

De nordiske arbeidslivspartene i EU: Europeisering, påvirkning og forsvar av de nasjonale avtaleregimene

Av Jon Erik Dølvik

kommer i

Kerstin Ahlberg red. 2005:

Tio år med EU: Effekter på svensk arbetsrätt och arbetsmarknad,
Arbetslivsinstitutet, Stockholm

1. Innledning

De faglige landsorganisasjonene i Norden spilte en viktig rolle i striden om dannelsen av ETUC i begynnelsen av 1970-årene, da England, Irland, Danmark og Norge hadde søkt om EF-medlemskap. Siden den gang har deres holdning til europeisk integrasjon vært betinget positiv, men preget av tvisyn og strid i medlemsorganisasjonene. De nordiske arbeidsgiverorganisasjonene har siden opptaket i UNICE i begynnelsen av 70-årene vært mer entusiastiske til markedsliberaliseringen i EF/EU, men også de har vært ambivalente til den overnasjonale politiske dimensjonen ved EU-samarbeidet. Selv om et hovedmål for partenes europeiske strategier, spesielt på arbeidstakersiden, har vært å verne nasjonale reguleringstradisjoner, har innvevingen i EUs arbeidslivspolitik og sosiale dialog bidratt til en viss europeisering av de nordiske arbeidslivsregimene. På arbeidstakersiden har dette også ført til økt nordisk samarbeid for å vinne innflytelse på europeisk plan.

I en artikkel med tittelen ”The Nordic model never existed, but does it have a future?” hevdet sosiologen Lars Mjøset¹ at likhetene med andre europeiske land og forskjellene innen Norden gjorde det misvisende å snakke om en distinkt nordisk samfunnsmodell. Samtidig reiste han spørsmålet om EU-integrasjonen ville føre til framvekst av et tydeligere nordisk verdi - og handlingsfellesskap. For aktørene i arbeidslivet, spesielt på arbeidstakersiden, kan dette spørsmålet langt på vei besvares positivt. Med enkelte forbehold på arbeidsgiversiden (se Rudberg i denne boka), har de siste femten års nordiske deltakelse i EU-integrasjonen bidratt til å styrke bevisstheten og viljen til å ta vare på kvalitetene ved de nordiske arbeidslivsregimene. Deltakelsen har også gitt aktørene nye redskap og arenaer til å motvirke internasjonal regimekonkurranse og sikre de nordiske erfaringene et bredere og mer virkningsfullt politisk nedslagsfelt. Kombinert med økt ytre konkurransepress har disse faktorene medvirket til fornyelse og konsolidering av regulerings - og avtalemønstrene i Norden, samtidig som variasjonen i de nordiske landenes tilknytningsformer til EU har blitt større.

Ironien i denne konklusjonen ligger i at de nordiske partenes økte engasjement på europeisk plan i betydelig grad har vært drevet av frykt for uønsket EU-harmonisering, samtidig som de i denne forsvarskampen har utviklet kunnskap, argumentasjon og strategier som har bragt det nordiske idé-fellesskapet på offensiven i Europa. Ti år etter at de fleste skeptikere spådde de nordiske arbeidslivs- og velferdsregimene en dystre skjebne i EUs indre marked, troner de

¹ Mjøset, L. (1992): ‘The Nordic Model Never Existed, But Does It Have a Future?’ *Scandinavian Studies* 64: 4.

nordiske landene i toppen av EUs rankinger over vekst, sysselsetting og fordeling.²

I hvilken grad dette har skjedd på grunn av eller på tross av EUs politikk kan man strides om. Men mye tyder på at inntreden i EUs indre marked under de nordiske krisene fra slutten av 80-tallet tjente som en ekstern katalysator, som bidro aktivt til de politisk-økonomiske snuoperasjonene og konsolideringen av velferdsstatene i Norden i 1990-årene.³ Med en omskrivning av Milwards tese om EU som ”the European rescue of the nation-state”,⁴ kan man spissformulert hevde at EU-tilpasningen kom partene i de nordiske arbeidslivsregimene til politisk unnsetning i en fase hvor de holdt på å falle fra hverandre i krise og innbyrdes konflikt.

