

# ■ De svenska partierna och Lavaldomen

KARL-GÖRAN ALGOTSSON<sup>1</sup>

---

*The Swedish political parties and the Laval verdict.*

The Swedish labour market has been characterised hitherto by collective agreements, by strong trade unions, and by far-reaching rights to take industrial action. At the same time, Sweden has been an Member State of the European Union since 1995. The fundamental basis of the Union is freedom of movement for goods, services, capital, and labour. The question is whether the Swedish labour-market model is threatened by freedom of movement within the EU. The verdict of the European Court of Justice in the Laval case would seem to indicate that it is. This verdict substantially restricted the right of trade unions to take industrial action to force foreign companies employing posted workers in Sweden to pay Swedish wages. The purpose of this article is to describe and explain the positions taken by Swedish political parties on the question of what Swedish legislation ought to follow from the ECJ's decision in the Laval case. The legislation proposed by the bourgeois government, which the Swedish parliament adopted, involved a virtually total accommodation to the Laval verdict. The red-green opposition did not wish to go as far in accommodating the verdict, but it agreed with the government that EU law had to be implemented. The stance taken by the bourgeois government can be explained in terms of a combination of substantive and strategic motives. It liked the content of the Laval verdict, and it also wished loyally to implement EU law. The red-green opposition, on the other hand, was confronted with cross-pressures. It disliked the content of the verdict, but at the same time wished to be loyal towards the EU. As these parties saw it, the government had gone too far in accommodating the verdict; however, these parties too sought to stay within the bounds of EU law. At bottom, no Swedish party (except the Sweden Democrats, a right-wing populist party) wants to challenge the EU in any serious way.

---

## 1. Inledning

Den svenska arbetsmarknaden har hittills karakteriserats av kollektivavtal, starka fackföreningar och en omfattande rätt till fackliga stridsåtgärder. Samtidigt är Sverige sedan 1995 medlem i EU. Grundbulten i denna sammanslutning är den fria rörligheten av varor och tjänster, arbete och kapital. Frågan är om den hittillsvarande svenska

---

1 Karl-Göran Algotsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.  
E-post: karl-goran.algotsson@statsvet.uu.se

arbetsmarknadsmodellen hotas av den fria rörligheten inom EU. EG-domstolens förhandsbesked i Laval-målet i december 2007 talar för att så kan bli fallet.

Laval un Partneri Ltd var ett lettiskt bolag som med början i maj 2004 utstationerade tiotals arbetare från Lettland för att uppföra en skola i Vaxholm. Entreprenaden bedrevs av Lavals dotterbolag L&P Baltic Bygg AB.

Den lokala avdelningen av Byggnadsarbetareförbundet kontaktade Baltic Bygg och krävde att detta skulle skriva på ett så kallat hängavtal. Ett sådant skulle innebära att de lettiska arbetarna skulle få lön i enlighet med gällande svenskt kollektivavtal inom branschen. Det svenska facket ville förhindra social dumpning. Baltic Bygg vägrade att underteckna något avtal. Företaget hänvisade till att det hade kollektivavtal med det lettiska fackförbundet. Byggnadsarbetareförbundet beslöt då att försätta det lettiska företaget i blockad och Elektrikerförbundet vidtog sympatiåtgärder. Aktionerna ledde till att arbetet vid skolan i Vaxholm avbröts och Baltic Bygg gick i konkurs.

Laval hävdade att de svenska fackförbundens konfliktåtgärder stred mot EU-rätten. Det stämde därför fackförbunden inför Arbetsdomstolen (AD). Det första kravet var att denna domstol interimistiskt skulle häva stridsåtgärderna. AD ansåg att det inte förelåg ”sannolika skäl” för att åtgärderna var oförenliga med EU-rätten och avslog därför bolagets begäran på denna punkt. Men i huvudförhandlingen kom AD fram till att rättsläget var oklart och begärde därför förhandsbesked av EG-domstolen. Den principiella fråga som denna domstol hade att ta ställning till var om svenska fackföreningar har rätt att vidta stridsåtgärder för att få till stånd svenska kollektivavtal för arbeten som utförs i Sverige av arbetstagare med hemvist i ett annat EU-land eller om en denna rättighet strider mot EU:s regler om fri rörlighet och förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.

I slutet av 2007 kom EG-domstolens förhandsbesked. Fackföreningarnas stridsåtgärder förklarades oförenliga med EU-rättens krav på fri rörlighet för tjänster och förbud mot diskriminering på grund av nationalitet. Förenklat kan domstolens dom sammanfattas i tre punkter. Den närmare innebörden av dessa punkter kommer att utredas nedan.

- A. Facket har bara rätt att kräva den inom branschen gällande minimilönen, ej genomsnittslönen.
- B. Facket har inte rätt att, oavsett innehållet i redan existerande utländska kollektivavtal, undantränga dessa.
- C. Den svenska ordningen strider mot rättssäkerheten. Ett utländskt företag kan inte förutse vilka krav som de kommer att möta vid en utstationering av arbetskraft till Sverige.<sup>2</sup>

## 2. Syfte och teoretiska utgångspunkter

Syftet med denna artikel är tvådelat. Det första är att *beskriva* hur de svenska politiska partierna reagerat på EU-domstolens dom i Laval-målet. Detta skall ske genom en

2 EU-domstolens dom C-341/05. Nämnas kan vidare flera domar från EU-domstolen, vilkas principiella innehåll är detsamma som det i Laval-domen: Vikingmålet(C-438/05), Rüffertmålet(C-346/06) samt Luxemburgmålet(C-319/06). Domen i Luxemburgmålet går t.o.m. längre än Laval-domen i det att begreppet ”ordre public” tolkas mycket snävt.

analys av debatten samt föreslagen och genomförd lagstiftning. Materialet är främst hämtat från det offentliga trycket (utredningsförslag, propositioner, motioner och utskottsbetänkanden). I ett särskilt avsnitt inriktas beskrivningen på frågan om innebörden av Lavaldomen när det gäller Sverige som rättsstat. Vidare avser jag att *förklara* partiernas ställningstaganden. Härvid har jag kompletterat det nyssnämnda materialet med intervjuer. Slutligen vill jag relatera undersökningens resultat till viss europeisk forskning om EU:s påverkan på medlemsstaternas politik.

Mitt analysredskap när det gäller den beskrivande uppgiften handlar om den *procedur* som partierna anser böra användas när det gäller beslut rörande rätten till fackliga stridsåtgärder. I detta sammanhang urskiljer jag två idealtypiska ståndpunkter. Dessa har att göra med dels synen på förhållandet mellan juridik och politik och dels med maktfördelningen mellan EU och medlemsstaterna. Enligt den ena linjen ses Vaxholmsdomen som ett *juridiskt, objektivt riktigt* ställningstagande. Det är ytterst *EU-domstolen* som utsäger vad som är gällande EU-rätt. Följande sina rättsstatliga traditioner har Sverige att noga implementera EU-rätten. Lagar och andra föreskrifter skall följas, så ock EU-rätten. Jonas Tallberg har visat hur Sverige tidigt blev ”bäst i klassen” när det gällde ”compliance”. ”Den svenska förvaltningen ansluter sig i sin inställning och sina prioriteringar till den nordeuropeiska traditionen av en pliktrogen och noggrann tillämpning av de regler som föreskrivs. Den dominerande inställningen synes vara att ej inträda i avtal som ej kan hållas.” Tallberg ser t.o.m. en tendens till att svenska myndigheter ”överimplementerar” EU:s regler genom att utfärda föreskrifter som är mera långtgående än vad EU-rätten kräver.<sup>3</sup>

En som kommer nära den ovan beskrivna idealtypen är ingen mindre än den svenska domaren i EU-domstolen sedan 2006, Pernilla Lindh. På frågan om denna domstol står fri från politisk påverkan svarar hon utan tvekan ja. ”Ingen tvekan. Några vill jämföra oss med USA:s högsta domstol, men vi har ingen politisk roll. Vi skall vaka över att lag och rätt följs, tolka det som de beslutande myndigheterna, framför allt ministerrådet och parlamentet, kommit överens om. Texterna är ofta kompromisser, så vi måste se till vad man velat åstadkomma. Men det är inte fråga om politiska beslut.” Konfronterad med påståendet att EU kommit att handla alltmer om politik och allt mindre om juridik svarar Lindh i samma anda: ”Det gäller inte i EG-domstolen. Vi sysslar bara med juridik. Det vore förfärligt om reglerna inte tolkades juridiskt. Tänk om man skulle tolka reglerna lite hipp som happ, för att det är viktigt för någon här eller där, då hamnar systemet i fullständigt kaos.”<sup>4</sup>

Den motsatta tankefiguren innebär att förhandsbeskedet betraktas som ett *politiskt* beslut. Svenska politiker måste ha en politisk strategi för att möta domslut från EU-domstolen. I princip pågår det en ständig maktkamp om vad som skall anses utgöra EU-rätt. Det är ytterst *Sveriges riksdag* som skall avgöra frågan om rätten till fackliga stridsåtgärder.

