

Utstationeringsdirektivet – Vaxholmsfallet i Sverige

Den svenska arbetsmarknaden

Den genomsnittliga organisationsgraden på arbetsmarknaden överstiger 80 procent. Kollektivavtalen beräknas täcka över 90 procent av de anställda på arbetsmarknaden. Enligt svenska rättsprinciper tillämpas ett kollektivavtal på samtliga anställda inom det område som avtalet täcker, d v s på både fackliga medlemmar och oorganiserade arbetstagare.

Kollektivavtal träffas i regel mellan parterna på förbunds nivå och reglerar, utöver löner, en rad olika arbets- och anställningsvillkor.

Det finns inga statliga mekanismer eller lagstiftning för att utsträcka ett kollektivavtals verkan till andra områden på arbetsmarknaden än det som uttryckligen täcks av kollektivavtalet. I Sverige existerar inte heller några statliga mekanismer eller lagar som bestämmer minimilöner. I den mån minimilöner förekommer, bestäms dessa i kollektivavtalen. Ett kollektivavtal kommer således normalt till efter förhandlingar mellan arbetsgivare- och fackförbund inom respektive branschområde.

Dessa avtal blir sedan giltiga inom alla företag och verksamheter som är medlemmar i berört arbetsgivarförbund. I företag som inte är medlemmar i ett arbetsgivarförbund kan ett sådant kollektivavtal bli gällande genom att berörd facklig organisation tecknar ett särskilt kollektivavtal med företaget, ett s k hängavtal, vilket normalt hänvisar till ett rikstäckande branschavtal.

Inga kollektivavtal blir således automatiskt gällande för ett företag, ej heller för företag från andra länder, som verkar i Sverige. Den fackliga organisationen måste se till att varje företag som inte är medlem i en arbetsgivarorganisation skriver under kollektivavtalet för att detta ska vara rättsligt bindande för det företaget. Likaså är uppföljningen av att ett ingånget kollektivavtal tillämpas i företagen helt en fråga för arbetsmarknadens parter. Det finns alltså inte någon lagstiftning, statliga mekanismer eller myndigheter, som garanterar kollektivavtalets efterlevnad, detta är enbart en facklig uppgift. Det är först när en facklig organisation konstaterar att ett företag vägrar följa gällande kollektivavtal eller lagar som en rättstvist uppstår och frågan – efter förhandlingar – kan föras till AD.

När det gäller rätten att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden såsom strejk eller blockad, finns en vidsträckt sådan rättighet när parterna inte är bundna av kollektivavtal. När däremot ett kollektivavtal gäller mellan parterna, är sådana stridsåtgärder i princip

förbjudna, den s k fredsplikten. Ett undantag från denna grundprincip är rätten att vidta nationella eller internationella sympatiåtgärder.

Införlivandet av utstationeringsdirektivet i Sverige bygger på att ovanstående funktioner och mekanismer ska tillämpas även gentemot utländska företag som verkar i Sverige. Detta innebär att kollektivavtal måste tecknas mellan berörd facklig organisation och det individuella utländska företaget, som avser utföra arbete i Sverige med anställd arbetskraft från ursprungslandet. Möjligheten att teckna kollektivavtal eller hängavtal i den här typen av fall är därför en förutsättning för att de grundläggande principerna i utstationeringsdirektivet ska kunna tillämpas.

Twisten i Vaxholm

Laval un Partneri Ltd. är ett lettiskt bolag med säte i Riga, Lettland. Företaget bedriver verksamhet inom bl a byggsektorn. I juni 2004 påbörjade bolaget ett entreprenadarbete med ombyggnad av en gammal skola i kommunen Vaxholm, norr om Stockholm. Arbetet utfördes av lettiska byggnadsarbetare, utstationerade i Sverige. Vid tillfället hade bolaget ca 35 lettiska arbetare utstationerade i Stockholmsområdet. Enligt uppgift från Laval un Partneri var ca 65% av de lettiska arbetarna medlemmar i det lettiska Byggnadsarbetareförbundet.

