

# Facket och EU – *så funkar det*

av Kerstin Ahlberg och Margareta Edling

Andra upplagan



© Författarna och LO, TCO och Saco 2019

Andra upplagan

Text: Kerstin Ahlberg och Margareta Edling

Foto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Produktion och tryck: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-566-3409-3

LO 19.06 1 000

# Innehåll

Förord	7
Facket och EU – så funkar det	9
1. Så fungerar EU	12
<i>Medlemsstaterna och EU</i>	12
<i>Betydelsefulla institutioner – vem gör vad?</i>	13
Europeiska kommissionen	14
Ministerrådet	15
Europaparlamentet	16
Europeiska rådet	16
EU-domstolen	18
Europeiska centralbanken	18
Revisionsrätten	19
Rådgivande kommittéer	19
<i>Vad kan EU bestämma?</i>	19
<i>Så blev EU en social marknadsekonomi</i>	20
Marknaden skulle ge sociala framsteg	21
Den sociala handlingsplanen	22
Krav på enhällighet ledde till stagnation	24
Förverkligandet av den inre marknaden	24
Rättslig integration	25
Utvidgning och ekonomisk kris	26
Ny vår för den sociala dimensionen	28
Positiv och negativ integration	29
<i>Revirkamp mellan arbetsrätt och ekonomisk rätt</i>	30
<i>Hur går det till att lagstifta?</i>	32
Den traditionella vägen	32
Lagstiftning genom kollektiva förhandlingar	35
”Lagstiftning” genom rättspraxis	35
<i>Soft law och politisk påverkan</i>	36
Riktlinjer för samordning av politiken	37
Samordningen av den ekonomiska politiken	37
Meddelanden från kommissionen	40
Standarder	40

2. Parterna och EU	44
<i>Vad vill de svenska facken?</i>	44
<i>Betydelsefulla organisationer</i>	45
<i>Så jobbar parterna på EU-nivå</i>	46
Trepartsöverläggningar	47
Branschövergripande och branschvisa överläggningar	47
Förhandlingar för att sluta avtal som kan bli direktiv	48
Autonoma/självständiga avtal	51
Inflytande i europeiska multinationella företag	52
<i>Utmaningar i det Europafackliga samarbetet</i>	53
<i>Svenska facken samarbetar</i>	56
<i>EU och den svenska arbetsmarknaden</i>	58
Övergripande förändringar	59
Förändringar i arbetsrättsliga lagar och kollektivavtal	60
Skillnader mellan branscher och yrkesgrupper	61
Den svenska arbetsmarknadsmodellen och EU	62
3. Vart är EU på väg?	66
4. Ordlista	68
5. Läs mer	74
<i>Nyheter</i>	74
<i>Officiella webbplatser</i>	74
<i>Fördjupning</i>	74

# ***Fackens egna röster***



Sidan 10



Sidan 42



Sidan 64



## Förord

SVERIGE HAR NU varit med i EU i snart 25 år. Även om arbetsmarknads- politik och lönebildning hör till det som medlemsstaterna i huvudsak själva ska sköta har det under dessa 25 år blivit allt mer uppenbart att EU påverkar både dessa och andra områden där svensk fackförenings- rörelse är aktiv. EU stiftar lagar, bland annat om arbetsmiljö och likabe- handling, som direkt berör våra medlemsgrupper. Det är därför viktigt att fackligt förtroendevalda och funktionärer har god kunskap om hur EU fungerar, på vilka sätt det som händer i EU kan påverka oss i Sverige och hur vi kan påverka EU.

Mot den bakgrunden har LO, TCO och Saco gemensamt tagit initia- tiv till denna lärobok om fackföreningsrörelsen och EU. Förhoppningen är att den ska utgöra ett användbart underlag för alla som arbetar med, och är intresserade av, fackliga frågor i EU.

Ansvariga för innehållet i boken är författarna själva.



**Karl-Petter Thorwaldsson**  
LOs ordförande



**Eva Nordmark**  
TCOs ordförande

**Göran Arrius**  
Sacos ordförande





## *Facket och EU – så funkar det*

I DAG HAR MÄNNISKOR som arbetar deltid och de som är tidsbegränsat anställda rätt till kollektivavtalspension på samma villkor som andra arbetstagare. Men så sent som i början av 2000-talet innehöll kollektivavtal på hela den svenska arbetsmarknaden olika undantag för dem. Sedan kom två EU-direktiv som förbjöd diskriminering av deltidsanställda och visstidsanställda. Undantagen förhandlades bort, och numer är det självklart för de flesta att de här arbetstagarna inte ska särbehandlas om det inte är motiverat av objektiva skäl.

I december 2007 dömde EU-domstolen i det omtalade Laval-målet. Där underkände domstolen Byggnadsarbetareförbundets och Elektrikerförbundets försök att få ett lettiskt företag att teckna kollektivavtal för sina utstationerade arbetstagare. Den omedelbara konsekvensen var att rätten att vidta stridsåtgärder begränsades. Men domen blev också en allmän illustration av hur det svenska sättet att reglera villkoren på arbetsmarknaden kan vara svårt att förena med EUs regler på det ekonomiska området.

Med andra ord: EU-medlemskapet påverkar den svenska arbetsmarknaden, ibland på ett sätt som flyttar fram arbetstagarnas positioner, andra gånger tvärtom. Det är inte bara EUs arbetsrättsliga regler som spelar in. Fri rörlighet för varor och tjänster, regler om offentlig upphandling och samordningen av medlemsländernas ekonomiska politik är andra exempel.

För den som är fackligt och politiskt intresserad finns det alltså all anledning att försöka påverka det som händer i Bryssel – om man nu kan säga så. För det händer ju inte bara där; inrikespolitik och EU-politik går hand i hand.

Och det finns möjligheter att påverka. För att kunna göra det behöver man veta hur EU fungerar. Man behöver också känna till hur de fackliga strukturerna ser ut i det europeiska samarbetet och vilka kanaler fackföreningarna har för att påverka EUs utveckling. Det är det som den här boken ska förklara.



## ***Varför engagerar sig LO i EU-frågor?***

Därför att de beslut som fattas i EU också berör våra medlemmars arbetsliv och vardag. Då är det viktigt för oss att kunna vara med och påverka besluten. EU-samarbetet måste bättre än i dag värna demokrati, social välfärd och grundläggande rättigheter. Målet för vårt arbete inom EU, liksom för vårt samarbete inom Europafacket, EFS, är att stärka arbetarnas ställning på en marknad med fri rörlighet för kapital, arbetskraft, varor och tjänster.

På samma sätt som vi arbetar gentemot riksdag och regering här i Sverige måste vi därför också engagera oss i förhållande till Europaparlamentet, EU-kommissionen och i andra europeiska sammanhang.

## ***Vilken är den viktigaste EU-frågan att driva framöver?***

LO kan aldrig acceptera att EUs regelverk skapar konkurrens med löner och arbetsvillkor. Löntagare får aldrig ställas mot löntagare. EU upplevs allt mer som ett hot av stora grupper på arbetsmarknaden. Utvecklingen riskerar att göra det allt svårare att hantera gemensamma utmaningar. I förlängningen undermineras stödet för den fria rörligheten inom EU.

Inom EU ska vi inte konkurrera med löner och arbetsvillkor utan med kunskap och kompetens. Ett socialt Europa stärker medlemsstaternas möjligheter till likabehandling av alla arbetstagare och kan skapa förutsättningar för

ordning och reda på arbetsmarknaden. Sveriges och andra medlemsländers kontroll över arbetsmarknaden måste stärkas. LOs krav är att ett socialt protokoll införs i EUs fördrag. Grundläggande fackliga fri- och rättigheter ska överordnas de ekonomiska friheterna.

### ***Vilken utveckling av EU vill LO arbeta för?***

Vi vill arbeta för ett socialt Europa som sätter människan och miljön framför marknaden. EU behövs som en kraft för mer trygghet för vanligt folk, för ökad jämställdhet mellan män och kvinnor och för en rättvis klimatomställning. Investeringar för ökad jämlikhet, utbildning och välfärd skapar goda förutsättningar för ett starkt samhälle. Satsningar på teknisk och social infrastruktur, forskning och utveckling med fokus på hållbarhet och jämlikhet stärker Sveriges och EUs globala konkurrenskraft.

EU måste också fortsatt vara en kraft för demokrati och mänskliga rättigheter. Den politiska utvecklingen i Europa är dessvärre oroande. I flera medlemsländer styr nu politiska partier som öppet ifrågasätter de öppna demokratiska samhällena och som också sätter de fackliga fri- och rättigheterna under press. Högerextremism och högerpopulism riktar udden mot starka och fria fackföreningar, jämställdheten, rätten och friheten att vara den du är oavsett bakgrund eller till exempel sexuell läggning. Fackliga organisationer måste utgöra en motkraft och skapa politiska alternativ som kan möta den oro som ligger bakom detta ökade stöd. Detta är det enda sättet att långsiktigt vända utvecklingen. Men redan nu måste EU markera att vissa demokratiska grundvärden är en förutsättning för fortsatt medlemskap i unionen.

# 1. Så fungerar EU

## **Medlemsstaterna och EU**

Själva grundbulten i Europeiska unionen, EU, är de fyra friheterna: fri rörlighet för varor, arbetstagare, tjänster och kapital. Det var med dem det började, och de är fortfarande centrala även om dagens EU är mycket mer än den gemensamma marknad som skapades när varor, arbetstagare, tjänster och kapital fick rätt att röra sig över gränserna.

Den gemensamma marknaden gör att företagen får en större tänkbar kundkrets, men också att konkurrensen ökar. Konsumenterna får mer att välja mellan, till lägre priser om konkurrensen fungerar. Den som vill arbeta i ett annat land, som anställd eller egenföretagare, får större möjligheter att göra det.

För dem som grundade föregångarna till dagens EU räckte det. Efter hand utvecklade medlemsstaterna samarbetet alltmer och i dag har EU något att säga till om på de allra flesta politikområden.

Ett sätt att beskriva det är att medlemsstaterna har lämnat över beslutanderätt till EU. Men man kan också beskriva det så att medlemsländerna tillsammans beslutar om frågor som är av gemensamt intresse för Europa. Det är fortfarande ytterst medlemsstaterna som avgör vad EU får och inte får göra (se avsnittet *Vad kan EU bestämma?* på sidan 19). Det läggs fast i det grundläggande fördraget om EUs funktionsätt, som har antagits enhälligt av alla medlemsstater.

I allt beslutsfattande måste EU dessutom rätta sig efter den så kallade subsidiaritetsprincipen. Den innebär att beslut ska fattas så effektivt och så nära medborgarna som möjligt. Om det är lämpligare att medlemsstaterna själva behåller beslutanderätten i en fråga ska den med andra ord inte regleras på EU-nivå.

Vad det innebär kan givetvis diskuteras. Därför har de nationella parlamenten en möjlighet att lägga in så kallat gult kort om de anser att frågan hanteras bäst av medlemsstaterna själva, och på så sätt försöka förmå Europeiska kommissionen att arbeta om ett lagförslag eller helt dra tillbaka det. Den möjligheten infördes med Lissabonfördraget 2009

## *Fri rörlighet för arbetstagare respektive fri rörlighet för tjänster*

När arbetstagare flyttar mellan EUs medlemsländer för att arbeta gör de det antingen på eget initiativ eller som utsända av sina arbetsgivare. I det första fallet utnyttjar de själva den fria rörligheten för arbetstagare. När arbetsgivaren sänder ut dem för att arbeta i ett annat land är det i stället arbetsgivaren som utnyttjar den fria rörligheten, men inte den som gäller för arbetstagare utan den som rör tjänster. De juridiska villkoren blir mycket olika för de berörda arbetstagarna.

Arbetstagare som själva använder sig av den fria rörligheten för att ta anställning i ett annat land ska behandlas lika som det landets egna arbetstagare. All diskriminering på grund av arbetstagarens nationalitet är förbjuden.

När arbetstagare skickas ut av företaget som utnyttjar den fria rörligheten för tjänster kan de däremot inte kräva att behandlas lika som arbetslandets egna arbetstagare. Då är det arbetsgivaren som inte får diskrimineras på grund av nationalitet, och då behandlas arbetstagarna rättsligt sett närmast som en del av företagets tillgångar. Det betyder att de måste nöja sig med de minimivillkor som gäller i arbetslandet. Att kräva likabehandling innebär enligt EU-domstolens praxis ett otillåtet hinder för arbetsgivarens fria rörlighet.

I debatten om social dumpning på grund av låglönekonkurrens drar man ibland dessa två friheter över en kam. Det är viktigt att hålla isär dem.

och ett par år senare visade det sig att den var användbar. Efter invändningar från tolv nationella parlament, bland annat de svenska, danska och finska, drog kommissionen tillbaka ett förslag till EU-förordning om rätten att vidta fackliga stridsåtgärder. Något nytt försök att reglera den frågan har kommissionen inte vågat sig på. Tvärtom har EUs lagstiftare, efter påverkansarbete bland annat från de svenska fackliga organisationerna, i ett flertal rättsakter infört en klausul som innebär att reglerna inte får påverka rätten att förhandla om, ingå eller tillämpa kollektivavtal. De får inte heller påverka rätten att vidta stridsåtgärder i enlighet med nationell lagstiftning och praxis.

### ***Betydelsefulla institutioner – vem gör vad?***

EU är en komplicerad organisation. Många länder, politiker, tjänstemän och intresseföreträdare är inblandade. Dessutom myllrar det av råd och kommittéer – ibland med snarlika namn, som är lätta att förväxla. Vi

börjar med en beskrivning av de mest betydelsefulla organen. Längre fram kommer vi in mer på vad de gör.

De viktigaste aktörerna när EUs politik utformas och lagar stiftas är Europeiska kommissionen, ministerrådet och Europaparlamentet. De här tre EU-institutionerna har sammantaget uppgifter som liknar dem som regering och riksdag har i Sverige – även om skillnaderna är stora.

En central aktör är också Europeiska rådet, som består av medlemsländernas stats- eller regeringschefer. Det drar upp de långsiktiga politiska riktlinjerna för EU-samarbetet. Sist, men inte minst viktig, har vi EU-domstolen, som är den som ytterst tolkar vad EU-rätten innebär.

Sedan finns det förstås en rad andra organ som också har betydelse för hur EU fungerar.

### *Europeiska kommissionen*

Europeiska kommissionen ligger i Bryssel och kan, som enda institution inom EU, lägga fram förslag till ny lagstiftning på EU-nivå. Den ska också se till att medlemsländerna lever upp till sina åtaganden, det vill säga omsätter lagstiftningen i praktiken. Därför brukar den kallas för "fördragets väktare".

Kommissionen övervakar alltså att länderna inte bryter mot de grundläggande fördragen och att de genomför antagna direktiv och förordningar på ett korrekt sätt. Om ett land inte anses göra det, kan kommissionen till slut väcka talan mot landet i EU-domstolen. Den proceduren innehåller flera steg av kommunikation och förhandling, och kan ta år att slutföra. Under tiden har landet möjlighet att rätta till det som kommissionen ifrågasätter.

Även privatpersoner och organisationer, som fackföreningar, kan klaga till kommissionen om de anser att ett land inte lever upp till EUs regler. Till exempel vände sig TCO till kommissionen 2007 och hävdade att reglerna om tidsbegränsad anställning i den svenska anställningskyddslagen inte uppfyllde kraven i visstidsdirektivet (1999/70) (Läs mer i avsnittet *EU och den svenska arbetsmarknaden* på sidan 58).

En annan uppgift för kommissionen är att förvalta EUs budget, som Europaparlamentet och ministerrådet (se nedan) har fattat beslut om. Utbetalning av regionalstöd och jordbruksstöd är tunga delar i det. I det ingår också att hantera ansökningar om stöd från Europeiska socialfon-

den (ESF) och den så kallade globaliseringsfonden . Båda har betydelse för facken och deras medlemmar genom att de finansierar bland annat kompetensutveckling och kapacitetsuppbyggnad för samverkan mellan parterna på arbetsmarknaden. Kommissionen för också EUs talan utåt, till exempel i förhandlingar med länder som vill bli EU-medlemmar eller om handels- och investeringsavtal med länder utanför EU.

Europeiska kommissionen består av en kommissionär från varje medlemsland, och leds av en ordförande. Kommissionärerna utses på fem år och har ansvar för ett eller flera politikområden vardera. Sakfrågorna sköts i avdelningar som kallas generaldirektorat. De ansvarar i princip för varsitt politikområde. Huvudansvaret för arbetsrättsliga frågor ligger på Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering, men det händer att andra generaldirektorat, till exempel Generaldirektoratet för den inre marknaden, kommer in på arbetsrättsliga aspekter när de behandlar ärenden som ligger inom deras ansvarsområden.

### *Ministerrådet*

Ministerrådet, eller bara rådet som det ofta kallas, ligger i Bryssel och heter egentligen Europeiska unionens råd. Det består av en minister från varje medlemsland. Vem som representerar landet vid ett visst möte beror på vilket slags fråga det handlar om. Länderna turas om att vara ordförande, sex månader i taget.

Rådet förhandlar och beslutar om de lagstiftningsförslag som kommissionen lägger fram, i de flesta fall tillsammans med parlamentet. En annan uppgift är att samordna medlemsländernas politik på vissa områden där EU inte har beslutanderätt. Det gäller till exempel den ekonomiska politiken, finanspolitiken och utbildningspolitiken. Varje år utarbetar rådet också riktlinjer och rekommendationer för medlemsländernas sysselsättningspolitik. Rådet ska även fastställa och genomföra EUs utrikes- och säkerhetspolitik, som samordnas av EUs utrikesrepresentant.

Ministerrådet ska inte förväxlas med Europeiska rådet (se nedan). Inte heller med Europarådet, som inte hör till EU, utan är en mellanstatlig samarbetsorganisation som arbetar för att värna demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer (se faktarutan på sidan 17).