En som står denna uppfattning nära är Sten Heckscher, före detta ordförande i Högsta förvaltningsdomstolen. Han framhåller att vi nationellt skall tillämpa EU-

3 Tallberg 1998. Även senare forskning visar att Sverige, tillsammans med Danmark och Finland, tillhör toppskiktet när det gäller ”compliance”. Nicolaidis/Suren 2007. Börzel et al. 2010.

4 SEKO-tidningen 31/8 2008.

rätten på de områden där dess innebörd är ”klar och entydig”. Men ibland kan den nationella tillämpningen av EU-rätten, både vid implementering av direktiv och vid rättstillämpningen vara en fortsättning på de ”förhandlingar” som ledde till den gemensamma rättsakten. Vi skall inte i tid och otid försöka utröna hur direktivets författare tänkte – ”ofta gjorde de för övrigt inte det”. ”I stället ska vi utnyttja gumminoddens spänst och välja lösningar som på marginalen kanske inte helt stämmer med direktivet men som bör kunna godtas av kommissionen och övriga medlemsstater. För att på det sättet, inom ramen för det gemensamma, hävda den nationella rättsordningen och kanske ge den inflytande på det gemensamma.” Vi skall inte förväxla lojalitet och servilitet. Ett element av nationellt rättsligt motstånd är inte bara legitimt utan också nödvändigt för att finna den riktiga maktfördelningen mellan nationell och övernationell rätt. När det finns en reell intressekonflikt bör tröskeln för att ge sig utan kamp vara hög. Vare sig vi vill det eller inte, måste vi inse ”att juridiken har fått en ny maktaspekt och därmed har blivit mera politisk”.<sup>5</sup>

Så långt analysinstrumentet för den beskrivande undersökningen. Till analysredskapet för den förklarande delen återkommer jag nedan i avsnitt fem.

### **3. Partiernas ställningstaganden med anledning av Lavaldomen**

Några månader efter domen i Lavalmålet tillkallade den borgerliga regeringen en särskild utredare med uppgift att framlägga förslag om ändringar av svensk lagstiftning med anledning av förhandsbeskedet från EU-domstolen. Utredare blev generaldirektören i Medlingsinstitutet Claes Stråth. Denne biträdades av experter samt av en referensgrupp bestående av representanter för arbetsmarknadens parter. I slutet av år 2008 avlämnade Stråth sitt betänkande. Detta lades sedan till grund för en proposition från regeringen framlagd sent hösten 2009, nästan två år efter det att Lavaldomen avkunnades.<sup>6</sup>

Den nedanstående redogörelsen disponeras på följande sätt. Först analyseras den borgerliga regeringens respektive den rödgröna oppositionens principiella ståndpunkt när det gäller förhållandet mellan den svenska arbetsmarknadsmodellen och EU-rätten. Jag tar sedan i tur och ordning upp de olika förslag till lagändringar som framlades i regeringens proposition i november 2009. Dessa kontrasteras sedan mot den rödgröna oppositionens motförslag i den mån sådana presenterats.

#### **3.1 Den principiella utgångspunkten.**

Regeringen beskrev sin principiella hållning på följande sätt. ”*Det grundläggande syftet med de lagändringar som regeringen nu föreslår med anledning av Lavaldomen är att det svenska systemet för fastställande av arbets- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare ska vara förenligt med EG-rätten. Regeringens utgångspunkt är därvid att den svenska arbetsmarknadsmodellen i så stor utsträckning som möjligt ska kunna tillämpas även i utstationeringsituationer. Målet*

5 Heckscher 2010.

6 SOU 2008:123. Prop. 2009/10:48.

är att så långt möjligt och på de villkor som följer av EG-rätten vidmakthålla den grundläggande principen att huvudansvaret för bestämmandet av framför allt lönevillkor överläts till parterna utan statlig inblandning.<sup>7</sup> En logisk analys av dessa meningar ger vid handen att EU-rätten är överordnad den svenska arbetsmarknadsmodellen. Bevisbördan åläggs den som vill försvara den svenska modellen. Han/hon måste visa att den intagna ståndpunkten inte strider mot EU-rätten. En motsatt hållning skulle ha formulerats på ungefär följande sätt. EU-rätten skall tillämpas på svensk arbetsmarknad endast om denna rätt inte står i motsättning till den svenska modellen.

Vilken var då den rödgröna oppositionens uppfattning i den grundläggande principfrågan? De tre oppositionspartierna lämnade in en gemensam motion. I inledningen avgav de följande deklARATION: *"Kampen för kollektivavtal på svenska arbetsplatser handlar om alla arbetstagare skall behandlas lika. Vi tre partier: Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet vill ha lika bra villkor för alla som jobbar i Sverige, oavsett om de kommer från Ronneby, Rotterdam eller Riga. Vi vill också att företagen ska konkurrera på lika villkor så att seriösa företag inte konkurreras ut av oseriösa. Löntagare skall inte tävla om jobben med lägre löner och sämre arbetsvillkor. Den fria förhandlingsrätten, konflikträtten och rätten att behålla den svenska kollektivavtalsmodellen ska alltid värnas. Regeringen borde omedelbart efter EG-domstolens Laval-dom... ha reagerat till försvar för den svenska kollektivavtalsmodellen, men valde att avstå. Inte heller under det svenska ordförandeskapet i EU under andra halvåret 2009 har regeringen lyft ett finger för att värna förhandlings- och konflikträtten som är en förutsättning för vårt kollektivavtalsystem... Det behövs en översyn av svensk lagstiftning men också att frågan behandlas på EU-nivå. Detta har regeringen nonchalerat."*<sup>8</sup> Att de rödgröna anklagar den borgerliga regeringen för passivitet står alldeles klart. Av de fortsatta resonemangen i motionen framgår att de tre partierna anser att regeringen inte alls utnyttjat det nationella handlingsutrymme som finns. Men när det gäller den grundläggande principfrågan om förhållandet mellan den svenska arbetsmarknadsmodellen och EU-rätten är det svårt att se att de rödgröna går på någon annan linje än regeringen; svensk lagstiftning måste ändras. I motionens slutkläm kräver man vidare en utredning om hur den svenska modellen skall kunna "garanteras inom ramen för EG-rätten". EU-rättens innebörd bestäms i sin tur ytterst av EU-domstolen. När allt kommer omkring blir problemet även för de rödgröna en juridisk fråga, som avgörs på EU-nivån.

### 3.2 De föreslagna lagändringarna med anledning av Lavaldomen.

I det följande kommer jag att i tur och ordning analysera de lagändringar rörande inskränkningar i rätten att vidta stridsåtgärder mot utstationerande företag som föreslås i regeringens proposition avlämnad i november 2009. Genomgången kan kanske för vissa läsare te sig alltför detaljerad. Men på detta område gäller verkligen ordspråket "The devil is in the details." Till synes små skillnader i en formulering kan innebära stora skillnader i den praktiska tillämpningen.

7 Prop. 2009/10:48, s 25.

8 Motion 2009/10: A9.

### 3.2.1 Centrala avtal

En stridsåtgärd får vidtas endast om de villkor som krävs ”motsvarar villkoren i ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen”. Härmed har man velat uppnå främst två saker. Dels ges en anknytning till EU:s utstationeringsdirektiv. Enligt detta kan en medlemsstat som inte har något system för allmängiltigförklaring av kollektivavtal i stället utgå från kollektivavtal som gäller allmänt för alla likartade företag inom den aktuella sektorn eller det aktuella arbetet och inom det aktuella geografiska området. Dels har man velat möta kraven på tydlighet och transparens när det gäller de villkor som en utstationerande arbetsgivare har att rätta sig efter. I Vaxholmsfallet var det lettiska företaget tvunget att genom lokala förhandlingar utröna vilken lön som måste utges. Så skall det alltså inte få gå till i framtiden. I centrala avtal skall man tydligt kunna utläsa vad som fordras.<sup>9</sup> Just på denna punkt hade den rödgröna oppositionen inget att invända.<sup>10</sup>

### 3.2.2 Minimilön eller genomsnittslön?

Hur man ställer sig till den i rubriken angivna frågan sammanhänger med hur man tolkar utstationeringsdirektivet. Syftet med detta är att garantera att utstationerade arbetare erhåller en ”hård kärna” av förmåner avseende lön och andra anställningsvillkor. Direktivet stadgar inte någon viss materiell nivå utan säger bara att värdlandets lagstiftning skall tillämpas. Av många, inklusive den svenska regeringen och riksdagen, tockades utstationeringsdirektivet tidigare så att det angav ett *golv* för de krav som kunde ställas på arbetsgivarna. Detta var också fackets linje i inlagorna till EU-domstolen. Laval hävdade däremot att direktivet också stadgade ett *tak*; facket fick inte vidta stridsåtgärder för krav som inte rymdes inom den hårda kärnan.

