



För ett socialt Europa

Rapport från Socialdemokraternas och LOs arbetsgrupp för en strategi för införande av ett socialt protokoll i EUs fördrag



Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning	7
2. Arbetsgruppens arbete.....	7
3. Bakgrund	8
3.1 Den fria rörligheten – en grundsten för EU-samarbetet.....	8
3.2 ”Negativ” och ”positiv” integration.....	10
3.3 Gemensamt projekt med nationellt handlingsutrymme	11
3.4 En asymmetri.....	12
3.5 Ett dilemma.....	13
3.6 Krispolitikens destruktiva verkan	15
4. Tre centrala problem.....	17
4.1 Grundläggande fackliga rättigheter underordnas fri rörlighet	17
4.2 Juridiken som EU-integrationens motor	17
4.3 Krispolitikens inverkan på grundläggande rättigheter	18
5. Tänkbara lösningar	19
5.1 Införa ett socialt protokoll till EU:s fördrag	19
5.2 Definiera ”social marknadsekonomi” och ”nationell identitet”.....	20
5.3 Skapa fler minimiregleringar på EU-nivå	21
6. Scenarier i närtid.....	23
7. Hur bör arbetarrörelsen agera i olika scenarier?	26
7.1 Vid fördragsändring.....	26
7.2 Om fördragsförhandlingar uteblir	27
8. Slutsats	31
APPENDIX: Europafackets förslag till ett socialt protokoll från 200934	

Sammanfattning

Den här rapporten har tagits fram av en arbetsgrupp bestående av företrädare för LO och Socialdemokraterna. Den handlar i huvudsak om hur Europeiska unionens sociala dimension kan stärkas, i synnerhet genom införandet av ett s.k. socialt protokoll i EU:s fördrag. Arbetsgruppen föreslår ett grundläggande förhållningssätt som bör prägla arbetarrörelsen vid kommande fördragsändringar inom EU-samarbetet.

Tre problemområden

I rapporten lyfts fram hur den sociala dimensionen inom EU har fått en alltför svag ställning. Tre centrala problemområden identifieras: 1) obalansen mellan skyddet för grundläggande fackliga fri- och rättigheter (och kollektivavtalens ställning) och den fria rörligheten, 2) den inneboende slagsidan mot marknadsskapande på bekostnad av sociala hänsyn samt risken för social dumpning, och 3) krispolitikens destruktiva verkan på socialt skydd och arbetsmarknadens funktionssätt (inklusive arbetsrätt och kollektivavtal).

När det gäller det första problemområdet finner rapporten en möjlig lösning genom införandet av ett socialt protokoll i fördragen. Protokollet ska tydliggöra att grundläggande sociala rättigheter är överordnade de ekonomiska friheterna. Beträffande de två övriga problemen förs bland annat en diskussion kring behovet av gemensamma miniminormer som skydd mot dumpning. Detta är en svår men viktig diskussion som bör fortsätta då det finns skäl som talar för en ytterligare förstärkning av de gemensamma reglerna kring detta på EU-nivå, samtidigt som det finns ett intresse av att vaktslå suveränitet och nationellt handlingsutrymme inom dessa områden.

Flera scenarier

Strategierna för att förverkliga de politiska lösningar som identifieras i rapporten måste anpassas efter den omgivande politiska utvecklingen. Rapporten redogör därför för ett antal tänkbara scenarier i närtid för utvecklingen av EU:s strukturella uppbyggnad. Vi kan inte säkert veta vilka av dessa som är mest troliga. Det händer för närvarande väldigt mycket inom EU och de flesta förändringar sker i ljuset av den ekonomiska krisen.

I relation till de olika scenarierna förs en diskussion kring hur kravet på ett socialt protokoll kan drivas och vid vilka tillfällen en svensk ratificering av ett nytt fördrag bör villkoras med ett sådant. Arbetsgruppen vill betona betydelsen av att

Socialdemokraterna och fackföreningsrörelsen tydligt driver frågan om ett socialt protokoll.

Rapporten diskuterar även alternativa strategier, inklusive möjligheten till att söka stöd för ett medborgarinitiativ. Dessutom lyfts frågan om ett fördjupat samarbete, i detta fall finns en del rättsliga frågetecken som behöver rätas ut. Slutligen uppmärksammas även ett antal strategier som kan tillämpas inom ramen för det nuvarande fördraget. Bland dessa märks att söka utnyttja det utrymme som skapats inom ramen för Lissabonfördraget för att vinna ”tolkningen” av innehållet i begreppet ”social marknadsekonomi” samt hur man kan använda utrymmet för hänsyn om ”nationell identitet”.

Dessutom finns den politiska vägen: att lyfta frågan inför Europaparlamentsvalet 2014, att den socialdemokratiska kandidaten till kommissionsordförande i sin valkampanj lovar att arbeta för ett socialt protokoll samt att både kommissionsordföranden och kommissionärskandidater bör utlova ett sådant initiativ för att bli godkända av parlamentet.

Behov av allianser

Arbetsgruppen vill i rapporten lyfta fram det strategiskt nödvändiga i att skapa allianser med aktörer i de andra medlemsstaterna.¹ Utan en bredare förankring av denna inriktning finns begränsade möjligheter till framgång. Det finns redan i dagsläget tecken på ett utrymme för en politisk dagordning som ger en annan inriktning än den som för närvarande är dominerande i Europa. Det gäller att utnyttja detta utrymme på ett sätt som kan tilltala hela EU.

Det är i detta sammanhang viktigt att erkänna att sedan EU:s utvidgningar de senaste 10 åren och genom den ekonomiska krisen har medlemsstaterna blivit alltmer heterogena. Det gäller därför att finna lösningar som erkänner medlemsstaternas olikheter. Om politiska förslag och lösningar förs fram som bara kan accepteras av välmående medlemsstater med liknande välfärdsmodeller kommer det endast ha begränsad effekt. Det är exempelvis i detta sammanhang som förslag på bindande miniminivåer för socialt skydd som ställs i relation till den ekonomiska utvecklingsnivån i medlemsstaterna bör ses. Man får dock inte nöja sig med att bara acceptera miniminivåer. En viktig del av denna process bör handla om att *höja* de

¹ Det förslag till ett socialt protokoll som diskuteras i denna rapport har tagits fram av Europafacket och drivs aktivt därifrån. Vidare finns flera socialdemokratiska partier runt om i EU som arbetar aktivt i detta syfte. Exempelvis kan nämnas att de tyska socialdemokraterna har en överenskommelse med fackföreningsrörelsen om att aktivt verka för ett socialt protokoll samt att ytterligare stärka EU:s sociala dimension. Se även ”Towards a Social Union: Declaration of the PES Ministers for Social Affairs and Employment”

välfärdspolitiska ambitionerna i alla medlemsstater och att på detta sätt försvara en europeisk modell som kombinerar tillväxt med välfärd.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen vill genom denna rapport betona det övergripande målet med ett EU som i större utsträckning än idag lever upp till att vara en social union, där både tillväxt och jämlikhet främjas. Arbetsgruppen föreslår att Socialdemokraternas partistyreelse och LOs styrelse antar följande grundsyn vad avser metoder och strategier för att åstadkomma en förändrad balans mellan EU:s sociala och ekonomiska dimensioner:

- Att vid full fördragsförändring ställa ett tydligt krav på införandet av ett socialt protokoll. Socialdemokraterna bör alltså ställa krav på ett protokoll redan vid förhandlingarna i det europeiska konventet och den efterföljande regeringskonferensen, samt i Riksdagen villkora en fördragsförändring med ett socialt protokoll.
- Att vid partiell fördragsändring (förenklat ändringsförfarande), med en mycket begränsad förändring av fördragen, som enbart syftar till att möjliggöra för euroländerna att hantera en akut eller framtida kris inte ställa villkor på införandet av ett socialt protokoll. Däremot bör övriga partiella förändringar prövas från fall till fall beroende på omfattningen av den partiella reformen samt graden av ”koppling” till de frågor som ett socialt protokoll avser lösa. Om ändringen är tillräckligt omfattande bör dock Socialdemokraterna villkora ratificeringen på samma sätt som vid en full fördragsförändring.
- Att vid ratificering av anslutningsfördrag för nya medlemmar till EU inte villkora med införandet av ett socialt protokoll. För de fall där förslag om att samtidigt genomföra ytterligare ändringar i fördragen förekommer bör dock frågan om socialt protokoll lyftas till diskussion.
- Att ta initiativ i Europeiska rådet till ett beslut om rättsliga garantier för grundläggande fackliga fri och rättigheter samt att bestämmelser i beslutet ska ingå i ett (socialt) protokoll som fogas till fördraget vid nästa revision.
- Att i fråga om europeisk integration tydligt verka för att den inre marknadens gränser förtydligas samtidigt som de gemensamma sociala ambitionerna lyfts fram. Svenska politiska partier måste tillsammans med arbetsmarknadens

parter finna en gemensam strategi för att värna ett nationellt handlingsutrymme inom ramen för unionsrättens förpliktelser.

- Att inte medverka till att krispolitiken i Europa medför menliga effekter på socialt skydd, socialförsäkringssystem, arbetsrättsliga standarder eller fackliga rättigheter.
- Att inleda en diskussion om att fastställa vad som är minsta acceptabla nivåer för socialt skydd inom EU. Mot bakgrund av medlemsstaternas olikhet i termer av levnadsstandard och typ av välfärdsmodell bör det finnas ett utrymme för flexibilitet. Medlemsstaterna ska kunna införa striktare och för arbetstagarna mer förmånliga regler nationellt. Syftet bör vara att undvika konkurrens mellan medlemsstater med hjälp av låga sociala ambitioner.
- Att vid utfrågningarna av kandidaten till EU-kommissionsordförande och kandidaterna till kommissionsledamöter ställa krav på att dessa verkar för ett socialt protokoll.
- Att intensifiera arbetet med att skapa strategiskt nödvändiga allianser med aktörer i andra medlemsstater i syfte att förverkliga ett mer socialt EU samt ett socialt protokoll.

1. Inledning

Den sociala dimensionen av Europeiska unionen (EU) har stor betydelse för arbetarrörelsens inställning till det europeiska samarbetet. Allt sedan EU-domstolens dom i Lavalmålet har frågan om de fackliga rättigheternas ställning inom EU-samarbetet diskuterats. Inom arbetarrörelsen har debatten tidvis varit livlig. Denna rapport beskriver den sociala dimensionens ställning i EU samt frågan om hur ett socialt protokoll till unionsfördragen kan förändra balansen mellan grundläggande fackliga fri- och rättigheter och den fria rörligheten för tjänster på EU:s inre marknad.

