

Kerstin Ahlberg

”Kollektivavtal i EU” revisited: allmängiltiga kollektivavtal i Sverige?

1. Upptakt

Det var av Niklas Bruun jag första gången hörde talas om allmängiltiga kollektivavtal. Året var 1992, den finska ordningen med allmänt bindande kollektivavtal var ifrågasatt, och Niklas hade åtagit sig att göra en utredning åt den dåvarande finska Arbetarskyddsstyrelsen.

Men Niklas har ju alltid haft (för) mycket att göra och behövde någon som kunde åta sig fältarbetet. Han ringde mig.

–Hördu, började han som vanligt, du vet, de där systemen med allmängiltiga kollektivavtal som de har i EG-länderna, kan du tänka dig att undersöka dem?¹

Jag tackade ja utan att avslöja att jag inte hade en aning om vad han talade om. Det fick jag lära mig. Under någon vecka reste jag runt i Europa och studerade på vilka sätt och med vilka medel olika länder sträckte ut kollektivavtals verkan så att de normativa bestämmelserna blev bindande också för oorganiserade arbetsgivare och arbetstagare (och i vissa fall också för medlemmar i andra fackföreningar än de avtalsbärande).

¹ Jag medger att det där samtalet för 25 år sedan kanske inte förlöpte ordagrant så som det återges här.

1996 publicerade vi så tillsammans boken ”Kollektivavtal i EU Om allmängiltiga avtal och social dumping”.² Titeln hade en dubbel innebörd. För det första innehöll boken en kartläggning av systemen för allmängiltigförklaring³ av kollektivavtal i EU-länderna på kontinenten. För det andra resonerade vi i boken också om hur de nordiska ländernas kollektivavtals-system kunde tänkas fungera i den nya verkligheten; Finland och Sverige hade ju nyligen blivit medlemmar i Europeiska unionen (EU), och Norge i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Skulle de nordiska länderna behöva anpassa sig till de kontinentaleuropeiska systemen, och hur skulle det i så fall gå till?

På den senare frågan svarade vi bland annat så här:

Vår komparativa analys av de europeiska allmängiltiga kollektivavtalen och de frågor via vilka ett förändringstryck verkar kanalisera sig mot nordisk rätt, verkar klart ge vid handen att det inte föreligger några av EU-anpassningen genererade eller andra orsaker att göra någon grundläggande revidering av de nordiska ländernas kollektivavtalssystem.(...) Vi ser alltså mot denna bakgrund inga behov av att skrota det finska, väl etablerade och i flera branscher viktiga allmängiltighetssystemet. Lika omotiverat förefaller det oss att föreslå att ett system med allmängiltiga kollektivavtal skulle etableras i Sverige. Inte heller här ser vi några fördelar att vinna.⁴

Jag vågar påstå att den uppfattningen delades av hela den svenska fackför- eningsrörelsen, liksom av arbetsgivarorganisationerna.

Men det var då. 20 år senare, vintern 2017, skriver Transportarbetareför- bundets ordförande Lars Lindgren i Sveriges största morgontidning en arti- kel med rubriken ”Facken har tappat kontrollen över svensk lönebildning”.⁵ Där argumenterar han för att regeringen snarast ska tillsätta en utredning som undersöker möjligheterna att införa någon form av allmängiltigförkla- ring, t.ex. efter Norges modell. Revorna i den svenska modellen är nu så svåra att det snart krävs systemförändringar, skriver han.

² Ahlberg, K. & Bruun, N., *Kollektivavtal i EU Om allmängiltiga avtal och social dumping*, Skriftserien nr 52, Juristförlaget 1996.

³ För enkelhetens skull använder jag termen allmängiltigförklaring trots att den är lite oegent- lig. I vissa länder krävs nämligen ingen ”förklaring”, dvs. något särskilt beslut, för att ett kol- lektivavtal ska bli allmängiltigt. Det räcker med att det uppfyller vissa andra villkor som gäller exempelvis förhandlingsproceduren eller hur hög täckning avtalet har så att säga av egen kraft.

⁴ Ahlberg & Bruun, i not 2 a.a., s. 172.

⁵ Lindgren, L., *Facket har tappat kontrollen över svensk lönebildning*, Dagens nyheter 23 februari 2017, tillgänglig på <www.dn.se/debatt/facken-har-tappat-kontrollen-over-svensk-lonebildning/> besökt 5 juni 2017. Lindgren fick strax efteråt eldunderstöd av Medlingsin- stitutets före generaldirektör Claes Stråth, se *Rättssäkrare för individen med allmängiltiga kollektivavtal*, Lag & Avtal 3/2017 s. 38, men därutöver har det varit påfallande tyst.

”Kollektivavtal i EU” revisited: allmängiltiga kollektivavtal i Sverige?

I den här artikeln ska jag först kort rekapitulera vad som har hänt, som får en central facklig företrädare i Sverige att börja tala om allmängiltiga kollektivavtal. Efter det kommer jag att ge några exempel på hur sådana system kan vara konstruerade. Till sist resonerar jag om ett antal frågor som man måste ta ställning till om man vill införa en ordning med allmängiltiga kollektivavtal i Sverige.

2. Vad är det som har hänt?

Mycket har förändrats sedan ”Kollektivavtal i EU” kom ut.

