



Det nya EU, facket och framtiden

Landsorganisationen i Sverige

Småskriftserie med omvärldsteman

1. *Demokratins nya rum*, Ursula Berge, chef, Tankesmedjan Agora
2. *Svensk arbetsrätt i en internationell ekonomi*, Dan Holke, chefsjurist, LO-TCO Rättskydd
3. *Det nya EU, facket och framtiden*, Leif Hägg, frilansskribent
4. *IT-digitala klyftor eller gräsrotsdemokrati?* Lars Ilshammar, historiker, Örebro Universitet
5. *Den nya underklassen - utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden*, Lena Schröder, arbetsmarknadsforskare, Integrationsverket

Småskrifterna har tagits fram i samband med arbetet med underlagsrapporten *Jämlikhet – vägskäl och vägval* till LO-kongressen 2004.

Produktion: Bilda Idé & Kommunikation

Form: Hemma Annonsbyrå

Original: Jupiter Reklam

Omslagsbild: Pirkko Thomppson, medlem i Kommunal

Foto: Stefan Bohlin

Tryck: EO Print, Stockholm 2003

Det nya EU, facket och framtiden

Det nya EU, facket och framtiden

DEN 1 MAJ 2004 kommer EU att ha 25 medlemsländer med cirka 450 miljoner medborgare. Därmed blir EU världens största enhetliga marknad. Med tanke på att det inte ens gått ett halvt sekel sedan det europeiska samarbetet inleddes kan man nog beskriva det hela som framgångsrikt.

När de sex grundarländerna, Frankrike, Tyskland, Italien, Belgien, Holland och Luxemburg, 1957 undertecknade Romfördraget och bildade EG skedde det mot bakgrund av att Europa var världens mest krigsdrabbade kontinent. I alla de stora krigen hade Frankrike och Tyskland spelat en huvudroll och varit de huvudsakliga antagonisterna.

Idén om ett enat Europa föddes ur krigets fasor. Och tanken var egentligen enkel, genom att bygga samman ekonomierna, och på så sätt öka det ömse-sidiga beroendet, skulle krig bli ekonomiskt orationellt och därmed också politiskt orimligt. Målet var att inom en period på 12 – 15 år avskaffa alla tullar och handelsrestriktioner och skapa en enda gemensam marknad.

I början av 1970-talet gick Storbritannien, Irland och Danmark med i samarbetet. Storbritannien, enligt vad vissa påstår och som dagens utveckling inte motsäger, för att hindra Frankrike och Tyskland från att få allt för stort inflytande. Danmark för att även i fortsättningen kunna exportera fläsk och mejeriprodukter till Storbritannien. Senare blev Spanien, Grekland och Portugal medlemmar. Deras motiv var i första hand att slå vakt om den nyvunna demokratin.

De neutrala länderna Österrike, Sverige och Finland blev medlemmar först i mitten av 1990-talet. Finland hade ett uppenbart säkerhetspolitiskt motiv. Det handlade om att komma ur den gråzon mellan öst och väst som landet så länge befunnit sig i och istället etablera sig i väst. I Österrike och Sverige dominerade de ekonomiska skälen, men också att man av politiska skäl ville vara med i det europeiska samarbetet. Det kalla krigets slut gjorde också att neutraliteten inte längre sågs som ett hinder.

Trots denna mycket förenklade historieskrivning kan man ändå se hur de grundläggande motiven för medlemskap fortfarande påverkar ländernas agerande i EU. De länder för vilka fred och demokrati var grundläggande drivkrafter för medlemskapet tycks mer benägna än andra att helt och fullt sluta upp bakom det europeiska samarbetet. Det är också ganska tydligt att länder som till exempel Danmark och Storbritannien har stora svårigheter

att acceptera den väg som EU slagit in på under senare år, det vill säga en utveckling där de sociala frågorna håller på att bli nästan lika viktiga som de ekonomiska. Danmark och Storbritannien ser helst att EU enbart förblir en marknad fri för utbyte av varor och tjänster. Beslut på andra områden, som dessutom kan få effekter i det egna landet, är man skeptisk till.

Men det började tidigare än 1957. Det började med att fyra organisationer, som hade ett enat Europa som gemensamt mål, redan 1947 bildade International Committee of Movements for European Unity. 1949, i Bryssel, upprättade organisationen ett internationellt råd. Denna rörelse bidrog till att Europarådet, Kol- och stålunionen och senare Euratom, det vill säga samarbetet kring den fredliga användningen av kärnkraft, bildades.