Rapporten ger först en beskrivning av hur det inom EU finns en övergripande slagsida mot marknadsskapande på bekostnad av sociala hänsyn. Mot bakgrund av detta ringas tre problem av särskild vikt in:

För det första belyses bristen på hänsyn till grundläggande fackliga fri- och rättigheter och kollektivavtal vid konflikt med den fria rörligheten.

För det andra berörs den tendens till asymmetri mellan marknadsskapande och sociala hänsyn som finns inom EU samt risken för social dumpning.

För det tredje diskuteras den destruktiva inverkan som krispolitiken har på de europeiska välfärdsstaterna.

Syftet med denna rapport är att presentera tänkbara lösningar på de tre problemen. Frågan om ett socialt protokoll får störst utrymme. Vidare förs ett resonemang kring olika scenarier beträffande EU som finns tillgängliga inom en nära framtid. Kopplat till dessa scenarier diskuteras olika strategier som kan tillämpas både för att införa ett socialt protokoll i EU:s fördrag men också hur unionen generellt kan utvecklas i en mer social riktning. I detta sammanhang lyfts även frågan om hur man kan agera i det fall en fördragsändring uteblir.

2. Arbetsgruppens arbete

EU-domstolens dom i Lavalmålet samt verkningarna av åtstramningspolitiken i eurokrisen har bidragit till att underminera EU:s sociala dimension. Grundläggande fackliga rättigheter är i fara. För att uppnå en större samsyn kring metoderna, och strategierna, för att förändra balansen mellan EU:s sociala och ekonomiska

dimensioner beslutade LOs styrelse och Socialdemokraternas VU våren 2012 att tillsätta en gemensam arbetsgrupp.

Arbetsgruppen, under ledning av riksdagsledamot Marie Granlund, har bestått av LO:s avtalssekreterare Torbjörn Johansson, Claes-Mikael Jonsson och Johan Danielsson från LO samt Ylva Johansson och Olle Ludvigsson från Socialdemokraterna. Arbetsgruppen har träffats vid ett tiotal tillfällen under arbetets gång. I november 2012 arrangerades även en utfrågning i riksdagen om balansen mellan sociala och ekonomiska rättigheter. Göran von Sydow och Andrine Winther har fungerat som arbetsgruppens sekreterare.

Delar av arbetsgruppen har besökt fackliga och socialdemokratiska syskonorganisationer i Tyskland och Storbritannien under arbetets gång i syfte att diskutera gemensamma europeiska strategier kring antagandet av ett socialt protokoll.

3. Bakgrund

3.1 Den fria rörligheten - en grundsten för EU-samarbetet

Det europeiska samgåendet är en strävan om fred och välbefinnande på den europeiska kontinenten. En central metod för att föra de europeiska länderna närmre varandra är att sänka de gränser som tidigare definierade nationalstaterna. Det europeiska systemet av nationalstater kännetecknades av att de gränser som definierade dem var *sammanfallande*. Inom territoriella gränser strävade nationalstaten efter att utöva auktoritet över den ekonomiska, politiska, administrativa, militära, sociala och kulturella verksamheten.² I dess yttersta tillämpning har nationalstatens logik haft destruktiv verkan i Europa. Europeisk integration kan ses som ett försök att sänka gränser internt inom Europa, vilket ska medföra en högre grad av rörlighet mellan medlemsstaterna.

Planerna på en inre marknad fanns redan i Romfördraget från 1957, men det är först med vitboken om den inre marknaden från 1985 som ett ordentligt steg framåt togs. Det är dock viktigt att notera att den rättspraxis som utvecklats av EU-domstolen under 1960- och 70-talet i mångt och mycket lade grunden till de principer som styr den fria rörligheten och den inre marknaden.

Den fria rörligheten är en grundsten i det europeiska projektet och syftar till att minimera de hinder som finns för varor, tjänster, kapital och personer att röra sig över gränserna. Enligt ett sätt att förstå den europeiska integrationsprocessen är en

² Bartolini, Stefano (2005), *Restructuring Europe*, Oxford: Oxford University Press

anledning till att man inte nått längre fram med den inre marknaden på 1980-talet att de avgörande besluten fattades med enhällighet i ministerrådet och att det därför ständigt blockerades av nationella veton.³ Å andra sidan pågick under denna tid en mycket stark juridisk integration. De rättsfall som avgjorts inom EU-domstolen har utvecklat en mycket stark rättspraxis över tid. Från de tidiga fallen från 1960-talet, som etablerade principer om EU-rättens ”direkta effekt”⁴ och EU-rättens överordnade ställning vis a vis medlemsstaternas rätt⁵, till de avgörande fallen där principer om harmonisering och icke-diskriminering etablerades på 1970-talet⁶ fanns det en blygsam politisk uppmärksamhet kring vad denna juridiska integration skulle få för konsekvenser.⁷ Något förenklat kan man säga att hela denna rättsutveckling syftar till att undanröja nationella hinder för skapandet av en europeisk marknad. Den tidiga marknaden handlade i huvudsak om att undanröja hindren för varors rörlighet.

I början av 1990-talet uppmärksammades ett mål i EU-domstolen om franska jordbrukares åtgärder mot import av billigare jordgubbar från Spanien.⁸ Domstolen menade i sin dom från 1997 att sociala konflikter kan störa den inre marknadens funktionssätt och att medlemsstaterna har en skyldighet att se till att enskildas handlande inte hindrar den fria rörligheten (i detta fall för jordbruksprodukter).

Fackliga organisationer gjorde bedömningen att domslutet även kunde få konsekvenser för kollektiva åtgärder och pressade därför EU-kommissionen att i sitt redan presenterade förslag till förordning om fri rörlighet för varor, som bland annat syftade till att undanröja hinder uppsatta av individer, infoga ett skydd för rätten till stridsåtgärder.⁹ Förordningens artikel 2 fick därmed följande utförande: ”Denna förordning får inte tolkas som att den på något sätt inverkar på utövandet av de grundläggande rättigheter, inklusive strejkrätt eller frihet att strejka, så som de erkänns i medlemsstaterna. Dessa rättigheter kan också inbegripa rätt eller frihet att vidta andra åtgärder som omfattas av de särskilda systemen för relationerna mellan parterna på arbetsmarknaderna i medlemsstaterna.”¹⁰

Detta var första gången som rätten och friheten till stridsåtgärder nämndes i en EU-rättsakt och innebar enligt vissa bedömare en tydlig gränsdragning för EU:s kompetens. Andra menade dock tvärtom att den fria rörligheten för varor har genom

³ Scharpf, Fritz V (1999), *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford: Oxford University Press

⁴ Van Gend & Loos, C-26/62 (1963).

⁵ Costa v. Enel, C-6/64 (1964).

⁶ Cassis de Dijon C-120/79 (1979), Dassonville C-8/74 (1974).

⁷ Se dock Weiler som argumenterar för att denna utveckling skedde med politikernas goda minne. Weiler, Joseph (2001), *The Constitution of Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

⁸ Kommissionen mot Frankrike, C-265/95 (1997).

⁹ Se Ryan, B. The Charter and Collective Labour Law, i *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights - A Legal Perspective* (2003).

¹⁰ Rådets förordning (EG) nr 2679/98 av den 7 december 1998.

domslutet och efterföljande lagstiftning satt upp gränser för rätten att vidta stridsåtgärder.¹¹ Oavsett vilket visar ”Montiklausulen” på den problematiska samexistensen av ekonomiska friheter och grundläggande fackliga fri- och rättigheter på EU:s inre marknad.¹²

I och med EU-rättens direkta effekt och överordnade ställning får den inre marknaden en slags ”konstitutionell” ställning som gör att i konflikt med andra värden kan mycket få kompensande faktorer vägas in. På detta sätt kan man tolka att EU-domstolen har kunnat finna att fackliga stridsåtgärder såsom i Laval-fallet¹³ har kunnat ses som hinder för den fria rörligheten (i det fallet beträffande tjänster).¹⁴ Domstolen har alltså undervärderat andra rättigheter till förmån för den fria rörligheten, trots ”garantier” i sekundärrätten (Montiklausulen) och det faktum att fördraget utesluter europeisk lagstiftning beträffande löner, kollektivavtal, strejker och lockouter (artikel 153.5 EUF).

De rättigheter som tillerkänns på den inre marknaden är individuella till sin karaktär. Medlemsstaterna kan ta andra hänsyn i när det gäller industripolitik, utbildning, arbetsmarknad och socialpolitik, men de måste samtidigt ta hänsyn till de individuella rättigheterna såsom de definierats i fördragen och i praxis.

3.2 ”Negativ” och ”positiv” integration

Inom studiet av EU:s utveckling brukar man skilja på ”negativ” och ”positiv” integration. Med negativ integration menas sådana åtgärder som syftar till att skapa marknader genom att ta bort de hinder mot fri och oförvriden konkurrens som kan finnas. Med positiv integration menar man istället skapandet av gemensamma regler som kan styra (reglerande eller avreglerande) i den gemensamma politiken.¹⁵ En angränsande uppdelning är att skilja på politik som är marknadsskapande eller marknadskorrigerande. Genom att man betonar de individuella rättigheterna gentemot nationella begränsningar kan denna rättspraxis i huvudsak endast skapa negativ integration. I denna process har alltså EU varit mycket framgångsrikt. Problemet med denna form av (negativ) integration är i huvudsak två: För det första kan integration av detta slag få effekter som går utöver det område som ursprungligen avses. Den fria rörligheten för varor har, med undantag för i tidigare avsnitt nämnda domstolsfall, i mångt och mycket varit okontroversiell som

¹¹ Se Iossa, A. (2012), ”Monti rules”: immunising collective action from market dynamics (or vice versa?), Lunds universitet.

¹² Montiklausulen stod även modell för liknande ”skyddsklausuler” i senare lagstiftning, nämligen tjänstedirektivet (2006/123, artikel 1.7) och förordningen om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser (1176/2011, artikel 1.3), samt i förslaget till ”Monti II-förordningen” (KOM (2012)130, artikel 1.2) och genomförandedirektivet (KOM (2012)131, artikel 1.2).