### *Europaparlamentet*

Inom EU finns bara en institution som är direkt folkvald och det är Europaparlamentet. Parlamentet sammanträder både i Bryssel och i Strasbourg. Ledamöterna väljs i allmänna val vart femte år. Valdeltagandet brukar dock inte vara särskilt högt och det har sjunkit i takt med EUs utvidgning. I valet till Europaparlamentet 2014 röstade i genomsnitt 43 procent av alla EU-medborgare. I Sverige gick dock 51 procent av de röstberättigade till valurnorna, vilket var en ökning från 2009.

Tidigare hade parlamentet enbart en rådgivande roll, men det har genom åren fått mer att säga till om. Nu är parlamentet med och beslutar om de flesta nya lagar, tillsammans med ministerrådet. Det gäller till exempel regler som rör den fria rörligheten och arbetstagares rättigheter, liksom jordbrukspolitik och miljöfrågor. I andra frågor, exempelvis konkurrens och skatter, lämnar parlamentet enbart ett yttrande. Ministerrådet behöver inte följa det. Parlamentet beslutar också om EUs budget tillsammans med ministerrådet.

En stor del av debatten inför beslut förs i parlamentets olika utskott. I alla ärenden utses en föredragande, som även kallas rapportör, från en av parlamentets partigrupper. De andra partigrupperna utser varsin så kallad skuggrapportör som ska föra deras talan i förhandlingar med huvudrapportören. Rapportörerna har en viktig roll, i och med att de i praktiken vanligtvis formulerar det som blir parlamentets ståndpunkt, till exempel när ett lagförslag från EU-kommissionen skrivs om.

Parlamentet kontrollerar också kommissionens arbete, bland annat genom att fråga ut blivande kommissionärer. Kommissionens ordförande och därefter hela kollegiet, det vill säga alla kommissionärer, måste godkännas av parlamentet. I teorin kan parlamentet fälla kommissionen genom ett misstroendevotum. Det har aldrig hänt, men 1999 avgick den dåvarande kommissionen efter kritik från parlamentet.

### *Europeiska rådet*

Europeiska rådet ligger i Bryssel och är till skillnad från ministerrådet en församling som enbart fattar politiska beslut och som inte antar några lagar. Den leds av en permanent ordförande, består av medlemsländernas stats- eller regeringschefer och tar beslut om EUs långsiktiga politik, bland annat i utrikes- och säkerhetsfrågor. När Europeiska rådet samlas till



## Europarådet

Europarådet är ingen EU-institution utan en internationell sammanslutning som syftar till att skydda och värna de mänskliga rättigheterna i Europa. Alla EUs medlemsländer är också medlemmar i Europarådet, som bildades 1949. Året därpå antogs Europakonventionen om mänskliga rättigheter (det formella namnet är Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna).

Europarådet övervakar att länderna lever upp till det som sägs i konventionen om till exempel rätten till frihet, rättvis rättegång, tanke-, samvets- och religionsfrihet, yttrandefrihet och föreningsfrihet.

Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna tolkas av Europadomstolen i Strasbourg. Till Europadomstolen kan medborgare, grupper av medborgare och organisationer klaga om de anser att staten inte har skyddat deras mänskliga rättigheter. Domstolen tar då ställning till om landet har brutit mot Europakonventionen och kan utdöma skadestånd till den vars rättigheter har kränkts.

Det är meningen att EU ska ansluta sig till Europakonventionen om mänskliga rättigheter och arbetet med formerna för detta pågår. Frågan kompliceras av att EU-domstolen inte vill att Europadomstolen ska kunna sätta sig över den.

Europarådet har också antagit den europeiska sociala stadgan. Den räknar upp ett antal rättigheter som rör exempelvis arbetsmarknadspolitik, arbetsvillkor, förenings- och förhandlingsfrihet och socialförsäkring. Medlemsländerna är skyldiga att varje år rapportera om hur stadgans artiklar har genomförts. Vissa organisationer, till exempel europeiska och nationella arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, har rätt att klaga till Europeiska kommittén för sociala rättigheter om de anser att stadgan inte följs.

Alla EUs medlemsländer har ratificerat Europarådets sociala stadga och är därmed skyldiga att följa den. Det finns dock en konflikt mellan stadgan och EU-rätten, som har visat sig bland annat när det gäller den svenska Laval-lagstiftningen. Europarådets kommitté för sociala rättigheter har kritiserat de ingrepp i strejkrätten som Sverige gjorde för att anpassa lagstiftningen till EU-rätten efter EU-domstolens dom i Laval-målet.

toppmöten, minst fyra gånger per år, handlar det inte om detaljer utan om riktlinjer för vad EU ska göra – och inte göra – på många års sikt. Minst två gånger om året anordnas även ett "eurotoppmöte" med stats- och regeringscheferna från de länder som infört euron som valuta, i dag 19 länder. Där dras riktlinjerna upp för den ekonomiska politiken i euroområdet.

### *EU-domstolen*

Europeiska unionens domstol, EU-domstolen, ligger i Luxemburg och kan liknas vid en författningsdomstol för medlemsländerna. Den tolkar EU-lagstiftningen och ska se till att den tillämpas på samma sätt i alla länderna. Domstolen består av en domare från varje land och elva så kallade generaladvokater. EU-domstolen ska inte förväxlas med Europadomstolen för mänskliga rättigheter, som hör till Europarådet (se faktarutan på sidan 17).

Till vardags ligger det dock på de nationella domstolarna att tillämpa EU-rätten i respektive land. Då kan de få hjälp av EU-domstolen. Den vanligaste typen av mål i EU-domstolen kommer därför från domstolar i de olika medlemsländerna. Om de ska döma i ett mål där någon EU-regel har betydelse för utgången men är osäkra på hur den ska tolkas, kan de begära ett så kallat förhandsavgörande från EU-domstolen. De kan också fråga domstolen om en viss nationell lag eller praxis i landet stämmer överens med EU-rätten. När EU-domstolen har svarat går målet tillbaka till den nationella domstolen, där det slutligen avgörs. Ibland är det uppenbart hur det kommer att sluta redan när EU-domstolen har sagt sitt, men många gånger återstår frågor som bara den nationella domstolen kan bedöma.

En mindre andel av målen är de där kommissionen anser att ett land inte lever upp till sina skyldigheter enligt EU-rätten och därför väcker talan i domstolen. Om det fälls ska landet rätta till felaktigheten. Ett land som inte följer EU-domstolens dom riskerar böter.

Också andra typer av mål tas upp i EU-domstolen, till exempel tvister mellan olika EU-institutioner.

Den lägre instansen i EU-domstolen heter Tribunalen. Den dömer i mål där enskilda personer, organisationer eller företag har väckt talan mot EUs institutioner. Bara de som är direkt berörda av ett beslut kan vända sig till Tribunalen. Tribunalens domar kan överklagas till EU-domstolen.

### *Europeiska centralbanken*

Europeiska centralbanken, ECB, ligger i Frankfurt och är som framgår av namnet euroländernas centralbank. Banken ansvarar för deras gemensamma penningpolitik och har som huvuduppgift att upprätthålla prisstabilitet och säkra eurons värde.

### *Revisionsrätten*

Revisionsrätten ska skydda skattebetalarnas intressen. Den ligger i Luxemburg och består av en ledamot från varje medlemsland. Revisionsrätten granskar EUs inkomster och utgifter, och dessutom hur medel används och redovisas. Alla organisationer och personer som tar emot eller hanterar EU-medel kan granskas, inte bara EUs egna institutioner.

### *Rådgivande kommittéer*

EU har också två rådgivande kommittéer, Ekonomiska och sociala kommittén, EESK, och Regionkommittén, båda med säte i Bryssel.

Ekonomiska och sociala kommittén lämnar synpunkter till kommissionen, ministerrådet och parlamentet när nya EU-regler är på gång. Det kan till exempel handla om arbetstagares rättigheter, små och medelstora företag, utbildning, jordbruk och miljö- och konsumentfrågor. Kommittén kan även yttra sig på eget initiativ.

Kommittén består av 350 ledamöter från medlemsländerna och är indelad i tre grupper: arbetsgivare, arbetstagare och övriga intressegrupper. I den sistnämnda ingår företrädare för exempelvis konsumentorganisationer, miljögrupper och handikapporganisationer.

Sverige har tolv ledamöter i kommittén, varav fyra är arbetstagarföreträdare. De svenska fackliga centralorganisationerna fördelar platserna så att LO har två ledamöter medan TCO och Saco har varsin.

Regionkommittén består för närvarande av 350 regional- eller lokalpolitiker från medlemsländerna. De företräder regionala och lokala intressen i förhållande till kommissionen, ministerrådet och Europaparlamentet. Kommittén får ge synpunkter på EU-lagstiftning om till exempel den inre marknaden, företagsfrågor, socialpolitik, utbildning, miljö och livsmedelsfrågor. Regionkommittén kan också yttra sig på eget initiativ.

### ***Vad kan EU bestämma?***

Nu för tiden har EU regler om det mesta. Men inte om allt. EU får nämligen bara stifta lagar om sådant som medlemsstaterna har gett EU tillåtelse – kompetens – att reglera. Det läggs fast i vad som brukar kallas unionens grundlagar, det vill säga de olika fördragen. För att EU ska kunna anta regler om en viss fråga, måste det finnas en artikel i något av fördragen där det står att EU får göra det.

I dag är det fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget eller "funktionsfördraget", i juridisk text förkortat FEUF) som bestämmer hur långt EUs lagstiftningskompetens räcker.

Ursprungligen kunde Europeiska ekonomiska gemenskapen (på svenska EEG, men även ofta EEC, efter den engelska förkortningen) som det hette från början, anta regler bara på ett fåtal områden. Medlemsstaterna ville behålla det mesta av makten för sig själva. Det dröjde till exempel nästan trettio år innan EEG för första gången uttryckligen fick rätt att anta arbetsrättsliga regler. Steg för steg har sedan medlemsstaterna tilldelat gemenskapen/unionen allt större befogenheter.

### ***Så blev EU en social marknadsekonomi***

Ofta beskrivs EU som ett i första hand ekonomiskt samarbete. Det stämmer, så till vida att det var så det hela började. En viktig drivkraft var också längtan efter enighet och fred. Vid andra världskrigets slut var Europa svårt sargat av två stora krig på mindre än fyra decennier. Politiker i flera länder såg ekonomiskt och politiskt samarbete som ett sätt att öka välbördet och förhindra blodiga strider i framtiden.

Fröet till dagens EU var den gemensamma marknad för kol och stål som Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och dåvarande Västtyskland skapade tidigt på 1950-talet. Samarbetet utökades så småningom genom att de sex länderna bildade Europeiska ekonomiska gemenskapen. Avtalet, som kallas Romfördraget, innebar att en gemensam inre marknad utan tullar skulle skapas för alla typer av varor, och på sikt även för tjänster, kapital och personer.

Efter några decennier började man också diskutera att samarbetet måste få "en social dimension". Med det menades en politik som skulle balansera arbetstagarnas behov och rättigheter mot de intressen som de ekonomiska friheterna ska främja. Det handlar om arbetsrättsliga regler, men inte bara om dem. Sedan den 1 december 2009 säger EU-fördraget att EU ska vara en "social marknadsekonomi".

I det här sammanhanget är det bra att känna till att begreppen socialpolitik och sociala frågor i EU-samarbetet omfattar betydligt mer än i Sverige. Här brukar socialpolitik betyda samhällsåtgärder för att skapa välfärd, det vill säga insatser som försöker lösa eller förebygga sociala problem. Socialförsäkring och kriminalvård är några exempel. I EU-samman-

hang ingår även arbetsrätt och arbetsmiljö i begreppet socialpolitik. Efter hand har EU antagit en mängd arbetsrättsliga direktiv, men systemet är ändå inte heltäckande. Det beror på att regleringarna har kommit till för att lösa problem som varit aktuella i olika politiska situationer. Genom att titta på hur EUs arbetsrätt har vuxit fram – och på vilka drivkrafter som inverkat – är det lättare att förstå varför det ser ut som det gör i dag. Man kan urskilja flera olika faser i utvecklingen, med olika kännetecken.

### *Marknaden skulle ge sociala framsteg*

Det huvudsakliga syftet med Romfördraget 1958 var att skapa en gemensam marknad med fri rörlighet. Rörligheten skulle gälla både produkter, det vill säga varor och tjänster, och produktionsfaktorer, alltså arbete och kapital. Ändå var de som skrev Romfördraget inte likgiltiga för de sociala frågorna. Tvärtom ville de åstadkomma sociala framsteg, men de menade att dessa inte skulle lagstiftas fram. Framstegen skulle komma som en effekt av marknadens mekanismer.

Romfördraget innehöll visserligen en avdelning om socialpolitik där medlemsstaterna förklarade att de var överens om att arbetstagarnas levnadsvillkor behövde förbättras. Genom fördraget inrättades dessutom Europeiska socialfonden (ESF) som skulle finansiera åtgärder för att främja arbetstagarnas rörlighet och jobb möjligheter. Men ingenting antydde att EEG själv skulle ha kompetens att anta några regler för att åstadkomma detta. I stället fick kommissionen i uppdrag att främja samarbete mellan länderna och underlätta för dem att samordna sina insatser på det socialpolitiska området.

Arbetsrätten var till exempel förbehållen medlemsstaterna själva – med ett undantag. Redan i det första fördraget fanns en artikel som sa att länderna var skyldiga att se till att principen om lika lön för kvinnor och män upprätthölls. Den kom till på initiativ från Frankrike som redan hade lagstiftning om likalön. Den franska regeringen fruktade att landets textilindustri skulle slås ut av konkurrens från exempelvis Belgien, som inte hade någon likalönelagstiftning.

Grundtanken var att den fria konkurrensen är viktig, men samtidigt att länder eller företag inte i vilken utsträckning som helst ska kunna bygga sina konkurrensfördelar på att de anställda har lägre lön eller på andra sätt sämre arbetsvillkor. Det finns en undre gräns då konkurrens-

## Ur ingressen till ILOs konstitution

*"Whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice;  
... Whereas also the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle  
in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries;"*

*("Eftersom världsomfattande och varaktig fred kan uppnås endast om den bygger på social  
rättvisa; ... Eftersom också ett lands underlåtenhet att införa människovärdiga arbetsvillkor är  
ett hinder för andra länder som önskar förbättra villkoren i sina egna länder;")*

sen blir otillbörlig, eftersom länder eller företag som vill ge sina arbetstagare bättre villkor riskerar att slås ut.

Den här principen är utgångspunkten för alla internationella regler om arbetstagares rättigheter. Den är så grundläggande att den till och med är inskriven i konstitutionen för ILO, FNs fackorgan för arbetslivsfrågor. Den utgör också grunden när EEG så småningom börjar anta de första arbetsrättsliga direktiven.

### *Den sociala handlingsplanen*

Ytterligare ett argument för att förbättra arbetstagarnas villkor, som också nämns i ILOs konstitution, är sammanhållningen i samhället. Om människor upplever att det finns stora orättvisor kan det bli en grogrund för samhällsomstörtande rörelser. Och skiftet mellan 1960- och 1970-tal var en tid av sociala oroligheter i Europa. Studenter gjorde uppror, det förekom omfattande strejker, kvinnorörelsen blommade upp och olika grupper började kräva inflytande på alla nivåer i samhället.

Några av Europas ledare tryckte på för att EEG skulle anta en övergripande politik också på det sociala området. Det fick de gehör för. Den första sociala handlingsplanen och ett socialt program antogs 1974. För att förverkliga de sociala ambitionerna antog EEG nu de första arbetsrättsliga direktiven. Tre av dem handlade om kollektiva uppsägningar, företagsöverlåtelser/övergång av verksamhet och lönegaranti. Att just sådana frågor reglerades först är ganska naturligt. De avskaffade tullarna ledde till stora omstruktureringar, som ofta innebar uppsägningar. De första direktiven kom till för att mildra effekterna av dem. Politikerna

såg omstruktureringar som en naturlig och önskvärd följd av att handelshindren hade avskaffats, men de behövde få med sig arbetstagarna för att inte sammanhållningen i samhället skulle utmanas för mycket.

Under de här åren antogs också tre direktiv om likabehandling mellan män och kvinnor. Likalönsprincipen fanns visserligen inskriven i Romfördraget, men den var allmänt hållen och gällde enbart lön. Direktiven innehöll mer detaljerade regler och handlade om likabehandling när det gällde flera områden än lön.

Som vi tidigare har beskrivit får EU (liksom sina föregångare) bara stifta lagar om sådant som medlemsstaterna har gett EU tillåtelse – kompetens – att reglera. Ändå kom alla de här direktiven till trots att det fortfarande inte fanns några artiklar i fördraget som gav EEG tillåtelse att anta arbetsrättsliga regler. Det är bara ett exempel på hur Europas politiker genom historien alltid har hittat lösningar på problem som de har ansett måste lösas. Man antog direktiven med stöd av fördragsartiklar som inte handlade om arbetsvillkor, utan om åtgärder som minister-

### *Detta är ILO*

Internationella arbetsorganisationen, ILO, som är FNs fackorgan för arbetslivsfrågor, antar konventioner som är juridiskt bindande för de länder som ratificerar dem. I dag finns närmare 200 ILO-konventioner. Av dem anses åtta vara så grundläggande att varje land som blir medlem i organisationen (i dag 186 stycken) är skyldigt att respektera dem, oavsett om landet har ratificerat dem eller ej. De åtta kärnkonventionerna är:

- C29:** Konventionen om tvångs- eller obligatoriskt arbete
- C87:** Konventionen om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten
- C98:** Konventionen om tillämpning av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten
- C100:** Konventionen om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde
- C105:** Konventionen om avskaffande av tvångsarbete
- C111:** Konventionen om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning
- C138:** Konventionen om minimiålder för tillträde till arbete
- C182:** Konventionen om förbud mot och omedelbara åtgärder för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete

rådet kan vidta för att den gemensamma marknaden ska fungera och gemenskapens mål uppnås.

### *Krav på enhällighet ledde till stagnation*

Vid den här tiden krävdes dock fortfarande enhälliga beslut i ministerrådet, som då bestod av ministrar från tolv medlemsländer. Ett enda land kunde stoppa lagförslag som alla de övriga ville få igenom. Det gjorde Storbritannien (som i EU-sammanhang kallas vid sitt officiella namn Förenade kungariket). Premiärminister Margaret Thatchers regering blockerade i början av 1980-talet effektivt alla förslag. Under ett antal år hände det därför ingenting alls på det sociala området.