EUs embryo – fri marknad

Kol- och stålunionen, som omfattade samma sex länder som senare bildade EG, är intressant därför att man här finner embryot till EG, det vill säga en fri marknad utan restriktioner för handel med kol och stål. Att man valde kolet och stålet som samarbetsområde var ingen tillfällighet. Kol och stål var strategiska råvaror utan vilka krig inte var möjligt. Delar av EGs/EUs institutionella konstruktion går också att spåra tillbaka till Kol- och stålunionen. Det gäller också inflytandet för parterna på arbetsmarknaden som kanaliserades via rådgivande kommittéer. Det var också i Kol- och stålunionen som principbeslutet om inrättandet av en gemensam europeisk marknad omfattande alla varuområden fattades.

Mycket har hänt sedan 1957. Det europeiska samarbetet har både vidgats och fördjupats. Sex länder blev nio, blev 12, blev 15 och blir inom kort 25. Nya fördrag har lagts till Romfördraget – Enhetsakten 1986, Maastrichtfördraget 1989, Amsterdamfördraget 1997 och Nicefördraget 2001. Just nu pågår en stor diskussion om EUs framtida styrelseformer som kommer att resultera i ännu ett nytt fördrag. Samtidigt har en stor majoritet av EUs medlemsländer infört en gemensam valuta. Den inre marknaden är i stort sett genomförd och den stora politiska diskussionen i EU har från senare delen av 1980-talet allt mer kommit att handla om det sociala innehållet i samarbetet, det som brukar kallas EUs sociala dimension. Det har också öppnat det europeiska samarbetet för andra än politikens aktörer. Hela det civila samhället, och särskilt parterna på arbetsmarknaden, har idag viktiga, i vissa fall konstitutionellt fastlagda, rättigheter och skyldigheter i unionen.

Det EU som de tio nya medlemsländerna kommer in i är således något helt annat än det EG som Finland, Sverige och Österrike anslöt sig till. Och de nya medlemsländerna har förvisso radikalt annorlunda förutsättningar än

de nuvarande 15 medlemsländerna hade vid sitt inträde. Hur kommer detta att påverka utvecklingen i EU? Och vilken roll kommer parterna på arbetsmarknaden, som i västra Europa och i EU är en viktig del av det demokratiska systemet, att kunna spela?

Detta är stora och viktiga frågor. Denna skrift är inte ett försök att ge några definitiva svar. Möjligen är det ett försök att utifrån ovan nämnda frågeställningar peka på några tendenser och spekulera i några utvecklingsperspektiv.

Social dialog

En väl fungerande social dialog är enligt ILO att se som ett komplement till den parlamentariska demokratin. Den står heller inte i motsättning till marknadsekonomi och är inte ett mål i sig, utan ett redskap för att hantera de olika sociala och ekonomiska problem som ofrånkomligen uppstår just som en följd av marknadsekonomi. ILOs definition av social dialog är fritt översatt alla typer av förhandlingar, konsultationer och informationsutbyte mellan regeringar och sociala parter, eller enbart mellan sociala parter, i frågor av gemensamt intresse eller av ekonomisk och social karaktär.

I EG/EU har partssamarbetet sedan 1957 fått en allt starkare ställning. I stort sett varje nytt fördrag har inneburit en förstärkning av den sociala dialogen och av parternas roll i det europeiska samarbetet. Som tidigare påpekats fanns det utrymme för partsinflytande redan i Kol- och stålunionen.

Utvecklingen tog ett språng 1985. I kommissionens arbetsprogram underströks då att etablerandet av den inre marknaden måste gå hand i hand med etablerandet av en social dimension. En av hörnstenarna i den sociala dimensionen skulle vara den sociala dialogen. Därefter inbjöds parterna till de så kallade Val Duchesse-överläggningarna, på ett slott med samma namn, utanför Bryssel i slutet av januari 1985.

Detta skedde efter påtryckningar från Europafacket. Men Jacques Delors, dåvarande kommissionsordförande och tidigare fransk socialdemokratisk politiker med bakgrund i fackföreningsrörelsen, hade själv en stark personlig övertygelse om att det var nödvändigt att ge det europeiska samarbetet en bred och djup folklig förankring genom att involvera parterna. Det sägs att Delors som fransk inrikespolitiker gjorde ett 20-tal besök i Norden, och framför allt i Sverige, för att studera två- och trepartssamarbete.

Lag eller avtal?

Ett annat av Delors syften var att försöka reda ut om EGs sociala dimension skulle genomföras via lagstiftning eller på något annat sätt. Hans dilemma

var följande: om kommissionen valde lagstiftningsvägen riskerade man att bli beskylld för att tvinga fram förändringar som stred mot medlemsländernas nationella traditioner och därmed att överskrida sina befogenheter. Framför allt från de länder som hade den inre marknaden som enda ambition för det europeiska samarbetet. Om man å andra sidan inte lagstiftade skulle den sociala dimensionen blott och bart kunna bli vägledande riktlinjer. Det skulle leda till problem med de länder, framför allt i södra delen av Europa, som ville ha ett vidare samarbete.