¹³ De centrala domsluten är: Viking, C-483/05 (2007), Laval, C-341/05 (2007), Rueffert, C 346/06 (2008).

¹⁴ Se Petterson, Lars Olof (2012), Vitbok Laval - Vad hände egentligen i Vaxholm?, Byggnads.

¹⁵ Se Holke, D. och Jonsson, C-M, Negativ och positiv integration på den kollektiva arbetsrättens område, Fastskrift till Ronny Eklund (2010).

sådan, men när rörlighet för tjänster (som i sitt utförande ofta inbegriper arbetstagares tillfälliga vistelse i annat EU-land) inkluderas närmar vi oss områden där den nationella traditionen och upplevda behovet av demokratiskt förankrade lösningar är större. Den inre marknadens expansiva logik kan hamna i konflikt med arrangemang av olika slag som anses viktiga i medlemsstaterna. Det är denna typ av konflikt som uppträdde i Laval-målet när svenska Byggnadsarbetarförbundet satte en byggarbetsplats med utstationerad arbetskraft från Lettland under blockad. EU-domstolen menade att krav på likabehandling och kollektivavtal utgör ett oacceptabelt hinder för tjänsteföretags fria rörlighet.

Det andra problemet handlar om att den positiva integrationen är relativt sett mindre framgångsrik. I enlighet med beskrivningen av hur framgångsrikt man har skapat den inre marknaden i EU, som alltså strävar efter att sänka gränser och skapa enhetlighet mellan nationella system, och att denna utveckling i någon mening går per automatik, behövs aktiva beslut för att ta andra hänsyn eller att gå vidare med att skapa begränsningar för marknaden. Positiv integration av detta slag kan inte nås på juridisk väg utan behöver nås med politiska beslut.

Standardförklaringen till varför EU lyckas mindre bra när det gäller skapandet av en politisk eller social union gör gällande att det är svårare för medlemsstaterna att genom politiska beslut enas om att skapa mer omfattande europeisk reglering.¹⁶ Därtill saknas också den gemensamma identitet som många uppfattar som nödvändig för att kunna fatta majoritetsbeslut som rör frågor av omfördelade natur. Medlemsstaterna fångas i att man inte kan enas om kontroversiella frågor och även om en kontinuerlig rörelse sker mot att allt fler områden faller inom kvalificerat majoritetsröstande så når man ändå inte till överenskommelser och beslut.¹⁷

Detta stärker också EU-domstolens ställning i integrationsprocessen då dess makt står i motsatsförhållande till sannolikheten att en politisk majoritet i EU:s lagstiftande institutioner introducerar rättsakter för att upphäva domslutet. Med andra ord innebär svårigheten för EU:s politiska institutioner att komma överens i politiskt känsliga frågor att domstolen ges ökat inflytande. Detta leder till en förstärkning av EU-systemets juridifiering och avreglerande tendenser.

3.3 Gemensamt projekt med nationellt handlingsutrymme

Ett sätt att hantera den spänning som funnits mellan strävan mot en allt fastare sammanslutning av medlemsstaterna, i huvudsak genom marknadsintegration, och medlemsstaternas intresse av att bibehålla sin suveränitet och bestämmanderätt,

¹⁶ Scharpf 2010

¹⁷ Scharpf 1999

särskilt över områden av större nationellt intresse och där det kan föreligga särskild anledning till att beakta medlemsstaternas traditioner, har varit att iaktta ett visst mått av försiktighet i tillämpningen av gemensamma regler. Därmed gäller att finna ett förtroendefullt samarbete, som har beskrivits som en ”informell tillitspakt”, vilket har inneburit att de överstatliga institutionerna har vetat var gränsen går för vad som kan accepteras av medlemsstaterna i syfte att skapa det gemensamma.¹⁸

För många var utfallet av Laval-fallet ett omtumlande uppvaknande då EU-domstolen inte beaktade hur centralt medlemsstaten Sveriges betraktar fackliga rättigheter, såsom strejkrätt och kollektivavtal.¹⁹ Domstolen menade i sitt utslag att Byggnads inte hade rätt att vidta stridsåtgärder och försätta bygget i blockad. Utöver tolkningar kring vad som gäller för villkor för utstationerad arbetskraft som tillhandahåller tjänster förelåg också en konflikt av mer fundamental karaktär: vilka möjligheter till stridsåtgärder finns för att tvinga fram kollektivavtal?

Domslutet var ett brott mot tillitspakten. Det har visat sig att det inte går att förlita sig på att tjänstemän och domare inom den överstatliga strukturen har det omdöme som krävs för att värna denna historiska kompromiss. Behovet av att tydliggöra gränserna för EU:s respektive medlemsstaternas kompetenser blir därför påtagligt.

3.4 En asymmetri

Beskrivningen ovan syftar till att ringa in en spänning som finns i europeisk integration. Denna spänning består både i hur balansen mellan det nationella och det överstatliga ska dras men också i den slagsida som den gemensamma rättskipningen har med sin inriktning på marknadsskapande.

Hur kan man komma ur denna slagsida mot fri rörlighet till varje pris och skapa ett EU som tar mer sociala hänsyn? En uppenbar metod är att sträva efter mer gemensam reglering i form av marknadsregleringar som sätter begränsningar för den inre marknadens expansiva logik. Problemet, såsom det beskrivits ovan, är att detta kräver politiska beslut och lagstiftning. Medlemsstaterna tenderar både att vara tveksamma till mer europeisk reglering kring frågor om arbetsmarknad, socialpolitik och utbildning. Inom dessa områden finns dels starka nationella ordningar, såsom vilka villkor som gäller på arbetsmarknaden, dels finns det (tydligare) fördelningspolitiska aspekter.

¹⁸ Gustavsson, Sverker (2006) *Hundra år efter Versailles*, i Christer Jönsson & Magnus Jerneck (red) *I ledande ställning*, Lund: Studentlitteratur.

¹⁹ Se tex Danielsson, Johan (2012) *Demokrati som hinder för EU:s fria rörlighet - är fri rörlighet för tjänster förenligt med den svenska arbetsmarknadsmodellen?*, Stockholm: LO.

När direkt fördelningspolitik hanteras politiskt finns en spridd uppfattning om att detta kräver en robust demokratisk förankring. Detta sker rimligast på den nivå där förutsättningar för representation och ansvarsutkrävande finns, nämligen den nationella. Även om det inom EU-systemet sker en omfördelning i viss utsträckning så baserar sig den inte på individuell omfördelning utan på exempelvis stöd till regioner eller sektorer. För att mäta med omfördelning mellan individer betraktas en gemensam identitet eller stark känsla för samhörighet som en förutsättning. Inom EU finns inte denna typ av starkare gemensam identitet.

En annan metod är att i lagstiftning fastställa en gräns för EU:s kompetens. Inspirerad av tidigare nämnda Montiklausul i förordningen om fri rörlighet för varor presenterade EU-kommissionen 2012 förslaget till den s.k. ”Monti II-förordningen”. Syftet med förslaget var att klargöra hur avvägningar ska göras mellan arbetstagarnas strejkrätt och företagets rätt till fri rörlighet för tjänster. Förslaget möttes dock av kraftig kritik från arbetarrörelsen eftersom det skulle innebära en inskränkning av strejkrätten på EU-nivå och ett brott mot subsidiaritetsprincipen. Vid prövning av förslaget fann tolv nationella parlament, inklusive Sveriges riksdag, att förslaget bröt mot subsidiaritetsprincipen. Det fanns även ett hårt motstånd mot förslaget i rådet. Kommissionen beslöt därför att dra tillbaka sitt förslag.

Förslaget till Monti II-förordning visade inte bara att frågan om förhållandet mellan fri rörlighet och grundläggande rättigheter är politiskt kontroversiellt utan även att det inte är möjligt att i sekundärrätten skapa en balanspunkt mellan dessa eftersom EU-domstolens rättspraxis, som alltså lett till en inskränkning i partsautonomin och förenings- och förhandlingsrätten, ingår i primärrätten. Det visar återigen på behovet av att genomföra gränsdragningen i EU:s fördrag.

3.5 Ett dilemma

Det föreligger således ett dilemma för dem som förespråkar ett mer socialt Europa. Samtidigt som man önskar att det gemensamma politiska projektet bör genomsyras av starkare sociala hänsyn finns ett motstånd mot att delegera befogenheter inom social- eller arbetsmarknadspolitik till EU-nivån. Detta hör samman med de strukturella tillkortakommanden vad gäller demokratiskt beslutsfattande på EU-nivån, frånvaron av en gemensam identitet samt att dessa politikområden är intimt förknippade med det nationella självbestämmandet. Det sätt med vilket man sökt lösa detta dilemma är att uppfinna nya samarbets- och styrelseformer.

Ett tidigt tecken på nya styrelseformer kom med Amsterdamfördraget, när arbetsmarknadsfrågor fördes in. Inom Lissabonstrategin infördes ett brett antal områden och en ny metod: den öppna samordningsmetoden. Syftet var att fördjupa

samarbetet inom en rad områden inom vilka medlemsstaterna inte gärna avhänder sig suveränitet. Lärandeprocesser, *benchmarking* och *naming and shaming* skulle leda till ett grupptryck varefter medlemsstaterna skulle söka sig i riktning mot ”*best practices*”.²⁰ Avsikten med denna mjukare form av styrning var att söka råda bot på den tendens till ”*race to the bottom*” varmed avses att medlemsstaterna börjar konkurrera med varandra och sänka skatter, sociala skydd eller arbetsmarknadsregleringar i syfte att attrahera företag och därmed skapa sysselsättning. I metoden finns inga sanktioner utan syftet är att ett meningsfullt utbyte av erfarenheter ska leda till önskade resultat.

Lissabonstrategin fick 2010 sin efterföljare i Europa 2020-strategin som innehåller samma former av metoder. Inom forskningen finns olika resultat beträffande metodens effektivitet, men ofta finns en kritik som menar att avsaknaden av sanktionsmöjligheter gör att många länder inte når de mål som sätts upp.²¹

Arbetsgruppen anser att EU bör ha en starkare social dimension, men vi vill samtidigt inte ge upp suveränitet på områden som utgör kärnan i den nationella demokratin. På de områden där medlemsstaterna fortsatt ska vara suveräna blir den alternativa vägen att söka vaktslå de nationella systemens integritet och de nationella lösningarnas hållbarhet. Hotet är att medlemsstater med högre nivå av levnadsstandard och högre ambitioner på det sociala området kan komma att utsättas för konkurrens genom ”social dumping” vilket gör att man återigen hamnar i den nedåtgående spiralen.