Vid det offentliga anbudsförfarande som Vaxholms kommun genomförde inför detta entreprenaduppdrag, inkom anbud från ett till Laval un Partneri närstående företag samt ett antal svenska byggföretag. Eftersom de svenska företagen beräknar sina anbud bl a från utgångspunkten att svenska kollektivavtal skall tillämpas, hade de små möjligheter att konkurrera med Laval un Partneri, som beräknat sitt anbud med utgångspunkt från lettiska lönenivåer.

Strax efter det att arbetet åt Vaxholms kommun inletts, kontaktades bolaget av den lokala avdelningen av Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads). Byggnads krav var att parterna skulle träffa ett kollektivavtal för skolbygget i Vaxholm. Förhandlingar om detta förekom vid ett antal tillfällen med start den 9 juni 2004.

Under den period förhandlingarna pågick var företaget inte bundet av något lettiskt kollektivavtal. Den 14 september, dagen innan det fjärde förhandlingsmötet mellan Byggnads och Laval, tecknade bolaget emellertid ett lettiskt kollektivavtal. Detta avtal gällde enbart för medlemmar i lettiska Byggnadsarbetareförbundet.

Eftersom det är oacceptabelt att utländska arbetsmarknadsparter tecknar kollektivavtal som skall tillämpas i Sverige, kvarstod Byggnads krav att bolaget skulle teckna ett svenskt kollektivavtal.

På bolagets vägran att göra detta, varslade Byggnads bolaget den 19 oktober om stridsåtgärder vid företagets arbetsplatser från den 2 november 2004. Stridsåtgärderna avsåg total arbetsnedläggelse och strejk, samt att alla berörda arbeten och arbetsplatser samtidigt förklarades i blockad från samma datum.

Dagen efter Byggnads varsel om stridsåtgärder, den 20 oktober, kompletterades det lettiska kollektivavtalet, så att det kom att gälla enbart för utstationerade lettiska arbetare, men för alla och inte bara de som var medlemmar i det lettiska Byggnadsarbetareförbundet. Vidare framgick av det kompletterade kollektivavtalet att bolaget inte skall sluta något annat kollektivavtal som reglerar villkor för utstationerade anställda. Detta var ytterligare ett led i försöken att hindra tillkomsten av ett svenskt kollektivavtal.

Stridsåtgärderna inleddes den 2 november 2004, och den 3 december 2004 inledde även Svenska Elektrikerförbundet sympatiåtgärder i form av blockad mot alla elektriska installationer som utförs på Laval och Partneris arbetsplatser i Stockholmsområdet.

Den 7 december 2004 inlämnade bolaget en stämningsansökan till Arbetsdomstolen (AD). AD är den högsta och i regel enda instans som dömer i arbetstvister. Bolaget yrkade att domstolen förklarar att Byggnads stridsåtgärder avseende arbetsnedläggelse, strejk och blockad mot arbetsplatser är olovliga och skall hävas, samt att Elektrikerförbundets sympatiåtgärder mot elektriska installationer på bolagets arbetsplatser är olovliga och skall hävas.

Bolaget yrkade även att AD genom interimistiskt beslut för tiden intill tvisten slutligt har avgjorts, skall förklara att arbetstagarparterna är skyldiga att häva de pågående stridsåtgärderna. Bolaget har även begärt att arbetstagarparterna skall utge ett allmänt skadestånd.

Den 22 december 2004 avslog Arbetsdomstolen det lettiska bolagets krav på att Svenska Byggnadsarbetareförbundets blockad skulle förklaras olovlig och därför hävas. AD:s interimistiska beslut innebär att Byggnads blockad och Elektrikerförbundets sympatiåtgärder mot företaget kunde fortsätta.

Efter det interimistiska beslutet i AD anslöt sig ytterligare ett antal förbund till sympatiåtgärderna.