EU-domstolens förhandsbesked kan ses som en totalseger för Laval i frågan om utstationeringsdirektivet skall anses utgöra ett golv eller ett tak. Facket får inte vidta stridsåtgärder vare sig för att driva igenom fordringar som ger bättre villkor än minimivillkoren i direktivet eller som rör ämnen som inte nämns i direktivet. De svenska fackföreningarna hade gjort bådadera och därigenom brutit mot EU-rätten.

Regeringen följer i sin proposition på denna punkt helt Lavaldomen. Det andra villkor som stipuleras i regeringens lagförslag formuleras därför sålunda: stridsåtgärd får vidtas om kraven ”bara avser minimilön eller andra minimivillkor på de områden som anges i 5 §”. Med ”5 §” menas den paragraf i utstationeringslagen<sup>11</sup> som anger de minimikrav som får ställas på en utstationerande arbetsgivare.

Beträffande detta andra villkor för att få vidta stridsåtgärder reser den rödgröna oppositionen starka invändningar. Man anser att regeringen här inte utnyttjat det nationella handlingsutrymme som finns och hänvisar i detta sammanhang till Danmark. I den danska paragraf som antagits med anledning av Lavaldomen förekommer inget om att facket blott får ställa minimikrav vid stridsåtgärder.

9 Prop. 2009/10:48, s 6, 14f.

10 Motion 2009/10:A9.

11 Genom utstationeringslagen (SFS 1999:678) har Sverige implementerat EU:s utstationeringsdirektiv från 1996.

I sin motion tar oppositionen upp den omstridda frågan om facket får vidta stridsåtgärder för att understödja krav på att utstationerade arbetstagare skall försäkras på samma sätt som svenska arbetstagare. De rödgröna menar att regeringen på denna punkt har tolkat utstationeringsdirektivet onödigt snävt. Enligt detta direktiv, framhåller de, omfattar den så kallade hårda kärnan även arbets- och anställningsvillkor som rör säkerhet, hälsa och hygien på arbetsplatsen, ”det vill säga även försäkringar”. Om propositionen antas betyder det att utländska arbetstagare löper stor risk att tvingas arbeta oförsäkrade på svenska arbetsplatser. En arbetstagare som invalidiseras kan då stå helt utan ersättning om det visar sig att dennes arbetsgivare inte kan betala skadestånd. Detta är en fullständigt oacceptabel ordning. Försäkringskostnaderna är en del av arbetskraftskostnaden. Om utstationerande arbetsgivare inte behöver stå för denna kostnad innebär det att konkurrensen snedvrids på ett sätt som missgynnar inhemska företag. De rödgröna hävdar att det i utstationeringsdirektivets artikel 3.10 finns ett nationellt handlingsutrymme som inte utnyttjats. Denna artikel handlar om ”ordre public”. Innebörden av detta begrepp är delvis omstridd. Allmänt kan det sägas handla om ”grunderna för rättsordningen i ett land”. Vid antagandet av den svenska utstationeringslagen 1999 använde sig regeringen av denna paragraf i ett sammanhang. Den föreslog en bestämmelse om ”grundläggande rättigheter”. Som sådana skulle föreningsrätten och förhandlingsrätten betraktas.<sup>12</sup>

Den nuvarande regeringen anser att oppositionens resonemang om ordre public inte håller. EU-domstolen hävdar nämligen att endast staten, ej en facklig organisation, kan använda sig av bestämmelsen om ordre public. Arbetsmarknadens parter är inte offentligrättsliga organ och kan därför inte stödja sig på bestämmelser om ordre public. Därför underkändes fackets argumentation i Vaxholmsmålet på denna punkt. Regeringen tog däremot inte upp frågan om man genom lagstiftning kan stadga att frågan om försäkringar skall anses falla under ordre public.<sup>13</sup>

### 3.2.3 Minimikrav gällande annat än lön

Den tredje bestämmelse som regeringen föreslår har följande lydelse. Stridsåtgärd får förekomma om kraven ”är förmånligare för arbetstagarna än det som följer av 5§”. Stadgandet ter sig kanske underligt för den som inte är insatt i problematiken. Sammanhanget är som följer. I utstationeringslagens femte paragraf uppräknas, efter mönster av motsvarande artikel i utstationeringsdirektivet, en rad områden inom vilka svensk lagstiftning skall tillämpas, t.ex. beträffande antalet semesterdagar, säkerhet, hygien och hälsa. Flera av de uppräknade lagarna är dispositiva, dvs. de kan ersättas av bestämmelser i kollektivavtal. Principen att facket endast får strejka för minimivillkor gäller även här, men poängen är att dessa villkor kan stadgas i kollektivavtal i stället för i lag. I detta fall försvarar således regeringen den svenska modellen. Samtidigt måste villkoren i kollektivavtalet vara bättre än de som anges i den aktuella lagen för att facket skall få understödja dem med stridsåtgärder. Här anknyts till en annan princip i Lavaldomen. För att stridsåtgärd skall få tillgripas måste kraven innebära ”en

12 Algottsson 2008, s 185f.

13 Prop. 2009/10:48, s 34.

verklig fördel” för arbetstagarna i förhållande till vad som annars skulle gälla enligt lagen i ämnet. Beträffande ovan beskrivna lagförslag har den rödgröna oppositionen, naturligen, ingenting att invända.<sup>14</sup>

### 3.2.4 Lex Britannia

En princip på den svenska arbetsmarknaden har länge varit att parterna inte får vidta stridsåtgärder för att undantränga ett redan existerande kollektivavtal. 1988 anlöpte till Göteborgs hamn ett fartyg med namnet M/S Britannia vars besättning arbetade under ett filippinskt avtal. Vederbörande fack vidtog stridsåtgärder för att få till stånd ett svenskt kollektivavtal. Arbetsdomstolen sade följande år att denna aktion var olovlig eftersom den syftade till att undantränga ett redan befintligt kollektivavtal. Den socialdemokratiska regeringen kontrade 1991 genom att, mot en samlad borgerlig opposition, driva igenom en lagändring innebärande att förbudet mot att undantränga ett existerande kollektivavtal inte skulle gälla utländska sådana.<sup>15</sup>

EU-domstolen hävdade i sin Laval-dom att Lex Britannia står i strid med EU-rätten eftersom den innebär diskriminering på grund av nationalitet. Facket gjorde fel då det bortsåg från redan existerande utländska kollektivavtal, ”oavsett innehållet i dessa avtal”. De citerade orden är uttryck för en central tanke i EU-domstolens dom, nämligen kravet på rättssäkerhet; det får inte vara fritt fram för facket att tillgripa stridsåtgärder oavsett vad avtal i det utstationerande företags hemland säger.

I propositionen drar regeringen slutsatsen att rätten att vidta stridsåtgärder i syfte att få till stånd ett kollektivavtal på något sätt måste vara beroende av det utländska kollektivavtalets innehåll. Det måste finnas en spärr mot att stridsåtgärder tillåts för att driva igenom villkor som det utstationerande företaget redan tillämpar för att det svenska systemet skall kunna försvaras EU-rättsligt. Regeringen hänvisar i detta sammanhang till proportionalitetsprincipen och principen om ömsesidigt erkännande. Det kan knappast vara godtagbart med en ordning som möjliggör att stridsåtgärder alltid skall kunna vidtas i syfte att genom kollektivavtal reglera villkoren för utstationerade arbetstagare. Om arbetstagarna redan har villkor i nivå med det kollektivavtal som arbetstagarorganisationen vill teckna med arbetsgivaren, föreligger inte proportionalitet mellan stridsåtgärden och syftet med den. Principen om ömsesidigt erkännande respekteras inte.

Regeringen har noterat de fackliga centralorganisationernas invändning på denna punkt. LO, TCO och SACO hävdar att ett kollektivavtal utgör en förutsättning för att det skall kunna kontrolleras att arbetsgivaren verkligen tillämpar vissa villkor för sina utstationerade arbetstagare. Enligt regeringens tolkning av EU-rätten kan dock intresset av kontroll och övervakning inte i sig motivera att ett kollektivavtal drivs igenom med stöd av stridsåtgärder. ”Det går inte att komma runt det faktum att EG-domstolen underkände det svenska systemet där ett utländskt kollektivavtal kan trängas undan, trots att det innehåller lika bra eller bättre villkor än det kollektivavtal den fackliga organisationen kräver.” För att undvika anklagelser om diskriminering

---

14 Prop. 2009/10:48, s 6, 32f. Mot. 2009/10: 79012

15 Algotsson 2008 s 153ff.



behövs en lagändring. Det måste finnas en spärr mot stridsåtgärder när arbetsgivaren redan tillämpar minst lika bra villkor som de som facket vill genomdriva, ”oavsett om villkoren tillämpas på grund av kollektivavtal, enskilda anställningsavtal eller utländsk lag”.