Under presset fra økt global konkurranse, europeisk integrasjon og svingende konjunkturer, er den relativt gunstige sysselsettingsutvikling i Norden det siste tiåret betinget av smertefulle tiltak og kompromiss mellom parter og myndigheter om håndteringen av omstillingene i arbeidslivet og velferdsstaten. Delvis som følge av vekselspillet mellom nasjonal krisehåndtering og EU-tilpasning, er den europeiske integrasjonen fortsatt omstridt i mange av de nordiske arbeidslivsorganisasjonene – spesielt i fagbevegelsen. I Sverige tok således de største arbeidstakerorganisasjonene (LO og TCO) – i motsetning til SACO – verken standpunkt til medlemskap i EU (1994) eller EMU (2003). Mens arbeidsgiverorganisasjonene stort sett har fulgt regjeringenes linje, har fagforbund i ulike bransjer og yrker kjempet på hver sin side i de nordiske folkeavstemmingene om EU og EMU. Og selv om EU-arbeidet er ferd med å bli en del av organisasjonenes hverdagspolitikk, finner man uavhengig av EU-standpunkt en utbredt Janusholdning til det europeiske samarbeidet, med vakling mellom forsvarskamp, pragmatisk tilpasning og misjoneringsiver.

I lys av de nordiske partenes relative suksess i nasjonal og europeisk sammenheng det siste tiåret, illustrerer denne ambivalensen hvilke kollektive identitetsutfordringer den europeiske integrasjonen reiser for organisasjoner med historisk forankring i nasjonale institusjoner, normer og handlingsfelleskap. Med østutvidelsens omdanning av EU fra en ’rikmanns-klubb’ til en arena for velferdsutjamning og ’globalisering på ett kontinent’, vil spenningene mellom nasjonal identitet, europeisk politikk og grenseoverkridende solidaritet trolig bli et enda viktigere omdreiningspunkt i partenes strategiutvikling i årene framover.

Med fokus på arbeidstakernes hovedorganisasjoner i Skandinavia vil jeg i resten av denne artikkelen først belyse noen historiske hovedlinjer og forutsetn-

² Kok, W. (2004): *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*. Report from a High Level Group (<http://europa.eu.int>)

³ *The Economist* (2003): ‘A midsummer night’s dream’, June 12th 2003; Dølvik, J.E. og J. Vartiainen (2002): *Globalisering og europeisk integrasjon – utfordringer for kollektivavtalene og lønnsdannelsen i de nordiske land*, Stockholm: Saltsa Report 7: 2002.

⁴ Milward, A.S. (1992): *The European Rescue of the Nation-State*, London: Routledge.

inger for de nordiske aktørenes deltakelse på europeisk plan. Deretter vil jeg se nærmere på deres rolle i noen strategiske stridsspørsmål under oppbyggingen av det europeiske arbeidslivsregimet og EU-integrasjonen siden 1995. Ved siden av å trekke enkelte foreløpige konklusjoner, vil jeg til slutt peke på noen sentrale utfordringer de nordiske partene kan stå overfor de kommende år.

2. Bakgrunn og historiske skillelinjer

Utviklingen av fagforeninger, arbeidsgiverorganisering og kollektivavtaler som grunnpillarer i nordisk arbeidslivsregulering, hadde sitt utspring det 19. århundrets industrialisering og borgerlig-demokratiske revolusjoner i Europa. Vandrende fagfolk og pionerer bragte med seg ideer og erfaringer fra den framvoksende arbeiderbevegelsen på kontinentet. Noen tok også del i de Skandinaviske Arbeiderkongressene i 1880-90-årene, hvor man drøftet ideer om felles nordiske fagforbund.