2.1 Då

- Genom EES-medlemskapet 1994 hade Sverige nyligen öppnats för tjänsteleverantörer och arbetstagare från länder inom EU/EES. Utstationeringsdirektivet⁶ var på gång, men var inte antaget ännu. De faktiska erfarenheterna av utstationering i Sverige tycks fortfarande ha varit begränsade och oproblematiske.⁷
- Inte heller var det särskilt många arbetstagare från andra av de (då) 15 EU-länderna som utnyttjade den fria rörligheten för att själva flytta till Sverige och ta arbete. Antalet började visserligen så sakteliga att öka, men från en låg nivå.⁸

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

⁷ I den utredning som föregick genomförandet av utstationeringsdirektivet, SOU 1998:52 Utstationering av arbetstagare, s. 33, uttrycks det så är: ”I Sverige, liksom i de övriga nordiska länderna, är det främst social dumping i det egna landet man har velat komma åt. (---) När utländska företag har bedrivit verksamhet i Sverige har fackföreningsrörelsen sett till att de också har varit tvungna att iaktta svenska arbetsvillkor. Bevakningen från de fackliga organisationernas sida har varit mycket effektiv.” På s. 88 i betänkandet beskriver parterna i byggbranschen sina erfarenheter på följande sätt: ”Under 80-talet då högkonjunktur rådde inom byggsektorn, var det ett stort antal utländska företag som bedrev verksamhet i Sverige. De utländska företagen tecknade i praktiken hängavtal med Svenska Byggnadsarbetareförbundet. (---) Under 90-talet har branschen drabbats av lågkonjunktur, vilket medfört att det numera är mer sällsynt att utländska företag tar uppdrag i Sverige. Det förekommer alltjämt vid stora byggprojekt, t.ex. Öresundsbron. I sådana projekt ingår dock det utländska företaget i regel i ett konsortium och viss svensk arbetskraft rekryteras ofta för att utföra arbetet. Någon social dumping har knappast förekommit enligt parterna.”

⁸ Under tioårsperioden före EU-inträdet flyttade 2 000–3 000 medborgare från EG-länderna (utom Danmark) årligen till Sverige. Fram till östutvidgningen 2004 hade de ökat till ca 5 000 om året. SCB, *Efterkrigstidens invandring och utvandring*, Demografiska rapporter 2004:5, Statistiska centralbyrån 2004, s. 46.

- Arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES var som utgångspunkt förbjuden, och tilläts bara efter arbetsmarknadsprövning, dvs. om dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) bedömde att det fanns behov av arbetskraft i en viss bransch.

2.2 Nu

- Men 2007 kom Lavaldomen som, till mångas överraskning, klargjorde att det inte är tillåtet att vidta stridsåtgärder för att tvinga ett utstationerande företag att teckna ett kollektivavtal med villkor som går längre än den "hårda kärnan" av minimivillkor som utstationeringsdirektivet räknar upp.⁹
- 2008 antog Sveriges riksdag nya regler för arbetskraftsinvandring från tredje land genom ändringar i utlänningslagen (2005:716). De innebar att arbetsmarknadsprövningen avskaffades, och att det numer är de enskilda arbetsgivarna själva som avgör ifall de behöver arbetskraft utifrån. Som reglerna utformades försattes arbetstagarna i en mycket sårbar position. Arbetsgivaren är visserligen skyldig att ge dem lön och andra anställningsvillkor i nivå med kollektivavtal, men om arbetsgivaren inte gör det riskerar arbetstagaren sitt arbetstillstånd.¹⁰
- 2017 har EU nästan dubbelt så många medlemsstater som när Niklas och jag skrev om kollektivavtal i EU – och de flesta av de nyttkomna har betydligt lägre levnadsstandard och löner än de länder som med EU-jargong brukar kallas EU 15.¹¹ Företag och arbetstagare från dessa medlemsländer har alltså särskilt starka drivkrafter för att använda sin rätt till rörlighet över gränserna.

2.3 Dessutom: sjunkande facklig organisationsgrad

Mycken uppmärksamhet har ägnats åt detta förändringstryck, som hänger ihop med EU-medlemskapet och den ökande migrationen. Trycket utifrån är dock inte den enda faktor som har betydelse. En annan är den sjunkande fackliga organisationsgraden i Sverige.

⁹ Dom den 18 december 2007, *Laval*, C-341/05, EU:C:2007:809.

¹⁰ Se Herzfeld Olsson, P., *The Shortcomings of Equal Treatment for Temporary Labour Migrants* i Ahlberg, K. & Bruun, N., *The New Foundations of Labour Law*, under utgivning på Peter Lang 2017.

¹¹ Dvs. de 15 länder som var medlemmar fram till utvidgningen 2004.

”Kollektivavtal i EU” revisited: allmängiltiga kollektivavtal i Sverige?