### *Förverkligandet av den inre marknaden*

I mitten av 1980-talet lyckades dock Europeiska kommissionens nya ordförande, fransmannen Jaques Delors, bryta dödläget. Det hade gått trögt att förverkliga den inre marknaden och han argumenterade för att det aldrig skulle lyckas om inte också medlemsstaternas lagar på det sociala området i viss utsträckning harmoniserades, det vill säga gjordes mer enhetliga. Även Margaret Thatcher blev övertygad – åtminstone delvis. Genom Europeiska enhetsakten, som regeringarna antog 1986, fick EEG för första gången uttrycklig kompetens att anta vissa direktiv på det sociala området. Närmare bestämt gällde det arbetsmiljöfrågor. Medlemsländerna skulle inte längre kunna konkurrera med hur usla arbetsmiljöer som helst och på bekostnad av arbetstagarnas hälsa och säkerhet. Dessa regler kunde dessutom beslutas med kvalificerad majoritet, vilket betydde att ett enskilt land inte längre kunde stoppa direktiv.

Det första som antogs var ett så kallat ramdirektiv om arbetsmiljö (89/391). Det innehåller generella regler om arbetsgivarens skyldigheter och om hur arbetsmiljöarbetet ska gå till på arbetsplatserna. Det har sedan kompletterats med en rad särdirektiv om specifika frågor, som buller, maskinsäkerhet med mera.

Samtidigt antog gemenskapen också sin sociala stadga, som innehåller en lista över arbetstagares rättigheter, som föreningsfrihet, strejkrätt med mera. Den var dock inte rättsligt bindande för medlemsländerna, utan enbart en politisk deklaration. Tanken var att de olika rättigheterna så småningom skulle förverkligas genom bindande direktiv. I praktiken blev



det inte så mycket av planerna, eftersom det fortfarande krävdes att medlemsländerna var eniga så länge det inte handlade om arbetsmiljöfrågor.

### *Rättslig integration*

Enhetsakten var ett betydelsefullt steg i utvecklingen av den sociala dimensionen. Ändå blev det under 1990-talet allt tydligare att stora grupper helt saknade förtroende för det europeiska samarbetet, där de ekonomiska målen fortfarande var överordnade. De flesta regeringar var därför angelägna om att stärka Europasamarbetets legitimitet, för att få medborgarna med sig. Det kom till uttryck i Maastrichtfördraget 1993. Genom Maastrichtfördraget bildades Europeiska unionen, EU, och Europeiska ekonomiska gemenskapen, EEG, döptes om till Europeiska gemenskapen, EG. Verksamheten inom EU respektive EG reglerades av två olika fördrag, EU-fördraget och EG-fördraget.

En nyhet var att EG-fördraget, som så att säga var fortsättningen på det gamla Romfördraget, fick ett tillägg som gjorde den sociala dimensionen till ett självständigt mål för gemenskapen.

Medlemsländernas regeringar var alltså i princip överens om att ge sociala målsättningar samma tyngd som ekonomiska. Men alla utom Storbritannien ville gå längre för att förverkliga de här målsättningarna. Därför slöt de också ett avtal om socialpolitik, som fogades till Maastrichtfördraget. Det innebar att de kunde gå vidare utan Storbritannien. Med kvalificerad majoritet kunde de anta direktiv om arbetsvillkor, information och samråd, integrering av personer som står utanför arbetsmarknaden och jämställdhet mellan kvinnor och män.

Samtidigt framgick tydligt att avtalet om socialpolitik inte kunde tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt och rätten till strejk eller lockout. Inom de områdena kunde EU inte anta några direktiv. De frågorna undantogs därför att de är så centrala för arbetsmarknadsparternas autonomi. Medlemsländerna har vitt skilda traditioner när det gäller statens roll i förhållande till fackföreningar och arbetsgivarorganisationer, och särskilt i de nordiska länderna fanns det en rädsla för att EU skulle lägga sig i för mycket.

Den andra stora nyheten i avtalet om socialpolitik var att arbetsmarknadens parter på Europeanivå fick möjlighet att direkt bestämma innehållet i EUs arbetsrättsliga lagstiftning – om de kunde komma överens.

Om de kunde förhandla fram avtal om frågor som behövde regleras av EU skulle innehållet i avtalen kunna göras om till direktiv (se avsnittet om *Så jobbar parterna på EU-nivå* på sidan 46).

År 1997 slöts så Amsterdamfördraget. Då hade Labour vunnit valet i Storbritannien och Tony Blairs regering godkände avtalet om socialpolitik och de direktiv som hade kommit till med stöd av det. Därmed kunde reglerna i avtalet om socialpolitik tas in i själva fördraget och hela EU gå i takt på det arbetsrättsliga området igen.

I snabb följd antogs en rad direktiv som ett resultat av de ändringar som Maastrichtfördraget och Amsterdamfördraget innebar. Vissa kom till genom avtal mellan arbetsmarknadsparterna på Europainivå, medan andra antogs på traditionell väg i förhandlingar mellan ministerrådet, parlamentet och kommissionen. Efter hand som direktiven genomfördes fick arbetsrätten i medlemsländerna allt fler gemensamma drag.

### *Utvidgning och ekonomisk kris*

När Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 blev EUs stadga om grundläggande rättigheter bindande och fick samma status som fördragen. Det innebär att allt som EU gör och all lagstiftning som unionen antar måste respektera de rättigheter som stadgan innehåller. Dessutom infördes en så kallad horisontell social klausul i fördraget. Att den kallas horisontell beror på att den gäller för allt som EU gör. All politik och alla åtgärder som vidtas måste enligt artikeln ta hänsyn till främjandet av hög samsättning, ett fullgott socialt skydd, kampen mot socialt utanförskap och en hög nivå på utbildning och skydd för människors hälsa.

Däremot har inte EUs lagstiftningsmakt på det sociala området utvidgats ytterligare efter Amsterdamfördraget 1997. Undantaget för löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt och rätt till lockout finns fortfarande kvar i den fördragsartikel som räknar upp vilka arbetsrättsliga frågor som EU kan lagstifta om. För tillfället ser det ut som om medlemsstaterna är nöjda med det.

Några år efter millennieskiftet började det också komma färre nya direktiv. Att takten avtog var kanske inte förvånande med tanke på det uppsving som hade varit under tio år, men det var också två andra händelser som spelade in.

Den ena var EUs östutvidgning den 1 maj 2004. I ett slag fick unionen

tio nya medlemsstater av vilka åtta hade tillhört det forna östblocket i Europa. Det var inte bara den största utvidgningen i EUs historia, arbets- och levnadsvillkor var också betydligt sämre i de nya medlemsländerna än i de gamla. De följande åren tillkom ytterligare tre länder med samma bakgrund. Att komma överens mellan 28 länder med så skilda förhållanden var betydligt svårare än när de bara var 15.

Den andra händelsen som gjorde att kommissionen tog allt färre nya initiativ för att stärka den sociala dimensionen var den ekonomiska krisen. På grund av den gick EUs politik under krisåren snarare ut på att luckra upp arbetsrätten, och att med andra medel än lagstiftning påverka sådant som EU inte får reglera, till exempel löneförhållanden.

De särskilda problemen i euroländer som Grekland, Portugal och Spanien gav kommissionen en ursäkt för att lägga sig i lönebildningen på ett sätt som hade varit otänkbart tidigare. Inom ramen för den fastare samordningen av den ekonomiska politiken och uppdraget att förebygga makroekonomiska obalanser (se *Samordningen av den ekonomiska politiken* på sidan 37) rekommenderade kommissionen medlemsstater att decentralisera lönebildningen och hålla tillbaka lönerna i verksamheter som ansågs lågproduktiva. I Grekland kunde kommissionen tillsammans med Europeiska centralbanken och Internationella valutafonden (den så kallade trojkan) förverkliga dessa idéer så till den grad att föreningsfriheten kränktes, enligt ILOs föreningsfrihetskommitté.

Ett annat exempel på politiken under krisåren är det så kallade Refit-programmet som kommissionen presenterade 2011. Syftet med det var att minska det kommissionen kallade regelbördan för små och medelstora företag. Dessa företag skulle i så stor utsträckning som möjligt undantas från EUs regler av olika slag. En påfallande stor andel av de direktiv som pekades ut som bördor handlade om arbetsmiljö och andra arbetsrättsliga frågor. Dessutom skulle kommissionen trycka på medlemsstaterna för att de inte skulle anta strängare skyddsregler än EUs minimiregler. Att ha ett starkare skydd för arbetstagarna kallades för *goldplating*, det vill säga förgyllning, men i det här sammanhanget betydde det inget positivt. Här översätts det med "överreglering".

Under de här åren kom EU-domstolen också med en rad domar där grundläggande fackliga rättigheter ställdes mot EUs ekonomiska friheter – och förlorade. De senare vägde tyngre.

### *Ny vår för den sociala dimensionen*

När luxemburgaren Jean-Claude Juncker tog över som EU-kommissionens ordförande 2014 fick de sociala frågorna åter en mer framträdande plats på EUs politiska dagordning. Europas ekonomi och arbetsmarknad var på bättringsvägen och det verkade finnas en större insikt om att ekonomiska och sociala framsteg går hand i hand.

Ett av Junckers löften för sin mandatperiod var att lansera en "europeisk pelare för sociala rättigheter". Löftet förverkligades då den sociala pelaren undertecknades vid det socialpolitiska toppmötet i Göteborg i november 2017, ett möte som den svenska statsministern Stefan Löfven tog initiativet till.

Pelaren innehåller inga rättsligt bindande regler och innebär inte att medlemsländerna har gett EU någon utvidgad kompetens att stifta lagar. I stället innehåller den 20 principer uppdelade i tre kapitel (Lika möjligheter och tillgång till arbetsmarknaden, Rättvisa arbetsvillkor och Social trygghet och social integration) som ska ge vägledning när EU-länderna själva utformar och genomför sin arbetsmarknads- och socialpolitik. Hur väl medlemsstaterna lyckas följs sedan upp på EU-nivå genom den så kallade ekonomiska planeringsterminen (se *Samordningen av den ekonomiska politiken* på sidan 37).

De svenska facken välkomnar pelaren eftersom den understryker att anständiga löner, goda arbetsvillkor, bra arbetsmiljö och kontinuerlig kompetensutveckling är en förutsättning för hållbar och inkluderande tillväxt, och att starka och självständiga parter på arbetsmarknaden är en förutsättning för detta.

EU-kommissionen har också under Junckers tid lagt fram en rad förslag till rättsakter på det socialpolitiska området. Först ut var förslaget om ändringar i utstationeringsdirektivet, vilka antogs i juni 2018. EU-parlamentet och ministerrådet är också överens om ett nytt föräldradighetsdirektiv som för första gången stadgar att mammor och pappor ska ha rätt till ersättning medan de är föräldradediga, ett direktiv om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor och en förordning om att inrätta en europeisk arbetsmyndighet. Särskilt arbetsvillkorsdirektivet innebar en framgång för de svenska facken som lyckades få igenom att undantag från reglerna ska kunna göras genom kollektivavtal.

### *Positiv och negativ integration*

Den arbetsrättsliga integrationen fortsätter också, oberoende av om det kommer ny lagstiftning eller ej. Det beror på att EU-domstolen hela tiden avger nya domar där den tolkar de direktiv som redan finns, vilket innebär att medlemsstaterna efter hand måste anpassa sina regler. Detta

### *De viktigaste typerna av EU-regler*

**”Primärrätten” = mellanstatliga fördrag som antagits av medlemsstaterna**

*Fördragen* fungerar som grundlagar och kallas EUs primärrätt. De förhandlas fram vid konferenser där varje medlemsstat har en röst. Fördragen kan inte ändras om inte alla medlemsstater är överens. I vissa medlemsstater krävs det dessutom en folkomröstning innan ett fördrag kan bli slutligt antaget.

Fördragen lägger fast EUs politiska målsättningar och grundläggande värderingar, bestämmer vad EU får och inte får göra och reglerar hur institutionerna ska arbeta och fatta beslut. De viktigaste fördragen i dag är fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget, i juridisk text förkortat FEU), fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (”EUF-fördraget” eller ”funktionsfördraget”, FEUF) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (”EU-stadgan”).

**”Sekundärrätten” = regler som EU själv har antagit**

Den lagstiftning som EU själv beslutar om är enbart den så kallade sekundärrätten, det vill säga framför allt direktiv och förordningar. Precis som vanliga lagar i Sverige inte får strida mot de svenska grundlagarna, måste sekundärrätten alltid hålla sig inom de gränser som fördragen drar upp.

Den arbetsrättsliga lagstiftningen har alltid formen av *direktiv*. Ett direktiv talar om vilket resultat medlemsstaten ska uppnå, men överlåter i stor utsträckning åt staten själv att bestämma på vilket sätt det ska göras. Det innebär att det måste genomföras på nationell nivå exempelvis genom lagstiftning eller kollektivavtal.

*Förordningar* innehåller helt och hållet färdiga regler och blir omedelbart bindande i alla medlemsstater. Några rent arbetsrättsliga förordningar finns inte, men det finns förordningar som delvis kommer in på arbetsrättsliga frågor. Ett exempel är en förordning om körtider, raster och viloperioder för yrkeschaufförer, som har kommit till lika mycket av trafiksäkerhetsskäl som av omsorg om förarna. När detta skrivs är EU också på väg att anta en förordning om att inrätta en europeisk arbetsmyndighet.

brukar kallas positiv integration eftersom syftet med direktiven just är att medlemsländernas system ska bli mer lika. Reglerna har förhandlats fram i ministerrådet, där alla regeringar har haft chansen att få till stånd kompromisser som ska tillgodose de speciella förhållandena i varje land.

Man talar också om negativ integration. Att den är negativ betyder inte att resultatet i det konkreta fallet nödvändigtvis är dåligt – det kan man ha olika uppfattningar om – bara att det inte är en följd av en aktiv strävan till integration. I stället är det en integration som medlemsstaternas regeringar inte har förutsett (och som därför ändå ofta uppfattas som dålig). Ett typiskt exempel är när EU-domstolen kom fram till att den svenska föräldraförsäkringen är en familjeförmån i EU-rättens mening, inte en individuell förmån. Målet rörde en kvinna som hade utvandrat från Sverige. Därmed hade hon inte rätt till föräldrapenning enligt svenska regler. Men följderna av att EU-domstolen klassade ersättningen som en familjeförmån blev att hon ändå fick föräldrapenning därför att hennes man jobbade i Sverige. Trots att det är medlemsländerna själva som bestämmer villkoren för socialförsäkringarna, och trots att EU inte hade några regler om hur föräldraförsäkringen skulle se ut, blev Sverige alltså tvungen att betala ut föräldraförmåner i situationer som den svenska lagstiftaren inte hade tänkt sig. Därav uttrycket negativ integration.

Ett annat exempel är Lavaldomen, där domstolen förklarade att stridsåtgärder som var tillåtna enligt svensk rätt stred mot EU-rätten, fast stridsåtgärder uttryckligen är undantagna från det som EU får lagstifta om.

### ***Revirkamp mellan arbetsrätt och ekonomisk rätt***

Även om EU alltså enbart får göra det som medlemsstaterna har gett unionen lov att göra, är det inte alltid självklart var gränserna för EUs befogenheter går, och vad medlemsstaterna kan bestämma själva.

Ett exempel: Det finns en EU-förordning som *samordnar* medlemsstaternas socialförsäkringar. Poängen med det är att arbetstagare som utnyttjar sin fria rörlighet för att åka till ett annat land och arbeta inte ska falla mellan stolarna. De ska få med sig vad de har tjänat in där hemma, och i fortsättningen vara försäkrade i det land där de arbetar. Förordningen säger däremot inget om hur vare sig hemlandets eller arbetslandets socialförsäkringssystem ska vara utformade, eftersom EU

inte har någon befogenhet att bestämma det. Hur socialförsäkringarna ska vara uppbyggda avgör länderna själva – om inte sjukförsäkringen, akassan eller vad det nu kan vara är konstruerad så att den är ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare. Så kan det vara när den nyinflyttade inte får en förmån som hon skulle ha fått om hon hade bott i arbetslandet tidigare. När EU-domstolen har slagit fast att det är så, tvingas medlemsstaten att ändra sina regler.

På samma sätt kan arbetslivet och fackliga förhållanden som medlemsländerna i princip råder över själva påverkas av andra EU-regler än de arbetsrättsliga direktiven. Lagar som ska skydda arbetstagarna kan komma i konflikt med fördragets regler om fri rörlighet för varor och tjänster och om konkurrens.

Det är Laval-målet ett tydligt exempel på. Vi har redan konstaterat att EU inte får anta regler om strejk och lockout. Likafullt förklarade EU-domstolen i Laval-målet att den blockad som Byggnadsarbetareförbundet och Elektrikerförbundet hade vidtagit mot det lettiska företaget Laval un Partneri var otillåten.

Hur går det ihop? Förklaringen är att blockaden ansågs hindra den fria rörligheten för tjänster, som skyddas av EUs grundläggande fördrag. Domstolen stödde sig med andra ord på bestämmelser som medlemsstaterna själva införde redan när de slöt det ursprungliga Romfördraget.

Medlemsstaternas handlingsutrymme kan också vara begränsat även om EU-reglerna är minimiregler.

De arbetsrättsliga direktiven, till exempel, är alltid är minimiregler. Oberoende av vad man har kommit överens om i Bryssel, får medlemsstaterna behålla eller införa mer långtgående regler för att skydda arbetstagarna (läs om kommissionens ogillande av sådan så kallad *goldplating* på sidan 27). Men det finns en gräns för hur långt de kan gå; reglerna måste vara förenliga med fördragen.

Att den begränsningen är en realitet visade sig när EU-domstolen avgjorde ett mål som kallas *Alemo-Herron*. (Domar från EU-domstolen brukar få namn på det här sättet efter de parter som var inblandade i målet.) Där kom EU-domstolen fram till att de brittiska reglerna om arbetstagares rättigheter vid företagsöverlåtelser var för generösa och innebar en alltför stor inskränkning i näringsfriheten, som skyddas av EUs stadga om grundläggande rättigheter.