Ulikt vekselspill mellom nasjonsbygging, industrialisering, store arbeidskonflikter og innføring av stemmerett for den voksende arbeiderklassen, bidro til oppbygging av svært forskjellige institusjoner for å regulere striden mellom arbeidslivets parter i de nordiske landene.⁵ Det danske Septemberforliget i 1899 la grunnen for et avtalebasert reguleringssystem med minimal lovgivning,⁶ men en sterk offentlig meklingsmann. I de andre landene, hvor Saltsjøbadavtalen i Sverige først ble inngått i 1938 og den første norske Hovedavtalen i 1935, ble avtaleverket innrammet av mer omfattende arbeidervernlovgivning. I Finland bidro borgerkrigene og de ideologiske frontene i arbeiderbevegelsen til at et samlet forhandlingssystem først så dagens lys på 70-tallet.⁷

Med unntak for Sverige, hvor partenes tradisjon for selvregulering har stått sterkt, har staten spilt en sentral rolle i forhandlingssystemene. Som på kontinentet, har Finland og Island også tradisjon for å erklære landsdekkende tariffavtaler for allmenngyldige (*erga omnes*), en praksis partene i Danmark, Sverige og Norge oppfattet som helt uforenlig med 'nordiske tradisjoner' da de først ble kjent med den i EU-sammenheng. I 2004 har Norge likevel allmenngjort sine første tariffavtaler i kjølvannet av EU-utvidelsen, og danskene har innført følge-lovgivning med *erga omnes*-effekt for å implementere europeiske direktiv og

⁵ Fulcher, J. (1988): 'On the explanation of industrial relations diversity: Labour movements, employers and the state in Britain and Sweden', *British Journal of Industrial Relations*, 26:2 246-74; Stokke, T. Aa.(2000): 'Arbeidsmarkedets "grunnlover" i Norge og Sverige: Likheter og forskjeller med Septemberforliget', i Ibsen, H. og S. Scheuer (red): *Septemberforliget og det 21. århundrede*. København: Jurist - og Økonomforbundets Forlag.

⁶ Due, J. og J. S. Madsen (1996): *Forligsmagerne*. Jurist-og Økonomforbundets Forlag.

⁷ Lilja, K (1992): 'Finland: No Longer the Nordic Exception' in Ferner, A. & R. Hyman (eds.) *Industrial Relations in the New Europe*, Oxford: Basil Blackwell.

avtaler.⁸ Når det kommer til stykket er altså verken ideene om kjernen i de nordiske modellene eller praksis så ensartete eller statiske som partene ut fra sitt nasjonale ståsted ofte kan gi inntrykk av.

Etter at grunntrekkene i de nasjonale avtalesystemene tok form under den første fasen av markedsliberal globalisering 1870-1914, spilte arbeidsgiverne i de små, åpne nordiske økonomiene en viktig rolle i sentraliseringen av forhandlings-systemene utover i det 20. århundret. Partene i den voksende eksportindustrien og staten hadde felles interesser i å sikre at lønnsveksten i de skjermete sektorene ble tilpasset prisveksten og konkurranseevnen i industrien. Sentral koordinering, kollektive begrensninger i konfliktretten (kun ved re-forhandling av avtaler) og lokalt produktivitetssamarbeid ble følgelig viktige elementer i de nasjonale strategiene for å hevde seg i den svingende verdensøkonomien. Globalisering er altså ingen ny utfordring for de nordiske partene. Tvert om kan de korporatistiske arbeids- og velferdsregimene i Norden og andre små nord-europeiske land sees som resultat av historiske klasse-kompromiss som nettopp var innrettet mot å høste gevinstene og fordele byrdene ved den internasjonale handels- og markeds-integrasjonen.⁹

De nordiske framgangene i det indre markedet siden 1994 tyder på at slike strategier fortsatt kan være effektive, men de 'post-industrielle' endringene i arbeidslivets struktur og organisasjonsforhold har skapt usikkerhet om grunnlaget for å videreføre denne kursen. Spissformulert har den konkurranseorienterte, solidariske lønnspolitikken innebåret en 'skvising' av den voksende tjenesteytende middelklassen, som i synkende grad synes villig til å godta industrialliansens hegemoni.¹⁰ Dette kommer også til uttrykk i spørsmål knyttet til EU. Mens partene i nordisk eksportindustri tradisjonelt har vært solide støttespillere for europeisk markedsintegrasjon, har mange fagorganiserte i offentlig og privat tjenesteyting oppfattet EUs politikk som en trussel mot deres interesser og rettigheter.

