

Niklas Bruun & Kerstin Ahlberg: Kollektivavtal i EU Om allmängiltiga avtal och social dumping

Juristförlaget, Stockholm, 1996

Denna bok kan sägas ha två utgångspunkter. För det första pekar författarna på att "den verklighet i vilken den nordiska regleringen av arbetsmarknaden ingår i har undergått stora förändringar". Författarna anger tre faktorer: internationaliseringen av företagen, ökningen av arbetslösheten samt ökad decentralisering. För det andra pekar författarna på EU-medlemskapet. Detta påverkar i sin tur både den faktiska och den rättsliga omgivningen för arbetsmarknadssystemen. Boken handlar emellertid nästan endast om den sistnämnda faktorn, förändringen av den rättsliga miljön som EU fört med sig.

Boken har sin bakgrund i ett utredningsuppdrag som dåvarande finska arbetarskyddsstyrelsen gav i början av 1990-talet. Uppdraget avsåg att kartlägga systemen för allmängiltighetsförklaring av kollektivavtal i Västeuropa. Journalisten och numera juris kandidaten Kerstin Ahlberg åtog sig att utföra uppdraget i samarbete med professor Niklas Bruun, en välkänd forskare i Finland. Bruun är numera verksam även i Sverige som gästprofessor vid Arbetslivsinstitutet i Stockholm.

Boken handlar om "allmängiltighetsförklaring" av kollektivavtal, eller *extension/extension* med engelsk och fransk terminologi. Även termen "utsträckning" förekommer på svenska. Som redan själva beteckningarna anger avses att ett kollektivavtal

mellan arbetsgivar- och arbetstagarsidan utsträcks och får allmän giltighet, blir tillämpligt på alla. Kollektivavtalet blir bindande även för arbetsgivare och arbetstagare som inte är bundna av det ursprungliga kollektivavtalet. I detta ligger att utsträckningen får till följd att konkurrensvillkoren utjämnas. Man tar "labor out of competition". Vilka arbetsgivare och arbetstagare som binds vid en allmänförklaring beror på hur omfattande denna görs. Allmängiltigheten kan omfatta alla arbetsgivare och alla arbetstagare i ett helt land, något som är möjligt att åstadkomma i Belgien. Vanligen blir området för avtalets allmängiltighet mindre omfattande, kanske en industribransch, kanske ett visst geografiskt område inom ett land. En rad möjligheter kan tänkas och de europeiska länderna visar att snart sagt alla tänkbara alternativ kan förekomma. Boken är en utmärkt illustration till följande tes: "Ett nära nog oändligt antal arrangemang och kombinationer av arrangemang kan tänkas inom arbetsmarknadssystem. Verkligheten visar att nästan 'allt' har prövats i något land och fungerat" (Fahlbeck 1996).

Historiskt sett reglerades arbetsvillkoren i Europa av statsmakten genom en kombination av centrala, nationellt omfattande stadgor (i Sverige bland annat de s k tjänstehjónsstadgorna) och lokala regler (t ex löneregler). Detta regleringssystem

gick i graven i och med näringsfriheten och industrialiseringen under 1800-talet. I dess ställe kom den totala avtalsfriheten, byggd på individuella avtal mellan arbetsgivaren och enskilda arbetstagare på en marknad där avtalsfriheten antogs ge det bästa resultatet ("den osynliga handen"). Emellertid hamnade arbetstagarsidan i ett underläge på marknaden och den började därför redan tidigt att försöka ersätta det enskilda avtalet med kollektiva avtal. Denna kollektiva reglering avsågs omfatta så många arbetsgivare och arbetstagare som möjligt. Om man så vill kan man säga att arbetstagarsidan ville återupprätta det tidigare regleringssystemet men nu i formen av en reglering som parterna på arbetsmarknaden styrde, inte staten. Arbetstagarsidans avsikt med kollektivavtalen var redan från början att de skulle gälla alla, ha allmängiltighet. Av flera skäl blev det inte så. Istället kom arbetsvillkoren i de flesta europeiska länder att ges i ett stort antal avtal och andra regleringar, som ofta konkurrerade med varandra. Gemensamma drag i Europa har vidare varit att statsmakten undvikit att ge heltäckande regler för arbetsvillkoren men också att konkurrens arbetsgivare emellan med olika löne- och anställningsvillkor inte har uppmuntrats. Den europeiska verkligheten visar nämligen att statsmakten har varit aktiv för att uppnå tämligen enhetlig reglering på arbetsmarknaden utan att själv stå för denna.