Samtidigt erkänner regeringen behovet av kontroll över att de utstationerade arbetsgivarna verkligen tillämpar sådana villkor som får krävas enligt utstationeringsdirektivet. Det gäller att åstadkomma en ordning där de fackliga organisationerna får en möjlighet till övervakning och kontroll, ”samtidigt som EG-rättsliga principer respekteras”. Detta borde kunna uppnås med regler som innebär att den utstationerade arbetsgivaren för att vara fredad från stridsåtgärder måste visa att den utstationerade personalen har villkor som ligger minst i nivå med vad som kan krävas. För att fredsplikt skall råda åligger det därmed arbetsgivaren att lägga fram dokumentation eller annat underlag som visar att vissa villkor, enligt kollektivavtal, enskilt avtal eller på annan grund, verkligen tillämpas på de utstationerade arbetstagarna.

Regeringen föreslår följande lagtext. ”En sådan stridsåtgärd (i syfte att åstadkomma kollektivavtal, förf:s anmärkning) får inte vidtas, om arbetsgivaren visar att arbetstagarna, när det gäller lön eller på de områden som avses i 5 §, har villkor som i allt väsentligt är minst lika förmånliga som minimivillkoren i ett sådant centralt kollektivavtal som avses i första stycket.”<sup>16</sup>

Det var mot detta lagförslag som de rödgröna riktade den häftigaste kritiken. De menade att regeringen på denna punkt gått längre än vad EU-rätten kräver. Dess hållning innebar ”att Lex Britannia avskaffas helt”. Oppositionen argumenterade ingående och bestämt mot den av regeringen föreslagna ”bevisregeln”. Man anknöt till synpunkter som anförts av LO och TCO. Det är enligt dessa vanligt att utstationerade arbetsgivare upprättar dubbla avtal, där ett av avtalen är ett skenavtal att visa upp i världlandet. Det kan bli svårt för facket att motbevisa arbetsgivarens påståenden. Vidare är det i praktiken många gånger omöjligt för facket att kontrollera eftersom det enligt regeringen skall räcka med att villkoren har sin grund i enskilda anställningsavtal eller utländsk lag. De utländska företagen kan därmed genom en fredspliktens användning temporärt befria sig från kravet att lön och andra villkor skall utgå till arbetstagare enligt rättsligt bindande kollektivavtal. Begränsningarna i stridsrätten skall gälla oavsett om arbetstagarna är medlemmar av facket eller ej. ”Detta är anmärkningsvärt eftersom ett sådant regelsystem mycket tydligt inkräktar på fackets grundläggande rättigheter att i förhandling och kollektivavtal ta tillvara och företräda sina medlemmars intressen. Med den föreslagna bevisregeln kommer det i praktiken att bli omöjligt att upprätthålla kollektivavtalsregleringen gentemot gästande företag i Sverige.” I stället vill de rödgröna införa en regel av innebörd att arbetsgivare som hävdar att löner och andra villkor är godtagbara skall bekräfta tillämpningen av dessa genom ett kollektivavtal med den svenska arbetstagarorganisationen. Då kommer det att finnas en rättslig grund för att vidta stridsåtgärder ifall arbetsgivaren bryter mot sina skyldigheter. Slutligen kräver de rödgröna att det utstationerade företaget måste ha en representant i Sverige, med vilken facket skall kunna förhandla.<sup>17</sup> Beträffande

16 Prop. 2009/10:48, s 6, 34ff

17 Motion 2009/10:A9.

detta sistnämnda krav återkommer jag vid redogörelsen för implementeringen av tjänstedirektivet.

Ovan sammanfattades EU-domstolens utslag i tre punkter. I vad mån har regeringen rättat sig efter dessa? Svaret på frågan är att följsamheten varit stor. EU-domstolen och Laval har hävdad att fackliga stridsåtgärder endast får tillgripas för att understödja krav på minimilön och andra minimivillkor i enlighet med utstationeringsdirektivets hårda kärna. Denna ståndpunkt slås nu fast i lag. Vidare hävdade EU-domstolen och Laval att Lex Britannia innebär diskriminering på grund av nationalitet. Även på denna punkt fogar sig regeringen. I sina viktigaste delar avskaffas Lex Britannia. Facket får inte vidta stridsåtgärder om den utstationerande arbetsgivaren visar att han/hon betalar lön enligt minimivillkoren i det centrala kollektivavtalet (bevisregeln). En viktig punkt i EU-domstolens dom var betonandet av kravet på förutsägbarhet. Regeringen har sökt tillgodose även denna synpunkt. Dels skall stridsåtgärder vara tillåtna blott för att stödja villkoren i ett *centralt kollektivavtal*. Ett utstationerande företag skall således inte, som skedde i Vaxholm, tvingas till lokala förhandlingar för att få löner och andra villkor fastställda. Dels får facket inte bortse från innehållet i ett utländskt avtal – jämför EU-domstolens formulering ”oavsett innehållet i dessa avtal”. I stället införs den nyss omtalade bevisregeln. Till yttermera visso skall det införas en förpliktelse för de fackliga organisationerna att lämna in till Arbetsmiljöverket, som fortsatt skall vara förbindelsekontor enligt utstationeringsdirektivet, sådana kollektivavtalsvillkor som de kan komma att kräva med stöd av stridsåtgärder.<sup>18</sup>

Sammanfattningsvis företer regeringens förslag tydliga drag av att ”vara bäst i klassen”. Att implementera EU-domstolens dom är den överordnade uppgiften. Regeringen framställer detta som ett rättsligt problem. Vad som är EU-rätt fastställs ytterst av EU-domstolen och dennas beslut skall verkställas. För den rödgröna oppositionen framstår frågan om Lavaldomen mer som ett politiskt problem. Man anser att det finns ett nationellt handlingsutrymme som regeringen väljer att inte utnyttja. Det är således regeringens politiska beslut som de rödgröna kritiserar. Men till syvende och sist blir frågan om implementeringen av EU-domstolens dom även för de rödgröna en juridisk fråga. Striden med de borgerliga gäller hur innebörden i EU-rätten skall tolkas, inte principen om EU-rättens företräde.

Frågan om den svenska implementeringen av EU:s tjänstedirektiv rörde delvis arbetsrätten och motsättningen var här ungefär densamma som när det gällde ändring av lagstiftningen till följd av Lavaldomen. Utrymmet för denna artikel tillåter inte att jag går närmare in på det svenska genomförandet av tjänstedirektivet. Dock skall nämnas att striden mellan de borgerliga och de rödgröna främst gällde frågan om utländska företag som utstationerar utländska arbetstagare i Sverige måste ha en ”representant” i vårt land med vilken facket kan bedriva förhandlingar. De borgerliga ansåg att ett sådant arrangemang knappast var förenligt med EU-rätten. De rödgröna menade att utan en representant skulle förhandlingsrätten bli en chimär men undvek frågan om kravet på en representant var förenligt med EU-rätten.<sup>19</sup>

---

18 Prop. 2009/10:48, s. 46ff.

19 Prop. 2008/09:187, 2009/10 NU6. Beträffande den fortsatta behandlingen av frågan om en representant (”kontaktperson”) se Ds 2011:22.

#### 4. EU och rättsstaten i Sverige

Striden mellan den borgerliga regeringen och den rödgröna oppositionen har gällt frågan om hur långt begränsningarna av rätten till fackliga stridsåtgärder måste gå för att tillfredsställa EU-rättens bestämmelser om den fria rörligheten. Vem har då rätt när det gäller tolkningen av EU-rätten? Frågan kan tillspetsat även uttryckas sålunda: skulle EU-domstolen i ett konkret rättsfall acceptera den rödgröna oppositionens mer fackföreningsvänliga hållning? Det rimliga svaret på denna fråga är: det vet vi inte. Och detta är en viktig poäng i sammanhanget. Lavaldomen kom som en överraskning för många och framtida överraskningar kan inte uteslutas. Detta innebär att det råder ett tillstånd av rättsosäkerhet.