På en del andra områden är det klart redan från början att EUs regler lägger både ett golv och ett tak. Saken är ”totalharmoniserad” och medlemsstaterna får inte ha strängare nationella bestämmelser. Så är det till exempel ofta när det gäller säkerhetskrav på olika slag av varor. Varor som tillverkas i ett medlemsland och är lagliga där ska kunna säljas på hela den inre marknaden utan hinder av nationella specialbestämmelser. På så sätt kan även totalharmoniserade regler för varor indirekt begränsa medlemsstaternas frihet på det arbetsrättsliga området. Ta till exempel en arbetsutrustning. Den är en vara, och om den omfattas av EUs maskindirektiv och uppfyller säkerhetskraven i det, måste Sverige tillåta att den säljs här även om Arbetsmiljöverket skulle anse att kraven borde vara högre. I stället för att stoppa försäljningen av utrustningen får myndigheten försöka påverka de europeiska standardiseringsorganen att ändra säkerhetskraven.

### ***Hur går det till att lagstifta?***

”I dag beslutade EU-parlamentet om nya regler för ...”! Så kan det stå i tidningarna, och intrycket är att allt nu är klappat och klart. Men det är det inte. Europaparlamentet fungerar inte som Sveriges riksdag.

I bästa fall återstår bara ett mer eller mindre formellt beslut av ministerrådet efter att parlamentet har sagt sitt. Andra gånger är det flera ronder kvar innan lagen är antagen – om den inte faller helt och hållet. Lagstiftning på EU-nivå är en komplicerad förhandling med tre institutioner och samtliga medlemsländers regeringar inblandade, i varje fall när man använder det traditionella lagstiftningsförfarandet. När det är arbetsrättsliga regler som ska antas finns det en speciell, alternativ procedur, men den förutsätter att arbetsmarknadens parter kan komma överens. Vi återkommer strax till den.

### ***Den traditionella vägen***

Det traditionella sättet att stifta lag går ut på att ministerrådet och parlamentet ska försöka enas om en text utifrån ett förslag från kommissionen. Och helst ska det vara en kompromiss som även Europeiska kommissionen godkänner. För att driva igenom ändringar som kommissionen inte går med på krävs enhällighet bland dem som röstar i ministerrådet. Om någon medlemsstat röstar emot går förslaget inte igenom.



## *EUs beslutsprocess*



Innan kommissionen tar initiativ till lagstiftning tar den fram faktaunderlag och hämtar in synpunkter från olika håll. Det kan pågå i flera år.

Ibland börjar den med att publicera en så kallad grönbok som ska sätta igång en bred diskussion om en speciell fråga. Ett exempel är den grönbok om omstruktureringar i företag och de sociala konsekvenserna av dessa som kommissionen lade fram 2012.

När planerna på lagstiftning börjar ta form kan kommissionen återkomma med en så kallad vitbok. Ett exempel från senare år är vitboken "En agenda för tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner." Andra typer av underlag kallas färdplaner eller strategier. I mars 2019 lade kommissionen till exempel fram en luftfartsstrategi för "Upprätthållande och främjande av höga sociala standarder", som kommer att följas upp med mer handfasta förslag. Steg för steg blir planerna alltmer konkreta och slutligen kan kommissionen presentera ett formellt lagförslag. Lagförslaget lämnas över till ministerrådet och parlamentet för en första behandling. Först ut är parlamentet, som skickar över sin ståndpunkt till rådet, vanligtvis med en mängd ändringar i kommissionens förslag.

Som lagstiftningsproceduren beskrivs i fördraget följer sedan ett utbyte av ståndpunkter mellan ministerrådet och parlamentet i flera formella steg tills de är överens. Det kan bli upp till två behandlingar på vardera stället, och varje steg i proceduren protokollförs och resultaten publiceras. Om de fortfarande inte är överens efter en andra behandling i parlamentet och ministerrådet återstår förlikningsförhandlingar. Då har de sex veckor på sig att komma fram till en gemensam text. Lyckas inte det faller hela förslaget.

Så slutade det till exempel 2009 med kommissionens försök att få till stånd ett nytt arbetstidsdirektiv, och därför lever vi fortfarande med ett arbetstidsdirektiv som egentligen ingen är nöjd med. Andra gånger, som i de hårda förhandlingarna om 2004 års upphandlingsdirektiv, har parlamentet och ministerrådet lyckats nå en kompromiss fem minuter i tolv. På senare år har det emellertid blivit allt ovanligare att det går så långt. Det som brukar börja efter att kommissionen har skickat över sitt förslag är i stället en förhandling mellan företrädare för parlamentet och rådet, med kommissionen som ett slags medlare. Genom denna så kallade triolog kan de ofta nå kompromisser som alla de tre institutio-

nera kan godta, och som bara behöver bekräftas formellt genom beslut i parlamentets plenum och i ministerrådet.

På så sätt antas numer de allra flesta rättsakter utan att det behövs någon formell andra behandling. Det går fortare, vilket kanske kan vara en fördel ibland. Nackdelen är att dialogerna är informella och inte öppna för insyn så som den formella proceduren garanterar. Efter klagomål från såväl enskilda parlamentariker som företag och intresseorganisationer inledde Europeiska ombudsmannen under 2015 en undersökning för att ta reda på hur medborgarnas insyn i lagstiftningsarbetet kan förbättras. Ombudsmannens rapport publicerades tre år senare och innehöll kritik mot att lagstiftningsprocessen i vissa delar inte är transparent. Det är inte bara ett demokratiskt problem. Det göder även populism och EU-skepsis, menade ombudsmannen och skickade en rad rekommendationer till ministerrådet.

Det säger sig självt att texter som förhandlas fram under de förhållanden som beskrivits ovanför kan vara både inkonsekventa och svårtolkade. Det finns säkerligen inte heller någon bestämd, enhetlig "vilja" bakom texten, som man brukar tala om när det gäller svenska lagar. Därför kan EU-domstolen inte hänvisa till lagstiftarens vilja när den tolkar EU-rätten, på det sätt som våra domstolar gör när de dömer efter svensk lag.

### *Lagstiftning genom kollektiva förhandlingar*

När man ska anta arbetsrättsliga regler på EU-nivå finns som sagt också en alternativ procedur, lagstiftning genom det som kallas social dialog, det vill säga genom kollektiva förhandlingar. Den innebär att arbetsmarknadens parter själva kan bestämma innehållet i den arbetsrättsliga lagstiftningen om de kommer överens. Gör de det, är den faktiskt också snabbare än den traditionella lagstiftningsproceduren. Hur det går till beskrivs närmare i avsnittet *Så jobbar parterna på EU-nivå* på sidan 46.

### *"Lagstiftning" genom rättspraxis*

Riksdagen stiftar lagar och domstolarna bara tillämpar dem, brukar man säga. Svenska domstolar är i allmänhet noga med att så långt som möjligt döma efter lagstiftarens vilja, som de läser sig till i regeringens proposition och riksdagens betänkanden över lagförslaget. De är också försiktiga med att överpröva lagar och sätta dem åt sidan. Om lagen är dålig är det politikernas sak att göra något åt den.

EU-domstolens domare kanske inte heller uppfattar sig som lagstiftare, men klart är att domstolen *utvecklar* EU-rätten på ett sätt som vore otänkbart i Sverige. Svenska domstolar tolkar lagen enligt ordalydelsen och lagstiftarens vilja. EU-domstolen har en friare stil och tolkar regler utifrån deras ändamål och med hjälp av allmänna principer.

Ett tydligt exempel är hur den har tolkat arbetstidsdirektivets artikel om semester. Den lyder:

1. *Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att se till att varje arbetstagare får en årlig betald semester om minst fyra veckor i enlighet med vad som föreskrivs genom nationell lagstiftning eller praxis angående rätten till och beviljandet av en sådan semester.*
2. *Den årliga semestern får inte utbytas mot kontant ersättning, utom då anställningen avslutas.*

Det är allt. Det enda artikeln säger är att alla har rätt till minst fyra veckors betald semester per år och att semestern inte får bytas mot pengar, utom då man slutar. Men övriga villkor för semester bestäms av nationell lag eller praxis. I de här två ganska enkla reglerna har EU-domstolen sedan tolkat in en mängd detaljregler om just villkoren för att man ska ha rätt till semester. Den har nästan skapat en hel semesterlag.

Och eftersom man inte kan tala om någon enhetlig vilja bakom EUs lagstiftning kan EU-domstolen som sagt inte ta hänsyn till någon sådan. Domen i Lavalmålet 2007 illustrerar tydligt att det inte spelar någon större roll vad medlemsstaternas regeringar har i tankarna när ett direktiv antas. I Lavaldomen tolkade EU-domstolen utstationeringsdirektivet på ett sätt som många av dem som förhandlade fram direktivet 1996 knappast hade tänkt sig.

Sammanfattningsvis betyder detta att det är svårare att förutse vad EUs regler innebär. Därför ska man också lyssna kritiskt när människor kommer med tvärsäkra påståenden om vad EU-rätten säger.

### ***Soft law och politisk påverkan***

Redan långt innan medlemsstaterna formellt hade gett EEG tillåtelse att lagstifta på det socialpolitiska området, antog gemenskapen flera arbetsrättsliga direktiv (se avsnittet *Den sociala handlingsplanen* på sidan

22). Medlemsstaterna såg att den ekonomiska integrationen orsakade politiska problem som de inte kunde lösa själva. Det krävdes överstatliga åtgärder. Då kom regeringarna på att de kunde utnyttja gemenskapens befogenhet att anta direktiv om så kallad harmonisering (tillnärmning) av sådana regler i medlemsstaterna "som direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande eller funktion".

Liknande politiska situationer återkommer gång på gång i EUs historia. Ofta har det slutat med att fördragen har ändrats så att gemenskapen/unionen har fått utvidgad lagstiftningskompetens.

Men Europas politiker har också hittat på andra sätt att lösa gemensamma problem, utan att medlemsstaterna lämnar över bestämmanderätten till EU. Det är inte bindande regler, men de innebär en styrning med mjukare medel. Följaktligen brukar man kalla den här typen av påverkansmekanismer *soft law*.

#### *Riktlinjer för samordning av politiken*

Ett sätt är att samordna medlemsstaternas politik på olika områden.

Med Amsterdamfördraget kom medlemsstaterna till exempel överens om ett nytt sätt att samordna sin sysselsättningspolitik, utan att den behöver vara likadan överallt. Det kallades "den öppna samordningsmetoden". Varje år skulle ministerrådet lägga fast riktlinjer med gemensamma mål och prioriteringar för sysselsättningspolitiken. När året hade gått, skulle varje medlemsland rapportera vad det hade gjort för att förverkliga riktlinjerna. Utifrån rapporterna utfärdade ministerrådet sedan rekommendationer om hur landet borde fortsätta för att leva upp till riktlinjerna. Det fanns inga juridiska sanktioner mot en stat som inte följde rekommendationerna. Det var det politiska trycket från alla medlemsstater tillsammans som skulle ha effekt.

#### *Samordningen av den ekonomiska politiken*

Sedan länge är medlemsstaterna skyldiga att undvika alltför stora underskott i sina offentliga finanser och iaktta budgetdisciplin enligt kriterier som anges i EUF-fördraget. Bortsett från det är den ekonomiska politiken medlemsstaternas eget område. Men precis som när det gäller sysselsättningspolitiken är de också överens om att samordna sin ekonomiska politik, och numer behandlas sysselsättningspolitiken som en del av denna.

EUs styrning av den ekonomiska politiken bygger på samma grundidé som den öppna samordningsmetoden (se ovanför), men är mer bestämd. Det finns också vissa sanktioner som är mer kännbara än bara politiska tillrättavisningar. De grundläggande dragen i samordningen av den ekonomiska politiken fram till 2020 dras upp i en strategi som har fått namnet Europa 2020. Den lägger fast ett antal mål för sysselsättning, investeringar i forskning och innovation, klimat och energipolitik, utbildning och fattigdomsbekämpning.

Efter finanskrisen 2009 och hotet om statsbankrutt i Grekland drog medlemsländerna slutsatsen att EU behöver styra den ekonomiska politiken med fastare hand. Tidigare övervakade EU alltså enbart medlemsländernas budgetunderskott och skuldsättning. Nu håller unionen också ett öga på den makroekonomiska utvecklingen och konkurrenskraften i medlemsländerna.

En annan skillnad är att EU numer utfärdar rekommendationer till medlemsländerna innan de lägger fast sina budgetar och sin ekonomiska politik, i stället för att enbart utvärdera dem i efterhand. På så sätt ska man kunna upptäcka och förebygga risken för så kallade makroekonomiska obalanser. Med det menas stora skillnader i konkurrenskraft mellan medlemsländerna.

Allt detta görs inom ramen för en årlig procedur som kallas den *europeiska planeringsterminen* (på engelska *European Semester*) och där kommissionen har en central roll. I stora drag går det till så här:

Det hela börjar i slutet av året med att kommissionen publicerar sin årliga översikt över hur tillväxten har utvecklats i medlemsländerna (*Annual Growth Survey*) och en rapport om den så kallade förvarningsmekanismen (*the Alert Mechanism*). Förvarningsmekanismen ska hjälpa kommissionen att tidigt upptäcka när det finns risk för makroekonomisk obalans i ett visst land.

Det får kommissionen fram genom att analysera statistik på en rad olika områden, bland annat hur produktiviteten och arbetskraftskostnaderna har utvecklats i olika medlemsstater. Ett annat underlag är den så kallade sociala resultattavlan, som innehåller fakta om hur det går i medlemsländerna på en rad områden som rör arbetsmarknad och välfärd. Kommissionen träffar även arbetsmarknadens parter på EU-nivå som får ge sin syn på läget i ekonomin och på arbetsmarknaden. Om

den då ser att det finns jämförelsevis mycket lågproduktiv verksamhet i ett medlemsland kan skillnaderna i konkurrenskraft mellan länderna vara så stora att det kan bli farligt, menar man.

I nästa steg har kommissionen möten med varje medlemsland (särskilda regler gäller för euroländerna). I en del länder, däribland Sverige, deltar även arbetsmarknadens parter. Därefter gör kommissionen närmare utredningar i de länder där det ser ut att finnas risk för obalanser. Så småningom utarbetar den förslag till rekommendationer för varje land, och strax före sommaren antas rekommendationerna av ministerrådet.

Om det redan har uppstått vad kommissionen anser är en alltför stor obalans i en medlemsstat, kan rekommendationerna vara ganska detaljerade. Medlemsstaten ska då meddela vilka politiska åtgärder den planerar. Om kommissionen och ministerrådet bedömer att åtgärderna är otillräckliga ska de uppmana landet att ändra sin plan. Och så där ska det fortsätta tills de är nöjda.

För länder som inte har euron som valuta finns dock inga andra sanktioner än politiskt missnöje från övriga regeringar. Euroländerna kan däremot ytterst tvingas att betala böter.

Europeiska kommissionen har som sagt en central roll i samordningen av den ekonomiska politiken. Det är kommissionen som har utarbetat alla indikatorer som medlemsstaternas ekonomi stäms av mot, det är den som gör analyserna och tar fram förslag till rekommendationer. Och eftersom produktivitet och arbetskraftskostnader hör till indikatorerna, vill den gärna också ge rekommendationer om lönebildningen i medlemsländerna.

Det är dock ministerrådet och Europeiska rådet som har sista ordet, vilket de svenska fackliga organisationerna kan vara glada för. När rekommendationer för första gången skulle antas enligt den nya proceduren 2012 tyckte kommissionen att Sverige skulle minska ungdomsarbetslösheten genom att "uppmuntra större löneflexibilitet, särskilt i de nedre löneskalorna, och se över vissa aspekter av lagstiftningen om anställningsskydd".

LO, TCO och Saco bedrev ett intensivt arbete för att påverka den svenska regeringen inför beslutet i ministerrådet. Resultatet blev att Sveriges dåvarande finansminister Anders Borg (M) lyckades övertyga

sina kolleger att stryka passagen om lönerna och anställningsskyddet. Ministrarna konstaterade bland annat att Sverige har ett löneförhandlingsystem där arbetsmarknadens parter är ansvariga och att statlig inblandning inte skulle stämma överens med det systemet. Att EU skulle uppmuntra till större löneflexibilitet ansågs därför olämpligt.

Sista steget i den här proceduren är att medlemsländerna antar nationella reformprogram med utgångspunkt från de rekommendationer de har fått och överlämnar dessa till kommissionen. Det sker i april varje år. Därefter börjar planeringsterminen om igen.

### *Meddelanden från kommissionen*

En typ av *soft law* är tolkningsmeddelanden och vägledningar från kommissionen, där den ger medlemsstaterna råd om hur de ska agera mot bakgrund av hur den själv tolkar EU-rätten.

År 2006 gav den till exempel ut en vägledning för utstationering av arbetstagare, KOM(2006) 159, och några år senare handledningen "Socialt ansvarsfull upphandling".

Inte heller sådana här meddelanden är bindande för medlemsstaterna. Ändå har de ofta stor styrande inverkan. EU-rätten är svår, och om man gör som kommissionen säger så riskerar man inte att bli stämd inför EU-domstolen. Därför följer många länder kommissionens råd.

Men kommissionens tolkning av EU-rätten är inte alltid riktig. Den som ytterst slår fast vad EU-rätten innebär är EU-domstolen. Det råder inga tvivel om att kommissionens tjänstemän har stora kunskaper om hur den ska tolkas, men det händer att deras tolkningar har en slagsida åt att betona till exempel den inre marknadens krav.

Så har det varit i flera mål som har handlat om sociala hänsyn vid offentlig upphandling, där kommissionen har fått bakläxa av EU-domstolen.

### *Standarder*

En tredje form av *soft law* är standarder. Det är alltid frivilligt att följa en standard, men inom EU används de på ett sätt som gör att de får ett slags halvofficiell karaktär och en starkt styrande verkan.