Dessutom, som påpekats ovan, har den inre marknaden en expansiv logik. När principer om fri rörlighet hamnar i konflikt med andra hänsyn finns en slagsida mot att ge företräde för den fria rörligheten.²² När tjänster också fullt ut ska bli rörliga tenderar konflikterna att kunna öka. Detta har också ett samband med att levnadsvillkor, arbetsrättsliga regleringar, lönomodeller, socialförsäkringar osv varierar kraftigt mellan medlemsstaterna. Även om det finns en strävan mot (uppgående) konvergens mellan medlemsstaterna kommer detta att ta mycket lång tid. Det betyder att en del av de spänningar som uppträder i mötet mellan olika system kommer bestå inom den överblickbara framtiden.

Dilemmat består alltså i huruvida man vill: 1) påverka de övriga medlemsstaterna att röra sig i en riktning mot en välfärdsmodell med höga ambitioner? Eller 2) söka säkerställa skydd för nationella högre sociala krav vid eventuella konflikter med EU-rätten? Det givna svaret är att man kan söka finna lösningar genom båda alternativen, beroende på vilken sakfråga som det handlar om.

²⁰ Se exempelvis bidrag i Europaperspektiv 2005 *Lissabonstrategin i halvtid*.

²¹ Radaelli, Claudio & Borras, Susana (2011), *Recalibrating the Open Method of Co-ordination*, Sieps

²² Scharpf 2010

3.6 Krispolitikens destruktiva verkan

De senaste fem åren har Europa lidit av en omfattande ekonomisk kris. Det som började som en finanskris i USA 2008 har haft en kvardröjande och påtaglig effekt på de europeiska ekonomierna. I de mest krisdrabbade länderna har tillväxten varit negativ i många år. I andra länder har återhämtningen gått något snabbare. I krisens kölvatten har en omfattande krispolitik med betoning på åtstramningar förvärrat krisen. Arbetslösheten är alltfjämt ett mycket stort bekymmer och inte minst bland ungdomar är situationen mycket allvarlig. Efter fem år av kris är det nu stora delar av en hel generation som alltfjämt inte inträtt på arbetsmarknaden.

Samtidigt har åtstramningspolitiken haft en kraftfull verkan på de sociala skyddssystemen. I synnerhet i de allra hårdast drabbade länderna ser man neddragningar i pensioner, socialförsäkringssystem, utbildningsväsende och annan offentlig verksamhet som är mycket omfattande. Den krispolitik som ordinerats från långivarna i den så kallade Trojkan (EU-kommissionen, Europeiska centralbanken och Internationella valutafonden) har varit mycket okänslig inför detta och i vissa fall är utfallet av politiken att de som står utanför arbetsmarknaden eller är pensionärer fått sin levnadsstandard sänkt under fattigdomsnivån. Detta är alarmerande.

Samtidigt ser vi hur andra medlemsstater av egen besparingsiver också sänker nivån inom arbetslöshetsförsäkringar för att hantera växande budgetunderskott eller som del av ett politiskt program där lägre lönerna eftersträvas. Vidare finns tendenser till att den nedåtgående spiralen fortsätter när medlemsstaterna konkurrerar med varandra genom att exempelvis sänka bolagsskatterna.

I skydd av en felriktad krispolitik och under paroller om behovet av strukturella reformer har man i flera fall vidtagit åtgärder som syftar till att luckra upp arbetsrättsliga regleringar samt suspenderat den sociala dialogen eller inskränkt strejkrätten.²³ Det är orimligt att en svår ekonomisk situation får dessa konsekvenser. I sitt tal till Europaparlamentet den 14 september 2011, sa generalsekreteraren för den internationella arbetsorganisationen (ILO) Juan Somavia: ”Att respektera grundläggande principer och rättigheter på arbetsplatsen är inte förhandlingsbart: inte ens i kristider när frågor som rör en rättvis behandling förs fram. Detta är speciellt viktigt i länder som har varit tvungna att vidta besparingsåtgärder. Vi kan inte använda krisen som en ursäkt för att bortse från internationellt överenskomna arbetsnormer.”

²³ Stefan Clauwaert & Isabelle Schömann (2012) *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*, Working Paper 2012:04, European Trade Union Institute

I ett manifest signerat av 440 arbets- och socialrättsjurister påpekas hur krisen verkar ha använts som en förevändning för att begränsa sociala och fackliga rättigheter i Europa.²⁴ Dessa rättigheter finns inskrivna i fördrag och internationella avtal (såsom Philadelphia-konventionen inom ILO från 1944) och bör därför respekteras. Uppropet noterar hur ”den aktuella finansiella och ekonomiska krisen utövar ett olidligt tryck på löntagare och deras rättigheter i många länder” och att ”inte nog med att kollektiva förhandlingssystem undermineras på olika håll, utan det pågår en systematisk attack på själva rätten till kollektiva förhandlingar. Grundläggande principer för kollektiva förhandlingar hotas.”

I uppropet riktar sig juristerna till Europeiska rådet och menar att det ”bör särskilt beaktas att löntagarnas och deras representanters grundläggande rättigheter inte är underordnade den interna marknadens regler om fri konkurrens. Inte heller skall dessa rättigheter inskränkas av nedskärningsåtgärder, oavsett om de baseras på beslut som rör skatter eller på finansiell hjälp till medlemsstater. Tvärtom så bör dessa grundläggande sociala rättigheter, erkännas helt och hållet som nödvändiga förutsättningar för en hållbar ekonomisk och social utveckling och för framsteg för den europeiska unionen och dess medlemsstater.”²⁵

Sammantaget pekar detta mot att det finns ett uppenbart problem i hur krisen används som en förevändning för att sätta etablerade regler och rättigheter ur spel. Det gör det än mer akut att adressera frågan om hur man kan garantera sociala och fackliga rättigheter i Europa.

²⁴ <http://www.etui.org/Networks/The-Transnational-Trade-Union-Rights-Experts-Network-TTUR>

²⁵ Manifest jurister inom arbets- och socialrätt i Europa uppmanar Europeiska Unionen att respektera och främja de grundläggande sociala rättigheterna i synnerhet vid genomförande av krisrelaterade åtgärder, Tillgänglig via <http://www.etui.org/News/Labour-lawyers-manifesto-urges-EU-leaders-to-respect-fundamental-social-rights>

4. Tre centrala problem

Vad som beskrivits i föregående avsnitt är ett uttryck för tre centrala problem med EU-samarbetet. Här följer en kortfattad beskrivning av dessa problem.

4.1 Grundläggande fackliga rättigheter underordnas fri rörlighet

EU:s rättsutveckling visar på en bristande respekt för löntagares och fackliga organisationers grundläggande rättigheter. Utfallet i rättsliga konflikter, där sociala och fackliga rättigheter har stått mot den inre marknadens principer om fri rörlighet, har visat att det finns stark slagsida mot att värdera fri konkurrens på den inre marknaden högre än grundläggande sociala rättigheter. Både fackliga organisationer och internationella organ som ILO har reagerat mot att grundläggande rättigheter, såsom rätten till stridsåtgärder, undergrävs av EU-domstolens tolkningar.

Även om själva konflikterna har rört olika, men angränsande, teman så är det fundamentalt och djupt problematiska att man underordnar grundläggande rättigheter principen om fri rörlighet för tjänster.

I dessa konflikter har också den av många upplevda ”tillitspakten” mellan överstat och medlemsstat kommit att ruckas. Det som varit ett antagande om att man från europeisk nivå skulle gå varsamt fram i de fall då starka nationella hänsyn framförs har i det svenska fallet med Laval kommit att omkullkastas. Den svenska kollektivavtalsmodellen, med en stark ställning för arbetsmarknadens parter, kom här att ifrågasättas på ett sätt som står i bjärt kontrast till tillitspakten.

4.2 Juridiken som EU-integrationens motor

Ett andra tema handlar om den slagsida i europeisk integration där sociala hänsyn är mindre närvarande än marknadsskapande. Den negativa integrationen som syftar till att undanröja hinder för fri rörlighet har (hittills) varit påtagligt mer effektiv än försöken att med gemensamma politiska ansträngningar bestämma gränser för marknaden och lyfta de gemensamma sociala ambitionerna. I detta sammanhang har spänningen mellan att kollektivt öka ambitionerna eller att söka säkerställa ett nationellt handlingsutrymme och definiera områden som kan undantas från de gemensamma regelverken lyfts fram.

4.3 Krispolitikens inverkan på grundläggande rättigheter

För det tredje, och här finns såklart en överlappning med föregående tema, så har krispolitiken såsom den genomdrivits i Europa visat sig ha mycket menliga effekter på socialt skydd, arbetsrättsliga standarder, fackliga rättigheter osv. Krispolitiken har haft en kraftig slagsida mot åtstramning och reformer som syftar till att öka konkurrenskraft genom att sänka löneandelar, minska offentliga utgifter, minska ersättningsnivåer och pensioner. Detta har varit som mest synligt i de länder som drabbats värst av krisen och där de organisationer som står bakom stödpakten har ställt mycket omfattande krav på avregleringar, arbetsrättsliga förändringar, försämringar i socialförsäkringssystem, försvagning av arbetsmarknadens parter osv.

Utvecklingen har betydelse även för de andra medlemsstaterna, dels för att grundläggande rättigheter är föremål för internationella konventioner men också för att det finns ett sluttande plan där förändringarna riskerar att få spridningseffekt till andra medlemsstater (i enligt med logiken om den nedåtgående spiralen). Vidare pågår en påtaglig förstärkning av det ekonomisk-politiska samarbetet inom eurozonen. Eurokrisen har visat på svagheterna med en konstruktion som baseras på gemensam penningpolitik men nationell finanspolitik. Inom ramen för den förskjutning som sker kan man notera dels att mer makt flyttar till överstatlig nivå framförallt inom eurozonen dels att EU påverkas i riktning mot att i allt högre grad vara en union som rör sig i flera hastigheter, där euroländerna samarbetar allt tätare.

5. Tänkbara lösningar

5.1 Införa ett socialt protokoll till EU:s fördrag

Ett konkret sätt att komma till bukt med det första problemet, balansen mellan grundläggande fackliga rättigheter och fri rörlighet, är att tillfoga ett socialt protokoll till EU-fördragen. Ett förslag till socialt protokoll finns framtaget av Europafacket (se appendix).²⁶ Den grundläggande tanken med ett socialt protokoll är att komma tillrätta med den slagsida mot den fria rörlighetens företrädare vid konflikter med grundläggande fackliga rättigheter.