Dessa förhållanden utgör bakgrunden till boken, även om de inte särskilt behandlas. Boken består av två delar. Första delen innehåller redogörelser för allmängiltigförklaring i samtliga de tolv länder som var medlemmar av EG när Finland, Sverige och Österrike vann medlemskap. Andra delen innehåller för det första en behandling av kollektivavtalen i de nordiska länderna (utom Island). Vidare innehåller den en

analys av de nordiska kollektivavtalen vad gäller två viktiga frågor i ett EU-perspektiv, nämligen skyddet mot social dumping, främst inom EU självt, samt implementering av EU-direktiv medelst kollektivavtal.

Den första delen är den volymmässigt största. Den är främst författad av Ahlberg. Texten täcker tiden fram till slutet av 1995. Varje land presenteras för sig. För varje land ges information om arbetsmarknadens organisationer, om förhandlings- och avtalssystem och om allmänförklaring. En rad aspekter på förklaringen presenteras, främst dess funktioner och syften och hur den kommer till stånd, vilken verkan den får, vilken grad av samhällsmedverkan den innebär, hur mycket ministerstyre den medför, hur mycket arbetsmarknadens frihet begränsas, hur den fackliga organiseringen påverkas. Framställningen visar att det råder stora skillnader länderna emellan. Det finns ingen gemensam "europeisk modell".

Ett exempel. Genomgången visar att inställningen till utsträckning varierar. Tyskland och Frankrike är motpoler. I Tyskland råder skepsis och utsträckningen har setts som något odemokratiskt. Kraven för utsträckning är stränga. I Frankrike råder entusiasm och staten gör mycket för att få så många arbetstagare som möjligt omfattade av kollektivavtal. Förklaringar här kan vara att Frankrike, i motsats till Tyskland, har låg organisationsgrad, stark organisationssplittring samt fackföreningar som ogärna skriver på avtal med arbetsgivarsidan över huvud taget.

Tre länder ges särskilt utrymme, Belgien, Frankrike och Tyskland. Valet beror på att dessa länder är viktiga i sig och att de skiljer sig radikalt åt. Belgien är viktigt därför att allmängiltigheten där kan göras mera omfattande än i något annat land och att det endast är belgiska allmängiltiga kollek-

tivavtal som hittills godtagits av den europeiska domstolen som instrument att implementera EG-direktiv. Även Spanien och Italien får tämligen god presentation. De resterande länderna behandlas endast i förbigående. Danmark behandlas dock utförligt i ett senare kapitel. Storbritannien och Irland är de enda länderna där kollektivavtal inte kan utsträckas så de föll därför något utanför det ursprungliga utredningsuppdraget.

Materialet utgörs av böcker och annat skriftligt material samt intervjuer av ett femtontal experter i de olika länderna. Presentationerna bygger på en gemensam mall, som har följts med stor noggrannhet, vilket i hög grad underlättar jämförelser och förståelse. Presentationen är mycket klar och berömvärdt objektiv.

Syftet här är praktiskt, nämligen att ge faktainformation. Detta torde förklara varför den mera analytiska och/eller teoretiska litteraturen om kollektivavtal och allmängiltighet över huvud taget inte berörs. Särskilt uppseendeväckande är att den ledande framställningen inte ens omnämns, studien av Folke Schmidt och Alan Neal (1984). Att min jämförande analys av kollektivavtalen (Fahlbeck, 1987) inte heller finns med är mindre förvånande. Den är teoretisk och syftar till att testa några hypoteser rörande kollektivavtalens karaktär och funktioner. Det praktiska informationssyftet i första delen av boken torde också vara skälet till att de behandlade ländernas arbetsmarknadstraditioner knappast alls berörs. Gärna skulle man ha sett i vart fall hänvisningar till någon studie på området (särskilt Crouch 1993).