Lösningen på dilemmat var således att parterna genom Val Duchesse-överläggningarna skulle komma fram till avtal som reglerade olika frågor på arbetslivets område. Bara i de fall där det var absolut nödvändigt skulle kommissionen utarbeta lagförslag. De skulle då bygga på de avtal parterna hade kommit fram till.

För att understryka sitt allvar förklarade Delors också att kommissionen var beredd att avstå från sin initiativrätt i frågor som hade med arbetsmarknaden att göra till förmån för parterna - förutsatt att man ställde sig bakom idén. Genom att överlåta en del av initiativrätten hoppades Delors att de skulle koncentrera sig på principer och målsättningar och överlåta genomförandet till den nationella nivån. På så sätt skulle man uppnå ett visst mått av konvergens i medlemsstaternas arbetsmarknads- och sysselsättningspolitik utan att standardisera de olika nationella förhandlings- och avtalsinstitutionerna.

Vid den andra överläggningen, som ägde rum i slutet av 1985, träffade parterna en överenskommelse som drog upp riktlinjerna för en strategi för tillväxt, sysselsättning och införande av ny teknologi. Två arbetsgrupper tillsattes, den ena för att studera makroekonomiska problem i samband med tillväxt- och sysselsättningsstrategin, den andra för att studera problem vid införande av ny teknik samt den sociala dialogens roll.

När arbetsgrupperna så småningom presenterade sina resultat visade det sig att arbetsgivarna inte ville använda den sociala dialogen för att träffa avtal. Däremot kunde man tänka sig gemensamma uttalanden. Helst ville man inte ha någon social dimension alls, men tvingades man så skulle den vara så lös i köttet som möjligt och bygga på till intet förpliktigande, vägledande, uttalanden.

Enhetsakten

I och med enhetsaktens ikraftträdande i juli 1986 fick den sociala dialogen en fastare form. Där traktatfästes kommissionens skyldighet att utveckla den sociala dialogen, liksom att avtalslösningar var möjliga under förutsättning

att parterna var överens om det. Men lika viktigt var att kravet på enhällighet togs bort för beslut som hade med genomförandet av den inre marknaden att göra. Särskilt viktigt var det att kravet på enhällighet togs bort för frågor som rymdes inom begreppet arbetsmiljö. Detta fick stor betydelse för parternas fortsatta agerande, särskilt för arbetsgivarna.

Kravet på enhällighet innebar ju i praktiken att varje medlemsland hade vetorätt. Det hade utgjort en säkerhetsventil för arbetsgivarorganisationerna. Eftersom de ofta var starka på hemmaplan kunde de vara säkra på att få med sig åtminstone något medlemsland på nejlinsen.

I och med enhetsakten fungerade inte denna strategi lika effektivt längre. Nu krävdes en mer europeisk orientering. Det gav arbetsgivarernas europaorganisation, UNICE, en starkare roll och förklarar också varför organisationen under senare delen av 1980-talet blir mer aktiv i den sociala dialogen. Men i den mån man kan tala om en omvändelse så var det en omvändelse under galgen. Resultatet blev i varje fall att parterna 1987 förklarade sig beredda att fortsätta den sociala dialogen på europeisk nivå. Senare har kravet på enhällighet reducerats ytterligare och är nu undantag snarare än regel.

Nästa möte ägde rum i början av 1989. Då beslöt man att inrätta en styrgrupp för den sociala dialogen under ledning av den kommissionär som hade ansvaret för de sociala frågorna. Gruppen bestod av sex från vardera parterna och två från kommissionen. Det innebar en ytterligare förstärkning av sociala dialogen och kan också sägas markera övergången till ett mer institutionaliserat samarbete. Samtidigt pågick inom kommissionen arbetet med den sociala stadgan och det sociala handlingsprogrammet.

På begäran av styrgruppen lovade kommissionen att konsultera parterna inför varje förslag som fanns i den sociala stadgan och det sociala handlingsprogrammet. Konsultationerna skulle ske i två steg dels på grundval av kommissionens diskussionsunderlag, dels på grundval av kommissionens reviderade arbetsdokument.