1996 låg organisationsgraden på 82,8 procent.¹² Tjugo år senare hade den sjunkit till 69 procent.¹³ I den privata sektorn var den ännu lägre, 64 procent.¹⁴ Jämfört med andra länder är det visserligen fortfarande exceptionellt högt, men en exceptionellt hög organisationsgrad är också en förutsättning för att ”den svenska modellen”, som den traditionellt har sett ut, ska kunna säkerställa anständiga anställningsvillkor på hela arbetsmarknaden. Ju mer organisationsgraden sjunker, desto större blir behovet av något som kompletterar det skydd som kollektivavtal av svensk modell ger – till exempel allmängiltigförklaring eller lagstadgad minimilön.

I det perspektivet kan allmängiltigförklaring framstå som det minst dåliga alternativet. Kanske kan en sådan ordning till och med vara vad som behövs för att säkra grundbulten i den svenska modellen: att det är arbetsgivare och fackföreningar tillsammans som har makten över lönebildningen.

3. Vad är problemet?

Med den svenska modellens renodlade privaträttsliga utgångspunkt har den fackliga organisationsgraden betydelse på två sätt.

För det första har den betydelse för hur stor del av arbetskraften som täcks av kollektivavtal. Här kan vän av ordning påpeka att även organisationsgraden på arbetsgivar sidan är avgörande, och den har varit mer stabil under samma period som den har sjunkit bland arbetstagarna.¹⁵ Enligt Kjellberg är arbetsgivarnas organisationsgrad numer till och med högre än den fackliga organisationsgraden, om man som mått använder andelen löntagare i företag och verksamheter som är anslutna till en arbetsgivarorganisation.¹⁶ Därför är också kollektivavtalens täckningsgrad fortfarande hög.¹⁷ Den varierar dock kraftigt med företagsstorlek och mellan olika branscher.

¹² Kjellberg, A., *Facklig organisering och arbetsmarknad: marginalisering av ungdomar och invandrare?* i Tegle, S. (red.), *Har den svenska modellen överlevt krisen?* Arbetslivsinstitutet 2000.

¹³ Kjellberg, A., *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*, Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility. Research Reports; Vol. 2017 Nr. 1, Department of Sociology, Lund University, s 99. Tillgänglig på <http://portal.research.lu.se/portal/files/21676527/Kollektivavtalst_ckning_samt_organisationsgrad_2017_LUP.pdf> besökt 5 juni 2017.

¹⁴ A.a. s. 82.

¹⁵ A.a. s. 7.

¹⁶ A.a. s. 33, där Kjellberg också förklarar varför detta är det lämpligaste måttet på organisationsgraden bland arbetsgivarna.

¹⁷ 2015 täcktes 85 procent av arbetstagarna i den privata sektorn av kollektivavtal, a.a. s. 19.

Anställda i småföretag (1–49 anställda) omfattas till exempel i betydligt mindre uträkning av kollektivavtal än anställda i större företag.¹⁸

Ser man till kollektivavtalens täckningsgrad står sig den svenska modellen ändå någorlunda utan att vi har något system med allmängiltiga kollektivavtal. Men faktum kvarstår att de ca 15 procent av arbetstagarna i den privata sektorn vilkas arbetsgivare inte är bundna av kollektivavtal i princip kan arbeta till hur låga löner som helst. På sådana arbetsplatser finns det ingen bindande norm för löner eller för andra anställningsvillkor som i Sverige typiskt sett regleras i kollektivavtalen (tilläggs pension, arbetsmarknadsförsäkringar etc.).

För det andra är kollektivavtalens täckningsgrad inte det enda måttet på hur det står till med den svenska modellen. Någon måste också bevaka att arbetstagarna verkligen får de löner och andra anställningsvillkor som kollektivavtalen ger dem rätt till, och det är i första hand den lokala fackliga organisationens uppgift. På så sätt har den fackliga organisationsgraden alltså större betydelse än organisationsgraden på arbetsgiversidan. Utan facklig närvaro på arbetsplatserna är det den enskilda arbetstagaren själv som får ta tillvara sina rättigheter om den kan (och vågar försöka).

Det här problemet har uppmärksammats när det gäller utstationerade arbetstagare, som oftast inte ser någon anledning att ansluta sig till svenska fackföreningar. En utredning 2005 fick i uppdrag att föreslå en reglering som gav fackliga organisationer möjlighet att bedriva en effektiv bevakning av efterlevnaden av kollektivavtal även när de saknar medlemmar på arbetsplatsen.¹⁹ Enligt utredaren var det emellertid tveksamt om problemen var så stora att det fanns anledning att reglera frågan genom lagstiftning.²⁰ Betänkandet ledde följaktligen aldrig till några åtgärder. Härom året konstaterade den parlamentariska Utstationeringskommittén dock att problemet kvarstår, och att det i själva verket är svårare för fackförbunden att bevaka att utländska företag verkligen följer kollektivavtalen än att få dem att teckna kollektivavtal.²¹ Sedan den 1 juni 2017 stadgar den nya 5 d § i utstationeringslagen därför en rätt för de fackliga organisationerna att få

¹⁸ A.a. s. 25 ff.

¹⁹ Formellt gick uppdraget ut på att utforma en generell regel och inte en regel som specifikt rörde utstationerande företag. Av kommittédirektivens bakgrundsbeskrivning framgick dock att uppdraget föranleddes av 2004 års EU-utvidgning och möjligheten för utländska företag att tillhandhålla tjänster över gränserna, se Dir. 2004:98 Bättre möjligheter till bevakning av kollektivavtal.

