Fråga uppkom om all medicinsk vård och behandling skulle ersättas. Regeringsrätten framhöll med hänvisning till EG-domstolens praxis<sup>25</sup> att endast sådan vård skall ersättas som ändå skulle ha bekostats av den svenska sjukvårdsförsäkringen, eftersom det ankommer på varje medlemsstat att själv avgöra vilka behandlingar som skall bekostas av det egna trygghetssystemet. Den fråga som domstolen då hade att ta ställning till var om den vård som S.J. fått skulle ha omfattats av och bekostats enligt de regler som gäller för sjukvård i Sverige. På denna fråga svarade Regeringsrätten ja. Även om den behandling som gavs vid svenska sjukhus inte till alla delar överensstämde med den som S.J. fick i Kiel, var den senare behandlingen i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Domstolen fann då att behandlingen, ”om den utförts i Sverige”, skulle ha omfattats och bekostats av svensk sjukvårdsförsäkring. S.J. fick följaktligen ersättning för sina kostnader, dock minskad med det belopp som hon skulle ha erlagt i vårdavgifter, om hon fått vården vid ett svenskt sjukhus.

Att jag valt att redovisa detta rättsfall inom ramen för frågan om EG-rättslig påverkan på svensk rätt beror på att man kan förvänta sig att Sverige, som en följd av denna och andra domar, kan komma att införa en reglering som innebär ett krav på förhandsbesked som ett skydd mot ett i det närmaste fritt vård-sökande. Om en dylik nationell reglering blir verklighet, skulle man i ett mål som det nu anförda ha att utgå från att tillståndskravet principiellt utgör ett godtagbart hinder, eftersom det rör sjukhusvård. Men för att den försäkrade skall kunna vägras tillstånd krävs också att hon/han i tid kan få en identisk eller lika effektiv behandling i Sverige. Min slutsats är att en sådan situation inte torde ha varit för handen i det aktuella målet, eftersom den vård som enligt vetenskap och beprövad erfarenhet gavs i Tyskland var effektivare än vården i Sverige.

## 11. Analys och slutsatser

Även om varje medlemsstat har rätt att utforma sitt sociala trygghetssystem efter eget gottfinnande sker givetvis en stark påverkan både på grund av EG:s social-

---

<sup>25</sup> Mål C-157/99 Smits och Peerbooms, REG 2001, s I-5473.

politik och på grund av EG-rätten. Den nu gjorda genomgången visar detta, trots att man från svensk sida ibland har förefallit tveksam till inflytandet från EU. Det sker en påtaglig påverkan i konvergerande riktning även om endast formell koordinering är legalt nödvändig. I viss utsträckning, om än liten, kan man tala om en harmonisering. Men den viktigaste inverkan på den svenska socialförsäkringslagstiftningen är att man inte skapar nya nationella regler, som skulle få diskriminerande effekter om de tillämpades i ett EU-sammanhang.

Vidare kan man dra slutsatsen att trots att en hel del lagändringar har gjorts som en följd av anpassningen till EG-rätten, är ingen av dem av den karaktären att den principiellt har förändrat det svenska trygghetssystemet. Detta bygger på samma principer och strukturer som tidigare. Uppdelningen i bosättnings- och arbetsbaserade förmåner, som ändå torde få ses som en större nykonstruktion, har inte inneburit någon radikal strukturförändring.

Under den gångna tioårsperioden har en rad förändringar i inskränkande riktning ägt rum i det svenska trygghetssystemet, förändringar som till det yttre saknat varje anknytning till EG-rätten. Kan man måhända ändå spåra en indirekt påverkan? Har man snävat in kretsen av ersättningsberättigade eller sänkt ersättningsnivåerna, därför att man varit rädd för att det svenska trygghetssystemet skulle utnyttjas av människor från andra EU-medlemsstater?

Jag har för inte så länge sedan avslutat ett större forskningsprojekt (*Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950–2000*, Norstedts Juridik 2002), där jag haft anledning att gå igenom utredningar och propositioner till alla de ändringar som gjordes i den sociala trygghetslagstiftningen under 1990-talet, dvs. under den period då Sverige övervägde EES- och EU-inträde och de första åren därefter. Var förändringarna relaterade till EU-medlemskapet?