Det började på 1980-talet när gemenskapen hade fått möjlighet att anta regler om hälsa och säkerhet i arbetet. Europeiska kommissionen



kom då på att det skulle gå smidigare om man uppdrog åt de europeiska standardiseringsorganen att bestämma vilka säkerhetskrav som maskiner, skyddsutrustning och andra produkter som formar arbetsmiljön skulle uppfylla. På så sätt kunde man undvika politiska slagsmål i ministerrådet om hur hög skyddsnivån borde vara. Det skulle göras till en teknisk fråga. Och så har det varit sedan dess. EU-direktiven beskriver vilka grundläggande säkerhetskrav en viss typ av produkt ska uppfylla, och standarden översätter detta till tekniska specifikationer. Standarden är som sagt inte bindande, men om en produkt motsvarar standarden förutsätts den också uppfylla kraven i EU-direktivet. Tillverkare som vill att deras produkter ska kunna säljas i hela EU utan krångel har därför all anledning att rätta sig efter standarden.

På det här sättet har EU inte bara kunnat anta en mängd arbetsmiljöregler, det har också gynnat den fria rörligheten för varor. På senare år har man därför börjat tala om att även anta europeiska standarder för tjänster, så att det också skulle gå smidigare att sälja tjänster över gränserna. Tjänstestandarder är fortfarande sällsynta.

Men att bestämma vilka kvalitetskrav en tjänst ska uppfylla är något annat än att slå fast tekniska krav på döda ting, eftersom tjänstestandarder kan ha mer direkta följder för den personal som ska utföra arbetet. Ur facklig synvinkel finns här också ett demokratiskt problem. Standardiseringsorganen är inte myndigheter utan privaträttsliga organisationer. Deras verksamhet utgår från marknads önskemål och behov. Alla slags intressenter kan bli medlemmar, men näringslivet har ändå en dominerande roll i standardiseringsarbetet, inte minst av resursskäl.

Dessutom finns det inga bestämda ramar för vad för slags frågor som en standard kan ta upp. En tjänstestandard behöver alltså inte vara begränsad till krav på själva tjänsten. Bland de, än så länge få, europeiska tjänstestandarderna finns det exempel som också behandlar tjänsteleverantörernas personalpolitik och anställningsskydd.

Hittills har standarder för tjänster inte alls fått samma halvofficiella karaktär som produktstandarderna har inom EU. Men om de skulle få det, finns det risk att det smygvägen skapas regler på EU-nivå som griper in i kollektivavtal och arbetsrättslig lagstiftning i medlemsländerna.

För de fackliga organisationerna är det alltså viktigt att bevaka även detta område.



### ***Varför engagerar sig TCO i EU-frågor?***

Därför att det europeiska samarbetet påverkar Sverige, den svenska arbetsmarknaden och våra medlemsgrupper. För en facklig påverkansorganisation och samhällsaktör som TCO är det viktigt att vara med och påverka överallt där viktiga beslut om arbetsmarknadsfrågor tas. Det handlar om frågor som vi arbetar med dagligdags i Sverige, alltifrån jobbskapande tillväxt till konkurrenskraft, jämställdhet och utbildning, men som allt oftare diskuteras på och påverkas av den europeiska arenan. EU stiftar dessutom lagar som direkt berör våra medlemsgrupper, bland annat på arbetsmiljöområdet. TCO arbetar aktivt för att påverka i EU-relaterade frågor. Vi har bland annat lyckats påverka för mer trygghet för visstidsanställda, schystare rörlighet på arbetsmarknaden och säkerställt kollektivavtalens ställning och villkor vid offentlig upphandling samt i EU-direktiv om arbetsvillkor och i EUs frihandelsavtal.

### ***Vilken är den viktigaste EU-frågan att driva framöver?***

TCO vill att EU främjar en politik för jobbskapande tillväxt. Europa behöver fler och bättre jobb, där konkurrens sker med kvalitet, kunskap och innovation, inte med sämre löner och arbetsvillkor. Vi vill därför se ett ökat fokus på investeringar i infrastruktur, forskning, innovation, utbildning och

kompetens, men också jämställdhetsfrämjande investeringar till exempel välutbyggd barn- och äldreomsorg. Satsningar på ökad jämställdhet skapar tillväxt. Europa har inte råd att hålla världens mest utbildade kvinnor hemma, i stället för ute på arbetsmarknaden! Vi behöver ett sammanhållet Europa där alla är med och bidrar.

### ***Vilken utveckling av EU vill TCO arbeta för?***

Vi är övertygade om att vägen framåt för en mer inkluderande och hållbar tillväxt och sysselsättning ligger i samverkan och dialog mellan arbetsmarknadens parter. Vi vill därför se en stärkt social dialog på alla nivåer och en stark partsautonomi, där EU-kommissionen inte bara tillåter utan främjar arbetsmarknadsparternas och kollektivavtalens roll, i synnerhet i de medlemsländer som inte har en stark partsmodell.

Och sist men inte minst. Den fria rörligheten för arbetstagare är en av de mest grundläggande principerna inom EU. Samtidigt blåser oroväckande politiska vindar i Europa. Populistiska, protektionistiska och främlingsfientliga partier växer sig allt starkare i flera länder. TCO motsätter sig med kraft denna utveckling! Vi arbetar för mer öppenhet och fri rörlighet inom Europa och för likabehandling av alla arbetstagare på samma arbetsmarknad.

## 2. Parterna och EU

### **Vad vill de svenska facken?**

De svenska arbetstagarorganisationerna insåg tidigt att de måste engagera sig i EU-frågor och agera gemensamt, både inom Norden och på Europeanivå, för att kunna få inflytande på de beslut som EU tar. EU-samarbetet har visat sig i hög grad påverka Sverige, svenskt arbetsliv och medlemmarnas vardag. Därför behöver de fackliga organisationerna vara med och påverka där besluten fattas.

Själva sakfrågorna i EU är ungefär desamma som på hemmaplan. LO, TCO och Saco lyfter till stor del fram samma frågor.

En ambition är att slå vakt om arbetsmarknadsparternas autonomi. Facken vill värna den svenska modellen med kollektivavtal, där parterna kommer överens om löner och villkor utan statlig inblandning. Diskussionen om att införa någon form av EU-minimilön poppar upp med jämna mellanrum i det europeiska fackliga arbetet. Det betyder att svenska fackliga företrädare, liksom de övriga nordiska, både måste förklara hur kollektivavtalsmodellen fungerar och argumentera för att lagstadgade minimilöner enbart ska införas i länder där det är ett krav från arbetstagsidan.

Inställningen att svenska kollektivavtal ska gälla på svensk arbetsmarknad är grundläggande för de svenska fackliga organisationerna. Om utländska företag kan betala lägre löner för arbete som utförs i Sverige, befarar de att lönerna i branschen kommer att pressas ned. Att upprätthålla de svenska kraven på till exempel arbetsmiljön är också av största vikt för dem. Allt detta är dessutom en fråga om solidaritet med arbetstagare från andra EU-länder.

En annan gemensam uppfattning är att löntagarnas rättigheter behöver stärkas, till exempel genom ett socialt protokoll till EUs fördrag, för att inte de ekonomiska friheterna ska stå över fackliga rättigheter i EU. Det är de fackliga centralorganisationerna överens om. Inte minst Laval- domen visar tydligt att EU-domstolen i dag inte tillmäter dem samma värde, menar de. Den fria rörligheten som gör det möjligt för arbetsta-

garna att jobba och studera utomlands och för andra EU-medborgare att komma hit har ett stort värde för fackens medlemmar. Samtidigt kräver de att rörligheten för varor, tjänster och kapital balanseras mot ett starkt skydd för arbetstagarna.

Kampen mot arbetslöshet är en annan central fråga. De fackliga organisationerna vill se satsningar på full sysselsättning och stärkt konkurrenskraft. Jämställdhet är ytterligare ett prioriterat område. De vill också påverka EUs utveckling i riktning mot ökad öppenhet och demokrati.

### ***Betydelsefulla organisationer***

Den fackliga centralorganisationen på EU-nivå kallas Europafacket till vardags, men heter egentligen Europeiska fackliga samorganisationen, EFS, (European Trade Union Confederation, ETUC).

Europafackets huvuduppgift är att driva på för att utveckla den sociala dimensionen och påverka beslut inom EU i en riktning som fackföreningsrörelsen önskar. Organisationen består av cirka 90 nationella

#### ***Branschfederationer anslutna till Europafacket***

EAEA, European Arts and Entertainment Alliance,

(teater, musik, underhållning, konst, sport och media)

EFFAT, European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions, (livsmedel, hotell, restaurang och jordbruk)

EUROCOP, European Confederation of Police, (polisväsende)

EFBWW/FETBB, European Federation of Building and Woodworkers, (bygg- och träbranscherna)

EFJ, European Federation of Journalists, (journalister)

IndustriAll, European Federation for Industry and Manufacturing Workers, (tillverkningsindustri, gruvor, energisektor)

EPSU, European Federation of Public Service Unions, (offentlig sektor) ETF, European Transport Workers' Federation, (transportsektor) ETUCE/CSEE, European Trade Union Committee for Education, (lärare)

Uni-EUROPA, European Trade Union Federation for Services and Communication, (tjänste- och kommunikationssektor)

Dessutom är Eurocadres (chefer och specialister) associerat till Europafacket.

fackliga centralorganisationer i ett fyrtiotal länder. Där ingår alltså även länder som inte är med i EU, till exempel Island, Norge, Schweiz och Turkiet. Ytterligare några har status som observatörer.

Europafacket är partipolitiskt obundet. Inom organisationen finns både fackliga organisationer som har politisk eller religiös anknytning och sådana som inte har det. De svenska medlemmarna är LO, TCO och Saco. Huvudkontoret ligger i Bryssel.

Inom Europafacket finns tio branschfederationer. Många svenska fackförbund är medlemmar i dessa europeiska branschfack.

TCO är även medlem i Eurocadres, som är associerat till Europafacket. Organisationen företräder chefer och specialister på Europainivå och är erkänd av EU-kommissionen som en part i den sociala dialogen (se nedanför). Eurocadres bevakar medlemmarnas intressen i förhållande till EUs institutioner i frågor som Europafacket inte alltid kan prioritera, till exempel högre utbildning. Organisationen driver också ett antal EU-finansierade projekt som bygger på utbyte mellan medlemsorganisationerna.

Arbetsgivarna inom det privata näringslivet företräds i EU av Business-europe (Confederation of European Business). Business-europe verkar för tillväxt och fri konkurrens och driver både arbetsgivar- och näringslivsfrågor. Organisationen har ett fyrtiotal nationella organisationer som medlemmar, däribland Svenskt Näringsliv. På lite äldre överenskommelser med Europafacket kan man också stöta på namnet Unice, som organisationen hette tidigare.

Företag och organisationer inom offentlig sektor företräds av CEEP, European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services and Services of General Interest. CEEP driver också den offentliga sektorns frågor inom EU. Bland annat Sveriges Kommuner och Lands-ting, SKL, och Arbetsgivarverket är medlemmar.

Organisationen SMEunited (tidigare UEAPME) samlar små och medelstora företag på EU-nivå. Den består av ett åttiotal medlemsorganisationer. Den svenska organisationen Företagarna är med.

### ***Så jobbar parterna på EU-nivå***

När parterna samverkar i EU-sammanhang brukar man tala om social dialog. Det är ett brett begrepp som innefattar olika former av samtal

och förhandlingar. Tanken är att arbetsgivarnas och arbetstagarnas intressen och uppfattningar i olika frågor ska komma fram och tas tillvara i EU. Arbetsmarknadens parter deltar i överläggningar med kommissionen och i kommittéer på flera nivåer. Dessutom överlägger parterna med varandra och förhandlar – med avsikt att sluta både kollektivavtal som ska upphöjas till direktiv och sådana som inte ska det. Detta förfarande är reglerat i EUs fördrag och ger facken ett unikt inflytande på EU-nivå om man jämför med till exempel miljörörelsen eller konsumentrörelsen.

För att en organisation ska kunna delta i den sociala dialogen måste den vara erkänd av kommissionen som representativ för de arbetstagare eller arbetsgivare som den företräder.

### *Trepartsöverläggningar*

De organisationer som kommissionen erkänner som representativa för arbetstagare och arbetsgivare på hela arbetsmarknaden, det vill säga Europafacket och dess motsvarigheter på arbetsgivarsidan, träffar regelbundet kommissionens ordförande och andra höga EU-politiker för att diskutera aktuella frågor och initiativ. Det kan röra exempelvis jobb, tillväxt och ekonomi. Dessa så kallade sociala trepartstoppmöten äger rum dagen före Europeiska rådets möten i mars och oktober.

### *Branschövergripande och branschvisa överläggningar*

Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna för också en social dialog sinsemellan i olika kommittéer. Kommittéerna inrättas genom ett formellt beslut av kommissionen. De får sedan administrativt stöd från kommissionen i sitt arbete.

Det viktigaste organet för kontakterna på branschövergripande nivå är Kommittén för den sociala dialogen. Den består av ett sextiototal medlemmar, hälften från vardera sidans organisationer, och träffas tre–fyra gånger per år. Det är i Kommittén för den sociala dialogen som arbetsmarknadens parter tar ställning till om de ska inleda förhandlingar om avtal på europeisk nivå, och till hur förhandlingarna ska genomföras.

Det finns också olika arbetsgrupper för specifika frågor.

Den branschövergripande sociala dialogen styrs i dag till stor del av de gemensamma arbetsprogram som Europafacket och arbetsgivarna i BusinessEurope, CEEP och SMEunited (tidigare UEAPME) utarbe-

tar tillsammans. Arbetsprogrammen tar upp ett antal frågor som rör den europeiska arbetsmarknaden och beskriver hur parterna på olika sätt tänker arbeta med dem. Arbetsprogrammet för perioden 2019–2021 handlar till exempel om digitaliseringen. Inom det området tänker fack och arbetsgivare förhandla om ett så kallat autonomt avtal (mer om autonoma avtal längre fram i detta avsnitt).

Andra frågor som ska diskuteras är arbetsmarknadernas och socialförsäkringssystemens funktionssätt, utbildning och kompetens, arbetets psykosociala aspekter och risker, kapacitetsuppbyggnad för social dialog samt cirkulär ekonomi. Programmet är det sjätte i raden.

För att stärka den sociala dialogen har det också skapats allt fler bransch-/sektorkommittéer, som består av arbetsgivarnas och arbetstagarernas organisationer på branschnivå. I dagsläget finns det över 40 sådana kommittéer. De deltar i överläggningar med kommissionen, förhandlar i många frågor och kan ta gemensamma initiativ i branschfrågor.

### *Förhandlingar för att sluta avtal som kan bli direktiv*

Kommissionen är det enda EU-organ som kan lägga fram förslag till lagstiftning. Den vanliga gången är, som vi tidigare beskrivit, (se avsnittet *Hur går det till att lagstifta?* på sidan 32) att kommissionen själv utarbetar ett direktivförslag, som ministerrådet och Europaparlamentet får ta ställning till. Men just på arbetslivets område har fackföreningar och arbetsgivarorganisationer – på branschövergripande nivå och på branschnivå – alltså särskilda möjligheter att påverka lagstiftningen. EUF-fördraget ger dem en formell roll i arbetet med att åstadkomma ett gemensamt regelverk inom EU. Hur det ska gå till är utförligt beskrivet i artikel 154–155.

Enligt fördraget ska kommissionen, ”innan den lägger fram socialpolitiska förslag”, samråda med arbetsmarknadens parter. Begreppet socialpolitik har alltså en vidare betydelse här än det vanligen har på svenska. Det omfattar bland annat arbetsrättsliga åtgärder. Varje gång som kommissionen överväger att lägga fram förslag till arbetsrättslig lagstiftning måste den därför börja med att samråda med de europeiska organisationerna för arbetsgivare och arbetstagare, och det ska göras i två steg.

I det första steget ska kommissionen samråda med parterna om ”den möjliga inriktningen av en unionsåtgärd”. Den skriver då till en lång



rad organisationer och frågar om de anser att gällande lagstiftning ger tillräckligt skydd eller om det behövs nya regler på EU-nivå. Svaren varierar, men förenklat kan man säga att de fackliga organisationerna med Europafacket i spetsen ofta anser att det behövs nya regler, medan särskilt de privata arbetsgivarna i BusinessEurope vanligen anser motsatsen. Arbetsgivarna vill gärna förhandla med de fackliga organisationerna om så kallade autonoma avtal, det vill säga avtal som parterna själva ska genomföra i medlemsländerna, men slipper helst bindande regler på EU-nivå.

Trots motstridiga svar kan kommissionen dra slutsatsen att något behöver göras. Då ska den samråda med parterna igen och fråga vad de anser att den tilltänkta regleringen skulle kunna innehålla. Samtidigt brukar den fråga parterna om de är villiga att försöka förhandla fram ett avtal i stället för att kommissionen ska utforma ett lagförslag på egen hand. Det kan då hända att även en organisation som av princip inte vill ha någon relegering alls ändå är beredd att sätta sig vid förhandlingsbordet. För nu har ju kommissionen redan bestämt sig för att föreslå lagstiftning, dessutom har den skissat på innehållet i denna. Det har hänt att den har skrivit över nio sidor om hur ett kommande direktiv borde se ut. Då kan även en motsträvig part tycka att det är bättre att försöka påverka reglerna så mycket som möjligt än att lämna initiativet åt kommissionen.

Om parterna alltså svarar att de vill förhandla drar sig kommissionen tillbaka och ger dem nio månader på sig att försöka nå ett avtal. Tiden kan förlängas om de inte når ända fram inom tidsramen, men bedömer att det fortfarande finns en chans. När avtalet är slutet går de gemensamt till kommissionen och ber den utarbeta ett förslag till direktiv, som ska göra avtalet bindande i medlemsstaterna.

Sen brukar det gå snabbt. Själva direktivförslaget innehåller nämligen bara några få artiklar som handlar om hur genomförandet ska gå till och hur lång tid medlemsstaterna har på sig. De materiella reglerna om vad som gäller mellan arbetsgivare och arbetstagare finns i parternas avtal, som är fogat som en bilaga till direktivet. Med det markerar kommissionen att ministerrådet som ska anta direktivet inte kan göra minsta ändring i de materiella reglerna. Avtalet är en nämligen en balanserad kompromiss mellan arbetsgiversidans och arbetstagersidans intressen,

och ingen utomstående får ändra i den. Om ministerrådet ens försöker att göra det kommer kommissionen att dra tillbaka hela förslaget.