Samma dag som AD meddelade sitt interimistiska beslut, lades arbetet ned vid bolagets arbetsplats och de lettiska byggnadsarbetarna reste hem för julhelgen. Arbetet har därefter inte återupptagits. Vaxholms kommun har därför hävt entreprenadkontraktet.

Övriga punkter i stämningsansökan har behandlats av AD vid huvudförhandlingen den 11 mars 2005. En av frågorna gäller utstationeringsdirektivet, där Laval åberopar direktivets artikel 3.1.c. Denna bestämmelse innebär enligt bolaget att medlemsstaterna skall se till att det finns en minimilön i lag eller allmängiltigt kollektivavtal. Eftersom

Sverige inte infört sådana minimilöneregler, har varken Laval eller någon annan arbetsgivare i Sverige skyldighet att betala en viss minimilön.

Företaget åberopar också bestämmelser i EG-fördraget. Det handlar framför allt om artikel 12 (förbud mot diskriminering p g a nationalitet) och artikel 49 (inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen skall förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan stat i gemenskapen än mottagaren av tjänsten). Allt detta har de berörda förbunden tillbakavisat med hänvisning till EG-rätten och nationell lagstiftning.

Vid huvudförhandlingen beslöt AD att ett förhandsavgörande skall inhämtas från EG-domstolen. En av arbetsdomstolens ledamöter reserverade sig mot detta beslut med hänvisning till att det saknas skäl att bifalla bolagets begäran om förhandsavgörande eftersom EG-rätten över huvudtaget inte reglerar rätten att vidta fackliga stridsåtgärder. Han menade dessutom att det var uteslutet att blockaden mot Laval skulle strida mot artiklarna 12 och 49 i EG-fördraget samt mot utstationeringsdirektivet.

I avvaktan på EG-domstolens avgörande har målet förklarats vilande.

LOs ståndpunkter

LO stödjer helt Byggnads och de andra förbundens åtgärder i Vaxholmsfallet samt deras talan inför AD. Denna uppfattning grundas bl a på att Sverige i förhandlingarna om medlemskap i den Europeiska unionen fäste stor vikt vid frågan om att behålla det svenska arbetsmarknadssystemet.

Det fanns framför allt två frågor av stort fackligt intresse.

Den ena handlade om möjligheten att implementera EU-lagar med kollektivavtal som metod och den andra rörde rätten att vidta stridsåtgärder för att få till stånd kollektivavtal med företag från andra länder.

Den första frågan löstes genom att i protokollet från anslutningsförhandlingarna 1993 ta in en artikel med innebörden att svenska kollektivavtal skall vara tillräckliga för att implementera EG-lagstiftning i Sverige. Detta skedde i total enighet mellan Sverige och de tolv dåvarande EG-medlemsländerna. Detta bekräftades även av Sverige i en deklARATION som fogades till anslutningsprotokollet.

Den andra frågan var mer svårlöst. Som ett resultat av en dom i AD 1989 företogs en ändring av arbetsrättslagstiftningen den 1 juli 1991. Denna lagändring kallas 'Lex Britannia' efter det fartyg som ursprungskonflikten handlade om. 'Lex Britannia' ger fackliga organisationer rätt att vidta konfliktåtgärder när ett utländskt företag med egna anställda vägrar teckna kollektivavtal. Denna rätt gäller även om företaget är bundet av avtal i ett annat land.

'Lex Britannia' genomfördes under en socialdemokratisk regering men de borgerliga partierna "lovade" att avskaffa den om de vann valet. Hösten '91 övertog de regeringsmakten efter en valseger. Eftersom samma regering sedan hade ansvaret för förberedelserna inför Sveriges EU-medlemskap hade man ett stort problem: risken var stor att det skulle bli ett "nej" i folkomröstningen i fall regeringen skulle passa på och försämra arbetsrätten eller kollektivavtalssystemet som båda har en mycket stark förankring hos den svenska allmänheten.