Rättsosäkerheten belyses av det faktum att spännvidden i den svenska debatten till och med är större än den mellan regering och opposition. Sålunda hävdar Svenskt Näringsliv, med stöd av juridiska fakultetsstyrelsen i Lund, att EU-rätten förbjuder *varje* stridsåtgärd mot ett utstationerande företag i syfte att förmå detta att teckna ett svenskt kollektivavtal – även om de fackliga kraven bara innebär minimivillkor enligt utstationeringsdirektivet. Motiveringen är följande. Enligt svensk rätt medför ett kollektivavtal olika rättigheter för den avtalslutande fackliga organisationen, t.ex. enligt medbestämmandelagen med dess regler om primär förhandlingsrätt, lagen om anställningsskydd och förtroendemannalagen. Dessa rättigheter för facket går långt utöver den hårda kärnan i utstationeringsdirektivet.<sup>20</sup> Det är svårt att komma ifrån slutsatsen att, med tillämpning av Lavaldomens logik, Svenskt Näringsliv på denna punkt har rätt. Hur EU-domstolen skulle döma, om problemet ställdes på sin spets, är en annan fråga. Logik är en sak, politik ofta en annan.

I den andra änden av åsiktsspektrumet finner vi den danska lösningen, som beröms av den rödgröna oppositionen i Sverige. Även i Danmark har man utrett och lagstiftat om konsekvenserna av Lavaldomen. Den paragraf som införts är mycket intressant om man jämför med den svenska regeringens förslag och förtjänar att citeras:

För att säkerställa att utstationerade arbetstagare har rätt till lön som svarar mot vad danska arbetsgivare är förpliktade att betala för utförande av motsvarande arbete, är det, med förbehåll för vad som sägs i andra stycket, tillåtet att vidta stridsåtgärder mot utländska tjänsteutövare på samma sätt som mot danska arbetsgivare till stöd för kollektivavtal.

En stridsåtgärd enligt första stycket får inte vidtas om inte den utländska tjänsteutövaren har fått information om bestämmelserna i de kollektivavtal som ingås av de mest representativa arbetsmarknadsparterna i Danmark och som gäller över hela landet. Av dessa kollektivavtal ska det med tillräcklig klarhet framgå vilken lön som ska betalas enligt kollektivavtalen.<sup>21</sup>

20 2009/10: AU5, s. 33. Reinhold Fahlbeck, som skrivit remissvaret från juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, utvecklar tankegången närmare i en artikel i Lag och avtal 2009 nr 6, "Utstationeringsavtal i stället för kollektivavtal".

21 SOU 2008:123, s. 235. Det andra stycket i den danska paragrafen lyder: "En stridsåtgärd enligt första stycket får inte vidtas om inte den utländska tjänsteutövaren har fått information om bestämmelserna i de kollektivavtal som ingås av de mest representativa arbetsmarknadsparterna i Danmark och som gäller över hela landet. Av dessa kollektivavtal ska det med tillräcklig klarhet framgå vilken lön som skall betalas enligt kollektivavtalen."

Åtminstone två påpekanden bör göras beträffande ovanstående lagtext. Dels skall de fackliga organisationerna ha samma rätt att tillgripa stridsåtgärder mot utländska arbetsgivare som de har gentemot de inhemska arbetsgivarna. Det sägs ingenting om att facket blott får ställa minimikrav. Dels tillgodoser texten den del av EU-domstolens dom som handlar om rättssäkerhetskravet. Det måste finnas centrala avtal som ”med tillräcklig klarhet” anger gällande villkor.

För att fortsätta jämförelsen med Danmark kan man vidare notera att detta land inte har någon motsvarighet till *Lex Britannia*. Där är det nämligen generellt tillåtet att undantränga redan befintliga kollektivavtal, både inhemska och ett utländska. Någon diskrimineringssituation kan således inte uppstå. Den Stråthska utredningen berörde detta förhållande men menade att ett införande av den danska ordningen härvidlag skulle utgöra ett alltför stort ingrepp i den svenska arbetsrättsliga modellen.<sup>22</sup>

Kommer den danska lösningen att hålla inför EU-domstolen? Något mål hos EU-domstolen har, mig veterligt, inte öppnats. I detta sammanhang är ett par synpunkter från de intervjuade av intresse. På min fråga varför man i Sverige inte gått in för den danska lösningen svarade Österberg omedelbart och utan tvekan: de svenska arbetsgivarna godtar inte, i motsats till sina danska kolleger, den lösning som man valt i Danmark. Brink hävdade att det inte kommer att bli några mål i EU-domstolen rörande den danska ordningen helt enkelt därför att de danska arbetsgivarna står bakom den lagstiftning man genomfört i Danmark. Hon menade att den danska arbetsgivarförbundet inte skulle ekonomiskt understödja ett företag som ville föra en tvist om den danska lagstiftningen inför EU-domstolen.<sup>23</sup>

De uppgifter som de två intervjuade bär trovärdighetens prägel. Vare härmed hur som helst, kvar står en grundläggande rättsosäkerhet. Vi vet inte hur EU-domstolen kommer att ställa sig i eventuella framtida mål rörande rätten till fackliga stridsåtgärder.

Frågan om den bristande rättssäkerheten ställs i blyxtbelysning genom Arbetsdomstolens slutliga dom i Laval-målet. Den konstaterade att EU-domstolen i sitt förhandsbesked sagt att stridsåtgärderna mot Laval strider mot EU-rätten. Detta besked hade båda parter accepterat. Arbetsdomstolen gav sig inte in på några resonemang om huruvida EU-domstolens dom var korrekt utan behandlade främst skadeståndsprövet. Detta spörsmål avgjorde den så att de fackliga organisationerna dömdes att betala Laval 550 000 kronor i skadestånd. Dessutom skulle dessa bestrida Lavals rättegångskostnader, vilka uppgick till drygt två miljoner kronor.

De fackliga organisationerna hade brutit mot EU-rätten i två avseenden. Dels hade de vidtagit stridsåtgärder till stöd för krav som gick längre än vad utstationeringsdirektivet tillät. Dels hade de begärt att Laval skulle teckna kollektivavtal med Byggnads trots att bolaget var bundet av lettiska avtal. På grund av dessa brott mot EU-rätten skulle de fackliga organisationerna utge skadestånd.

Det skulle i detta sammanhang föra alldeles för långt att analysera Arbetsdomstolens ingående skadeståndsrättsliga resonemang. Jag skall i stället koncentrera mig på rättssäkerhetsfrågorna. Kärnfrågan här är: borde de fackliga organisationerna ha in-

---

22 Ibidem, s 193, 234ff, 300.

23 Uppgifter lämnade vid intervju med Sven-Erik Österberg respektive Josefin Brink.

sett att deras agerande stod i strid med EU-rätten? Först skall redogöras för fackets argument och sedan för Arbetsdomstolens ställningstagande till dessa.

De fackliga organisationerna hävdade att stridsåtgärderna inte stod i strid med gällande svensk rätt. Vidare betonade de att de omöjligen kunde ha förutsett utgången i målet i EU-domstolen. Bl.a. anfördes att Arbetsdomstolen i sitt interimistiska beslut 2004 sagt att bolaget inte hade påvisat ”sannolika skäl” för att konfliktåtgärderna stod i strid med EU-rätten. Svårigheten att förutse hur EU-domstolen skulle ställa sig framgick också av att generaladvokat Paolo Mengozzi i sitt utlåtande hävdade att det inte förelåg hinder mot att svenska fackföreningar vidtog stridsåtgärder för att få till stånd ett svenskt kollektivavtal trots att detta skulle undantränga ett lettiskt kollektivavtal.

Arbetsdomstolen höll med om att de aktuella stridsåtgärderna inte stod i strid mot tillämpliga nationella regler. De utgjorde emellertid klara överträdelser av EU-rätten. Stridsåtgärderna pågick under förhållandevis lång tid och avslutades inte förrän entreprenaduppdragen upphört och de utstationerade arbetarna lämnat landet. Samtidigt var det uppenbart, medgav Arbetsdomstolen, att rättsläget inte blev klarlagt förrän i och med EU-domstolens dom. Men trots detta ansåg Arbetsdomstolen att de fackliga organisationerna borde ha övervägt om stridsåtgärderna verkligen var förenliga med EU-rätten. Särskilt framhöll Arbetsdomstolen att bolaget i sina fredspliktinvändningar utförligt redovisat grunderna för sin inställning att de fackliga aktionerna var otillåtna enligt EU-rätten. Invändningarna kunde inte ansetts ha framförts i god tro, utan hade tvärtom varit välgrundade.<sup>24</sup> Man kan här undra över logiken i Arbetsdomstolens resonemang. Det var ju just om frågan huruvida Lavals invändningar var i överensstämmelse med EU-rätten som den rättsliga striden stod. Skulle de fackliga organisationerna då på förhand böjt sig för bolagets argumentation?