I den här lagstiftningsproceduren är alltså ministerrådets uppgift bara att expediera det som parterna har kommit överens om. Europaparlamentet har ännu mindre att säga till om. Parlamentet ska informeras, men får inte rösta om dessa direktiv.

När direktivet väl är antaget, ska det införlivas i medlemsländernas nationella rätt. Det kan göras genom lagstiftning, genom att de nationella arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna träffar kollektivavtal eller genom en kombination av båda delar. I Sverige har parterna hittills aldrig utnyttjat möjligheten att genomföra direktiv med kollektivavtal. Däremot har de ibland blivit tvungna att ändra i de existerande kollektivavtalen i samband med att ett direktiv genomförts, för att dessa på något vis inte stämmer med de nya EU-reglerna (mer om detta i avsnittet *EU och den svenska arbetsmarknaden* på sidan 58).

Det gamla föräldraledighetsdirektivet (som upphävs inom kort), deltidsdirektivet och visstidsdirektivet är exempel på arbetsrättslig lagstiftning som tagits fram i förhandlingar mellan fack och arbetsgivare. De avtalen och direktiven gäller för hela arbetsmarknaden.

Men många avtal som har blivit direktiv har också slutits i branschkommittéerna. Exempel är avtalen om arbetstiden för sjöfolk (1999), arbetstiden inom det civila flyget (2000) och om arbetsvillkor i gränsöverskridande järnvägstrafik (2005). År 2009 slöts ett avtal om genomförande av ILOs nya konvention om arbete till sjöss och 2010 enades parterna på branschnivå om ett avtal om förebyggande av skador av vassa instrument i sjukvården.

Två gånger har kommissionen vägrat tillmötesgå parternas begäran om att lägga fram ett direktivförslag för att genomföra ett avtal som parterna slutit. Det gällde ett avtal om arbetsmiljön för frisörer som slöts 2013 och ett avtal om information och samråd för statligt anställda som slöts i december 2015. I det första fallet hade parterna inlett förhandlingarna på eget initiativ, utan att kommissionen hade tagit ställning till om frågorna behövde regleras. Men i det andra fallet uppmuntrade kommissionen de offentliganställdas organisation EPSU och den europeiska organisationen för statliga arbetsgivare, EUPAE att träffa ett avtal. EPSU har nu dragit kommissionen inför EU-domstolens under-

instans Tribunalen för att den inte har lagt fram ett direktivförslag för att genomföra avtalet. EPSU menar att kommissionen, enligt artikel 155 i EUF-fördraget, är skyldig att göra det om parterna är överens.

Om parterna inte lyckas bli överens om ett avtal går bollen tillbaka till kommissionen, som då själv utarbetar ett förslag till direktiv.

Europafacket och arbetsgivarna i BusinessEurope (som då hette Unice) och CEEP förhandlade till exempel utan framgång om anställningsvillkor för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag. Förhandlingarna strandade våren 2001. En stötesten var frågan om likabehandling av inhyrda anställda i jämförelse med företagets egen personal. Året därpå lade kommissionen fram ett direktivförslag, som antogs 2008. Där slås principen om likabehandling fast, samtidigt som undantag kan göras bland annat genom kollektivavtal. Likadant gick det när parterna misslyckades med att omförhandla sitt gamla avtal om föräldraledighet. Kommissionen tog fram ett eget direktivförslag som antogs våren 2019 och när det träder i kraft upphävs det direktiv som byggde på parternas avtal.

### *Autonoma/självständiga avtal*

Facket och arbetsgivarna sluter också så kallade autonoma avtal (kallas även självständiga eller oberoende avtal). Med de autonoma avtalen syftar parterna till att utveckla arbetsvillkoren i medlemsländerna utan att blanda in EUs lagstiftare. Sådana uppgörelser blir alltså inte direktiv. De ska genomföras i varje medlemsland på det sätt som avtal mellan arbetsmarknadens parter brukar genomföras där.

De autonoma avtal som hittills har tecknats handlar om distansarbete, stress i arbetslivet, våld och trakasserier och om aktivt åldrande. Näst på tur står förhandlingar om ett avtal om digitalisering, enligt Europafackets och de europeiska arbetsgivarnas gemensamma arbetsprogram för de närmaste åren.

Den här typen av avtal är inte rättsligt bindande. Formuleringarna är ganska övergripande och det finns inga sanktioner ifall avtalen inte skulle följas. De har därmed inte samma juridiska tyngd som direktiven. Men parternas medlemsorganisationer på nationell nivå har ett ansvar för att avtalen genomförs, och parterna följer upp hur det har gått. I det förra arbetsprogrammet kom Europafacket, BusinessEurope, CEEP och UEAPME (numer SMEunited) överens om att öka sina ansträngningar

för att förbättra genomförandet av de autonoma avtalen, bland annat genom besök i ett antal länder där det inte har fungerat. För arbetsgivare och fack är avtalen, liksom den sociala dialogen i stort, ett sätt att ta ansvar för EUs utveckling.

### *Inflytande i europeiska multinationella företag*

Det fackliga Europasamarbetet går inte enbart ut på att påverka EUs utveckling. Genom EU har också möjligheter till fackligt inflytande i europeiska multinationella företag tillkommit. Direktiven om europeiska företagsråd (2009/38) och om arbetstagarinflytande i Europabolag (2001/86) ger de anställda vid företagets enheter i olika länder möjligheter att komma till tals med den högsta ledningen. När det gäller Europabolagen har de även rätt till styrelserepresentation i vissa fall.

Europeiska företagsråd (kallas ofta EWC, European Works Councils) syftar till att ge arbetstagarna möjlighet till information från och samråd med koncernledningen i multinationella bolag. Det handlar om koncerner med sammanlagt minst 1 000 anställda, varav minst 150 anställda i vart och ett av två EU- eller EES-länder. Där kan endera sidan – i praktiken oftast arbetstagarna – ta initiativ till förhandlingar om att inrätta ett europeiskt företagsråd. Ifall vissa kriterier är uppfyllda måste den centrala ledningen förhandla. Om ledningen inte inleder förhandlingar inom sex månader efter fackets begäran, eller om processen drar ut på tiden i mer än tre år, slår i stället vissa stupstocksregler till automatiskt. Om parterna är överens har de stor frihet att bestämma hur företagsrådet ska se ut. Det finns inga särskilda formkrav. I en del länder är det till exempel tradition att även företrädare för arbetsgivaren ingår i ett företagsråd. För arbetstagarna i vissa länder är det självklart att utse fackliga företrädare som sina representanter i företagsrådet, men i andra länder väljs de bland alla anställda.

När företagsrådet är inrättat har det rätt till information och samråd med koncernledningen om gränsöverskridande frågor, till exempel ekonomi, sysselsättning, organisationsförändringar, kollektiva uppsägningar med mera. Bolaget står för de flesta kostnader i samband med företagsrådets verksamhet och för arrangemangen vid mötena.

Företagsråden ska alltså vara samverkansorgan. Det är inte meningen att de ska förhandla och sluta avtal med arbetsgivaren. Men efter hand som allt fler europeiska företagsråd bildades började det dyka upp oli-

ka slag av överenskommelser mellan företagsråd och koncernledningar, överenskommelser som var tänkta att tillämpas inom hela koncernen. De handlade om allt från personuppgifter till hantering av driftsinskränkningar och respekt för grundläggande fackliga rättigheter. Numer är sådana så kallade gränsöverskridande företagsavtal vanliga. Det kan finnas en risk att innehållet i avtalen kommer i konflikt med lag och kollektivavtal på hemmaplan. Därför är det viktigt för de fackliga organisationerna att det är de, inte företagsråden, som är parter i alla överenskommelser som liknar kollektivavtal.

Även utomeuropeiska koncerner kan bli skyldiga att inrätta europeiska företagsråd, om de har tillräckligt många anställda i EU- och EES-länder. Europabolagsdirektivet handlar om information och samråd plus arbetstagarrepresentation i styrelsen i Europabolag. Det är en särskild bolagsform (även kallad SE-bolag) som har verksamhet i flera olika EU-länder och vars säte kan förläggas till vilket som helst av dessa länder.

Vanliga multinationella koncerner måste följa lagarna i alla de länder där de har verksamhet. Europabolag däremot behöver bara rätta sig efter en uppsättning bolagsrättsliga regler, nämligen de som gäller i säteslandet. Därför behövdes ett särskilt direktiv för att tillförsäkra arbetstagarerna inflytande i Europabolag, även om huvudkontoret skulle placeras i ett land som saknar regler om styrelserepresentation för arbetstagarerna, eller där inflytandet är svagt. Det innebär i korthet att arbetstagarerna i vissa fall har rätt att utse ledamöter i Europabolagets ledningsorgan. Dessutom kan det inrättas ett särskilt organ för inflytande och samråd, där arbetstagarerna förhandlar med och får information från den centrala ledningen på samma sätt som i ett europeiskt företagsråd.

I Sverige finns bara en handfull Europabolag registrerade och flera av dem har ingen verksamhet.

### ***Utmaningar i det Europafackliga samarbetet***

En utmaning i det Europafackliga samarbetet är att fackliga traditioner och arbetsmarknadssystem är så olika i olika länder. Alla som engagerar sig i det behöver därför lära känna varandras nationella system, så att de kan förstå varför ett fackligt krav som är en självklarhet i ett land är fullkomligt otänkbart i ett annat. Annars kommer de inte att kunna formulera gemensamma krav.

Det finns bland annat stora skillnader i vilken ställning kollektivavtalen har både juridiskt och praktiskt, och hur mycket staten är inblandad. Det brukar i sin tur hänga ihop med hur hög organisationsgraden på båda sidor är, alltså hur stor andel som är med i facket respektive en arbetsgivarorganisation.

I Sverige, liksom i Finland och Danmark, har fackföreningarna exceptionellt hög organisationsgrad i jämförelse med andra länder. Norge kommer inte långt efter. Även arbetsgivarna är väl organiserade. Då är det inte att undra på att kollektivavtalen har en stark ställning. Betydelsefullt är också att de fackliga organisationerna är närvarande på arbetsplatserna och kan sluta bindande avtal direkt med de enskilda arbetsgivarna. Parterna på arbetsmarknaden klarar helt enkelt av att reglera väldigt mycket själva. Gemensamt för de nordiska länderna är till exempel att inget av dem har någon lagstadgad minimilön. Löner regleras uteslutande genom kollektivavtal, som täcker stora delar av arbetsmarknaden. Typiskt är också att det i stor utsträckning är möjligt att göra avsteg från de arbetsrättsliga lagar som finns och komma överens om andra regler genom kollektivavtal. Och när parterna förhandlar om kollektivavtal gör de det utan inblandning av staten.

I länder där organisationsgraden är lägre, som den i många fall är på kontinenten, tar staten ett större ansvar för regleringen av arbetslivet, genom lagstiftning och på annat sätt. Kollektivavtal om löner och andra anställningsvillkor finns visserligen också där, men eftersom andelen organiserade arbetstagare och arbetsgivare inte är lika stor, har kollektivavtalen inte lika hög täckningsgrad av egen kraft. I stället kan staten allmängiltigförklara avtalen. Då blir de bindande för alla arbetsgivare och arbetstagare inom avtalets område, oavsett om dessa är organiserade eller ej. Det finns detaljerade regler för vilka fackföreningar som kan sluta kollektivavtal, hur avtalsförhandlingarna ska gå till, hur avtalet ska se ut och hur det ska registreras hos myndigheterna och publiceras. Det är inte heller ovanligt att staten är inblandad genom att utse en opartisk ordförande för förhandlingarna. De flesta av de här länderna har även en lagstadgad minimilön som gäller på delar av arbetsmarknaden där det inte finns några kollektivavtal att göra allmängiltiga. Minimilönerna kan vara mycket låga. Särskilt i de tidigare öststaterna saknas kollektivavtal helt och hållet för stora delar av arbetsmarknaden.

En tredje variant är den anglosaxiska. Kollektivavtalen är inte rättsligt bindande och det finns inte heller särskilt mycket arbetsrättslig lagstiftning. Arbetsrätten utvecklas i stället i första hand genom rättspraxis. Den arbetsrättsliga lagstiftning som ändå finns i Storbritannien och Irland bygger huvudsakligen på EU-direktiv som har tvingat länderna att anta lagar för att garantera att direktivens krav uppfylls.

Det finns fler varianter. Beskrivningarna ovanför passar till exempel inte in på Tyskland och Österrike. De båda länderna skiljer sig dessutom åt sinsemellan.

När man känner till de här skillnaderna blir det mer begripligt varför starka krafter inom Europafacket vill att EU antar regler om minimilön i medlemsländerna, medan de nordiska organisationerna är bestämda motståndare till detta. Facken i Norden räknar med att de själva klarar att förhandla till sig anständiga löner, och fruktar att en lagstadgad minimilön i realiteten skulle hålla de lägsta lönerna nere. Deras kamrater i många andra länder har inte alls samma gynnsamma förutsättningar. Därför vill de ha hjälp av bindande EU-regler för att höja de nationella minimilönerna.

På samma sätt är det förståeligt att brittiska och irländska fackföreningarna inte har samma prioriteringar som de svenska och danska när man förhandlar om avtal som ska bli direktiv. För svenskarna är det viktigt att avtalet ger så stort utrymme som möjligt för avvikande regler i kollektivavtal på nationell nivå. För britterna är det viktigare att förhindra att eventuella undantag gör det möjligt att kringgå reglerna. Utmaningen för Europafacket blir att finna en kompromiss som ger tillräckligt utrymme för kollektivavtalslösningar, samtidigt som den inte innehåller några kryphål för regeringar som inte gillar att EU sätter ribban för villkoren på arbetsmarknaden.

Synen på facklig demokrati kan också skilja sig åt. När Maastrichtfördraget hade trätt i kraft och det började bli tal om verkliga avtalsförhandlingar på Europainivå, hade varken Europafacket eller de europeiska branschfederationerna några utvecklade regler om hur man skulle besluta om förhandlarnas mandat, återkoppla till de nationella förbunden och godkänna förhandlingsresultaten. Organisationernas ledningar ansåg sig ha tillräckliga mandat redan genom sina positioner. Det godtog inte de nordiska facken, och numer har både Europafacket och många branschfederationer antagit sådana regler.

## ***Svenska facken samarbetar***

LO, TCO och Saco har – liksom medlemsförbunden – upparbetade samarbeten med sina motsvarigheter på europeisk nivå. De sträcker sig långt tillbaka i tiden. Ungefär lika länge som EU och dess föregångare har funnits har de fackliga organisationerna formerat sig för att tillvarata arbetstagarnas intressen i Europa. Europafacket bildades 1973 genom att två äldre organisationer gick ihop. Det är via Europafacket som de svenska fackliga organisationerna främst kanaliserar sitt arbete inom EU. Europafacket fick sin formella roll i den sociala dialogen genom Amsterdamfördraget i mitten av 1990-talet. Organisationen är en avtalslutande part, som faktiskt kan påverka innehållet i direktiv genom de uppgörelser den sluter med arbetsgivarna (se *Parterna och EU* på sidan 44). De svenska centralorganisationerna var alltså pådrivande i att ge Europafacket den interna procedur genom vilken förhandlingsmandaten fastställs och förhandlingsdelegationen sätts ihop. Medlemsorganisationerna ska få minst sex veckor på sig att förankra sina ställningstaganden hos medlemsförbunden inför en eventuell förhandling. När ett preliminärt avtal är klart har de lika lång tid för att ta reda på vad medlemmarna tycker om det.

LO, TCO och Saco samarbetar nära kring de europeiska förhandlingarna. De har ett formellt avtal som innebär att de ska försöka enas i sakfrågor och samverka på andra sätt i situationer där inte varje organisation kan få en egen representant. Så är det till exempel i Europafackets förhandlingsdelegationer och sakpolitiska kommittéer. Eftersom det där bara finns plats för en företrädare per land har de svenska centralorganisationerna bestämt sig för att företräda varandra. Tanken är att den svenska fackföreningsrörelsen så långt det är möjligt ska tala med en enda, stark röst.

Men Europafacket för fackets samlade talan inte bara i den sociala dialogen. Organisationen spelar också en betydelsefull roll i förhållande till kommissionen, ministerrådet och Europaparlamentet i lagstiftningsarbete och i policydiskussioner. Europafacket har företrädare i en mängd arbetsgrupper, deltar i olika projekt, i forskningsarbete och i den allmänna politiska debatten. Även de svenska fackliga centralorganisationerna har representanter i kommissionens rådgivande kommittéer, exempelvis i den om arbetskraftens rörlighet. De är också företrädare i EUs decentraliserade organ, som arbetslivsinstitutet Eurofound i Dublin.



Europafacket har även ett forsknings- och utbildningsinstitut (ETUI, European Trade Union Institute). En avdelning inom ETUI arbetar med forskning och utveckling, den andra ordnar utbildning för fackliga företrädare på Europainivå.

Europafackets sekretariat ligger i Bryssel. Där finns också LOs, TCOs och Sacos gemensamma kontor – Fackliga Brysselkontoret. Kontoret bevakar arbetet inom EU ur löntagarnas perspektiv. EUs politik får stor betydelse för arbetstagare i Sverige och för det fackliga arbetet. Därför behöver organisationerna finnas på plats och hålla koll på lagstiftningsarbetet och unionens utveckling med fackliga glasögon. Kontoret följer särskilt vad som händer inom den ekonomiska politiken, sysselsättningspolitiken och andra arbetslivsfrågor, som arbetsrätt, arbetsmiljö och socialförsäkring.