Den rättsliga regleringen av försäkringskyddet var sålunda föremål för åtskilliga förändringar under denna tidsperiod. Bakom de ”kamouflagemål” som lagstiftaren uppställde dolde sig en nedmontering av tidigare välfärds mål. Skälet var lågkonjunkturen vid denna tidpunkt och det stora statsfinansiella underskott som ackumulerats på grund av de offentliga åtaganden som gjorts under tidigare decennier trots en minskande tillväxt. Den 90-procentiga kompensationsnivån, som länge uppfattades som en välgrundad avvägning, sänktes under denna period till, som lägst, 65 procent. En rad andra välfärdsurholkanlagändringar som påverkade socialförsäkringens omfattning skedde, såsom utökad karenstid, förändringar i sättet att beräkna den sjukpenninggrundande inkomsten så att flera poster som tidigare räknats in inte längre togs med, starkt minskade möjligheter att fylla ut ersättningen från den statliga försäkringen genom avtalade sjukförsäkringar, den sk minskningsregeln, minskad kompensation vid semester och minskade möjligheter för föräldrar att fritt planera föräldraledigheten på det sätt som lönar sig mest för familjen. Sist men inte minst fanns de ständigt pågående diskussionerna om golv- och taknivåerna inom försäkringen, regler som hindrade

många unga från att komma in i försäkringarna, och som på grund av löneökningar gjorde att ett ständigt ökande antal människor med inkomster över 7,5 basbelopp fick allt sämre kompensation för sitt inkomstbortfall.

Skälet till förändringarna i lagstiftningen var till allra största delen en önskan att göra besparingar, även om man sökte dölja detta genom att i stället tala om förbättringar. Jag menar att det inte finns någon grund till att tro att förändringarna var relaterade till EU-inträdet, annat än möjligtvis indirekt på grund av kravet på budgetdisciplin. Svaret på den ovan ställda frågan är således nej.

Även om man från en del håll uttalade rädsla för ”social turism” inför det svenska EU-inträdet, var denna helt obefogad även i reella tal. Egentligen var det förvånande att man överhuvudtaget diskuterade frågan, eftersom rörligheten inom dåvarande EG hade varit oförändrad och t o m avtagit sedan 1970-talet. Av EG-konsekvensutredningarna framgick att två miljoner människor var sysselsatta i ett annat EG-land år 1990, vilket var mindre än två procent av den totala arbetskraften inom EG. När det gällde rörligheten till och från Sverige samma år utgjordes denna av 31 000 personer och av dessa kom 18 000 från de övriga nordiska länderna, med vilka Sverige alltid haft en stor rörlighet. Samma år meddelade Sverige 16 000 tillfälliga arbetstillstånd. Av dessa var 6 000 till personer från EG-stater.

Att rädslan för ”social turism” ändå finns latent visade sig under våren 2004, då övergångsregler diskuterades inför EU-utvidgningen den 1 maj 2004. Regeringen hade i en skrivelse förfäktat nödvändigheten av att vänta med att behandla de nya EU-medlemsstaternas (med undantag av Maltas och Cyperns) invånare som fullvärdiga EU-medborgare med motiveringen att den ville förhindra att arbetstagare från de nya EU-medlemsstaterna skulle exploateras och att det skulle ske en oönskad uppdelning på arbetsmarknaden genom snedvriden konkurrens och lönedumpning.

I den statliga utredning som gjordes 2002 om EU-utvidgningen och arbetskraftens rörlighet bedömdes visserligen att invandringen till Sverige från de nya medlemsstaterna inte skulle bli något problem. Däremot framhölls att det fanns möjlighet att vårt välfärdssystem skulle ”missbrukas”.

Det var sannolikt sådana farhågor, som låg bakom regeringens önskan att införa övergångsregler, inte omsorgen om den enskilde arbetstagaren i de nya medlemsstaterna.

De övriga partierna hade inlämnat motioner i anledning av regeringens skrivelse om övergångsregler och i flera framfördes önskemål om förändringar antingen i de svenska reglerna om social trygghet eller i de EG-rättsliga reglerna om fri rörlighet för personer och deras sociala trygghet. Man menade att detta var ett bättre sätt att komma till rätta med de faror som ansågs hota vårt välfärdssystem än att införa övergångsregler.