²⁰ Se SOU 2005:89 Bevakning av kollektivavtals efterlevnad.

²¹ SOU 2015:83 Översyn av lex Laval, s. 211.

”Kollektivavtal i EU” revisited: allmängiltiga kollektivavtal i Sverige?

ut sådana handlingar från utstationerande företag som de behöver för att kunna kontrollera om arbetsgivaren följer kollektivavtalets villkor.

Nu rör problemet inte enbart – kanske inte ens främst – utstationerade arbetstagare. De är en jämförelsevis liten grupp, och även om de oftast är oorganiserade torde de i stor utsträckning finnas på arbetsplatser där facket (=Byggnadsarbetareförbundet) är närvarande. Nej, problemet rör också – och kanske i högre grad – tredjelandsmedborgare som riskerar att få arbetstillståndet indraget om de avslöjar att deras svenska arbetsgivare betalar för låg lön, och unga, timanställda svenskar i restauranger, callcenterföretag eller städfirmor. Det finns med andra ord också ett renodlat inhemskt problem som blir större i takt med att den fackliga organisationsgraden sjunker.

4. Försvaret av den svenska modellen

När Transportarbetareförbundets ordförande²² argumenterar för att regeringen ska låta utreda möjligheterna att införa någon form av allmängiltiga kollektivavtal lyfter han fram alla dessa aspekter. ”Problemet och styrkan med den renodlade kollektivavtalsmodell som vi lever med idag, är att den kräver en hög organisationsgrad och facklig närvaro på i stort sett alla berörda arbetsplatser”. I kombination med inhemska politiska beslut, som avregleringen av taximarknaden och den ökande ”konkurrensutsättningen” av offentlig verksamhet, innebär utvecklingen därför att flera LO-förbund, främst inom den privata tjänstesektorn, inte längre kan teckna kollektivavtal med generellt genomslag, menar han. Följaktligen behövs snart ”en ordning där lagstiftning och myndigheter hjälper till inom de arbetsmarknadssektorer där fackföreningarna inte längre kan eller får agera som pålitlig garant för anständiga löner och konkurrensvillkor”, är hans slutsats.

Frågan är om Transport kommer att få gehör för sin propå. Artikeln är skriven i polemik med LO och regeringen, som båda ”håller fast vid den traditionella svenska modellen där lönebildningen hanteras av arbetsmarknadens parter och fackföreningarna ensamma står för avtalsteckning och avtalskontroller utan statlig inblandning”.

Hos de förbund som inte vill höra talas om allmängiltiga kollektivavtal finns en rädsla för att sådana skulle innebära att man tog första steget ut på ett sluttande plan, som skulle leda till ytterligare sjunkande organisationsgrad och därmed till att den svenska modellen urholkades ännu mer. Det bidrar säkert också till motståndet att exempelvis ett tongivande förbund

²² När detta skrivs har Lars Lindgren avgått som förbundsordförande.

som IF Metall inte alls upplever de problem som Transport och vissa förbund i servicesektorn har.

Med tanke på det starka motståndet från (de flesta) övriga LO-förbund lär en utredning om möjligheten att införa allmängiltiga kollektivavtal i Sverige alltså inte ligga högst på regeringens prioriteringslista.

Den som ändå vill roa sig med att fundera på saken behöver ta ställning till en lång rad frågor. Då kan andra länders erfarenheter ge *food for thoughts*.

5. Allmängiltighetssystem med vitt skilda funktioner

Vår kartläggning av kollektivavtalssystemen i EU-länderna i mitten av 1990-talet visade att allmängiltiga kollektivavtal kunde ha vitt skilda funktioner.²³ Det hänger ihop med att ländernas grundinställning till att staten griper in och utsträcker kollektivavtalens verkan, och motiven för att göra det, skilde sig åt. På de tjugo år som gått sedan "Kollektivavtal i EU" kom ut har detaljer i ländernas regleringar ändrats, men de skilda utgångspunkterna är fortfarande i huvudsak desamma.

Det i sin tur gör att systemen är helt olika utformade. Variationerna är så stora att vi då ifrågasatte om det över huvud taget är ändamålsenligt att klassificera arbetsmarknadssystem efter om de har allmängiltiga kollektivavtal eller inte.²⁴

Det blir tydligt inte minst när man ser på de två av våra nordiska grannländer – Finland och Norge – som har ordningar med allmängiltiga kollektivavtal.

5.1 Allmängiltiga kollektivavtal det normala – parternas autonomi kring skuren

Den vanligaste utgångspunkten i de länder vi studerade är att ett kollektivavtal bör omfatta alla inom det område som parterna har kommit överens om, och staten ska medverka till att utsträcka dess verkan om inget talar emot det i det enskilda fallet. Arbetsmarknadens parter anses ha "ett socialt mandat" eller ett slags delegerad kompetens att i statens ställe lägga fast villkoren för en vidare krets än sina egna medlemmar. Här finns detaljerade lagregler om vilka organisationer som är behöriga (representativa) att sluta sådana avtal, hur förhandlingarna ska gå till, om registrering och publice-

²³ Ahlberg & Bruun, i not 2 a.a. s. 103 ff.

²⁴ A.a. s 171.