EU-domstolen har visat prov på en proportionalitetssyn på grundläggande rättigheter, vilket innebär ett agerande som baserar sig på ett försvar av oförytterliga rättigheter ställs i proportion till de effekter agerandet kan få på tredje part. Meningen med grundläggande rättigheter bör istället vara att de just inte låter sig inskränkas av andra hänsyn. På grund av detta behöver de sociala rättigheterna inskrivas i fördragen. Fallet kring Laval skedde innan Lissabonfördraget trädde i kraft. I och med det nya fördraget finns ett antal aspekter att ta fasta på som kunde förändra rättsläget. Dels har man inskrivet i EU-fördraget (artikel 3 FEU) att unionen bygger på en ”social marknadsekonomi”. Dessutom har stadgan om de grundläggande rättigheterna tillfogats. Icke desto mindre finns alljämt tecken på att domstolen i liknande fall har följt samma logik som i Laval-fallet.²⁷ En central fråga är hur man ska tolka vad som är *ordre public*. I fall som varit uppe till prövning har handlingsutrymmet för en bredare tolkning av vad som menas med *ordre public* visat sig vara begränsat.²⁸

Detta visar återigen att värdet av att infoga ett socialt protokoll till fördragen är stort. Ett protokoll har samma rättsliga status som den övriga primärrätten. Det skulle innebära att vid eventuella tvister behöver domstolen ta hänsyn till innehållet i protokollet. En central fråga i detta sammanhang är huruvida de grundläggande sociala rättigheter som skulle skyddas av ett socialt protokoll är överordnade eller jämbördiga med de ekonomiska friheterna. I enlighet med Europafackets förslag finns det mycket som talar för att de sociala rättigheterna bör vara överordnade eftersom de är fundamentala till sin karaktär (och systemviktiga). I detta sammanhang kan man också hänvisa till EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (vars

²⁶ ETUC Protocol on the relation between economic freedoms and fundamental social rights in the light of social progress, <http://www.etuc.org/a/5175>

²⁷ Se Professor Buckers presentation vid utfrågningen om ett socialt protokoll, Sveriges riksdag, November 2012

²⁸ Ahlberg, Kerstin (2008), Vad är ”bestämmelser som rör ordre public”? En kommentar till domen i målet C-319/06 Kommissionen mot Luxemburg, *Europarättslig tidskrift*.

tillämpning, genom ett särskilt protokoll, dock begränsats i Polen och Storbritannien) samt till ILO-konventionen (som samtliga medlemsstater har undertecknat). EU-domstolen borde egentligen redan i de rättsfall som varit uppe inom detta område tagit mer hänsyn till andra rättsordningar (både nationella och internationella) men då detta inte har gjorts finns alltså desto större anledning att tillfoga ett protokoll.

5.2 Definiera ”social marknadsekonomi” och ”nationell identitet”

Den inbyggda slagsidan mot skapandet av en fri marknad kan alltså leda till en form av nedåtgående spiral där medlemsstaterna konvergerar mot en avreglerad modell. För många betraktare finns bara få möjligheter till att skapa en europeisk välfärdsmodell som styrs från Europainivå.²⁹ Detta bygger på att EU än så länge inte är att betrakta som en stat, att det råder en avsaknad av en gemensam modell för hur välfärden organiseras och att det inte finns tillräckliga demokratiska strukturer som kunde legitimera beslut kring välfärdsfrågor på europeisk nivå.³⁰ När frågor inom välfärdsområdet når till europeisk nivå är det inte sällan för att det har en koppling till marknaden, exempelvis patienters rättigheter att söka vård i annat EU-land. När det i gengäld handlar om kollektiva rättigheter eller nationella särarter hamnar dessa i konflikt med EU-rätten såsom hinder för den fria rörligheten.³¹ I dessa fall handlar det alltså återigen om individuella rättigheter.³²

Till skillnad från Lissabonstrategin har Europa 2020-strategin fått alltmer av fokus på konkurrenskraftsfrågor.³³ Det är naturligtvis helt centralt för Europa att man upprätthåller en hög konkurrenskraft. Men det kan inte ske på bekostnad av försämrade villkor på arbetsmarknaden, otryggare anställningar och sämre socialförsäkringar. Istället hör dessa saker ihop. Det senaste decenniet har vi sett hur aktiva åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken minskat drastiskt.³⁴ Som forskare påpekar finns det en risk att när den sociala dimensionen i EU kopplas allt tätare till den ekonomiska samordningen (inom ramen för den europeiska planeringsterminen) leder detta till ett ensidigt fokus på ekonomisk styrning och att man därför inte formulerar en ”progressiv social vision”.³⁵ Det är därför avgörande att EU fokuserar på ett socialt investeringsperspektiv. Inte minst i ljuset av den omfattande ungdomsarbetslösheten, de demografiska utmaningarna och vårt framtida välstånd är det helt centralt att investeringar görs på rätt sätt.

²⁹ Scharpf, Fritz (2010), *The Socio-Economic Asymmetries of European Integration or Why the EU cannot be a Social Market Economy*, Sieps

³⁰ Ferrara, Maurizio (2005), *The Boundaries of Welfare*, Oxford: Oxford University Press

³¹ Scharpf 2010, Danielsson 2012

³² Martinsen Sindbjerg, Dorte (2007), *EU for the Patients: Developments, Impacts, Challenges*, Sieps.

³³ Michalski, Anna (2013), Europa 2020: EU:s samhällsekonomiska ramverk på gott och ont, i Europaperspektiv 2013

³⁴ Bengtsson, Mattias och Kerstin Jacobsson (2013), Europas låga arbetskraftsinvesteringar - ett högt pris att betala?, i Europaperspektiv 2013

³⁵ Armstrong, Kenneth A (2012), EU social policy and the governance architecture of Europe 2020, *Transfer* 2012: 285-300

På europeisk nivå har det från tysk arbetarrörelse rests krav på att exempelvis till finanspakten vidhänga en ”social pakt” som skulle syfta till att minska den socioekonomiska heterogeniteten och begränsa möjligheten till social dumpning. Pakten föreslås bland annat innehålla en gemensam konsoliderad nivå för bolagsskatter, samt ett bindande åtagande för medlemsstaterna att befinna sig inom ett angivet spann – i procent av BNP - för sociala utgifter.³⁶

Som har påpekats tidigare föreligger en spänning i att reglera sociala frågor på EU-nivå. Inom vissa medlemsstater förs dock alltmer diskussioner om att man bör stärka den sociala dimensionen av de ekonomiska ramverken. En utgångspunkt för detta arbete bör kunna vara att försöka att i mer precisa termer definiera vad vi menar med begreppet ”social marknadsekonomi”. Givet medlemsländernas heterogenitet föreligger säkerligen flera olika tolkningar kring vad detta betyder. Men för att kunna använda begreppet som ett verktyg i både politisk och juridisk mening behöver vi finna någon form av gemensam tolkning. I denna bör rimligen balansen mellan sociala rättigheter och marknaden ingå. Det behövs också en mer hållfast tolkning av begreppet för att det ska bli användbart vid framtida rättstvister i EU-domstolen.³⁷

En möjlighet till att, likt med det sociala protokollet, skapa ett förtydligande kring gränsdragningen mellan EU:s och medlemsstaternas kompetenser är att utnyttja bestämmelsen i Lissabonfördraget om ”nationell identitet” (artikel 4.2 FEU). Det görs i fördraget ingen direkt hänvisning till EU:s socialpolitiska kompetens, men det är upp till medlemsstaterna själva att definiera sin egen identitet, som rimligtvis bör kunna inbegripa en viss arbetsmarknads- och kollektivavtalsmodell. Om en medlemsstat definierar sin nationella identitet/modell bör man kunna hävda att den ska skyddas mot en juridisk eller politisk utveckling av EU som riskerar att underminera identiteten.

5.3 Skapa fler minimiregleringar på EU-nivå

Vidare bör man öppna för en diskussion om att materiellt låsa vad som är minsta acceptabla nivåer för socialt skydd (*social protection*). Det finns alltid en risk att minimiregler anpassas till den lägsta nivån. På grund av medlemsstaternas olikhet i termer av levnadsstandard och typ av välfärdsmodell bör det finnas ett utrymme för flexibilitet. Medlemsstaterna ska kunna införa striktare och för arbetstagarna mer förmånliga regler nationellt. Syftet bör vara att undvika konkurrens mellan medlemsstater med hjälp av låga sociala ambitioner.

³⁶ Ibid

³⁷ Hettne, Jörgen (2010), *Kan Lissabonfördraget minska EU:s sociala underskott?*, Sieps

Krisen slår hårt mot Europas länder och människor kastas ut i arbetslöshet och fattigdom. Efter ett långvarigt ensidigt fokus på besparingar börjar det nu talas om att Europa behöver en plan för sociala investeringar. I flera kontinentala medlemsstater pågår för närvarande en diskussion om hur man kan säkerställa former av ”lägstagaranterat socialt skydd”. Argumenten för en sådan europeisk reglering är att det inom ramen för de kontraktsmässiga arrangemangen kring de nationella budgeterna också bör ingå andra hänsyn.³⁸ Det finns alltså även i detta sammanhang anledning att ytterligare lyfta både frågor kring allmänna sociala hänsyn och arbetstagares rättigheter.

Motståndet mot att göra bindande överenskommelser på överstatlig nivå bottnar alltså i att det finns en avsaknad av full demokrati på EU-nivå samt att beslut rörande de ovan nämnda frågorna ligger nära kärnan i medlemsstaternas suveränitet. Sedan handlar, som alltid i EU-sammanhang, en central fråga om vilken rättslig grund som ett politikområde vilar på. Medlemsstaterna kan ha välgrundade skäl att, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, förhålla sig avvaktande för att skapa nya gemensamma politikområden.

Det bör dock i detta sammanhang noteras att integrationen inom det ekonomisk-politiska samarbetet i eurozonen för närvarande rör sig snabbt framåt. Om detta samarbete fördjupas kraftigt utan att det finns andra hänsyn än att öka produktivitet, pressa de sociala skyddsnetten och försvaga kollektivavtalens ställning så gör delar av den europeiska vänstern bedömningen att detta måste kompenseras med ett fördjupat samarbete kring sociala frågor. Det är dessa signaler som exempelvis kommer från den franske presidenten Francois Hollande. För exempelvis den tyska fackföreningsrörelsen har krisen medfört att man nu kräver ”safeguard clauses” för sociala rättigheter/ socialt skydd vilket inte ansågs vara nödvändigt innan krisen.