En central uppgift för Fackliga Brysselkontoret är att bilda opinion för de fackliga ståndpunkterna. Framför allt handlar det om att försöka påverka svenska EU-parlamentariker och kommissionens tjänstemän och hålla sig informerad via den svenska EU-representationen i Bryssel, som är regeringens förlängda arm på plats. Det svenska kontoret samarbetar och samordnar sitt arbete med övriga fackliga Brysselkontor, särskilt de andra nordiska, och med Europafackets kansli. På det sättet ökar genomslagskraften och fackföreningsrörelsens möjligheter att påverka EU-institutionerna. Svenska fackliga företrädare kan förstås också vända sig direkt till ledamöter i Europaparlamentet och tjänstemän på EU-kommissionen för att föra fram sin åsikt i frågor som på något sätt är EU-aktuella.

Brysselkontoret fungerar även som en länk mellan organisationerna i Sverige och EU. Kontoret hjälper facket med kunskap och kontakter i Bryssel. Man ordnar besöksprogram och sprider information om EUs utveckling ur ett fackligt perspektiv till journalister, politiker och andra.

Inom EUs organisation har LO, TCO och Saco också företrädare i Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, EESK. Kommittén kan beskrivas som ett slags remissorgan, som yttrar sig över förslag från kommissionen (se *Betydelsefulla institutioner – vem gör vad?* på sidan 13).

Hemma i Sverige har arbetsmarknadens parter regelbundna samråd med regeringen, främst Arbetsmarknadsdepartementet och Statsrådsberedningen, i EU-frågor. Detta har stärkts genom det så kallade

EU-handslaget som den svenska regeringen lanserade 2016, först med arbetsmarknadens parter, därefter med en rad kommuner och icke-statliga organisationer. Syftet är att öka delaktigheten, kunskapen och engagemanget kring EU-relaterade frågor i Sverige.

De svenska fackliga centralorganisationerna strävar efter samordning med sina nordiska kamrater i Nordens Fackliga Samorganisation, NFS. NFS stöder de nordiska facken med underlag och information i EU-frågor, till exempel arbetsmarknad, fri rörlighet och socialförsäkring. En annan viktig uppgift är att öka kunskapen inom EU om den nordiska kollektivavtalsmodellen.

### ***EU och den svenska arbetsmarknaden***

Det var i början av 1980-talet som den dåvarande regeringen började tala om att Sverige borde "närma sig EG", som det då hette. Närmandet gick ut på att åstadkomma ett frihandelsavtal mellan Sverige och EG (förverkligat med EES-avtalet). Ordet medlemskap ville ingen politiker ta i sin mun. Det ansågs inte gå ihop med den svenska neutralitetspolitiken. När Berlinmuren hade fallit 1989 ändrades förutsättningarna.

Redan tidigt uppstod en debatt om hur detta skulle påverka arbetsmiljön på svenska arbetsplatser. Den ansågs ha högre standard än arbetsmiljön i EG-länderna, och när handelshindren avskaffades skulle Sverige tvingas släppa in farliga maskiner och kemiska ämnen från andra länder, fruktade vissa debattörer.

När Maastrichtfördraget hade slutits och det stod klart att EG snart skulle kunna anta alla möjliga arbetsrättsliga direktiv, började röster inom de svenska fackliga organisationerna ta upp en mer övergripande fråga: Kan vi över huvud taget behålla den svenska arbetsmarknadsmodellen om Sverige går med? Det de framför allt oroade sig för var om EUs arbetsrättsdirektiv skulle kunna genomföras genom svenska kollektivavtal i stället för lagstiftning. EU-rätten kräver nämligen att staten garanterar alla arbetstagare de rättigheter som finns i direktiven, men arbetsgivare i Sverige behöver inte tillämpa kollektivavtalen på arbetstagare som inte är med i facket. Följden kunde bli, befارade många inom den fackliga rörelsen, att Sverige skulle tvingas anpassa sig till den kontinentaleuropeiska traditionen där lagstiftning spelar en större roll och kollektivavtal inte har lika stor betydelse. Opinionsmätningarna

inför folkomröstningen visade att det var mycket jämnt mellan ja- och nej-sidan. För att vinna över dem som oroade sig för den svenska modellen till ja-sidan, bad arbetsmarknadsminister Börje Hörnlund (C) den ansvariga kommissionären Pádraig Flynn att förklara vad Maastrichtfördraget innebar för det svenska systemet att lägga fast arbetsvillkor i kollektivavtal, och hur han såg på möjligheten att genomföra EG-direktiv med svenska kollektivavtal. Flynns svar var uppmuntrande: Sverige och parterna skulle inte behöva ändra sin praxis.

”Flynnbrevet” beskrevs som en generell garanti för den svenska modellen. Att garantin hade sina kryphål påpekades redan då, men tillräckligt många hade blivit övertygade för att ja-sidan skulle vinna i folkomröstningen. Med EU-domstolens dom i Laval-målet 2007 kom den påtagliga bekräftelsen på att en kommissionär inte kan ställa ut sådana löften.

Men vad har 25 år av EU-medlemskap betytt för den svenska arbetsmarknaden? Och vad har svenska arbetsmarknadstraditioner betytt för utvecklingen inom EU?

### *Övergripande förändringar*

EU-medlemskapet har inneburit flera övergripande förändringar på svensk arbetsmarknad.

För det första ligger den yttersta beslutsmakten och kontrollen när det gäller många frågor inte kvar i Sverige. Beslut fattas i Bryssel och Strasbourg, och kontroll utövas av kommissionen och domstolen i Luxemburg. Det här utnyttjas ibland av aktörer som är missnöjda med politiska beslut som tagits i Sverige.

Ett exempel är när TCO klagade till kommissionen när lagen om anställningsskydd hade liberaliserats efter regeringsskiftet 2006. Enligt TCO gav anställningsskyddslagen inte längre tillräckligt skydd mot missbruk av tidsbegränsade anställningar på det sätt som EUs visstidsdirektiv kräver. Genom att kombinera olika typer av tidsbegränsade anställningar kan en arbetsgivare i princip ha en arbetstagare anställd hur länge som helst utan att personen blir tillsvidareanställd, argumenterade TCO. Det ledde till att kommissionen tog flera steg på vägen mot att dra Sverige inför EU-domstolen. Efter många turer lade den svenska regeringen fram ett förslag om skärpta regler som antogs 2016.

För det andra har vi fått vänja oss vid en ständig revirstrid mellan arbetsrättsliga regler och EUs ekonomiska reglering, och särskilt den fria rörligheten för tjänster och regler om konkurrens.

En tredje förändring är att domstolar har ett betydligt större inflytande över arbetsrätten än vi har varit vana vid. Det gäller i första hand EU-domstolen, men också inhemska domstolar som kan bli tvungna att sätta svensk lag åt sidan när den står i strid med EU-rätten.

En fjärde är att avtalsfriheten för arbetsmarknadens parter har blivit mer begränsad. Även kollektivavtalen måste vara förenliga med EUs regler. I Sverige har man till exempel traditionellt gett parterna full frihet att avtala om arbetstidsfrågor, så att arbetstidslagen helt kunde avtalas bort. Det går inte längre, eftersom kollektivavtalen inte får ge arbetstagarna ett sämre skydd än det som EUs arbetstidsdirektiv lägger fast. Ett annat exempel är att parterna på den offentliga sektorn måste ta hänsyn till att förvaltningen av tjänstepensionerna ska upphandlas enligt EUs upphandlingsregler när de sluter kollektivavtal om pensioner för offentliganställda.

#### *Förändringar i arbetsrättsliga lagar och kollektivavtal*

EU-medlemskapet har också medfört konkreta förändringar i nästan alla arbetsrättsliga lagar. I många fall handlar det om detaljer, men på en del områden har det blivit stora ändringar och helt nya lagar.

Allra störst påverkan har EU-rätten haft på diskrimineringslagarna. Redan innan Sverige blev medlem gav EUs regler mot könsdiskriminering ett starkare skydd än den svenska lagen gjorde. Den måste alltså anpassas från första början. Dagens diskrimineringslag, som även förbjuder diskriminering på grund av könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder, bygger helt och hållet på EU-direktiv.

Sedan 2002 är det också förbjudet att ge människor som arbetar deltid eller som har tidsbegränsad anställning sämre anställningsvillkor än heltidsarbetande och tillsvidareanställda, om det inte finns sakliga skäl för det. Reglerna finns i en särskild lag, som antogs för att genomföra deltidsdirektivet (97/81) och visstidsdirektivet (99/70). Direktiven innebär också att en rad kollektivavtal fick förhandlas om. Det var nämligen inte ovanligt att man var tvungen att arbeta ett visst antal timmar per

vecka eller månad för att få rätt till vissa förmåner enligt kollektivavtalet, eller att de som hade tidsbegränsade anställningar inte fick samma villkor som tillsvidareanställda. Särskilt vanligt var det att de gick miste om pensionsrättigheter. Så kunde det inte fortsätta.

Genom direktivet om europeiska företagsråd (94/45) från 1994 fick svenska fackföreningar också för första gången en laglig rätt att komma till tals med ledningen i multinationella koncerner även om den satt i utlandet. Tidigare hade de nordiska ländernas regeringar länge försökt komma överens om liknande regler för nordiska koncerner utan att lyckas. Här var alltså det europeiska samarbetet mer framgångsrikt än det nordiska.

Men det är en annan förändring som har väckt mest uppståndelse, nämligen de begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder som Sverige tvingades göra efter domen i Laval-målet. Dittills hade utstationeringslagen utgått från att utländska företag som skickar hit arbetstagare för att utföra en tjänst åt en svensk beställare skulle teckna vanliga svenska kollektivavtal. Och som vanligt när arbetsgivare spjärnar emot, skulle facket kunna vidta stridsåtgärder för att få företaget att skriva på. Efter Lavaldomen blev det bara tillåtet att vidta stridsåtgärder mot ett utstationerande företag för att driva igenom ett avtal med vissa minimivillkor, exempelvis minimilön, ur det centrala avtalet, inte hela det vanliga avtalet om löner och andra anställningsvillkor.

Detta kommer dock att ändras. År 2018 antog Europaparlamentet och ministerrådet ändringar i utstationeringsdirektivet för att utstationerade arbetstagare ska kunna ges samma lön som övriga arbetstagare på samma arbetsplats. I stället för "minimilön" talar direktivet nu om "lön". De nya reglerna ska vara genomförda i svensk rätt senast sommaren 2020.

### *Skillnader mellan branscher och yrkesgrupper*

Så långt om hur reglerna på arbetsmarknaden har förändrats. De faktiska följderna av EU-medlemskapet är olika för olika branscher och yrkesgrupper, och mer kännbara för vissa än för andra.

För medlemmar i en del av Sacos yrkesförbund har det blivit lättare att arbeta utomlands, eftersom deras yrkeskvalifikationer erkänns i andra medlemsländer. Samtidigt finns en ambition i det så kallade yrkeskvalifikationsdirektivet att begränsa antalet nya yrken som det krävs

legitimation för. Det kan skapa problem för svenska fackförbund som strävar efter att legitimationskrav ska införas för sina yrkesgrupper. Kuratorer inom hälso- och sjukvården är ett exempel.

För ett par av LOs förbund, Byggnads och Transport, har konkurrensen från utlandet blivit mer påtaglig. Det är i byggbranschen som de flesta utstationerade arbetstagare finns, och det blir allt svårare för Byggnads att bevaka att de får de löner och andra anställningsvillkor som de ska ha. För Transport är framför allt vägtransporterna problemet. Mängder av förare från utländska åkerier kör på svenska vägar varje dag för mycket låga löner, och Transport har inte mycket att sätta emot.

Även för TCO-förbund som Unionen har villkoren vid utstationering blivit en fråga efter Lavaldomen. Dock är det ganska få EU-medborgare som utstationeras till Sverige för att arbeta i tjänstemannayrken. Betydligt vanligare är det med exempelvis IT-tekniker från Indien. Den tydligaste effekten av EU-medlemskapet för TCO-förbundens medlemmar är annars att det har blivit lättare att studera och arbeta i andra EU-länder.

### *Den svenska arbetsmarknadsmodellen och EU*

Sett ur facklig synvinkel påverkar EU alltså både åt det bättre och åt det sämre hållet. Så här i backspeglarna kan man konstatera att just de speciella frågor som ställdes inför folkomröstningen snabbt sjönk undan. Någon uppseendeväckande försämring av arbetsmiljöerna som skulle bero på ett ostoppbart inflöde av farliga produkter har inte rapporterats. Och genomförande av EU-direktiv genom kollektivavtal? Det har aldrig hänt i Sverige. Inte för att det inte skulle gå – i Danmark gör man det jämt – utan för att parterna på den svenska arbetsmarknaden inte har varit intresserade.

Det betyder inte att den svenska kollektivavtalsmodellen inte är under press. Det är den – fast inte riktigt på det sätt som man tänkte sig då.

Den svenska kollektivavtalsmodellen bygger på att "alla" arbetstagare är med i facket och "alla" arbetsgivare sluter kollektivavtal. Så länge som det är så, kan politikerna luta sig tillbaka och i stor utsträckning låta arbetsmarknadens parter sköta sig själva. De behöver inte allmängiltigt förklara kollektivavtalen och inte heller uppdra åt någon statlig inspektion att se till att arbetsrättsliga lagar och kollektivavtal följs. Också det sköter fack och arbetsgivare.

Det här fungerar fortfarande bra för inhemskt bruk, även om den fackliga organisationsgraden har sjunkit en del de senaste decennierna. Den stora utmaningen är att få det att fungera i samband med tjänstehandel över gränserna, och när arbetstagare som inte ser någon fördel med att gå med i ett svenskt fackförbund sänds för att arbeta här.

EU-rätten kräver ju att Sverige garanterar alla arbetstagare de rättigheter de ska ha enligt EUs arbetsrätt, exempelvis utstationeringsdirektivet. Att de inte är med i facket är inte någon ursäkt för att undanta dem. Dessutom kräver EU-rätten att deras arbetsgivare i förväg ska kunna få reda på vilka löner de blir tvungna att betala i Sverige. Men det förutsätter att kollektivavtalen finns allmänt tillgängliga, vilket de av tradition inte gör här. Kollektivavtalen är parternas egendom.

Att förena de här motsatta utgångspunkterna är svårt utan att göra små avsteg från principer som tidigare har varit heliga. Det har till och med fått en och annan facklig företrädare att börja tala om allmängiltigförklaring av svenska kollektivavtal. Mot det finns dock ett starkt motstånd bland både fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer.



### ***Varför engagerar sig Saco i EU-frågor?***

Saco har välkomnat Sveriges medlemskap i EU och framväxten av den inre marknaden. Ett exportberoende land som Sverige tjänar på att det internationella utbytet blir smidigare och mer intensivt. Våra medlemsgrupper drar också nytta av att det blir lättare att studera och arbeta utomlands, liksom Sverige vinner på att utländska akademiker kommer hit och arbetar och forskar.

Sverige är ett litet land som inte har råd med kortsiktiga skyddsåtgärder som EUs medlemsländer kan ta till intäkt för ökad protektionism. Men för att öppenheten inte ska utnyttjas för rovdrift på arbetskraften måste det finnas en kontroll som innebär att den svenska arbetsmarknadens regelverk respekteras. För att det ska vara möjligt är det viktigt att vår kollektivavtalsmodell kan upprätthållas.

Saco engagerar sig också för att i möjligaste mån påverka utvecklingen inom EU; ibland för att stödja förslag från EU-kommissionen, ibland för att försöka hindra dem. Vi anser att EU ska vara ett mellanstatligt samarbete och är skeptiska till den federala riktning mot Europas Förenade Stater som emellanåt drivs från Bryssel.



## ***Vilken är den viktigaste EU-frågan att driva framöver?***

Frågan om lagstadgade europeiska minimilöner återkommer ständigt på den europeiska agendan, både i Europafacket och i Europaparlamentet. Eftersom en europeisk minimilön är oförenlig med den svenska kollektivavtalsmodellen, är det viktigt att ständigt argumentera och förklara varför minimilöner enbart ska införas i de länder där facken kräver det, inte i alla medlemsländer. Alla regler på EU-nivå måste utformas på ett sätt som tillåter flexibla och anpassade villkor genom kollektivavtal.

EU-kommissionens arbete med bättre lagstiftning riskerar att kasta ut många fackliga barn med badvattnet. För Saco liksom för Europafacket är det därför angeläget att upprätthålla existerande regelverk som skyddar arbetare på olika vis, och exempelvis se till att undantag i regelverket inte görs för småföretag. Det är också viktigt att utvecklingen inte går mot att miniminivåerna i ett direktiv blir ett tak. Det måste vara tillåtet för medlemsländerna att ha en högre skyddsnivå för arbetstagare än vad EUs direktiv kräver.

## ***Vilken utveckling av EU vill Saco arbeta för?***

EU är i grunden ett fredsprojekt, och Saco vill bidra till att EU fortsätter att vara en garant för stabilitet, fred och gemensam ekonomisk utveckling i Europa. För våra medlemmar är fortfarande det viktigaste att underlätta rörligheten över gränserna. Möjligheten att studera, arbeta och forska i ett annat EU-land behöver fortfarande underlättas på en rad sätt, bland annat genom ökad samordning av socialförsäkringssystemen.

### 3. Vart är EU på väg?

SOM VI HAR SETT har utvecklingen inom det som i dag är EU böljat fram och tillbaka. Ursprungligen handlade allt om marknaden, efter ett tag inriktades politiken allt mer mot sociala frågor, men en bit in på 2000-talet fick dessa åter stå tillbaka. Och när en ny kommission hade tillträtt 2014 svängde pendeln igen.

Så, vart är EU nu på väg? Kommer EU att fortsätta att utveckla den sociala dimensionen? Och vilka krafter är det som verkar i den ena eller andra riktningen?

Man kan konstatera att det verkar ha betydelse om kommissionens ordförande heter Jaques Delors, som lanserade idén om den sociala dimensionen, José Manuel Barroso, under vilkens tid marknadens krav betonades allt mer, eller Jean-Claude Juncker, som åter har betonat de sociala frågorna. I november 2019 tillträder en ny ordförande för kommissionen. I skrivande stund är det oklart vem det blir. Om det blir en person som tar den sociala pelaren på allvar kan vi kanske se fram mot ytterligare en period med framsteg på det socialpolitiska området.