”Kollektivavtal i EU” revisited: allmängiltiga kollektivavtal i Sverige?

ring av avtalen med mera – regler som kringskär parternas autonomi i en utsträckning som är mycket främmande för en nordbo.²⁵

Det mest uttalade exemplet är *Belgien*. Hela den belgiska arbetsmarknaden är indelad i partssammansatta kommittéer (*commissions paritaires*) som inrättas genom kunglig förordning och där arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer förhandlar under ledning av en regeringstjänsteman med uppdrag att få dem att komma överens.²⁶ Det franska systemet liknar det belgiska men är inte lika heltäckande, och de *commissions mixtes* där de (så småningom) allmängiltiga avtalen förhandlas fram under ordförandeskap av en regeringstjänsteman inrättas från fall till fall.²⁷

I båda länderna framhålls de allmängiltiga kollektivavtalens konkurrensbegränsande funktion som har som minst lika viktig som den socialpolitiska. Ett grundläggande socialt skydd finns redan genom lagstadgade minimilöner, men att konkurrera med villkor under kollektivavtalens nivå betraktas som otillbörlig konkurrens.²⁸

5.2 Allmängiltiga kollektivavtal det normala – parternas autonomi intakt

Även i *Finland* är allmängiltiga kollektivavtal det normala. På så sätt har de en funktion som liknar den i Belgien och Frankrike med flera länder på kontinenten. Men där slutar likheterna.

Enligt den finska arbetsavtalslagen blir alla riksomfattande kollektivavtal ”som bör anses vara representativa för branschen i fråga” allmänt bindande.²⁹ Det enda kravet är att avtalet har en viss täckning så att säga av egen kraft. Eftersom organisationsgraden är hög på båda sidor omfattas praktiskt taget hela den finska arbetsmarknaden idag av sådana representativa branschavtal, som blir allmänt bindande.³⁰

Parterna har dock full frihet att själva bestämma med vilka de ska förhandla om det som ska bli ett allmänt bindande kollektivavtal, hur förhandlingarna ska läggas upp och så vidare. Tidigare realiserades den bindande verkan till och med automatiskt så snart avtalet var slutet, utan att det

²⁵ Arbetsgivare och fackföreningar i alla länderna sluter också mängder av kollektivavtal vid sidan av de avtal som blir allmängiltiga. Då kan de ha friare tyglar.

²⁶ A.a. s. 69 ff.

²⁷ A.a. s. 53 ff. Det är uppenbart att ”den sociala dialogen” på EU-nivå enligt artiklarna 154–155 TFEU är starkt influerad av den belgiska ordningen.

²⁸ A.a. s. 105.

²⁹ Arbetsavtalslagens 2 kap. 7 §.

³⁰ Eldring, L., Ahlberg, K. & Pedersen, K., *Arbeidstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping: En nordisk pilotstudie*, TemaNord 2013:523, s. 39.

krävdes någon särskild åtgärd från avtalsparternas eller myndigheternas sida.³¹ Sedan 2001 måste den som är part på arbetsgivarsidan skicka in kollektivavtalet till det ministerium som svarar för arbetarskyddet, tillsammans med uppgifter om antalet medlemsföretag i arbetsgivarorganisationen och om hur många arbetstagare som berörs.³² Utifrån denna statistik³³ fastställer sedan en särskild nämnd om avtalet är representativt för branschen och därmed allmänt bindande.³⁴ Avtalsparternas autonomi är dock fortfarande helt intakt; nämndens beslut är i princip bara en bekräftelse på att de har slutit ett allmänt bindande kollektivavtal.

5.3 Allmängiltiga kollektivavtal undantag

Utgångspunkten i Tyskland liknar den i de nordiska länderna. Lönebildningen är en sak för arbetsmarknadens parter och staten lägger sig inte i hur förhandlingarna går till. I normalfallet ligger det därför inte i statens intresse att utsträcka ett kollektivavtals giltighet till andra än parterna och deras medlemmar. Den som påstår att det finns ett sådant intresse måste visa det i varje enskilt fall.³⁵ Allmängiltigförklaringen ska då i första hand vara ett skydd för själva kollektivavtalssystemet, som ses om ett ändamålsenligt medel att säkra rimliga arbetsförhållanden och fred på arbetsmarknaden. Det ska inte få undergrävas av vad tyskarna med ett schvungfullt uttryck kallar *Schmutzkonkurrenz*.³⁶

När vi skrev vår bok för tjugo år sedan måste ett kollektivavtal enligt kollektivavtalslagen (*Tarifvertragsgesetz, TVG*) täcka minst 50 procent av arbetstagarna inom avtalsområdet för att det skulle kunna allmängiltigförklaras. Men det räckte inte; en allmängiltigförklaring måste dessutom ”framstå som påbjuden av allmänintresset”, vilket alltså skulle bevisas på något sätt. Efter hand som organisationsgraden i Tyskland sjönk på arbetsgivarsidan blev det allt färre avtal som uppfyllde den första förutsättningen, samtidigt som arbetsgivarnas centralorganisation *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* (BDA) allt oftare ansåg att en allmängiltigförklaring inte heller var påbjuden av allmänintresset. Under samma tid

³¹ Ahlberg & Bruun, i not 2 a.a. s. 122.