³⁸ See Häcker, Björn (2012), *The Fiscal Treaty Needs a Protocol Extension to Include Economic Growth, Employment and Social Cohesion*, Friedrich Ebert Stiftung.

6. Scenarier i närtid

Ett övergripande intryck av vad som sker i dagens EU är att euroländerna fördjupar sitt samarbete allt tätare samtidigt som vissa icke-euroländer visar en skepsis inför de förslag om djupare (ekonomisk) integration som införs. I Storbritannien pågår för närvarande en diskussion som syftar till att omvärdera stora delar av det brittiska EU-medlemskapet. En andra observation gäller att intensiteten med vilken nya förslag och överenskommelser presenteras är mycket hög. Bara under de senaste åren har det, utan ett nytt fördrag, vuxit fram företeelser som ligger både utanför och inom EU:s beslutsram: Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM), Europluspakten, Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom EMU ("Stabilitetsfördraget" – mellanstatlig överenskommelse), "tvåpaket" och "sexpaket", ett fördjupat samarbete kring en finansiell transaktionsskatt och en väg mot en bankunion. Flera av dessa initiativ är redan igång medan andra är i sin linda. Vad som framgent blir en central fråga är huruvida denna utveckling kommer att leda till en fullskalig fördragsrevision eller om man stannar vid att lappa och laga (samt i vissa hänseenden gå utöver det som finns i fördragen). Det är möjligt att måla upp ett antal scenarier.

1) Full fördragsändring (ordinarie ändringsförfarande) som svar på krisen, men även andra brister i EU. Efter att starka signaler skickats ut om behovet av en fördragsändring har nu ledande företrädare för betydelsefulla medlemsstater tonat ner behovet. Dels har man gjort bedömningen att den mest akuta fasen i finanskrisen har bedarrat och ECB har gått in med garantier att "rädda euron till varje pris", dels råder det delade meningar, framför allt i Tyskland och Frankrike, om vad fördragsändringen i så fall ska innefatta. På medellång sikt lär nog denna fråga återigen öppnas. Ett ordinarie förfarande ska då i enlighet med Lissabonfördraget innehålla en bredare beredning i form av ett europeiskt konvent innan regeringskonferensen startar.

2) Partiell fördragsändring (förenklat ändringsförfarande) som berör eurozonen genomfördes vid införandet av ESM. I EU-kommissionens meddelande "En plan för en djup och verklig ekonomisk och monetär unionen. Start på en europeisk debatt" nämns åtgärder som kommer kräva en fördragsrevision (som exempelvis att skärpa sanktionsmöjligheterna inom tvåpaket, vilket inte är möjligt inom ramen för rådande fördrag).³⁹ Även de förslag som syftar till att på längre sikt stärka den demokratiska kontrollen förutsätter fördragsändringar. Det är dock oklart vilka av dessa förändringar som skulle ske kunna ske som en partiell förändring inom ramen

³⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1272_sv.htm

för det förenklade ändringsförfarandet och vilka som skulle vara för omfattande. Det råder även en oklarhet kring vilka av de föreslagna ändringarna som avses göras inom ramen för eurozonen och vilka som berör alla medlemsstater. Det ska i vilket fall inte uteslutas att justeringar som enbart berör eurozonen kan komma att göras inom en inte alltför avlägsen framtid. I detta scenario finns alltså flera alternativ: sådana ändringar som enbart berör eurozonen och sådana som berör samtliga medlemsstater.

3) Anslutning av nya medlemsstater Av ytterligare fördragsmässig natur är de ändringar som sker vid anslutning av nya medlemsstater. Anslutningsfördragen behöver ratificeras av samtliga medlemsstater.

4) Utomfördragsmässiga överenskommelser såsom Stabilitetsfördraget kan komma att återupprepas. Genom att Storbritannien utövade ett historiskt veto mot planerna att inkludera Stabilitetsfördraget inom EU-ramen blev lösningen att denna upprättats som ett mellanstatligt avtal. Detta är en unik konstruktion, men det kan trots allt inte uteslutas att flera ad hoc-lösningar av detta slag kan komma i framtiden.

5) Europa à la carte – fler och lösare former för samarbete. När David Cameron höll sitt länge emotsedda tal i februari 2013 öppnade han för en omförhandling av det brittiska EU-medlemskapet och en framtida folkomröstning. Även i Nederländerna pågår för närvarande en omfattande genomlysning av landets förhållande till EU.

6) Fördjupat samarbete – detta scenario har beröringspunkter både med den stegvisa fördjupningen inom eurozonen och att vissa länder söker fler undantag från det gemensamma. Vad vi då bevittnar är en ytterligare förstärkning av ett EU som går i olika hastigheter. Sedan Lissabonfördraget (artikel 20 FEU) finns ett utrymme för ”fördjupat samarbete” för de medlemsstater som vill gå före och samarbeta kring frågor som inte alla kan enas om.

För detta krävs att man kan samla minst nio medlemsstater och det accepteras av de andra. Det måste finnas en rättslig grund för samarbetet och det får inte snedvrída konkurrensen mellan länderna. Ett fördjupat samarbete får inte ske inom områden där EU har exklusiv kompetens, såsom konkurrenspolitik och handelspolitik. Två exempel på fördjupat samarbete är kring ett europeiskt patent och, mer nyligen, de 11 medlemsstater som vill införa en skatt på finansiella transaktioner.

7) Hanka sig fram utan förändring av fördrag (muddling through). I enlighet med detta scenario bedömer det politiska ledarskapet det som antingen inte nödvändigt eller inte möjligt/alltför riskabelt att öppna en helt ny fördragsprocess utan man

försöker enligt existerande fördrag hanka sig fram. Ett problem med detta scenario är att om makt överförs till överstaten och/eller tillräckligt stora förändringar av samarbetet sker utan att detta får ett bestående avtryck i de fördrag som styr över samarbetet kan en alltför stor diskrepans mellan den skrivna och den levande författningen uppstå. Det är trots allt ett scenario som man inte ska utesluta.

7. Hur bör arbetarrörelsen agera i olika scenarier?

Med utgångspunkt från de olika scenarier som skissats i det föregående avsnittet ägnar rapporten avslutningsvis åt överväganden av mer strategisk natur och kretsar i huvudsak kring hur man kan införa ett socialt protokoll i fördragen samt hur man på andra sätt kan arbeta för att stärka den sociala dimensionen i EU.

7.1 Vid fördragsändring

I det **första** scenariot, full fördragsändring (ordinarie ändringsförfarande), ska ett **tydligt krav på införandet av ett socialt protokoll ställas**. Socialdemokraterna bör alltså ställa krav på ett protokoll vid förhandlingarna i det europeiska konventet och den efterföljande regeringskonferensen, samt i Riksdagen villkora en fördragsförändring med ett socialt protokoll.

I det **andra** scenariot, partiell fördragsändring (förenklat ändringsförfarande), finns det anledning att göra en distinktion mellan för det första begränsade ändringar som i sitt yttersta syfte handlar om att lösa problem inom eurozonen och som har en avlägsen eller obefintlig koppling till frågor om arbetsmarknadens reglering eller sociala trygghetssystem. Och för det andra sådana ändringar som direkt berör alla medlemsstater eller trots att den riktas mot eurozonen påverkar övriga medlemsstater eller har en tät koppling till arbetsmarknaden.

I det senare fallet måste en bedömning göras om huruvida Sveriges riksdag bör villkora ratificeringen med införandet av ett socialt protokoll. Om det är en mycket begränsad ändring i linje med första scenariot är det tveksamt om den ska villkoras. I grunden vilar det europeiska samarbetet på att en solidaritet finns mellan medlemsstaterna. Skulle ett icke-euroland som Sverige ställa villkor på ratificeringen av ett avtal som inte direkt eller indirekt berör Sverige vore det att på ett osolidariskt sätt hindra länderna med den gemensamma valutan att lösa sina problem.

Därmed bör den socialdemokratiska strategin vara att inte ställa villkor på införandet av ett socialt protokoll vid en mycket begränsad förändring av fördragen som syftar till att möjliggöra för euroländerna att hantera en akut kris. Däremot finns anledning att pröva från fall till fall beroende på omfattningen av den partiella reformen samt graden av ”koppling” till de frågor som ett socialt protokoll avser lösa.

I det **tredje** scenariot, ratificering av anslutningsfördrag för nya medlemmar, handlar dessa fördrag enbart om utvidgningen i sig. Ibland förekommer förslag om att samtidigt tillfoga ytterligare ändringar till fördragen. Vid samma tillfälle kunde därför medlemsstater ställa villkor för ratificering. **Givet traditionen i Sverige att stödja utvidgningen vore det olämpligt att Socialdemokraterna vid ett sådant tillfälle villkorar ratificeringen.** Detta förhindrar dock inte att frågan lyfts för politisk diskussion.

7.2 Om fördragsförhandlingar uteblir

I det **fjärde** scenariot, fler utomfördragsliga mellanstatliga överenskommelser, så är ju detta inget som någon egentligen eftersträvar. Ett starkt skäl till varför man vill undvika sådana överenskommelser är att den rättsliga statusen blir oklar. Man skulle dock kunna ta ett eget initiativ till ett socialt protokoll som utformas som ett mellanstatligt avtal. Från svensk horisont kunde man ta ett sådant initiativ och hoppas få med sig de flesta andra medlemsstater.

Problemet är dock att själva poängen med ett socialt protokoll är att den ska ha en tydlig juridisk status *inom* fördragen. Det är mycket osannolikt att EU-domstolen skulle beakta en sådan överenskommelse vid eventuell tvist. Dessutom är det ju på det viset att domstolen redan fått mycket kritik för att ha bortsett från andra internationella avtal som reglerar rättigheter (stadgan samt ILO-konventionen) i exempelvis Laval-fallet. Att man i liknande fall skulle ta större hänsyn till ett mellanstatligt avtal förefaller föga troligt. Man kunde också, såsom exempelvis diskuteras i tyska fackföreningsrörelsen, föreslå ett ”Social Treaty”, som på samma sätt som Stabilitetsfördraget ligger utanför fördragen. Detta kan dock på sin höjd ses som en kompletterande strategi och kan aldrig ersätta kravet på en fördragsändring.