Samtidigt låg Svenska Arbetsgivarförbundet (SAF) på och krävde av regeringen att 'Lex Britannia' skulle avskaffas. Frågan löstes genom att regeringen redovisade 'Lex Britannia' under medlemskapsförhandlingarnas inledning. I det svar på ansökan om medlemskap som EU senare sände gjordes inga invändningar eller förbehåll med referens till 'Lex Britannia'. Detta har tolkats som att Britannialagen inte vållar några problem i relation till EG-rätten.

Under slutskedet av medlemskapsförhandlingarna den 21 december 1993 sade Europaminister Ulf Dinkelspiel i sitt anförande dessutom följande: *'This Swedish system and the Swedish traditions with freedom for the social partners to negotiate and settle conditions of work in collective agreements for all work carried out in Sweden and also, if need be, take industrial actions, is in our view, well in line with what is foreseen for the future in the Social Protocol'*.

De svenska arbetsgivarernas organisation Svenskt Näringsliv (tidigare SAF) har dock hela tiden haft en annan uppfattning om 'Lex Britannia'. Redan under ILOs Arbetskonferens i juni 1991 gjorde den svenske arbetsgivarrepresentanten Johan von Holten en anmälan som syftade till att ILO skulle tillsätta en särskild undersökningskommission på Sverige. Holten hävdade att genomförandet av 'Lex Britannia' skulle strida mot ILOs konventioner nr 87 (Föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten), nr 98 (Organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten) samt nr 147 (Minimionormer i handelsfartyg). I sitt yttrande avvisades dock klagomålet av den nyttillträdde borgerliga regeringen, som hävdade att 'Lex Britannia' inte stred mot dessa konventioner och menade dessutom att lagen motverkade social dumpning. Regeringen gick därmed emot SAF.

ILOs oberoende Expertkommitté (CEACR) kom senare fram till att 'Lex Britannia' inte kränker någons föreningsrätt eller i övrigt skulle stå i strid mot dessa ILO-normer. Holtens anmälan ledde heller inte till att ILO vidtog någon åtgärd mot Sverige.

Eftersom alla EUs medlemsstater samtidigt är medlemmar i ILO, vore det ytterst märkligt om EG-domstolen på andra grunder skulle komma till en annan slutsats. Det skulle innebära en förpliktelse för EUs medlemsstater att samtidigt efterleva och respektera två helt motstridiga avgöranden av två olika internationella system, som länderna är anslutna till.

När det gäller utstationeringsdirektivet, bör man påminna om den politiska överenskommelsen om att genomförandet av den inre marknaden skulle balanseras med en social dimension. Utstationeringsdirektivet är därför en skyddslagstiftning till gagn för arbetstagare som utstationeras till andra länder, men även till skydd mot dumpning av löne- och arbetsvillkor i arbetslandet. Man ska inte heller glömma att ett annat motiv för direktivet är att bidra till sunda konkurrensvillkor för företagen, vilket även framgår av dess ordalydelse.

En skyddslagstiftning av denna karaktär kan inte innebära att länder med en fungerande arbetsmarknadstradition skall tvingas ändra hela funktionssättet på arbetsmarknaden för att tillgodose EU-lagstiftningens krav. I ett fall som det aktuella skulle det ju ha en motsatt effekt, nämligen att Sverige skulle förlora möjligheten till lika behandling av företag och anställda från andra länder. Bortsett från att Sverige som framgått ovan fått en generell rätt att använda kollektivavtal för att implementera EU-direktiv inskriven i anslutningsfördraget, framgår det direkt av utstationeringsdirektivets artikel 3.8 att en sådan möjlighet ska finnas.

En förlust i detta mål skulle innebära att vår förhandlingsmodell inte längre fungerar. Vårt land öppnas därmed upp för import av all världens kollektivavtal.