³² 2 § i lagen om kollektivavtal.

³³ Plus uppgifter om företag som slutit hängavtal och om antalet organiserade arbetstagare inom avtalsområdet.

³⁴ 26.1.2001/56 Lag om fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan.

³⁵ Ahlberg & Bruun, i not 2 a.a. s. 104.

³⁶ A.a. s. 25 ff.

”Kollektivavtal i EU” revisited: allmängiltiga kollektivavtal i Sverige?

ökade också låglönekonkurrensen från utländska företag som tillfälligt tillhandahöll tjänster i Tyskland.

Detta ledde till reformer i flera steg. I stället för att behöva följa reglerna i TVG – som ger centralorganisationerna makt att hindra en allmängiltigförklaring även om parterna i kollektivavtalet begär en sådan – fick förbundsrepubliken arbetsmarknadsminister en möjlighet enligt utstationeringslagen (*Arbeitnehmer-Entsendegesetz*, AEntG) att utfärda förordningar som på samma sätt gjorde kollektivavtalens regler allmänt bindande, även om det inte kallas allmängiltigförklaring.³⁷ Till att börja med gällde detta dock bara i ett par branscher.

I augusti 2014 genomfördes så en större lagändring, som både mjukar upp förutsättningarna för att allmängiltigförklara kollektivavtal enligt TVG³⁸ och gör det möjligt att utfärda förordningar om minimilöner och andra anställningsvillkor enligt AEntG³⁹ för alla branscher. Lagändringarna ingick i ett paket som kallades *Tarifautonomiestärkungsgesetz* (ungefär: lag om stärkande av kollektivavtalsautonomin). Syftet, precis som när vi skrev om Kollektivavtal i EU för tjugo år sedan, är alltså fortfarande att skydda förhandlings- och kollektivavtalssystemet.⁴⁰

Förutsättningen för att ett avtal ska kunna allmängiltigförklaras är nu som då att den är påbjuden av allmänintresset, men 5 § TVG anger nu att detta som regel är fallet om kollektivavtalet har uppnått ”övervägande betydelse” inom avtalsområdet⁴¹ eller (inte och) om den krävs för att säkra kollektivavtalssystemets funktion mot effekterna av ”ekonomiska avvikelser”.⁴²

Redan tidigare hade man i praxis ansett att det kunde ligga i det allmännas intresse att allmängiltigförklara kollektivavtal om så kallade gemensamma inrättningar, till exempel semesterkassor, pensionsstiftelser och inrättningar som finansierar olika utbildningar.⁴³ Med den senaste lagändringen framgår

³⁷ Se SOU 2008:123 Förslag till åtgärder med anledning av Lavaldomen, s. 216.

³⁸ 5 § Tarifvertragsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1323), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Juli 2015 (BGBl. I S. 1130) geändert worden ist.

³⁹ Arbeitnehmer-Entsendegesetz vom 20. April 2009.

⁴⁰ Det är alltså syftet. En företrädare för arbetsgivarorganisationen BDA har tvärtom myntat uttrycket *Tarifautonomieschwächungsgesetz* (lagen om försvagande av kollektivavtalsautonomin), se <<https://de.wikipedia.org/wiki/Tarifautonomiest%C3%A4rkungsgesetz>> besökt 7 juli 2017.

⁴¹ ”in seinem Geltungsbereich für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen überwiegende Bedeutung erlangt hat”.

⁴² ”die Absicherung der Wirksamkeit der tarifvertraglichen Normsetzung gegen die Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklung”.

⁴³ Ahlberg & Bruun, i not 2 a.a. s. 27.

det nu också uttryckligen av TVG att detta är möjligt, om det behövs för att de gemensamma inrättningarna ska fungera.

Trots att det har blivit enklare är det fortfarande en mycket liten andel av tyska kollektivavtal som allmängiltigförklaras, och främst är det sådana kollektivavtal som rör gemensamma inrättningar. Bara en liten andel rör löner. De kollektivavtal som ges allmän giltighet genom förordning enligt AEntG lägger dock fast sådana minimilöner och andra minimivillkor som ingår i utstationeringsdirektivets ”hårda kärna”.⁴⁴

Även i Norge ska allmängiltigförklaring av kollektivavtal vara ett undantag, inte regel. Syftet när *lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven)* infördes 1993 var inte att tillförsäkra norska arbetstagare kollektivavtalsenliga villkor. Av lagens ordalydelse får man intrycket att någon inhemsk konkurrens med oskäligen anställningsvillkor inte alls förekommer. Det syfte som anges i lagens första paragraf är att tillförsäkra *utländska* arbetstagare villkor ”som motsvarar dem som norska arbetstagare har”, och ”motverka snedvridning av konkurrensen till skada för den norska arbetsmarknaden”.

En förutsättning för att en allmängiltigförklaring ska bli aktuell är därmed att den organisation som begär att ett avtal ska allmängiltigförklaras kan göra sannolikt (*overveiende sannsynlig*) att det finns utländska arbetstagare inom avtalsområdet som har sämre villkor än norska arbetstagare. Det är följaktligen symptomatiskt att möjligheten aldrig kom till användning förrän efter EU-utvidgningen 2004, då *Tariffnemnda* för första gången beslöt att allmängiltigförklara delar av tre landsomfattande kollektivavtal.⁴⁵ När detta skrivs finns föreskrifter om *allmenngjøring* för åtta branscher.⁴⁶ När en sådan har antagits gäller villkoren (förstås) som minimum även för norska arbetstagare.