Arbetsdomstolen tog också upp det av de fackliga organisationerna åberopade förhållandet att den 2004 sagt att bolaget inte visat att det fanns ”sannolika skäl” för att stridsåtgärderna stod i strid med EU-rätten. Svaret på fackets resonemang var följande. ”Arbetsdomstolens interimistiska beslut innebar emellertid inte att Arbetsdomstolen med någon hög grad av säkerhet uttalade sig i fråga om stridsåtgärdernas tillåtlighet. Det bör därför inte tillmätas någon betydelse i detta sammanhang.”<sup>25</sup> Även här undrar man över logiken i argumentationen. Kan inte just det faktum att Arbetsdomstolen inte kunde ta ställning ”med någon hög grad av säkerhet” utgöra ett skäl för att den fackliga sidan inte kunde veta att deras stridsåtgärder stod i strid med EU-rätten?

Redan en snabb genomläsning av Arbetsdomstolens dom visar att frågan om rättsäkerheten är brännande i detta mål. Detta belyses vidare av det faktum att Arbetsdomstolens ledamöter inte var eniga. Tre av de sju ledamöterna anförde nämligen avvikande mening. Bland dessa fanns, föga överraskande, den ledamot som kom från LO. Men även två av ämbetsmannadomarna reserverade sig beträffande skadeståndet mot majoritetens uppfattning.

24 Arbetsdomstolens dom nr 89/09. Mål nr A 268/04, s 55ff.

25 Ibidem, s 55f.

En av ämbetsmannadomarna ansåg att något skadestånd inte skulle utdömas. Han motiverade sin ståndpunkt med rättssäkerhetsargument. Det var uppenbart att rättsläget inte blev klarlagt förrän i och med EU-domstolens dom. Staten hade t.o.m. infört uttryckliga lagstadganden (*Lex Britannia*) som direkt syftade till att tillåta sådana fördragsstridiga stridsåtgärder som förekommit i Vaxholm. Vidare hade nu staten initierat lagändringar för att bota påvisade brister i den svenska lagstiftningen. I detta resonemang instämde ledamoten från LO. En annan ämbetsmannadomare gick inte så långt som sin kollega men yrkade på ett lägre skadestånd. Beträffande rättegångskostnaderna instämde båda ämbetsmannadomarna med majoriteten, medan ledamoten från LO ansåg att vardera parten skulle bära sin kostnad.

I detta sammanhang skulle jag vilja lyfta fram en omständighet som inte berördes av de tre skiljaktiga ledamöterna i Arbetsdomstolen men som utgör ytterligare ett argument för ståndpunkten att EU-rätten var oklar före EU-domstolens dom i Laval-målet. Själva det faktum att Arbetsdomstolen begärde förhandsbesked visar väl att innebörden av EU-rätten var oklar. Om Arbetsdomstolen hade ansett att svaren på de frågor den ställde var uppenbara, hade den inte behövt fråga EU-domstolen (jämför den s.k. *acte clair*-principen).<sup>26</sup>

Arbetsdomstolens dom i skadestandsfrågan bär tydliga drag av en strävan att vara ”bäst i klassen”. EU-rätten skall lojalt tillämpas och därför skall skadestånd utdömas trots att man medger att stridsåtgärderna inte stod i strid med svensk lag och att EU-rättens innebörd var oklar före Laval domen. Vi ser här ett exempel på det intressanta förhållandet att olika rättssäkerhetskrav kan stå i motsättning till varandra. Det kan sägas vara ett rättssäkerhetskrav inom EU att EU-domstolens domar lojalt tillämpas av alla medlemsstater så att osäkerhet om rättsläget undviks. Men samtidigt måste inhemska aktörer kunna lita på att det egna landets regler gäller.

Problemet med den bristande rättssäkerheten kan sättas in i ett större sammanhang, nämligen förhållandet mellan rättssäkerhet och maktindelning. EU utgör som bekant en politisk ordning där en vertikal maktindelning råder; makten är delad mellan EU:s och medlemsstaternas institutioner. Under de senaste 20 åren har man i vetenskaplig och politisk debatt ofta tagit för givet att de två storheterna maktindelning och rättssäkerhet befrämjar varandra. Men kraven på maktindelning och på rättssäkerhet bör analytiskt skiljas åt. Det måste få bli en empirisk fråga att se hur maktindelning och rättssäkerhet förhåller sig till varandra i olika institutionella sammanhang.<sup>27</sup> Den vertikala maktindelningen inom EU skapar osäkerhet om rättsläget. Är det medlemsstaternas eller EU:s rätt som gäller? Avvägningen mellan ”gemenskap” och ”autonomi” är inte självklar. Enligt ett traditionellt synsätt skulle Arbetsdomstolens dom i skadestandsfrågan kunna betecknas som ett rättsövergrepp. De fackliga organisationerna bröt ju inte mot svensk lag. Men utvecklingen efter Sveriges anslutning till EU har förändrat läget: den vertikala maktindelningen har lett till minskad rättssäkerhet.

---

26 Beträffande *acte clair*-principen se Bernitz/ Kjellgren 2010, s 180ff.

27 För tanken att maktindelning i vissa lägen kan motverka rättssäkerheten se Gustavsson 2009.

## 5. Varför tog partierna ställning som de gjorde?

Så långt den beskrivande delen av uppsatsen. Beträffande det förklarande avsnittet vänder jag mig till den rationalistiska partiforskningen för att finna ett användbart analysredskap. Inom denna forskning skiljer man mellan sakmässiga motiv och strategiska motiv ("ideologi och strategi"). Sakinnehållet i ett förslag är naturligtvis av betydelse för ett partis ställningstagande. Men därtill kommer strategiska överväganden. Partier tänkes agera på tre arenor: den parlamentariska, den partiinterna och väljararenan. De kalkylerar med hur de skall bygga allianser inom parlamentet, hur de skall trygga den inre sammanhållningen inom partiet och hur de skall vinna röster bland de röstberättigade.<sup>28</sup> Numera bör man utöka de nämnda arenorna med ytterligare en: EU-arenan.

Beträffande materialet kan framhållas att jag intervjuat fyra riksdagsledamöter, två från vardera den borgerliga alliansen och den rödgröna oppositionen.

Hur skall man då förklara de svenska partiernas ställningstaganden med anledning av Lavaldomen? Jag tar först upp de sakmässiga faktorerna. Visserligen förklarade den dåvarande arbetsmarknadsministern Sven Otto Littorin omedelbart efter domen att han beklagade denna. Men om man ser till de borgerliga partiernas tidigare hållning när det gäller rätten till fackliga stridsåtgärder frapperas man av överensstämmelsen mellan de krav de borgerliga framfört och innehållet i EU-domstolens dom. På ett generellt plan kan man säga att denna infört en proportionalitetsprincip när det gäller konflikträtten. Just detta har man år ut och år in begärt på borgerligt håll. På en mer konkret nivå kan man också iaktta likheter. De borgerliga var redan vid tillkomsten av Lex Britannia motståndare till denna lag. Vidare hävdade de i debatten under och efter Vaxholmskonflikten att facket borde ha nöjt sig med att kräva minimilöner. Det är således svårt att undgå intrycket att de borgerliga måste vara nöjda med sakinnehållet i Lavaldomen. Indirekt framkommer detta också vid min intervju med Anna König Jerlmyr, moderaternas talesperson i arbetsmarknadsutskottet när det gäller Lavalfrågan. Efter att liksom Littorin ha beklagat att EU-domstolens dom kom hävdade hon att den svenska riksdagens "implementering" av domen ändå till slut blev bra. Dessutom talar allt för att den borgerliga alliansregeringen är enig om denna bedömning. En nyansskillnad kan dock urskiljas när det gäller centerpartiets hållning. Vid min intervju med Annika Qarlsso(c) framhöll hon att hon välkomnade Lavaldomen och betonade att hon till skillnad från moderaterna sade detta rätt ut. Den uppfattning som Qarlsso(c) deklarerade ligger i linje med den bild som tonar fram i den allmänna debatten; centerpartiet förefaller vilja gå längre än moderaterna när det gäller att förändra arbetsrätten.

Hur ligger det då till med de sakmässiga faktorerna när det gäller socialdemokraterna? Det råder knappast något tvivel om att detta parti tycker genuint illa om Lavaldomen och de borgerligas sätt att implementera den. Härvidlag har man otvetydigt stöd av miljöpartiet och vänsterpartiet. I den rödgröna motionen riktas skarp kritik mot själva domen. Vidare hävdar man till och med att de borgerliga gått längre än EU-domstolen när det gäller att inskränka rätten till fackliga stridsåtgärder. Vad som sker är en allvarlig begränsning av fackets möjligheter att tillgripa stridsåtgärder för att för-

28 Sjöblom 1968. Lewin 2002.

hindra social dumpning och därmed hotas hela den svenska modellen på arbetsmarknaden. Grundinställningen hos de rödgröna är att svenska och utländska företagare samt svenska och utländska arbetstagare skall behandlas lika. Det finns ingen anledning att betvivla uppriktigheten i denna ständigt upprepade ståndpunkt.