I det **femte** scenariot, ett EU à la carte, kan ett alternativ vara att söka omförhandla avtalen med EU och utverka rättsliga undantag som skulle tillerkänna den svenska arbetsmarknadsmodellen som undantagen övergripande principer om den fria rörligheten. Problemet med denna strategi är, förutom den potentiella skada för samarbetet i dess helhet som försök att backa ur överenskommelser har, att det kommer råda svårigheter i juridisk mening. Det är den konflikt som uppstod i Laval-målet. Skulle man vilja undvika denna typ av konflikter så behöver man nog troligen backa ur hela den inre marknaden, vilket enligt arbetsgruppens uppfattning inte är aktuellt.

I det **sjätte** scenariot, mer flexibel integration genom utökning av fördjupat samarbete, skulle man i syfte att införa högre politiska ambitioner kunna söka ett fördjupat samarbete med sådana medlemsstater som vill gå längre. I denna strategi

skulle man söka samla minst nio andra medlemsstater som har en ambition att förstärka den sociala dimensionen och/eller gemensamt söka införa ett socialt protokoll.

Problemet med denna strategi är att det förvisso kan finnas andra medlemsstater som delar uppfattningen att vid konflikter mellan rörlighet och fackliga rättigheter bör de senare få företräde, *men* att eventuella konflikter mellan exempelvis hur man tolkar kollektivavtal eller frågor kring utstationering också (och sannolikt troligare) kan uppstå mellan medlemsstater som inte ingår i det fördjupade samarbetet och de som ingår däri.

Frågan blir då återigen vilken rättsverkan ett sådant fördjupat samarbete har och hur domstolen skulle beakta protokollet vid en eventuell tvist. Dessutom krävs att det fördjupade samarbetet kan sägas falla inom unionens icke-exklusiva befogenheter.⁴⁰ Ett fördjupat samarbete upprättas enligt Lissabonfördraget genom att rådet beslutar med kvalificerad majoritet efter parlamentets godkännande (artikel 20 FEU och artikel 329 EUF). I detta scenario kan ingen övergripande strategi för Socialdemokraterna föreslås av arbetsgruppen.

I det **sjunde** scenariot, där man hankar sig fram utan fördragsändringar, finns det alltså ett par saker som Socialdemokraterna kan göra och ett par strategier som bör användas i väntan på att fördraget revideras. Man bör agera politiskt för att:

a) EU-domstolen måste ta bättre hänsyn till både andra internationella rättsordningar som ILO-konventionen och dessutom ha en bättre förståelse för nationella identiteter och samhällsmodeller.

I detta sammanhang kan det vara värt att notera att ILO i februari 2013 kom med ett kritiskt uttalande kring den svenska lagstiftningen som gjorts till följd av de problem som uppenbarade sig efter Laval-domen, inklusive frågan om rätten till stridsåtgärder.⁴¹ Detta bör uppmärksammas och justeras. Den svenska regeringen bör därför vara aktiv vid förhandlingar i EU-domstolen som rör fall av principiell natur i frågan om respekt för olika arbetsmarknads- och kollektivavtalsmodeller. Dessutom bör bestämmelsen i Lissabonfördraget om ”nationell identitet” (artikel 4.2 FEU) utnyttjas där Sverige hävdar att kollektivavtalsmodellen är del av en nationell

⁴⁰ Artikel 20.1 FEU: De medlemsstater som önskar upprätta ett fördjupat samarbete sinsemellan inom ramen för unionens icke-exklusiva befogenheter kan utnyttja dess institutioner och utöva dessa befogenheter genom att tillämpa relevanta bestämmelser i fördragen inom de gränser och på de villkor som fastställs i denna artikel och i artiklarna 326-334 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. De fördjupade samarbetena ska syfta till att främja unionens mål, skydda dess intressen och stärka dess integrationsprocess.

⁴¹ Se Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_205472.pdf

identitet. Detta bör kunna åberopas i eventuella nya tvister. Dock kan den behöva vägas mot lojalitetsprincipen (artikel 4.3 FEU). I sammanhanget skall även nämnas att en överenskommelse mellan EU och Europarådet om införlivandet av EKMR och tilläggsprotokollen i princip har ingåtts. Vilka de praktiska konsekvenserna av detta blir är ännu oklart.

b) I Lissabonfördraget nämns inledningsvis att unionen vilar på en ”social marknadsekonomi”. Man bör arbeta aktivt för att finna en gemensam definition av vad som menas med begreppet och det bör vara vägledande för EU-domstolen att den inre marknaden kan balanseras av sociala hänsyn.

c) Medborgarinitiativ: det finns inom ramen för EU efter Lissabonfördraget möjligheter till ett så kallat medborgarinitiativ. Lagstiftningen kring detta trädde ikraft i april 2012. Ett initiativ kräver en miljon underskrifter, elektroniskt eller skriftligen, fördelade på minst sju medlemsländer enligt ett system i vilket minsta antalet underskrifter per land fastställts.

Initiativtagarna måste bilda en medborgarkommitté med representanter från minst sju länder. Initiativet ska sedan registreras på EU-kommissionens officiella sida om medborgarinitiativet. Kommissionen lämnar senast två månader senare ett formellt svar till grundarna av initiativet. När initiativet offentliggjorts av kommissionen råder en tidsfrist på ett år för att samla in underskrifter.⁴² Man skulle alltså kunna ta ett sådant initiativ som gäller införandet av ett socialt protokoll. Det som kan vara problematiskt är att kommissionen inte godtar namninsamlingar med krav på fördragsändringar. Insamlingen skulle därför behöva formuleras på ett tekniskt innovativt sätt för att godtas. För att skapa politiskt tryck i en fråga skulle man dock kunna samla in minst en miljon namnunderskrifter för en ändring av fördraget utan att den är godkänd av kommissionen.

d) Den politiska vägen: inför valet till Europaparlamentet 2014 kommer Europapartierna att föra fram gemensamma kandidater till EU-kommissionens ordförande. Den kandidat som det europeiska socialdemokratiska partiet för fram bör utlova initiativ för att införa ett socialt protokoll.

Socialdemokratiska ledamöter av parlamentet kan även ställa detta krav till kandidaten till kommissionsordförande, oavsett partitillhörighet, vid omröstningen av dennes nominering. Ledamöterna bör dessutom vid utfrågningarna av de olika kommissionärskandidaterna, särskilt den som ska svara för sysselsättnings- och

⁴² Detaljerade beskrivningar av initiativets regler och procedurer återfinns här <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>. Se här för pågående initiativ EU:s medborgarinitiativ, officiellt register, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>.

socialpolitik, ställa krav på att dessa verkar för ett socialt protokoll. Dessutom bör den möjlighet som Europaparlamentet, men även enskilda medlemsstater, har att ta initiativ till fördragsändring undersökas. En ytterligare möjlighet till politiskt initiativ är att Sveriges regering lägger fram ett förslag till beslut i Europeiska rådet om rättsliga garantier för grundläggande fackliga fri- och rättigheter samt att bestämmelserna i beslutet ska ingå i ett (socialt) protokoll som fogas till fördraget vid nästa revision (det vill säga oavsett när revisionen kommer till stånd och huruvida revisionen är föremål för ett ordinarie eller förenklat förfarande, eller anslutning av ny medlemsstat).⁴³

e) Ett kontinuerligt arbete i lagstiftning där de olika problemområden som identifierats vaktslås. Socialdemokraterna bör fortsatt driva kravet om en revidering av utstationeringsdirektivet. Dessutom bör krav framföras att varje ny rättsakt inom ramen för den inre marknaden och ekonomisk styrning innehåller en ”Montiklausul”, liksom den i förordningen om fri rörlighet för varor och förordningen om makroekonomiska obalanser.

Slutligen är naturligtvis en förutsättning för att kunna genomföra en eftersträvd politik eller reformer inom EU att man bygger strategiska allianser med likasinnade samt förmår påverka andra aktörer att inta liknande ståndpunkter. En självklar förutsättning för att sedan få förändring till stånd är att den politiska viljeinriktningen i Europa går i en önskvärd riktning. Det betyder att val behöver vinnas. Självklart gäller det i Europaparlamentsvalet 2014, men också att de nationella valen får utfall som går i önskvärd riktning. Eftersom centrala delar av beslutsfattandet inom EU har mellanstatlig karaktär behöver medlemsstaternas regeringar vara positivt inställda till frågan om ett socialt protokoll samt en förstärkning av EU:s sociala dimension.

⁴³ Detta förfarande användes till exempel vid införandet av ett protokoll om det irländska folkets oro över Lissabonfördraget.

8. Slutsats

Denna rapport har försökt att ringa in tre centrala problem med EU-samarbetet:

- 1) åsidosättandet av grundläggande fackliga fri- och rättigheter vid konflikt med den fria rörligheten för tjänster
- 2) den inneboende slagsidan mot marknadsfrämjande inom EU och risken för social dumpning
- 3) krispolitikens destruktiva verkan genom press på social trygghet, arbetsrätt och kollektivavtal

För att lösa det första problemet bör ett socialt protokoll tillfogas EU:s fördrag.

Protokollet ska tydliggöra att grundläggande sociala rättigheter är överordnade de ekonomiska friheterna.

Lösningen på det andra problemet kräver att man bestämmer sig för i vilken utsträckning man vill reglera miniminivåer på EU-nivå. Det handlar också om att de initiativ som kommer på inre marknadsområdet innehåller hänsyn kring socialt skydd och arbetstagares rättigheter. Detta har dock begränsad betydelse i nya fördragsförhandlingar utan handlar om att kontinuerligt se till att nya lagstiftningsinitiativ inte går på tvärs mot egna intressen.

Beträffande krispolitikens destruktiva verkan kan man i mångt och mycket instämma i uppropet från arbets- och socialrättsjuristerna som påpekar att krisen inte kan få vara en ursäkt för att sänka skyddet och därmed bryta mot de överenskommelser och avtal som ligger till grund för samarbetet. Eurokrisen har medfört ett allt tätare ekonomisk-politiskt samarbete, vilket främst berör eurozonen. När de nationella budgetprocesserna blir invävda i en europeisk kontext (som genom planeringsterminen) blir också kärnan i det nationella handlingsutrymmet alltmer påverkat av det gemensamma. Detta leder till att många som efterstävar ett mer socialt Europa också menar att EU bör fatta fler gemensamma beslut även inom detta område.