Under styrgruppen bildades två arbetsgrupper vardera bestående av 15 representanter från Europafacket respektive UNICE samt av tre från CEEP, som representerar de statligt ägda företagen. Den ena gruppen skulle arbeta med frågor om utbildning och yrkesutbildning, den andra skulle studera vilka effekter genomförandet av den inre marknaden kunde tänkas få på den europeiska arbetsmarknaden.

Social överenskommelse

I början av 1991 sammankallade kommissionen parterna och bad dem ta ställning till sin framtida roll i det europeiska samarbetet. Man frågade också

om parterna skulle kunna ta på sig en reell förhandlingsroll, som ett alternativ till lagstiftning. Alltså samma fråga som Delors hade ställt sex år tidigare. Samtidigt med detta inleddes den regeringskonferens som resulterade i Maastrichtfördraget i december samma år.

Efter nio månader av diskussioner och förhandlingar träffades den så kallade "31 oktoberöverenskommelsen", som var parternas gemensamma uppfattning om sin framtida roll och blev ett gemensamt bidrag till regeringskonferensen. Betydelsen av denna överenskommelse kan knappast över-skattas. Praktiskt taget utan ändringar kom den in i Maastrichtfördraget genom det sociala protokollet och den sociala överenskommelsen. I och med det föds den moderna sociala dialogen.

Den sociala överenskommelsen innehöll i huvudsak följande element:

- EGs kompetens inom arbetsmarknads- och socialpolitik vidgades.
- Ministerrådets möjligheter att fatta beslut med kvalificerad majoritet vidgades.
- Konsultationsproceduren preciserades.
- Det lades till rätta för förhandlingar på europeisk nivå.
- Inom de områden som omfattas av det sociala protokollet gavs möjlighet att genomföra direktiv genom kollektivavtal på nationell nivå.

Konsultationer blev nu en fördragsfäst rättighet för parterna och en skyldighet för kommissionen. Processen kan beskrivas på följande sätt:

Kommissionen är skyldig att konsultera parterna om behovet av reglering i den aktuella frågan. Parterna har vetorätt under förutsättning att de är eniga.

Kommissionen är skyldig att konsultera parterna om inriktningen på ett kommande förslag.

Kommissionen är skyldig att konsultera parterna om innehållet i förslaget.

Efter detta kan parterna om de så vill förhandla om ett avtal.

Avtalet kan genomföras nationellt antingen via sedvanlig praxis eller via beslut i ministerrådet. Rådsbeslut kan endast komma ifråga om sakområdet faller inom EGs kompetensområde.

Om parterna väljer att inte förhandla kan de ändå få komma med synpunkter genom uttalanden eller uppmaningar.

Ett drygt 20-tal olika politikområden på det sociala fältet kunde nu bli föremål för behandling i den sociala dialogen. Bland annat omfattade det arbetsvillkor, information och konsultation, likabehandling av män och kvinnor, socialt skydd för arbetstagare, arbetstagares fria rörlighet, integration på arbetsmarknaden etc.

11 av EGs dåvarande 12 medlemsländer stödde detta. Thatchers Storbritannien var emot. Men problemet var att det krävdes enhällighet för att fatta detta beslut. Lösningen blev att de 12 enades om att det sociala protokollet och den sociala överenskommelsen endast gällde de 11. Det var en lösning som i sin kreativa pragmatism är ganska typisk för hur problem ibland kan lösas i det europeiska samarbetet.

Lagfäst förhandlingsrätt

I Amsterdamfördraget 1997 avskaffades det sociala protokollet och det sociala avtalet som begrepp och blev istället en integrerad del av fördraget. Detta kunde ske eftersom Storbritannien nyligen hade fått en labourregering. I och med det fördragsfästes alltså parternas rätt att förhandla fram lagstiftning i EU. Inget annat internationellt samarbete ger parterna motsvarande ställning.

Hittills har detta resulterat i avtalet om rätt till föräldraledighet och två avtal om förbud mot diskriminering när det gäller sociala villkor vid deltids- och visstidsanställningar. Samtliga har blivit bindande direktiv. Parterna har också tecknat ett så kallat frivilligt avtal om distansarbete samt gjort en överenskommelse om kompetensutveckling.

I det gemensamma handlingsprogram för den sociala dialogen som parterna kom överens om 2003 nämner man en rad områden som kan bli föremål för kommande förhandlingar. Det är till exempel integritet i datapolitiken, förfarande vid omstruktureringar och möjligheterna att ta med sig avtalspension vid flyttning till annat land. Kommissionen ser dessutom gärna att parterna inleder förhandlingar om hur man ska hantera stress i arbetslivet.

Även på branschnivå finns ett antal avtal och överenskommelser som resultat av sociala dialogen.