I själva verket liknar den norska ordningen, trots sitt namn, mer ett sätt att fastställa minimilöner med avstamp i kollektivavtalen, än för att allmängiltigförklara kollektivavtal i den mening som man gör i andra länder:

- För det första är det enbart delar av avtalen, typiskt sett klausuler om löner och arbetstid, som görs allmängiltiga. Det händer även att

⁴⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge Stand: 1. Juli 2017 <www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/arbeitsrecht-verzeichnis-allgemeinverbindlicher-tarifvertraege.pdf?__blob=publicationFile> besökt 7 juli 2017.

⁴⁵ Eldring m.fl., i not 30 a.a. s. 56 f.

⁴⁶ Se <<https://lovdata.no/sok?q=tariffnemnda&filter=SENTRALEFORSKRIFTER>> besökt 7 juli 2017.

”Kollektivavtal i EU” revisited: allmängiltiga kollektivavtal i Sverige?

Tariffnemnda nöjer sig med att allmängiltigförklara lönevillkor, och hänvisar till arbetstids- och övertidsreglerna i *arbeidsmiljøloven* i stället för kollektivavtalets arbetstidsregler.

- För det andra är det långtifrån säkert att *Tariffnemnda* ens gör alla lönevillkor i kollektivavtalet allmängiltiga. Ofta anser den att det är onödigt för att uppnå lagens syfte att allmängiltigförklara vissa lönetillägg.⁴⁷
- För det tredje strävar *Tariffnemnda* efter att utforma föreskrifter som är någorlunda enkla att tillämpa i praktiken, med tanke på att de ska komma till användning i första hand i utländska företag och norska företag som inte har någon erfarenhet av kollektivavtal. Därför allmängiltigförklaras inte kollektivavtalets bestämmelser direkt, utan villkoren omformuleras ibland i föreskriften av nämnden själv. Samtidigt understryker den ”att det är naturligt att beakta de underliggande kollektivavtalsbestämmelserna om det skulle uppstå tvivel eller oklarheter om hur denna föreskrift ska tolkas”.⁴⁸

6. Allmängiltiga kollektivavtal i Sverige?

Med genomgången ovanför har jag velat visa att det fenomen som kallas allmängiltiga kollektivavtal kan se ut på vitt skilda sätt – och framför allt att graden av ingrepp i kollektivavtalsparternas autonomi kan variera kraftigt. Av det tyska exemplet ser vi att det till och med kan vara ett sätt att värna förhandlings- och kollektivavtalssystemet.

Om man tänker sig en ordning med allmängiltiga kollektivavtal i Sverige borde detta vara utgångspunkten. Allmängiltigförklaring bör vara undantag och inte förekomma annat än i branscher där avtalsparterna inte längre, med Lars Lindgrens ord, ”kan eller får agera som pålitlig garant för anständiga löner och konkurrensvillkor” och det bör vara avtalsparterna själva (inte deras centralorganisationer) som avgör när det behövs.

Också i övrigt bör systemet utformas så att avtalsparternas autonomi bevaras intakt och så att de fortsätter att vara ”kollektivavtalets herrar” (om en icke könsneutral formulering ursäktas). Här finns bara utrymme för några få exempel på frågor som behöver redas ut:

⁴⁷ Tariffnemndas vedtak 27. november 2014 om fastsettelse av forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for fiskeindustribedrifter är exempel på båda delar.

⁴⁸ Tariffnemndas vedtak fra møte 11. oktober 2004 om fastsettelse av forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler.

Ska någon annan intressent än avtalsparterna själva kunna ta initiativ till en allmängiltigförklaring? Ska staten kunna gå emot parternas vilja? Om svaret är ja, under vilka förutsättningar?

Ska det, som i Norge, vara möjligt att allmängiltigförklara delar av avtalet, eller ska det, som i Tyskland, ses som ett otillåtet ingrepp som rubbar kollektivavtalets inneboende ekonomi?⁴⁹

När det gäller tillsynen av hur kollektivavtalen efterlevs är det motiveerat med någon form av komplement till kollektivavtalsparternas tillsyn hos oorganiserade och icke hängavtalsbundna arbetsgivare.⁵⁰ Men hur ska den ordnas? I Norge och Finland ligger uppgiften på de myndigheter som sköter arbetsmiljötillsynen (Arbeidstilsynet/Petroleumstilsynet respektive Regionalförvaltningsverkens ansvarsområden för arbetarskyddet), men deras uppdrag ser inte likadana ut.

De norska tillsynsmyndigheterna förefaller ha tillgång till starkare påtryckningsmedel mot arbetsgivare som inte betalar lön enligt en *allmenngjøringsforskrift*,⁵¹ och de har också behörighet att tolka föreskriftens lönebestämmelser (även om det, som sagts ovan, ”är naturligt” att de då beaktar det underliggande kollektivavtalets bestämmelser).