Behovet av utsträckning hänger nära samman med vilket giltighetsområde ett kollektivavtal har i sitt ursprungliga skick. Bokens tes här är (s 17) att kollektivavtals-

bundna arbetsgivare är "skyldiga (...) att tillämpa avtalen även på anställda som inte tillhör den avtalsslutande fackföreningen". Om så är fallet har kollektivavtalet redan från början en viss allmängiltighet. Bokens åsikt är emellertid tveksam, vilket även framgår av den ländersvisa behandlingen. Traditionellt omfattar kollektivavtal endast fackföreningens medlemmar. Denna ståndpunkt intas fortfarande av många länder, nämligen Danmark, Grekland, Holland, Irland, Italien, Portugal och Tyskland. Så är det vidare i Norge och Sverige. En helt annan sak är att utanförstående arbetstagare ofta "åker snålskjuts" på kollektivavtalen. I detta sammanhang berör boken en omdiskuterad fråga, nämligen hur allmängiltigheten påverkar den fackliga anslutningen. Ett klassiskt argument emot "snålskjuts" är att det underminerar fackföreningarnas ställning. Allmängiltighet borde, kan man tycka, göra så i än högre grad. Författarna har dock inte funnit underlag för detta utan tvärtom för motsatsen. Belgien, till exempel, har den kanske högsta organisationsgraden i Europa utanför Norden trots flitigt bruk av allmängiltiga kollektivavtal. På arbetsgiversidan kan medlemsvärningen underlättas eftersom det endast är genom medlemskap i organisationen som arbetsgivare kan påverka regler som de måste följa under alla omständigheter. I såväl Belgien som Finland synes organisationerna på bägge sidor ha gynnats av kollektivavtalens utsträckning. Man kan rentav (s 77, 84 och 126) säga att *ett* syfte med utsträckning är att uppmuntra till facklig organisering på bägge sidor!

Kollektivavtal kan sålunda ges utvidgad tillämpning både genom regler om tillämpning utanför sitt ursprungliga, egentliga område och genom utsträckning. De kan emellertid även få en sådan utvidgad till-

lämpning genom att utanförstående arbetsgivare eller fackföreningar tillåts ansluta sig till ett existerande kollektivavtal. På franska talar man om *adhésion*. I Sverige förekommer konstruktionen med "hängavtal", vilket innebär att en oorganiserad arbetsgivare "hänger sig på" ett existerande avtal. Detta förutsätter emellertid att en fackförening på motsidan medverkar. Vid ren "anslutning" krävs inte medverkan av annan. Boken behandlar emellertid inte anslutning till kollektivavtal. På ett ställe kommer framställningen nära (s 158) men dock utan att ta upp saken. Detta är en kännbar principiell brist men kanske inte så stor i praktiken eftersom anslutning nog inte har stor faktisk betydelse. Denna bok hade emellertid varit den ideala platsen att avhandla just den saken.

I bokens andra del bär Bruun huvudansvaret. Här ges först (kapitel 3) en redogörelse för kollektivavtalens rättsverkningar. Även här är framställningen i huvudsak deskriptiv. Finland ägnas särskild uppmärksamhet eftersom en mekanism för utsträckning där finns sedan tämligen länge. Det är intressant att notera att denna mekanism inte förutsätter medverkan av ett offentligt organ, vilket däremot är fallet i alla andra länder. Utsträckningen sker automatiskt. Förklaringen till detta diskuteras inte i boken men torde få sökas i att den "nordiska modellen" innebär långt mindre acceptans av samhällsintervention i regelgivningen på arbetsmarknaden än i Europa i övrigt.