Ytterst kan det leda till att den fredsplikt som tecknande av kollektivavtal innebär i dag skulle förlora sin betydelse. Arbetsgivarnas intresse att underteckna avtal utan sådan verkan skulle givetvis minska, eftersom de i så fall inte kan "köpa" arbetsfred.

Laval un Partneris argument rörande artiklarna 12 (Förbud mot diskriminering p g a nationalitet) och 49 (inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen skall förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan stat i gemenskapen än mottagaren av tjänsten) i EG-fördraget är enligt LOs uppfattning både felaktiga och förhastade. När det gäller artikel 12, är det i själva verket så att den svenska fackföreningsrörelsen strävar efter en likabehandling av utländska företag och utländska arbetstagare som verkar i Sverige. Detta har klargjorts vid många tillfällen.

Genom att hävda att alla som arbetar på den svenska arbetsmarknaden och alla företag som konkurrerar i landet skall göra detta på likartade villkor, uppfyller vi just artikel 12 i fördraget. Företagen får en likartad konkurrenssituation, vilket innebär att konkurrensen sker på grundval av produktivitet, kvalitet, kompetens etc. och inte på olika löne- och anställningsvillkor. När det gäller arbetskraftens likabehandling, leder detta till ökad jämlikhet i arbetslivet. På detta sätt kan vi t ex leva upp till principen "lika lön för lika arbete".

Beträffande åberopandet av artikel 49 i fördraget, ser det ut som bolaget anser att ursprungsprincipen i tjänstedirektivet redan gäller. Detta synsätt bekräftar LOs uppfattning att ursprungslandsprincipens eventuella tillämpning på löne- och arbetsvillkor är oacceptabel.

Bolagets föreställning att EG-rätten över huvudtaget skulle medföra betydande inskränkningar i den fackliga konflikträtten är svår att förstå. Utvecklingen av EU och dess inre marknad har i stället motiverat att sådana grundläggande rättigheter måste skyddas.

Förslaget till nytt fördrag som innefattar Nicestadgan om grundläggande rättigheter är ett utmärkt exempel på detta. Rätten till fackliga stridsåtgärder regleras annars inte i fördraget på annat sätt än att sådana rättigheter skyddas. Så tillkom t ex redan i Maastrichtfördraget en artikel som innebär att fördragets sociala regler inte skall tillämpas på förhållanden som rör föreningsrätt, strejkrätt, lockouträtt eller löner.

I enlighet med detta har senare regler i direktiv och förordningar utformats så att t ex strejkrätten respekteras. I utstationeringsdirektivets inledning, punkt 22, slås följande fast: "Detta direktiv inverkar inte på den rättsliga regleringen i medlemsstaterna vad gäller rätten att vidta fackliga stridsåtgärder för att försvara yrkesintressen."

På liknande sätt har man i den sk Montiförordningen angående den fria rörligheten av varor slagit fast att den berörda ingripandemekanismen inte får användas mot tillåtna fackliga stridsåtgärder och att definitionen av begreppet "tillåtna fackliga stridsåtgärder" bestäms i varje medlemsland.

När behandlingen av Vaxholmsmålet påbörjas i EG-domstolen kommer inte enbart Sveriges och Lettlands regeringar få yttra sig. Alla EUs medlemsstater har då möjlighet att intervensera i saken. Syftet med denna PM är att beskriva såväl bakgrund som händelseförlopp i målet, men även de värderingar som varit vägledande för den svenska fackföreningsrörelsens ställningstaganden i fallet.

Förhoppningsvis kan skrivelsen därför utgöra ett stöd och ett underlag för alla som delar dessa värderingar och som har möjlighet att intervensera i eller på annat sätt påverka detta mål.

Alla bör inse att utgången inte enbart påverkar facket i Sverige, en förlust vore ett hårt slag för alla som hoppas och tror att en inre marknad utan social dumping är möjlig.

Stockholm, 21 september 2005

Bo Rönngren