Jag går nu över till de strategiska faktorerna och börjar med den parlamentariska. Om denna kan jag fatta mig kort. Det tycks inte ha varit några större svårigheter för de borgerliga respektive de rödgröna att komma överens internt. De nyansskillnader man kan iaktta i den allmänna debatten mellan de olika borgerliga partierna när det gäller arbetsrätten (t.ex. beträffande LAS) tycks inte gälla hur man skall implementera EU-domens begränsningar av rätten att vidta fackliga stridsåtgärder. Det förefaller inte heller ha varit besvärligt för de rödgröna att skriva ihop sig beträffande denna fråga. Visserligen hade vänsterpartiet tidigare velat gå längre än socialdemokraterna och krävt ett socialt protokoll som villkor för att Lissabonfördraget skulle ratificeras. Men denna fråga var delvis överspelad våren 2010. Ratificeringen av fördraget skedde redan hösten 2009. Enigheten inom blocken framgår mer eller mindre tydligt i alla de intervjuer jag företagit. Den stora parlamentariska klyftan i denna fråga går mellan de borgerliga å ena sidan och socialdemokrater, vänsterpartister och miljöpartister å den andra. Så långt faller behandlingen av Lavaldomen in i den allmänt förhärskande bilden av blockpolitiken i Sverige.

Inte heller tycks ställningstagandet till Lavaldomen allvarligt ha hotat den interna enigheten inom något parti. När moderaterna gjorde en omsvängning beträffande arbetsrätten 2005 förelåg visserligen en viss oenighet inom partiet. Men just de som ställde sig tveksamma till förändringen har ju fått sina önskemål tillfredsställda genom EU-domstolens dom.

Beträffande synen på väljaropinionen framkom intressanta uppgifter vid intervjuerna. Frågan var ju högaktuell med tanke på att en valrörelse ägde rum i Sverige hösten 2010. Ingen av de tillfrågade ansåg att frågan om Lavallagen skulle spela någon mer framträdande roll i valrörelsen. Sven-Erik Österberg menade att engagemanget i Lavallfrågan förvisso finns i vissa men långt ifrån i alla fackförbund inom LO. Framför allt Byggnads och Elektrikerna känner sig starkt berörda medan andra fackförbund är mer svala i sin inställning. Han menade vidare att TCO:s ledning, men knappast dess breda medlemsskara, insåg Lavaldomens principiella betydelse.

Österberg talade alltså om olika gruppers inställning i sakfrågan. Anna König Jerlmyr och Josefin Brink drev en delvis annan tankelinje. Trots starkt divergerande inställning i sakfrågan hävdade båda bestämt att frågan skulle komma att spela en underordnad roll i valrörelsen. De menade helt enkelt att det var för svårt att begripliggöra den krångliga juridiska materian för väljarna. Till och med riksdagsledamöter hade svårt att sätta sig in i innebörden av olika lagparagrafer.

Normativt är König Jerlmyrs och Brinks resonemang naturligtvis oroande ur ett demokratiperspektiv. Ett vanligt argument, framför allt från vänsterpartier i Sverige och internationellt, är som bekant att det är principiellt betänkligt att organ som icke är demokratiskt valda fattar politiska *beslut*. En kompletterande synpunkt anmäler sig om man begrundar de båda riksdagsledamöternas sätt att resonera: den demokratiska *debatten* blir lidande av en juridifiering. Väljarna har svårt att sätta sig in i problemen om diskussionen gäller tolkningen av olika paragrafer i stället för själva sakfrågan.



Men tillbaka till förklaringsfrågan. Redan en hastig blick på den svenska valrörelsen hösten 2010 visar att de intervjuade blivit sannspådda. Men en sak är att Lavalfrågan faktiskt spelat en undanskymd roll i valrörelsen. En annan sak är orsaken till detta förhållande. Att de av de intervjuade uppgivna motiven haft viss betydelse förefaller sannolikt. Lagstiftningen är tekniskt komplicerad och engagemanget i frågan skiftar säkert mellan olika fackliga organisationer. Men ytterligare en förklaringsfaktor bör diskuteras i detta sammanhang. Lavalfrågan rör Sveriges förhållande till EU. Och EU-frågor i allmänhet lyste med sin frånvaro i valrörelsen 2010. De för vårt land viktiga spörsmålen om vilken politik Sverige skall föra på EU-nivå och var gränserna går mellan EU:s befogenheter och medlemsstaternas diskuterades knappast i valrörelsen. Behandlingen av Lavalfrågan faller väl in i detta mönster.

Den sistnämnda synpunkten leder naturligt över till frågan om förhållandena på EU-arenan. Redan tidigt sökte och lyckades i stor utsträckning de svenska ”japartierna”, dvs. de fyra borgerliga partierna samt socialdemokraterna, att bli ”bäst i klassen” när det gällde att implementera EU-rätten. Man anknöt till den svenska rättsstatstraditionen: lagar skall lydask och nu gäller det att tillämpa EU-rätten. Detta förhållande har rätt både under borgerliga och socialdemokratiska regeringar. Det är tydligt att den borgerliga alliansregeringen fullföljer denna traditionella svenska linje. Den lagstiftning regeringen genomdrivit följer i alla väsentliga punkter EU-domstolens dom. Men, och det är viktigt att påpeka, socialdemokraterna intar i princip samma hållning. De bestrider visserligen att EU- domen nödvändiggör alla delförslagen i propositionen. Men principiellt erkänner de EU-rättens företrädare. De rödgröna kräver en ny utredning, men ”inom EU-rättens ramar”. Det är inte om EU-rättens företrädare, utan om vilket innehåll EU-rättens skall anses ha, som striden mellan blocken står.

Mot bakgrunden av den ovan gjorda genomgången av de olika förklaringsfaktorerna skulle jag vilja förklara de svenska politiska partiernas ställningstaganden på följande sätt. Två faktorer är centrala: de sakmässiga motiven samt hänsynen till förhållandena på EU-arenan. För de borgerliga sammanfaller dessa två typer av motiv. De gillar innehållet i EU- domen och genom att troget implementera denna fortsätter man att vara ”bäst i klassen”. För socialdemokraterna strider däremot de två typerna av motiv mot varandra. Socialdemokraterna ogillar innehållet i EU- domen; därom kan knappast någon tvekan råda. Men samtidigt vill man vara lojal mot EU.

Avslöjande i detta sammanhang är Sven-Erik Österbergs svar på följande fråga: varför gick inte socialdemokraterna på vänsterpartiets linje hösten 2009 och krävde ett socialt protokoll inom EU som villkor för att ratificera Lissabonfördraget? Österberg svarade att man inte ville skapa intrycket att de svenska socialdemokraterna var emot samarbetet inom EU. Samtidigt sade han att det fanns andra vägar att gå än den som vänsterpartiet anvisade. I stället för konfrontation kunde man samarbeta med olika grupper ute i Europa som var kritiska mot Lavaldomen, något som de borgerliga inte hade brytt sig om att göra. Fångad i korstrycket mellan oviljan mot innehållet i Lavaldomen och viljan att samarbeta inom EU väljer socialdemokraterna det senare. Med andra ord kan man säga att ja-koalitionen från 1994 består. Inte bara de borgerliga utan även socialdemokraterna sätter när det kniper EU-samarbetet högst. Trots den utåt dominerande bilden av blockpolitik förefinns det i praktiken en samlingsre-

gering när det gäller inställningen till EU. Typisk är den nästan totala tystnaden rörande EU-frågor i den svenska valrörelsen 2010.

Ja-koalitionen består således. Men striden gäller naturligtvis inte längre om Sverige skall vara medlem av EU eller inte. Den kampen vann ja-sidan vid folkomröstningen den 13 november 1994 då cirka 52 procent röstade ja. Vad ja-sidan är ense om är att, när saken ställs på sin spets, lojaliteten mot EU-rätten segrar. Och i ja-sidan ingår numera i praktiken även Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Båda dessa partier undertecknade den rödgröna motionen om Lavallagen. Utanför står nu endast Sverigedemokraterna som i samband med grundlagsändringarna hösten 2010 krävde att Sverige skall utträda ur EU.