Tyngdpunkten i andra delen ligger emellertid på den utförliga diskussionen av i huvudsak två frågor, social dumping och implementering av EG/EU-direktiv. Med "social dumping" förstås i sammanhanget sådant som att arbetsgivare tillämpar lägre löner och andra anställningsvillkor, har längre arbetstider, använder barn- eller

fängelsearbetskraft. Annorlunda uttryckt: arbetsgivare ser arbetskraften som en nyttighet bland andra och använder även arbetskraften som ett konkurrensmedel. Arbetskraften är självfallet alltid ett konkurrensmedel men när man talar om "social dumping" sker det för att avvisa vad som uppfattas som oskälig arbetskraftskonkurrens. Det överskuggande problemet i sammanhanget är vem som bestämmer skälighetsnormen. Några frågor illustrerar problematiken. Är det "oskäligt" att konkurrera med lägre arbetskraftskostnader om levnadskostnaderna är lägre? Skall produktiviteten vägas in vid oskälighetsbedömningen? Boken diskuterar inte principiella och teoretiska frågor rörande "social dumping". Också här är perspektivet i huvudsak praktiskt även om framställningen har analytiska inslag.

Boken berör kort social dumping i ett globalt perspektiv och hänvisar till tankarna på "sociala klausuler" i världshandeln. En intressant fråga här är den indirekta reglering som kan ske vid offentlig upphandling medelst krav på att leverantören skall iakta vissa minimivillkor i fråga om anställningsvillkor. Boken pekar på USA (s 138 f) men framställningen är så kortfattad att den knappast är meningsfull. Denna "regulation by contract" har gamla anor i USA (se t ex Fahlbeck, *Industrial Relations i USA*, 1988, kapitel 2) men texten ger inte information varken om detta eller huruvida idag gällande reglering har räckvidd även utanför USA, t ex hos underleverantörer i annat land. ILO:s konvention 94 har sociala regler vilket däremot EG-reglerna om offentlig upphandling inte har.

Tyngdpunkten i framställningen om social dumping ligger på situationen när en näringsidkare i ett land inom EU med stöd av friheten att erbjuda tjänster konkurrerar i ett annat medlemsland. Här ställs EU in-

för ett dilemma. Å ena sidan skall internationell tjänstekonkurrens främjas, å andra sidan vill varje medlemsstat skydda sin tjänstesektor. Boken påstår att även EU intar en viss skepsis "till den indirekta arbetskraftsrörlighet som kan följa av den fria rörligheten för tjänsteuppdrag" (s 141). Boken går till och med så långt som att säga att "(E)n sådan konkurrenssituation har setts som oskälig" (s 141). Här går dock författarna kanske för långt. Är det inte snarare så att det är några länder inom EU som ser saken på detta sätt och att dessa är starka nog för att pressa fram en reglering som – ehuru detta inte sägs – i realiteten innebär att en viss del av den fria marknaden helt enkelt avskaffas, låt vara bakvägen? Detta är en av de många frågor av mera principiell art som man gärna sett behandlad i boken men som till följd av den mera praktiska inriktningen inte kommer till tals.

En fråga som inte heller diskuteras är risken för exploatering av arbetskraft kanske är större inom tjänsteutbudssektorn än inom någon annan sektor på arbetsmarknaden. I avsnittet om Tyskland i första delen av boken pekas dock flera gånger på den illegala, "svarta" arbetskraften (s 23, 29, 41). Som en nästan oförlåtlig brist tvingas dock läsaren här konstatera att det inte finns ens en hänvisning till den skriande protest mot denna exploatering som den till turkisk gästarbetare förvandlade Günther Wallraff utslungar i sitt skakande socialreportage 'Ganz Unten' (1985). Sant är däremot för visso att, som boken konstaterar (s 23), "det alltid (finns) en understruktur dit arbetsrätten inte når".