Men vart EU går är inte bara beroende av vilken linje kommissionens ordförande vill driva. Det är minst lika viktigt vilka politiska strömningar som råder i medlemsländerna, vilka personer medborgarna väljer till Europaparlamentet och vilka partier som har makten på nationell nivå och därmed i EUs ministerråd.

På senare år har vi sett allt fler tecken på att sammanhållningen inom EU är sämre än på länge. Storbritannien ser ut att vara på väg ut ur unionen. Den inrikespolitiska utvecklingen i Ungern och Polen har gått så långt att Europeiska kommissionen och EU-parlamentet ifrågasätter om de fortfarande lever upp till de grundläggande värderingar som alla medlemsländer måste följa, och hotar med sanktioner. Också när det gäller hur flyktingsituationen ska hanteras råder djup oenighet mellan medlemsstaterna.

Å andra sidan är det möjligt att den skarpa skiljelinje som har funnits i socialpolitiska frågor mellan de gamla medlemsstaterna i Väst Europa,

och de nya demokratierna i öst är på väg att luckras upp. När kommissionen lade fram förslaget om ändringar i utstationeringsdirektivet 2016 lämnade parlamenten i nio av de tio tidigare socialistiska staterna in så kallat gult kort (se avsnittet *Medlemsstaterna och EU* på sidan 12) för att stoppa förslaget. De gällande reglerna gynnade nämligen dessa länder med deras betydligt lägre löner. Men 2018 hade tillräckligt många av dem ändrat ståndpunkt för att direktivet skulle kunna antas med kvalificerad majoritet. Nu var det bara två länder som stod på sig och röstade emot, nämligen Ungern och Polen. De båda ländernas regeringar har sedan väckt talan i EU-domstolen där de begär att domstolen ska ogiltigförklara ändringarna i utstationeringsdirektivet. Ändringarna kommer att medföra ett oproportionerligt hinder för den fria rörligheten för tjänster, argumenterar länderna. De syftar inte till att skydda de utstationerade arbetstagarna utan är ett utslag av protektionism som kommer att tvinga bort dem från arbetsmarknaden i en del medlemsländer, menar Ungern och Polen. Det vore ett svårt bakslag för den sociala dimensionen om EU-domstolen gav dem rätt.

Även inom den Europafackliga rörelsen finns det skiljelinjer. En del medlemsorganisationer, särskilt de från länder där partssystemet är utvecklat, ser gärna att EU får utökad kompetens att stifta lag, till exempel om minimilöner. Det går tvärt emot vad facken i de nordiska länderna vill.

För att få igång en diskussion om hur EU-samarbetet ska se ut i framtiden publicerade kommissionen 2017 en vitbok med tänkbara scenarier, allt ifrån att "fortsätta som hittills" till att "göra mycket mer tillsammans". Att fortsätta som hittills är inte rimligt, menar LO, TCO och Saco. Dagens samarbete har svårt att hantera vissa gemensamma problem och att leverera resultat, vilket gör att medborgarnas förtroende för EU undermineras, menar de. Men att göra mycket mer tillsammans, det vill säga att öka överstatligheten, behövs inte och kommer sannolikt inte heller att hända, anser organisationerna. Den mest troliga utvecklingen på medellång sikt är att medlemsstater som vill fördjupa sitt samarbete på vissa områden kan göra det utan att de andra är med, samtidigt som EU ska göra mindre, men göra det effektivare, enligt LO, TCO och Saco.

Vad det blir av allt detta återstår att se. Klart är i alla fall att de fackliga organisationerna också i framtiden har en viktig roll att spela för att bevaka och påverka hur EU utvecklas.

## 4. Ordlista

- Allmängiltigförklaring** Ett sätt för staten att göra kollektivavtal bindande för alla arbetsgivare och arbetstagare inom avtalets område, oavsett om de är organiserade eller ej.
- Amsterdamfördraget** Ett ändringsfördrag som innebar ändringar i och tillägg till EUs grundfördrag. Det slöts 1997 och gav EU större inflytande i frågor som rör bland annat arbetsrätt.
- Artikel** Reglerna i fördrag, direktiv och förordningar finns i numrerade artiklar som beskriver vad som gäller.
- Autonoma avtal/förhandlingar** Arbetsmarknadens parter på EU-nivå kan förhandla fram avtal, som sedan ska genomföras av deras medlemsorganisationer i respektive land. Ramavtalet om arbetsrelaterad stress är ett exempel.
- Branschfederation** Sammanslutning på Europainivå av fackförbund inom samma bransch i olika länder.
- Bransch-/sektorskommitté** Arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer på branschnivå möts i branschkommittéer för social dialog. Kommittéerna deltar i överläggningar med kommissionen, förhandlar och kan ta gemensamma initiativ i branschfrågor
- Businesseurope** Sammanslutning av nationella arbetsgivarorganisationer inom privat sektor i europeiska länder.
- CEEP** Sammanslutning av nationella arbetsgivarorganisationer inom offentlig sektor i europeiska länder.
- Direktiv** En typ av EU-lag som talar om vilket resultat medlemsstaterna ska uppnå, men i stor utsträckning överläter åt landet självt att bestämma på vilket sätt det ska göras. Arbetsrättsliga direktiv kan genomföras genom exempelvis ny lagstiftning eller kollektivavtal.
- EEC/EEG** European Economic Community/Europeiska ekonomiska gemenskapen var den samarbetsorganisation som föregick EG.
- EES** Europeiska ekonomiska samarbetsområdet innefattar EUs medlemsländer plus Norge, Island och Liechtenstein.
- EESK** Europeiska ekonomiska och sociala kommittén är ett rådgivande

de organ som bland annat yttrar sig över förslag till EU-lagstiftning. Består av företrädare för arbetsgivare, arbetstagarare och övriga intressegrupper.

**EG** Förkortning för Europeiska gemenskapen som var en del av EU fram till 2009, då den upphörde att existera.

**EMU** Ekonomiska och monetära unionen. Länderna inom denna union har infört den gemensamma valutan euro.

**Enhetsakten** Enligt Europeiska enhetsakten, som antogs 1986, ändrades Romfördraget så att det blev möjligt att ta fler beslut med kvalificerad majoritet. EEG fick uttrycklig kompetens att anta direktiv i arbetsmiljöfrågor.

**EU-domstolen** Europeiska unionens domstol. Domstolen tolkar EU-lagstiftningen och ska se till att den tillämpas på samma sätt i alla medlemsländer.

**EUF-fördraget** Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, ”funktionsfördraget” (i juridisk text förkortat FEUF), bestämmer bland annat hur långt EUs rätt att stifta lagar sträcker sig.

**EU-fördraget** Fördraget om Europeiska unionen (i juridisk text förkortat FEU).

**Europafacket, EFS** Sammanslutning av nationella fackliga centralorganisationer i europeiska länder.

**Europaparlamentet** Beslutar om nya EU-lagar tillsammans med ministerrådet. Ledamöterna väljs i allmänna val i EU-länderna.

**Europarådet** En internationell sammanslutning som syftar till att skydda och värna de mänskliga rättigheterna i Europa. Ingen EU-institution.

**Europeiska centralbanken, ECB** Gemensam centralbank för de länder som har infört euro som valuta. Har till uppgift att hålla inflationen på en låg nivå.

**Europeiska företagsråd, EWC** Arbetstagarorgan för information och samråd med den högsta ledningen i europeiska koncerner av en viss storlek.

**Europeiska kommissionen, EU-kommissionen** Föreslår nya EU-lagar och bevakar att medlemsländerna omsätter lagstiftningen i praktiken. Består av en kommissionär från varje EU-land.

**Europeiska pelaren för sociala rättigheter (sociala pelaren)** 20 principer uppdelade i tre kapitel (Lika möjligheter och tillgång till arbetsmarknaden, Rättvisa arbetsvillkor och Social trygghet och social integra-

tion) som ska ge vägledning när EU-länderna själva utformar och genomför sin arbetsmarknads- och socialpolitik.

**Europeiska ombudsmannen** Utreder klagomål från EU-medborgare, personer bosatta i EU-länder, organisationer och företag om missförhållanden i EUs institutioner och övriga organ. Väljs av Europaparlamentet för fem år i taget.

**Europeiska planeringsterminen** Årlig procedur där kommissionen analyserar medlemsstaternas budgetutkast och ekonomiska situation för att uppmärksamma risk för obalanser i deras ekonomi. Utifrån granskningen får varje stat rekommendationer som den ska ta hänsyn till.

**Europeiska rådet** Bestämmer riktlinjerna för EU-samarbetet på längre sikt. Består av en vald ordförande, EU-ländernas stats- eller regeringschefer och EU-kommissionens ordförande.

**Europeiska sociala stadgan** Stadga om sociala rättigheter antagen 1961 av Europarådet. Europarådets kommitté för sociala rättigheter övervakar att stadgan följs.

**EU-rätt** Det gemensamma regelverket för EU-länderna.

**EU-stadgan** Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Stadgan erkänner en rad personliga, medborgerliga, politiska, ekonomiska och sociala rättigheter för dem som är medborgare eller bosatta i EU-länder.

**Fördrag** EUs "grundlagar". Samarbetet inom EU bygger på ett antal fördrag som medlemsländerna har kommit överens om.

**Förhandsavgörande** Domstolar i EU-länder som är osäkra på hur en viss EU-regel ska tolkas kan begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Den nationella domstolen måste följa EU-domstolens tolkning när den dömer i målet.

**Förordning** En typ av EU-lag. Förordningar gäller direkt och på samma sätt i alla EU-länder, utan att det krävs lagstiftning i respektive land.

**Förvarningsmekanismen** Modell som kommissionen använder för att tidigt upptäcka risk för obalans i medlemsländernas ekonomier och för skillnader i konkurrenskraft som uppfattas som skadliga. Bygger på en analys av hur till exempel produktivitet och arbetskraftskostnader har utvecklats i olika medlemsländer.

**Gemenskapen** Europeiska gemenskapen, EG, var föregångaren till dagens EU. Upphörde att existera 2009.

**Gemenskapens stadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter**

Icke bindande överenskommelse från 1986 som innehåller en lista över arbetstagares rättigheter, som föreningsfrihet, strejkrätt med mera.

**Generaldirektorat** Avdelningar inom kommissionen som har ansvar för olika politikområden.

**Grundläggande rättigheter** Finns dels i EUs egen stadga om grundläggande rättigheter, dels i Europakonventionen om mänskliga rättigheter (övervakas av Europarådet).

**Harmonisering** "Tillnärmning", det vill säga att genom direktiv göra regler i olika EU-länder mera lika.

**ILO** Internationella arbetsorganisationen (International Labour Organization) är FNs fackorgan för arbetslivsfrågor.

**Kompetens** Befogenhet. Vilken kompetens EU har att fatta beslut framgår av fördragen. Det varierar mellan olika politikområden.

**Kvalificerad majoritet** När ett lagstiftningsförslag ska antas med kvalificerad majoritet i ministerrådet krävs att 16 av 28 länder, som sammanlagt representerar minst 65 procent av befolkningen i hela EU, röstar för förslaget.

**Lissabonfördraget** Ett av de ändringsfördrag som ändrar i grundfördragen. Fördraget, som började gälla 2009, gav Europaparlamentet större makt i lagstiftningsfrågor. EUs stadga om de grundläggande rättigheterna blev juridiskt bindande.

**Maastrichtfördraget** Genom fördraget, som trädde i kraft 1995, bildades EU. Regler tillkom om gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, liksom samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Den sociala dimensionen blev ett självständigt mål för EG.

**Ministerrådet** Heter egentligen Europeiska unionens råd och består av en minister från varje medlemsland. Beslutar om nya EU-lagar, i de flesta fall tillsammans med Europaparlamentet.

**Negativ integration** En förändring av ett medlemslands lagstiftning, som inte är en följd av en aktiv strävan till integration utan en oförutsedd konsekvens av EUs regler.

**Nordens Fackliga Samorganisation, NFS** Samarbetsorganisation för fackliga centralorganisationer i Norden.

**Primärrätt** Fördragen, "EUs grundlagar".

**Produktdirektiv** Innehåller de generella hälso-, säkerhets- och miljökra-

ven på produkter som säljs inom EU. Genom att CE-märka produkter innan de släpps ut på marknaden visar tillverkaren att de uppfyller kraven i direktiven.

**Ramdirektivet** EUs grundläggande arbetsmiljödirektiv brukar kallas ramdirektivet. Det slår fast grundprinciper för det förebyggande arbetet och är basen för övriga arbetsmiljödirektiv. Så kallade ramdirektiv finns också på andra politikområden.

**Regionkommittén** Rådgivande församling som representerar regionala och lokala intressen inom EU.

**Revisionsrätten** Granskar EUs inkomster och utgifter och ska se till att pengar förvaltas på ett korrekt sätt. Består av en ledamot från varje medlemsland.

**Romfördraget** Slöts mellan sex länder 1957 med syftet att skapa en gemensam inre marknad. Därigenom bildades EEG, Europeiska ekonomiska gemenskapen.

**Rådet** Kortform för Europeiska unionens råd eller ministerrådet.

**Rättslig grund** I alla direktiv med mera som EU beslutar om ska det finnas en hänvisning till artiklar i fördragen. Det är den rättsliga grunden, eftersom fördragen slår fast vad unionen får lagstifta om och hur besluten ska tas.

**Sekundärrätt** Lagstiftning som EU själv antar, det vill säga framför allt direktiv och förordningar.

**SMEunited** Sammanslutning av nationella arbetsgivarorganisationer som företräder små och medelstora företag i europeiska länder (tidigare UEAPME).

**Social dialog** Olika slags formaliserade samtal, överläggningar och förhandlingar mellan de europeiska arbetsmarknadsparterna, och mellan dem och Europeiska kommissionen.

**Social dimension** Den del av politiken inom EU som syftar till att balansera arbetstagarnas behov och rättigheter mot de intressen som den ekonomiska politiken ska främja.

**Soft law** En mjukare form av påverkan som syftar till att göra EU-ländernas nationella politik på olika områden mer likartad utan gemensam lagstiftning. Kan bestå av exempelvis uppgörelser om samordning, tolkningsmeddelanden från kommissionen och frivilliga standarder.

**Standard** Europeiska standarder ska säkerställa att varor som säljs och



används i EU-länderna uppfyller gemensamma krav som rör hälsa, säkerhet och miljö. De grundläggande arbetsmiljökraven fastställs i produktdirektiv som kommissionen utfärdar. De europeiska standardiseringsorganen utformar sedan de tekniska bestämmelserna.

**Subsidiaritetsprincipen** En princip som innebär att beslut ska fattas så effektivt och så nära medborgarna som möjligt. Den gäller på områden där befogenheten att fatta beslut är delad mellan medlemsländerna och EU.

**Totalharmoniserad** Om ett område är totalharmoniserat får medlemsländerna inte ha avvikande regler, de får varken ställa högre eller lägre krav.

**UEAPME** Tidigare namn på organisationen SMEUnited.

**Unice** Det gamla namnet på den europeiska samarbetsorganisationen för arbetsgivarorganisationer inom privat sektor. Numera BusinessEurope.

**Unionsrätt** Det gemensamma regelverket för EU-länderna.

**Överträdelseförfarande** EU-kommissionen kan inleda ett överträdelseförfarande om den anser att ett land inte följer EUs regler och kan stämma landet inför EU-domstolen.

## 5. Läs mer

### **Nyheter**

Europaportalen ägs av arbetsmarknadens parter och är en nyhetssajt om EU och Europa med daglig opartisk bevakning från egna redaktioner i Stockholm och Bryssel, se <http://www.europaportalen.se/>  
LO/TCO/Sacos Brysselkontors webbplats Fackligt.EU, med information om fackens EU-arbete, se <http://www.fackligt.eu/>  
Nyhetsbrevet EU & arbetsrätt bevakar samspelet mellan EUs arbetsrätt och EUs politik å ena sidan och de nordiska ländernas arbetsrätt å den andra. Nyhetsbrevet ges ut gemensamt av tolv nordiska forskningsinstitutioner, se <http://arbetsratt.juridicum.su.se/euarb/>

### **Officiella webbplatser**

Riksdagens EU-upplysning: <http://www.eu-upplysningen.se/>  
Riksdagens EU-nämnd:  
<http://www.riksdagen.se/sv/Utskott-EU-namnd/EU-namnden/>  
Regeringens EU-information: <http://www.regeringen.se/sverige-i-eu/>  
Europeiska unionens webbplats: [http://europa.eu/index\\_sv.htm](http://europa.eu/index_sv.htm)  
Europeiska kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering: <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=sv>

### **Fördjupning**

Jens Kristiansen (red): Europa og den nordiske aftalemodel: Det komplicerede samspil mellem nordisk og europæisk arbejdsret, Nordisk Ministerråd 2015 (finns också på engelska)  
Birgitta Nyström; EU & arbetsrätten, Norstedts juridik 2016  
Kerstin Ahlberg (red): Tio år med EU – effekter på arbetsrätt, partsrelationer, arbetsmarknad och social trygghet, Arbetsliv i omvandling 2005:5, Arbetslivsinstitutet 2005  
Europarättslig tidskrift nr 2/2015 innehåller en rad artiklar om hur 20 år av EU-medlemskap har påverkat arbetsmarknad och partsrelationer i den nordiska länderna.



Sverige har nu varit med i EU i snart 25 år. Under den tiden har det blivit allt tydligare att EU-medlemskapet har stor betydelse för svensk arbetsmarknad. Ibland påverkar EU på ett sätt som flyttar fram arbetstagarnas positioner, andra gånger är det tvärtom.

Det finns alltså all anledning för de fackliga organisationerna att använda de vägar för inflytande i EU som finns. För att kunna göra det behöver förtroendevalda och funktionärer veta hur EU fungerar och på vilka sätt det som händer i EU kan få konsekvenser för oss i Sverige.

Det är mot den bakgrunden som LO, TCO och Saco gemensamt har tagit initiativ till den här läroboken. Den är tänkt som ett användbart underlag för alla som arbetar med, och är intresserade av, fackliga frågor i EU.

Juni 2019

ISBN 978-91-566-3409-3

[www.lo.se](http://www.lo.se)

[www.tco.se](http://www.tco.se)

[www.saco.se](http://www.saco.se)