I och med Lissabonöverenskommelsen stärks parternas ställning ytterligare. Där sägs beträffande sysselsättningsstrategin att de ska medverka i alla stadier och på alla nivåer, det gäller även på det nationella planet. Det finns också en motsvarande social dialog på branschnivå i EU. Kvaliteten på denna varierar dock kraftigt mycket beroende på arbetsgivarnas inställning.

En annan avgörande faktor för kvaliteten i sociala dialogen är parternas representativitet. Kommissionen har ett antal kriterier för detta varav det viktigaste är att parternas mandat kommer från medlemsorganisationer, som på nationell nivå är avtalslutande parter, samt att det också är dessa som godkänner eventuella överenskommelser. Sociala dialogens utveckling har också förvandlat Europafacket från en renodlad lobbyorganisation till

en förhandlingsorganisation. På liknande sätt har arbetsgivarnas europeiska organisationer utvecklats. Utvecklingen i EU har alltså mer eller mindre tvingat parterna att ta ett ökat ansvar och bli tydligare i sina roller som partsföreträdare. Därmed har de också fått en starkare ställning.

Sociala dialogen är utan tvekan den viktigaste, men inte den enda, vägen till inflytande för parterna i EU. Sådana möjligheter ges också i EUs omfattande kommittéväsande. Det är mycket omfattande, det finns hundratals arbetsgrupper och kommittéer i systemet och hela tiden kommer nya till och andra försvinner.

Det finns också ett antal direktiv i EU som kan sägas utgöra instrument för fackligt arbete över gränserna. De två viktigaste är det koncernfackliga direktivet och utstationeringsdirektivet.

EUs sociala stadga som kom 1989 samt stadgan om medborgerliga rättigheter från 2001 är också viktiga i sammanhanget. I den sociala stadgan slås till exempel föreningsfriheten och rätten att föra kollektiva förhandlingar fast, liksom rätten till information, konsultation och medbestämmande för de anställda. Med principerna i den sociala stadgan som utgångspunkt gjorde kommissionen en handlingsplan omfattande 47 konkreta lagförslag. Dessa är nu genomförda och är en viktig del av EUs sociala dimension. Många överenskommelser inom ramen för den sociala dialogen liksom det koncernfackliga direktivet har sitt ursprung här.

Facket starkt i EU

Av ovanstående är det knappast orimligt att dra slutsatsen att fackföreningsrörelsens ställning är stark i EU-systemet. I vissa fall kanske till och med starkare än vad den är nationellt. Värt att notera är också att sociala dialogen, det viktigaste instrumentet för inflytande, utvecklades under samma period som fackföreningsrörelsen försvagades på nationell nivå över hela Europa. Arbetslösheten gjorde att man tappade medlemmar. De nyliberala dogmer som såg facket som ett marknadsstörande element fick fotfäste även i många socialdemokratiska partier i Europa. Man kan fråga sig varför detta påverkade regeringarna i medlemsländerna men inte kommissionen. Svaret är antagligen att kommissionen har EUs fördrag som enda rättesnöre och lojalitet och därför har mindre manöverutrymme för att anpassa sig till politiska konjunkturer. Kommissionen är inte heller beroende av att vinna politiska val, något som reducerar behovet av politisk opportunist.

Ändå kan man påstå att fackföreningsrörelsens ställning i EU i stort sett speglar dess ställning i medlemsländerna. Starka oberoende fackföreningar med ett inte oväsentligt mått av inflytande är en del av den europeiska

modellen, till skillnad från den amerikanska eller japanska. En annan sak är att det finns olika fackliga traditioner i Europa. Det sydeuropeiska modellen bygger i stor utsträckning på lagstiftning och individuella rättigheter medan grunden för den nordeuropeiska fackliga modellen är kollektivavtalet och kollektiva rättigheter. I flera länder i södra och mellersta Europa upphöjs emellertid kollektivavtalen till lag. Detta är en förklaring till att fackföreningsrörelsen i Frankrike är stark, trots en organisationsgrad på under 10 procent. Det är också en förklaring till att kollektivavtalen i många länder i övriga Europa har en lika hög eller till och med högre täckningsgrad än i Norden, där organisationsgraden är cirka 80 procent.

Det är dock rimligt att tro att den legalistiska vägen inte stimulerar till facklig organisering och facklig kamp. Detta stöds av de undersökningar som gjorts om orsakerna till den varierande organisationsgraden i Europa. Det visar sig att organisationsgraden i regel är högst i de länder där facket administrerar arbetslöshetskassan och lägst i de länder där den är statlig.