I dessa dokument, dvs regeringens skrivelse och partimotionerna, framträder vilka grundläggande värderingar som svenska makthavare nyligen haft om EU-

samarbetet, den svenska arbetsmarknaden och det svenska välfärdssystemet. Skall solidariteten i betydelsen gemensamt ansvarstagande ligga på EU-nivå eller på nationell nivå? För flertalet torde svaret vara den nationella nivån. Tidigare tal om Sverige som ett föregångsland i EU-samarbetet var så sent som i våras totalt bortglömt. Det gällde att införa regler som fungerade hindrande, kontrollerande och utestängande när det gällde tillträdet till arbetsmarknaden och i förlängningen därav det sociala trygghetssystemet. Vårt trygghetssystem, som i detta läge uppfattades som så förträffligt, fick inte omfatta några andra än oss själva. Den grundläggande EG-rättsliga likabehandlingsregeln kunde man plötsligt bortse ifrån. Återinförande av krav på bosättning för att kunna få barnbidrag, föräldrapenning, underhållsstöd, studiestöd m m föreslogs, trots att ett sådant krav direkt strider mot den EG-rättsliga lagvalsregeln om att det är arbetslandets sociala trygghetssystem som gäller och att det inte spelar någon roll var man är bosatt.

Flera partier inklusive regeringspartiet såg också som en framkomlig väg att göra nedskärningar som omfattade alla i det svenska trygghetssystemet, förebyggande att man härtill var nödd och tvungen som en följd av ”hotet” från öster. Detta kunde vara ett effektivt sätt att inte förlora väljare, eftersom det ju alltid är ett politiskt dilemma att göra sociala neddragningar. Samtidigt kan konstateras att okunskapen om de realistiska möjligheterna att ändra i det EG-rättsliga regelverket var stor liksom om hur de nationella reglerna förhåller sig till de EG-rättsliga principerna och reglerna, dvs att de föreslagna ändringarna i den nationella lagstiftningen kan bli verkningslösa i ett EG-rättsligt perspektiv. Gemensamt för innehållet i övergångsreglerna och flera av motionskraven var bristande fokus på idén bakom EU. Att inte kompromissa om EU:s grundprincip om icke-diskriminering borde vara en självklarhet.

Inledningsvis nämnde jag att jag avstod från att penetrera de svenska förvaltningsdomstolarnas tillämpning av EG-rätten. Jag vill avslutningsvis ändå framhålla att domstolarna verkar anse att de klarar tillämpningen av det EG-rättsliga regelsystemet på detta område bra. Så vitt jag erfarit har svenska förvaltningsdomstolar begärt förhandsprövning av EG-domstolen i endast tre fall. Det första fallet kom från kammarrätten i Sundsvall, som 1996 begärde förhandsprövning i målet Kuusijärvi (C-275/96). Regeringsrätten meddelade dom fyra år senare (RÅ 2000 ref 20). I det andra fallet var det Regeringsrätten som begärde förhandstillstånd i målet Rydegård (C-215/00). Regeringsrätten meddelade dom två år senare (RÅ 2002 ref 72). Det tredje, som också kommer från Regeringsrätten, är ännu inte avgjort av EG-domstolen (Rockler, C-137/04). Under de gångna tio åren har Regeringsrätten meddelat dom i 18 mål, i vilka förordningen 1408/71 varit aktuell. I endast två av dessa mål har alltså förhandstillstånd begärts. Skälet kan måhända vara att man av omtanke om den enskilde vill undvika den tidsutdräkt som det innebär att begära förhandstillstånd. Kompetensen i domstolen är

säkert också hög, framför allt sedan den tidigare domaren i EG-domstolen, Hans Ragnemalm, tillträtt som regeringsråd och som Regeringsrättens ordförande.

Min sammanfattande slutsats är att EG-rätten inte medfört något paradigmskifte inom den nationella rätten och rättstillämpningen, trots dess stora betydelse på det sociala trygghetsområdet.