I Finland gör man tydlig skillnad mellan myndighetstillsyn och intressebevakning för parterna i ett anställningsförhållande. De finska arbetarskyddsmyndigheterna kan därför inte använda sina vanliga påtryckningsmedel när de upptäcker att arbetsgivare bryter mot de allmängiltiga kollektivavtalen. De är hänvisade till att påpeka felet och ge arbetsgivaren en anvisning om att rätta till saken, men kan inte ge arbetstagarna någon form av rättshjälp. Om arbetsgivaren framhärdar får arbetstagarna själva driva sin sak i domstol, med stöd av sin fackförening om de är organiserade.⁵²

Därmed blir också tolkningen av de allmänt bindande kollektivavtalen i Finland fortfarande förbehållen parterna själva, eller – om dessa är oense om tolkningen – den finska Arbetsdomstolen. Det är visserligen de allmänna domstolarna som prövar tvister om anställningsavtal, men dessa kan då begära in utlåtande från Arbetsdomstolen om avgörandet förutsätter kännedom om kollektivavtalsförhållanden.⁵³ Enligt fast praxis utnyttjar de allmänna domstolarna alltid den möjligheten.⁵⁴

⁴⁹ Se Ahlberg & Bruun, i not 2 a.a. s. 111 f.

⁵⁰ Det var vi delvis inne på redan 1996, se a.a. s. 173 f.

⁵¹ Eldring m.fl., i not 30 a.a. s. 59.

⁵² A.a. s. 42 ff.

⁵³ 39 § lag om rättegång i arbetsdomstolen.

⁵⁴ Enligt uppgift från festföremålet Niklas Bruun.

”Kollektivavtal i EU” revisited: allmängiltiga kollektivavtal i Sverige?

En eventuell utredning om allmängiltiga kollektivavtal i Sverige behöver alltså också ta ställning till rättegångsordningen i tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare som blivit bundna av avtalet enbart genom allmängiltigförklaringen.

En sannolikt mer kontroversiell fråga är vad som ska gälla på de områden där det finns konkurrerande fackliga organisationer. Medlingsinstitutets förre generaldirektör Claes Stråth nämner i sin artikel i *Lag & Avtal* att en utredning om någon form av allmängiltighetssystem i Sverige kanske skulle kunna besvara ”frågor som rör hamnkonflikten i Göteborg”.⁵⁵ Han utvecklar inte detta närmare, och det finns inte heller utrymme att gå in på frågan här. Det räcker att konstatera att man då är inne på ett område med fler föreningsrättsliga komplikationer.

7. Till sist...

Niklas Bruun hör inte till dem som föreslår att andra länder ska ta efter hemlandets lösningar. På en direkt fråga om han menar att Sverige borde införa allmänt bindande kollektivavtal à la Finland har han uttryckligen svarat nej.⁵⁶ Inte heller jag är någon tvärsäker förespråkare av en ordning med allmängiltiga kollektivavtal i Sverige (och vi borde i varje fall inte kopiera vare sig Finland eller Norge rakt av).

Vad vi gemensamt har konstaterat är dock att arbetsgivarorganisationer och fackförbund i Sverige ibland har en tendens att sticka huvudet i busken när de ska försvara den svenska modellen. Man upprepar som ett mantra att olika förslag är oförenliga med den svenska modellen, utan att ha några bättre förslag om lösningar på faktiskt existerande problem. Eller också blir lösningarna tillkrånglade på ett sätt som i sig är främmande för den svenska modellen.⁵⁷

När det gäller frågan om allmängiltiga kollektivavtal kan man till och med, som Claes Stråth, tala om en beröringsskräck. Här utgör Transportarbetareförbundet och dess motparter Transportgruppen och Biltrafikens arbetsgivarförbund ett efterföljansvärt undantag. I början av 2014 gjorde organisationerna en gemensam studieresa till Finland, Norge och Nederländerna, för att sätta sig in i hur olika system för allmängiltiga kollektivavtal

⁵⁵ Stråth, i not 5 a.a.

⁵⁶ Diskussion vid Arbetsrättsliga föreningens möte den 14 maj 2014.

⁵⁷ Se Ahlberg, K. & Bruun, N., *Har det bästa blivit det godas fiende? Om försvaret av den svenska modellen*, i Rönmar & Votinius (red.) Festskrift till Ann Numhauser-Henning, Juristförlaget i Lund 2017. Se också Sjödin, E., *Komplexiteten ökar när Sverige reviderar lex Laval*, EU & arbetsrätt nr 1–2/2017 s. 6.

kan se ut.⁵⁸ Arbetsgivarna har senare gjort klart att de inte har tagit ställning vare sig för eller emot en sådan ordning. Men parterna i transportbranschen har i alla fall börjat skaffa sig ett välbehövligt faktaunderlag för att kunna ta ställning om/när det behövs.

Att göra det borde vara en självklarhet för alla som vill försvara den svenska modellen. Och varför då inte, med Claes Stråths ord, göra som vi brukar göra i Sverige – tillsätta en utredning? Det är dags nu.

⁵⁸ Ahlberg, K., *Sveriges transportbransch ser på allmängiltiga kollektivavtal*, Arbeidsliv i Norden 10 december 2013, se <www.arbeidslivinorden.org> besökt 6 juni 2017.