Däremot finns en motsättning inom ja-koalitionen när det gäller synen på hur innebörden i EU-rätten fastställs. De borgerliga respektive de rödgröna placerar sig olika på den skala som presenterades i början på denna uppsats. Hos de borgerliga finner man mer av synsättet att EU-domstolens dom utgör det juridiskt, objektivt riktiga innehållet i EU-rätten. De rödgröna ser däremot EU-rättens innebörd som resultatet av en ständig maktkamp som i grunden är politisk. I så måtto är inställningen till EU-rätten fortfarande en höger-vänsterfråga.

Det kan vara av intresse att relatera resultaten av denna undersökning av de svenska partiernas ställningstaganden till forskningen om hur europeiska partier tar ställning till europeiseringen, dvs. EU:s inverkan på medlemsstaternas politik. Inom denna forskning har man talat om "the sleeping giant". Härmed menas att det finns en stor EU-kritisk opinion i många länder. Det borde vara frestande för policyentreprenörer i oppositionspartier att mobilisera denna opinion. Samtidigt har forskningen visat att det är svårt för mainstreampartier (såsom socialdemokrater och kristdemokrater) att utnyttja den potential som EU-kritiska väljare skulle kunna vara. Dessa partier har nämligen förordat EU-anslutningen av sina respektive länder och sedan lojalt stött och implementerat de olika EU-organens beslut. Vidare skulle en aktivering av den EU-kritiska opinionen kunna innebära en splittring av flera mainstreampartier. Däremot kan förväntas att partier på höger- och vänsterflyglarna kommer att inta en EU-kritisk hållning.<sup>29</sup>

Det kan konstateras att de svenska partiernas ställningstaganden till lagstiftningen med anledning av Lavaldomen stämmer väl med det ovan beskrivna mönstret. Alla de traditionella japartierna (de borgerliga plus socialdemokraterna) går till syvende och sidst med på att den svenska lagstiftningen måste anpassas till EU-rätten, även om oenighet finns om hur långt denna anpassning måste gå. Däremot vägrar de högerextrema nykomlingarna i riksdagen efter valet 2010, Sverigedemokraterna, att godta de vilande förslagen till grundlagsändring med hänvisning till att den ändrade regeringsformen kommer att innehålla en paragraf (RF 1:10) om att Sverige är medlem i EU. I stället borde Sverige omedelbart ansöka om utträde ur EU.<sup>30</sup>

Med tanke på den bild som tonar fram i forskningen ligger det nära till hands att vända på tankegången i hypotesen om "the sleeping giant". Just *därför* att det finns en

---

29 Eijk/Fraklin 2004. De Vries 2007 och 2010.

30 Reservation av Jonas Åkerberg (SD) i 2010/11: KU4.

stark EU-kritisk opinion inom många EU-länder vill mainstreampartierna inte väcka den björn som sover utan hålla EU-frågorna borta från striden mellan partierna.

Föreliggande uppsats har ingen normativ ansats. Däremot kan en jämförelse med ett normativt ställningstagande i den europeiska forskningen om EU ge en starkare relief åt de svenska partiernas hållning. Jag tänker på den framstående statsvetaren Fritz Scharpfs rekommendation. Denne hävdar att det existerar en asymmetri mellan den negativa och positiva integrationen inom EU. Genomförandet av den fria rörligheten för varor, tjänster, arbete och kapital har till stora delar varit framgångsrikt. Den fria rörligheten hotar i sin tur integriteten hos de olika nationella systemen för välfärd. EU har inte kunnat kompensera denna utveckling genom en positiv integration, dvs. en välfärdspolitik på EU-nivå.

Scharpf sätter in EU-domstolens dom i Lavalmålet och andra liknande mål i ovan nämnda perspektiv. Dessa domar hotar den svenska arbetsmarknadsmodellen. Därför borde Sverige lämna in till Europeiska rådet en motiverad vägran att tillämpa EU-domstolens dom i Lavalmålet. Rådet skulle sedan med kvalificerad majoritet ta ställning till Sveriges ståndpunkt. På det sättet skulle frågan om förhållandet mellan den fria rörligheten och rätten till fackliga stridsåtgärder föras från juristerna i EU-domstolen till politikerna i Europeiska rådet. Avvägningen mellan ”community” och ”autonomy”, dvs. en politisk fråga, skulle således avgöras av ett politiskt organ.<sup>31</sup>

Redan en snabb blick på de svenska partiernas ställningstaganden visar hur fjärran de alla står från att följa Scharpfs råd. Detta har knappast berörts i den svenska debatten. Möjligen kan sägas att vänsterpartiets krav på en juridiskt bindande garanti för rätten till fackliga stridsåtgärder företer en viss likhet med Scharpfs linje. Mig veterligt har inget annat medlemsland på allvar övervägt hans förslag. Även på denna punkt stämmer den svenska bilden överens med den allmäneuropeiska.

31 Scharpf 2010, s 17, 346f, 385f. Intervju med Fritz Scharpf i LO-Tidningen 28/3 2008. I någon mån finns faktiskt en förebild till Scharpfs förslag i EU-rätten. Beträffande svår gränsöverskridande brottslighet har EU genom Lissabonfördraget tilldelats normgivningsmakt. Här finns dock en ”nödbroms”. Om en medlemsstat anser att ett utkast till direktiv negativt påverkar dess straffrättsliga system får den begära att utkastet överlämnas till Europeiska rådet. Artikel 83 stycke 3 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Motsvarande bestämmelser finns beträffande viss sociallagstiftning. Artikel 48 och 83 stycke 3 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

## Referenser

### Intervjuer

- Josefin Brink(v) 6/8 2010.  
 Anna König Jerlmyr(m) 11/8 2010.  
 Anna Qarlsson(c) 10/11 2010.  
 Sven-Erik Österberg(s) 27/4 2010.

### Tryckt material

- Arbetsdomstolens dom C-341/05 (Lavalmälet).  
 Algotsson, Karl-Göran, 2008. *Grundläggande rättigheter eller handelsbinder? Den svenska debatten om EU, föreningsfriheten och rätten till fackliga stridsåtgärder*. Uppsala: Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 174.  
 Bernitz, Ulf och Anders Kjellgren, 2010. *Europarättens grunder*, fjärde upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.  
 Börzel, Tanja, Tobias Hofmann, Diana Panke & Carina Sprunk, 2010. "Obstinate and Inefficient: Why Member States Do Not Comply With European Law", *Comparative Political Studies* 43(11), 1363-1390.  
 Eijk, Cees van der & Mark N. Franklin, 2004. "Potential for contestation on European matters at national elections in Europe", s 32-50 i Marks, Gary & Steenbergen, Marco, *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.  
 EU-domstolens domar i Lavalmälet(C-341/05), Vikingmälet(C-438/05), Rüffertmälet(C-346/06) samt Luxemburgmälet(C-319/06).  
 Fahlbeck, Reinhold, 2009. "Utstationeringsavtal i stället för kollektivavtal" i *Lag och avtal* 2009, nr 6.  
*Festskrift till Per Ole Träskman*, 2011. Stockholm: Norstedts Juridik.  
 Gustavsson, Sverker, 2009. "Reformismens fortsatta möjlighet" s 13-36 i Boa Ruthström red., *Spaning Europa*. Stockholm: Premiss förlag.  
 Heckscher, Sten, 2011. "Finns det någon europeisk rätt?" s 229-237 i *Festskrift till Per Ole Träskman*.  
 Intervju med Pernilla Lindh i *SEKO-tidningen* 31. 8. 2008.  
 Intervju med Fritz Scharpf i *LO-Tidningen* 28. 3. 2008.  
 Lewin, Leif, 2002. *Ideologi och strategi. Svensk politik under 130 år*, femte upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.  
 Marks, Gary & Marco R. Steenberger, 2004. *European Integration and Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.  
 Nicolaides, Phedon/Anne-Marie Suren, 2007. "The Rule of Law in the EU: What the Numbers Say" (*EIPASCOPE 2007/1*).  
 Riksdagstrycket.  
 Scharpf, Fritz, 2010. *Community and Autonomy. Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe*. Publication Series of the Max Planck Institute for the Study of Societies. Frankfurt/New York: Campus Verlag.  
 Sjöblom, Gunnar, 1968. *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur.  
 SOU 2008:123. *Förslag till åtgärder med anledning av Laval domen*.  
 Tallberg, Jonas, 1998. "Bäst i klassen: Sverige och efterlevnaden av EG:s regelverk", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1998 nr 4, s. 369-389.

- De Vries, Catherine, 2007. "Sleeping Giant: Fact or Fairytale? : How European Integration Affects National Elections", *European Union Politics* 2007 8:363.
- De Vries, Catherine E., 2010. "EU Issue Voting: Asset or Liability?: How European Integration Affects Parties' Electoral Fortunes", *European Union Politics*, 11:89.