Denna utveckling mot ett ökat socialt innehåll och kraftigt ökad betydelse för sociala dialogen är också intressant i den stora diskussionen om vad EU är – ett redskap för marknaden eller för politiken? Utvecklingen efter 1985 tyder ganska klart på att politiken, det politiska och sociala innehållet i det europeiska samarbetet, allt mer börjar hävda sig gentemot marknaden. EU blev inget nyliberalt projekt. Kanske kan det till och med bli så att EU utvecklas mot det som många, inte minst inom den europeiska fackföreningsrörelsen, drömt om – ett övernationellt politiskt/demokratiskt samarbete i syfte att hantera de internationella marknadskrafterna.

Utan att förhäva sig kan man väl också våga påstå att den nordiska modellen, med inflytelserika fackföreningar, utvecklat trepartssamarbete och satsning på full sysselsättning, faktiskt har fått ett icke föraktligt genomslag i EU. Sociala dialogen bygger sannolikt på nordiska influenser och EUs sysselsättningsstrategi, där full sysselsättning är målet och där aktiv arbetsmarknadspolitik är ett av de viktigaste medlen, gör det definitivt.

Annan tradition i ansökarländerna

Viktigt för fackföreningsrörelsens framtida ställning i Europa blir hur fackföreningsrörelsen i de nya medlemsländerna kommer att agera. De kommer från en helt annan tradition, där fackföreningsrörelsen var ett redskap åt staten och där deras uppgift i övrigt var att administrera medlemmarnas semesterförmåner.

Detta har gjort att misstron mot fackföreningsrörelsen bland medborgarna är mycket stor i ansökarländerna. Organisationsgraden är mindre än

hälften av den genomsnittliga i nuvarande EU, det vill säga knappt 20 procent. En inflytelserik fackföreningsrörelse kräver också en inflytelserik motpart, i form av starka och välorganiserade arbetsgivare. Det saknas i ansökarländerna. Inte heller de nya regeringarna i ansökarländerna förstår vilken betydelse starka och välorganiserade fackliga organisationer har för ett demokratiskt samhälle.

Men utvidgningen kommer inte bara att få effekter på fackföreningsrörelsen i Europa. Den kommer också att få betydelse i ett geopolitiskt perspektiv. Vilken samhällsmodell kommer att gynnas? Blir det den europeiska eller den amerikanska?

Bland många politiker i ansökarländerna tycks det som om USA utövar en viss lockelse. Inte bara uppslutningen bakom USA i Irakkriget tyder på det. Men handlar det om att man vill ha den amerikanska samhällsmodellen eller handlar det om säkerhetspolitik? Att man vill ha en samarbetspartner som, till skillnad från EU, har stora utrikespolitiska och militära muskler? Eller är det så att USA uppfattas som antitesen till det gamla systemet, och därför är något gott i sig?

Men det verkar också som om många medborgare i ansökarländerna nu, efter snart ett och ett halvt decennium efter murens fall, börjar få en mer nyanserad syn på då och nu, på öst och väst. Det gamla systemet var inte bra, men det hade sina fördelar. Det gav jobb, mat för dagen och en grundläggande social trygghet. Det nya systemet ger frihet, men inte social trygghet.

Om det här resonemanget är riktigt så är det här, i klyftan mellan vad politiken har åstadkommit i de nya marknadsekonomierna och folkets förväntningar, som jordmånen för fackföreningsrörelsen finns. Men det kräver förstås fackliga framgångar som gör att misstron mot facket tynar bort i brist på näring.

Olika modeller

Murens fall medförde självfallet stora förändringar för fackföreningsrörelsen. De gamla kommunistiska facken reformerades och blev demokratiska, samtidigt bildades nya fackliga organisationer. Relativt snart uppstod motsättningar och stridigheter mellan de nya och de gamla facken. De handlade i första hand om vem som skulle få tillgång till de stora tillgångar som de gamla facken disponerade. Framst handlade det om fastigheter och semesteranläggningar. Dessa stridigheter fortsatte under lång tid och verkar vara bilagda först på senare år.

I Tyskland valde man en annan modell. Den gamla östtyska fackliga centralorganisationen upplöstes och medlemsförbunden gick upp i sina

västtyska motsvarigheter. Polen är också ett undantag. Där består i stort sett den gamla strukturen. Den gamla organisationen reformerades och Solidaritet, som ju spelat en stor politisk roll, fick ett kraftigt uppsving. Idag är Solidaritet ett mellanting mellan en facklig organisation och ett politiskt parti. Solidaritets ordförande är samtidigt ledare för den största konservativa grupperingen i parlamentet. Oklarheten om Solidaritets roll har dock gjort att organisationen på senare år tappat medlemmar.