Inte heller avsnittet om implementering av direktiv innehåller några nyheter. Även detta avsnitt är emellertid synnerligen väl-skrivet och initierat. Den kontroversiella frågan om det är möjligt att använda svenska

kollektivavtal för att implementera direktiv går boken knappast in på. Detta synes bero på att författarna – med rätta, i sådant fall – anser det som självklart att så inte är möjligt. Det är dock oklart varför författarna inte anser sig behöva ens omtala detta. Författarna konstaterar däremot med rätta (s 166) att den verkligt intressanta frågan idag inte gäller implementeringen av redan antagna direktiv utan utformningen av kommande. En öppnare attityd gör sig gällande inom EU att tillåta kollektivavtal även av svenskt snitt för transponering. En intressant fråga i sammanhanget som boken dock inte tar upp är i vad mån den numera tämligen starka nordiska fronten inom EU har påverkat unionen i denna mera kollektivavtalsvänliga riktning. Särskilt Sverige har ju påtagit sig en "maximalistisk" hållning i de frågor som landet är intresserat av, t ex just värnandet om kollektivavtalen som regleringsinstrument på arbetsmarknaden. Författarna anser för övrigt att förutsättningarna för att Sverige på ett meningsfullt sätt skulle kunna införa allmängiltiga kollektivavtal förefaller att vara små (s 167).

Boken avslutas med ett avsnitt om flexibilitet i arbetsrätten samt rättspolitiska slutsatser. Vid diskussionen om flexibilitet argumenterar författarna för systemet med allmänförklaring. Detta innebär att arbetsgivarna inte kan konkurrera med löner och andra anställningsvillkor under en viss minimnivå. Detta, säger författarna, är "i och för sig ekonomiskt rationellt" (s 168). Skälet är att de svaga företagen som inte kan betala dessa minimivillkor slås ut, vilket "på sikt främjar en sund utveckling". Hur vet författarna det? Kan det inte – i vart fall ibland – vara så att kollektivavtalens nivåer på sikt skadar en "sund utveckling"? Kollektivavtalen innebär konkurrensbegränsning.

Det finns anledning att granska argument för konkurrensbegränsning med särskild noggrannhet. De kan vara kamouflage för oskäligen egenintressen på bekostnad av andra, t ex konsumenternas. Så var det otvivelaktigt i USA i skyddade branscher som civilflyg och landsvägstransporter. Kan det inte tänkas ligga till på liknande sätt i Europa? Är det alldeles säkert att den av kollektivavtal skyddade lönenivån inom civilflyget i Europa "främjar en sund utveckling"? Är det kanske inte tvärtom?

Några sammanfattande synpunkter. Boken gör ett blandat intryck. Den består av delar som synes tillkomna för skilda ändamål och som här sammanförts utan att en organisk enhet uppstått. Boken är sålunda viktigare i sina delar än i sin helhet. Redogörelsen för det europeiska kollektivavtalssystemen utgör ett högst välkommet bidrag på svenska språket i ämnet. Det går dock inte att dölja att det hade varit en betydande fördel om framställningen hade varit fylligare om flera länder som nu behandlas alldeles i förbigående. Detta gäller i så mycket högre grad som de mera fylliga länderredogörelserna är utmärkta och visar att författarna har stor fallenhet för koncisa, innehållsrika och objektiva redogörelser. Bokens senare del har en mera analytisk karaktär. Texten påminner dock om remissvar och går därför endast i ringa grad in på principiella och teoretiska frågor. Allt detta får dock inte dölja att boken är högst välkommen som ett inslag i den situation som vi befinner oss, nämligen Norden inför EG:s arbetsrätt.

Professor **Reinhold Fahlbeck**
Lunds Universitet
Juridicum

Referenser

- Crouch, C (1993), *Industrial Relations and European Traditions*, Clarendon Press.
Fahlbeck, R (1987), *Collective Agreements – A Crossroad Between Public Law and Private Law*, Lund.
Fahlbeck, R (1996), "Tankar om industrial relations som vetenskapsgren". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1996:1, s 65.
Schmidt, F & Neal, A (1984), "Collective Agreements and Collective Bargaining". *International Encyclopedia of Comparative Law*, vol XV, 1984.