Arbetsgruppen föreslår att Socialdemokraternas partistyrelse och LOs styrelse antar följande grundsyn vad avser metoder och strategier för att åstadkomma en förändrad balans mellan EU:s sociala och ekonomiska dimensioner:

- Att vid full fördragsförändring ställa ett tydligt krav på införandet av ett socialt protokoll. Socialdemokraterna bör alltså ställa krav på ett protokoll redan vid förhandlingarna i det europeiska konventet och den efterföljande regeringskonferensen, samt i Riksdagen villkora en fördragsförändring med ett socialt protokoll.
- Att vid partiell fördragsändring (förenklat ändringsförfarande), med en mycket begränsad förändring av fördragen, som enbart syftar till att möjliggöra för euroländerna att hantera en akut eller framtida kris inte ställa villkor på införandet av ett socialt protokoll. Däremot bör övriga partiella förändringar prövas från fall till fall beroende på omfattningen av den partiella reformen samt graden av ”koppling” till de frågor som ett socialt protokoll avser lösa. Om ändringen är tillräckligt omfattande bör dock Socialdemokraterna villkora ratificeringen på samma sätt som vid en full fördragsförändring.
- Att vid ratificering av anslutningsfördrag för nya medlemmar till EU inte villkora med införandet av ett socialt protokoll. För de fall där förslag om att samtidigt genomföra ytterligare ändringar i fördragen förekommer bör dock frågan om socialt protokoll lyftas till diskussion.
- Att ta initiativ i Europeiska rådet till ett beslut om rättsliga garantier för grundläggande fackliga fri och rättigheter samt att bestämmelser i beslutet ska ingå i ett (socialt) protokoll som fogas till fördraget vid nästa revision.
- Att i fråga om europeisk integration tydligt verka för att den inre marknadens gränser förtydligas samtidigt som de gemensamma sociala ambitionerna lyfts fram. Svenska politiska partier måste tillsammans med arbetsmarknadens parter finna en gemensam strategi för att värna ett nationellt handlingsutrymme inom ramen gemenskapsrättens förpliktelser.
- Att inte medverka till att krispolitiken i Europa medför menliga effekter på socialt skydd, socialförsäkringssystem, arbetsrättsliga standarder eller fackliga rättigheter.
- Att inleda en diskussion om att fastställa vad som är minsta acceptabla nivåer för socialt skydd inom EU. Mot bakgrund av medlemsstaternas olikhet i termer av levnadsstandard och typ av välfärdsmodell bör det finnas ett utrymme för flexibilitet. Medlemsstaterna ska kunna införa striktare och för arbetstagarna mer förmånliga regler nationellt. Syftet bör vara att undvika konkurrens mellan medlemsstater med hjälp av låga sociala ambitioner.

- Att vid utfrågningarna av kandidaten till EU-kommissionsordförande och kandidaterna till kommissionsledamöter ställa krav på att dessa verkar för ett socialt protokoll.
- Att intensifiera arbetet med att skapa strategiskt nödvändiga allianser med aktörer i andra medlemsstater i syfte att förverkliga ett mer socialt EU och ett socialt protokoll.

APPENDIX: Europafackets förslag till ett socialt protokoll från 2009

Protokoll för förhållandet mellan ekonomiska friheter och grundläggande sociala rättigheter mot bakgrunden av sociala framsteg

DE HÖGA FÖRDRAGSSLUTANDE PARTERNA

MED BEAKTANDE AV artikel 3(3) i fördraget om Europeiska unionen,

BEKRÄFTAR sitt åtagande för de grundläggande sociala rättigheter som definieras i den europeiska sociala stadgan som undertecknades i Turin den 18 oktober 1961 och i 1989 års gemenskapsstadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter,

ERINRAR om att unionen ska verka för en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas (*artikel 3(3) punkt 1 i FEU*),

ERINRAR om att den inre marknaden är en grundläggande aspekt av unionens uppbyggnad, men inte ett självändamål, då den ska användas för att tjäna den allmänna välfärden i enlighet med den tradition av sociala framsteg som etablerats under Europas historia;

EFTERSOM unionen, i enlighet med artikel 6(1) i fördraget om Europeiska unionen, erkänner de rättigheter, friheter och principer som definierats i rättighetsstadgan och i synnerhet de grundläggande sociala rättigheter som skyddas av denna stadga,

BEAKTAR att unionen, enligt artikel 9 (*ny horisontell socialklausul*) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, då dess policyer och aktiviteter definieras och implementeras, ska ta hänsyn till krav som är kopplade till främjandet av en hög sysselsättningsgrad, garanterandet av tillfredsställande socialt skydd, kampen mot social utslagning och en hög utbildnings- och hälsoskyddsnivå,

BEAKTAR att unionen och dess medlemsstater ska ha som mål att förbättra levnads- och arbetsvillkoren så att dessa kan harmoniseras medan förbättringen upprätthålls (*artikel 136 (1) i EG-fördraget = artikel 151(1) i FEUF*),

ERINRAR om att unionen erkänner och främjar arbetsmarknadens parter roll och tar hänsyn till de olika nationella systemen, och ska underlätta dialogen mellan arbetsmarknadens parter och respektera deras autonomi (*artikel 136a ny = artikel 152 FEUF*),

ÖNSKAR understryka den fundamentala vikten av sociala framsteg för att få och behålla stödet från Europas medborgare och arbetstagare för Europaprojektet,

ÖNSKAR upprätta mer precisa bestämmelser kring principen om sociala framsteg och dess tillämpning;

HAR KOMMIT ÖVERENS om följande bestämmelser, som ska infogas i fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt:

Artikel 1 [Principer]

Den europeiska sociala modellen kännetecknas av den ouplösliga länken mellan ekonomisk prestation och sociala framsteg, där en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft inte är ett självändamål utan används för att tjäna den allmänna välfärden i enlighet med den tradition av sociala framsteg som etablerats under Europas historia och stadfästs i fördragen.

Artikel 2 [Definition av sociala framsteg och deras tillämpning]

Sociala framsteg och deras tillämpning innebär i synnerhet:

Unionen

förbättrar levnads- och arbetsvillkoren samt alla andra sociala förhållanden för sin befolkning,

säkerställer att grundläggande sociala rättigheter och principer tillämpas effektivt, särskilt rätten att förhandla fram, sluta och driva igenom kollektivavtal och vidta kollektiva åtgärder,

skyddar arbetstagare genom att erkänna arbetstagarnas och fackens rätt att arbeta för att bevara befintliga standarder samt förbättra levnads- och arbetsvillkoren för arbetstagare i unionen även bortom befintliga (minimi-)standarder, särskilt deras rätt att bekämpa orättvis konkurrens vad gäller löner och arbetsvillkor, och att kräva jämlik behandling av arbetstagare oavsett nationalitet eller andra faktorer, säkerställer att förbättringar bibehålls och undviker tillbakagångar i befintlig sekundärlagstiftning.

Medlemsstaterna och/eller arbetsmarknadens parter

förhindras inte från att upprätthålla eller införa stringentare skyddsåtgärder som är kompatibla med fördragen,

undviker vid implementering av sekundärlagstiftning i unionen att detta innebär en tillbakagång gentemot befintlig nationell lag, utan att detta påverkar medlemsstaternas rätt att under ändrade

förhållanden utveckla andra lagar, regler eller bindande stadgor som respekterar unionens lag och målet med sociala framsteg.

Artikel 3 [Förhållandet mellan grundläggande rättigheter och ekonomiska friheter]

Ingenting i fördragen, och i synnerhet vare sig ekonomiska friheter eller konkurrensregler, ska ha företräde framför de grundläggande sociala rättigheterna och de sociala framstegen som definieras i artikel 2. I händelse av konflikt ska grundläggande sociala rättigheter ha företräde.

Ekonomiska friheter får inte tolkas som rätten för företag att utöva dessa friheter i syfte eller med effekten att kringgå nationella sociala och arbetsrättsliga lagar och praxis eller för social dumpning.

De ekonomiska friheter som stadfästs i fördragen ska tolkas på ett sådant sätt att de inte inkräktar på utövandet av de grundläggande sociala rättigheter som erkänns av medlemsstaterna och i unionens lagar, inklusive rätten att förhandla fram, sluta och driva igenom kollektivavtal och vidta kollektiva åtgärder, och så att de inte inkräktar på arbetsmarknadens parterers självbestämmande när dessa grundläggande rättigheter utövas för att skydda sociala intressen och arbetstagarnas väl.

Artikel 4 [Behörigheter]

För att säkerställa sociala framsteg ska unionen vid behov vidta åtgärder enligt bestämmelserna i fördragen, inklusive bestämmelserna under (*artikel 308 i EG-fördraget* ⇒) artikel 352 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

(Se en liknande bestämmelse i protokollet om inre marknad och konkurrens.)



Tidigare publicerat i serien:

1. Sju fackliga betraktelser över den ekonomiska krisen, ISBN 978-566-2805-4
(Union reflections on the economic crisis, ISBN 978-566-2806-1)
2. Demokrati som hinder för EUs fria rörlighet, ISBN 978-566-2804-7
(Democracy as an obstacle for free movement within the EU, ISBN 978-566-2891-7)
3. Skyddet för den fackliga föreningsfriheten i olika internationella rättsakter och dess påverkan på EU, ISBN 978-566-2799-6
(Protection of trade union freedom of association in various international legal instruments and its effect on the EU, ISBN 978-566-2948-8)
4. När arbetskraftskostnaderna pressar priset, ISBN 978-566-2631-9
(When labour costs keep the price down, ISBN 978-566-2949-5)
5. Vinnare eller förlorare, ISBN 978-566-2876-4
(Winners or losers, ISBN 978-566-2950-1)
6. Gäst i verkligheten, ISBN 978-91-566-2887-0
(Guest in reality, ISBN 978-566-2945-7)
7. (For a Social Europe, ISBN 978-566-2958-7)

Rapporterna beställs från LO-distribution:

lo@strombergdistribution.se

Telefax: 026-24 90 26

Mars 2014

ISBN 978-91-566-2959-4

www.lo.se

PÅ OMSLAGET:

Carolina Johansson, 32 år, Transportarbetareförbundet,
hamnarbetare vid Oskarshamns hamn AB

FOTO: Lars Forsstedt