Ett starkt krav från Europafacket inför utvidgningen var att EUs hela lagstiftning på det sociala området skulle gälla fullt ut från första dagen i den nya medlemsländerna. På andra områden kunde man tänka sig undantag och övergångsregler, men inte här. Skälet var givetvis att undvika social dumping. Detta blev också kommissionens förhandlingsposition.

Idag gäller EUs sociala lagstiftning inklusive arbetsmarknadslagstiftning fullt ut i ansökarländerna, utan undantag eller övergångsregler. Men det är en annan sak om, och hur, den tillämpas. För detta krävs att det finns en undervegetation, en demokratisk infrastruktur, som gör att parternas sätt att uppträda mot varandra, liksom statliga och andra myndigheters sätt att uppträda och tänka, i stort sett följer de mönster som råder på andra håll i EU. Det är knappast rimligt att tänka sig att en stark demokratisk kultur som sätter sin prägel på människors sätt att tänka kan etableras på ett drygt årtionde.

Detta kan illustreras av den roll parterna tilläts spela under medlemskapsförhandlingarna. Bara i vissa länder bildade man fora i form av treparts-kommittéer för information och konsultation. Ofta obstruerades parternas möjligheter att komma med synpunkter genom att de fick tusentals sidor lagtext bara en eller ett par dagar innan mötena skulle hållas.

Ett annat problem är att den arbetsrätt och den praxis som gäller i EUs nuvarande medlemsländer, men som ligger utanför EUs kompetens, knappast har någon motsvarighet i ansökarländerna. Det gäller till exempel de relativt sofistikerade förhandlingssystem på olika nivåer som finns i de nuvarande medlemsländerna. I de flesta ansökarländerna tecknar man årliga, mycket allmänna avtal, på central nivå som inte är mycket mer än målsättningar. Dessa får sällan genomslag på bransch- eller företagsnivå. Skälet är att det på dessa nivåer ofta saknas organisering såväl bland arbetsgivare som löntagare..

Detta kommer också att ställa till problem när det gäller att genomföra de så kallade frivilliga avtal som träffas inom ramen för den sociala dialogen. Dessa genomförs inte via direktiv utan via ramavtal på europeisk nivå som sedan ska implementeras enligt nationell praxis. Det kräver starka och

representativa organisationer på regional och lokal nivå som har mandat att teckna bindande avtal.

Man kan beskriva det som hände i och med murens fall som att ett system störtades utan att det fanns något utvecklat alternativ att sätta istället. Många, både i öst och väst, trodde att om man bara privatiserade och genomförde marknadsekonomi så snabbt som möjligt så skulle det bli det nya systemet. Så blev det inte. Möjligen blev det ett skelett eller en mycket grov skiss till ett nytt system. Vad som fattades var en demokratisk, social och politisk infrastruktur i form av en mental inställning som manifesteras i lagar och regler på en nästan oändlig mängd områden. Det är något som måste växa fram ur en demokratisk kultur. I västra Europa har det tagit mer än 100 år.

Hur reglera marknaden?

Låt oss för diskussionens skull reducera den politiska debatten i en demokratiskt styrd marknadsekonomi till en enda fråga. Den skulle då bli – hur mycket ska marknaden regleras? Det är den fråga som hela den politiska debatten i grunden handlar om och det är den som skiljer vänster från höger. Gemensamt för de som kontrollerar ekonomiska tillgångar är rädslan för politik. För det stora flertalet gäller snarare mer politik. Men ingen vill ha ett samhälle helt utan regleringar, helt utan politik, och ingen vill ha ett samhälle med bara politik. Särskilt om det inte kombineras med demokrati.

I den demokratiska marknadsekonomin av västeuropeiskt slag ligger tusentals, eller snarare tiotusentals, på politisk/demokratisk väg beslutade regleringar över den ekonomiska grundstrukturen. En del av dessa har till uppgift att balansera den makt som ägande av kapital medför i en marknadsekonomi. Andra handlar om att, på ett för det stora flertalet någorlunda acceptabelt sätt, fördela vinsterna i det ekonomiska systemet. Det handlar alltså om att skapa balans.

EUs regelverk är stort, man brukar tala om 50 000 sidor lagtext, men det är litet jämfört med de nationella regelverken. EU lagstiftar ju bara om sådant som har gemensamt intresse. I första hand ska nu ansökarländerna införa och tillämpa EUs regelverk. Men för att fullt ut bli en del av den kultur vi kallar den europeiska modellen så måste de också utveckla liknande nationella regelverk, både till innehåll och omfattning, som finns i EUs nuvarande medlemsländer. Det blir givetvis en gigantisk process som kommer att ta lång tid. Den blir knappast lättare av att man saknar demokratiska traditioner och saknar tillräckliga ekonomiska resurser.

EUs regelverk, och de kontakter med västra Europa som medlemskapet medför, kommer att underlätta denna process. En särskilt stor betydelse

kommer den sociala dialogen rimligtvis att få. Och här kommer fackföreningsrörelsen, förhoppningsvis tillsammans med arbetsgivarna, att spela en viktig roll. Det är ju framför allt de som har kommit i kontakt med den sociala dialogen på EU-nivå, och genom den fått erfarenheter som kan bidra till att bygga upp fungerande nationella system på arbetsmarknaden och på hela det sociala området. Skulle så bli fallet betyder det också att de nya medlemsländerna flätas in i den väv som utgör den europeiska modellen. Det förutsätter dock att regeringarna inser betydelsen av starka och aktiva parter i en demokratisk marknadsekonomi.

Följande kan ge en antydning om situationen

Alla ansökarländer har trepartsorgan på nationell nivå. Sammansättningen av dessa varierar. Några har lika många representanter för löntagare, arbetsgivare och regering. Andra har färre från regeringen och bara två, bland annat Tjeckien, har fler representanter från regeringen än från parterna. I de flesta länderna har löntagare och arbetsgivare lika många representanter, men i ungefär en tredjedel har arbetsgivarna fler.

I hälften av länderna leds trepartsorganet av en minister. I de andra roterar ordförandeskapet. De permanenta sekretariaten är i regel mycket små, ofta mindre än fyra personer. Som jämförelse kan nämnas att EUs Ekonomiska och Sociala Kommitté har ett permanent sekretariat på cirka 130 personer.

I en majoritet av länderna är det trepartsorganet självt, eller dess presidium, som bestämmer dagordningen. I några är det ordföranden, ibland tillsammans med de vice ordförandena. Vanligast är att församlingen träffas fem gånger per år, i två länder sker det mera sällan. Kvinnorna är i regel underrepresenterade och det förekommer sällan att andra grupper ur det civila samhället är representerade. För alla gäller att trepartsorganets roll enbart är konsultativ och rådgivande.

En slutsats man kan dra av denna högst summariska genomgång är att minimikraven trots allt är uppfyllda. Man har gjort det man är tvungen att göra för att accepteras av grannen, varken mer eller mindre.

Politiken avgörande

Men ytterst handlar det inte om formella strukturer utan på förmågan att föra konstruktiva diskussioner där man respekterar varandras olika roller och intressen. Avgörande är självfallet också hur diskussionerna och besluten sedan följs upp av det politiska systemet.

Det krävs en insikt bland politikerna om att reformer som bygger på social dialog är mer anpassade till verkligheten och har större legitimitet, och där-

för blir effektivare, än reformer beslutade isolerat från den sociala verkligheten. Den insikten finns, om än i varierad omfattning, i de flesta länder i västra Europa och definitivt i EU. Man kan påstå att den är både ett resultat av, och en del av, demokratin.

I den bästa av världar blir den europeiska sociala dialogen den stimulans som gör att denna insikt blir en del av det politiska tänkandet även i östra Europa. Medlemskapet i EU kan i bästa fall ge en antydning om hur samhällsbygget mellan kommunistisk diktatur och rå marknadsekonomi kan se ut. Fortfarande i den bästa av världar kommer också den nationella lagstiftningen på arbetsmarknaden att få en inriktning mot kollektiva rättigheter, där starka parter och kollektivavtal spelar en dominerande roll.

Skulle det bli så kommer utvidgningen att leda till vinster för alla. Den europeiska modellen blir starkare både i det gamla och det nya EU. Därmed borde också svaret på frågan vilken global samhällsmodell som är den mest framgångsrika vara givet.



Världen är ständigt satt i förändring. nya utvecklingsmöjligheter och hinder uppstår, och vårt behov av att förstå och tolka dem är stort.

Du håller i en småskrift, i en serie om fem, som handlar om viktiga tema i LOs omvärld. Texten är författad av en fristående skribent som fått i uppdrag att självständigt problematisera ett tema.

Småskrifterna behandlar skilda frågor, men alla har anknytning till de arenor som fackföreningsrörelsen agerar på.

De uppfattningar och slutsatser som uttrycks i småskrifterna är inte LOs, utan författarnas egna.

Skrifterna har tagits fram i i samband med arbetet med underlagsrapporten *Jämlikhet – ett vägskäl och vägval* till LO-kongressen 2004, och publiceras som en del av det projektet.

Det nya EU, facket och framtiden är skriven av Leif Hägg.



Leif Hägg är numera frilansskribent men har i över 20 år arbetat på LO med internationella frågor.