Etter de historiske forlikene mellom arbeidsmarkedspartene og staten ble de nordiske fagbevegelsene i det 20. århundre stadig mer hegnet inn i, og avhengig av, nasjonalstatens maktstrukturer og territorielt begrensede regulerings-instrumenter. Parolen om at arbeiderklassen var uten fedreland og bare hadde sine lenker å miste, var derfor snudd på hodet da forholdet til EF og EFTA kom på dagsorden fra slutten av 1950-årene og framover. Det samme gjaldt oppfatningene av forholdet mellom økonomi, politikk og stat.

⁸ Andersen, S.K. (2003): 'Danmark: vejen mot en erga omnes model' i Andersen, S.K. (red.) *EU og det nordiske spil om lov og aftale*. Stockholm: Saltsa report No 2:2003.

⁹ Katzenstein, P. J. (1985): *Small States in World Markets*. Ithaca: Cornell University Press.

¹⁰ Barth, E., K. O. Moene, og M. Wallerstein, (2003): *Likhet under press. Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Makt- og Demokratiutredningen, Oslo: Gyldendal Akademisk

I de nordiske fagorganisasjonene ble synet på europeisk integrasjon innfanget i økonomiske begrep som 'fellesmarkedet', 'enhetsmarkedet' og, seinere, 'markedsapakken'. Den faglige interessen handlet således først og fremst om å sikre næringslivet i EFTA-landene adgang til det voksende EF-markedet, mens man var mindre opptatt av samarbeidets politiske dimensjoner. I kontrast til forbundsfellene på kontinentet – som etter to europeiske verdenskriger ønsket et føderalt Europa som politisk bolverk mot nye nasjonal-sosialistiske og fascistiske overgrep mot den europeiske arbeiderklassen – var de nordiske fagorganisasjonene mest opptatt av å hegne om suvereniteten til 'sine' respektive nasjonalstater og avtalesystem. Der fagbevegelsen i de opprinnelige seks EF-landene krevde overnasjonale løsninger for å tøyte medlemslandene, kapitalen og markedskreftenes frie spill, foretrakk de nordiske og britiske forbundene mellomstatlig handelsliberalisering og minst mulig politisk integrasjon innenfor EFTA. Disse historiske skillelinjene kom, i tillegg til Finlands særstilling og Sveriges nøytralitet, til å forme de nordiske partenes holdninger til europeisk samarbeid helt fram til i dag.

3. De nordiske fagbevegelsenes lange marsj fra Efta til EU

3.1 Dannelsen av ETUC og Nordens Faglige Samorganisasjon (NFS)

Etter at arbeidsgiverne i 1958 hadde dannet UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe), ble det på terskelen til 70-tallet tatt initiativ til å slå sammen de faglige samarbeidskomiteene i EF og EFTA. Grunnen var planene om å utvide EF – hvor Storbritannia, Irland, Danmark og Norge banket på døren – og fordype samarbeidet gjennom tollunionen, pengeunionen og et sosialt aksjonsprogram.

Dannelsen av den Europeiske Faglige Samorganisasjonen (European Trade Union Confederation, EFS/ETUC) i 1973 var av flere grunner kontroversiell. Flere av EF-organisasjonene (deriblant tyske DGB) ville danne en EF-rettet struktur, mens organisasjoner fra EFTA, EF-land som Belgia og Italia, og Storbritannia (hvor TUC var sterkt i mot EF) ønsket en bred europeisk paraplyorganisasjon. Samtidig ønsket EF-aktørene å trekk med de kristelig-katolske forbundene, mens det var sterkt motsstridende syn på å ta opp kommunistiske fagorganisasjoner fra Sør-Europa. Begge forslagene møtte kraftig motstand i den Frie Faglige Internasjonale (FFI). ETUC ble derfor etablert som en selvstendig europeisk organisasjon, uavhengig av FFI.¹¹

Nordiske LO-representanter spilte en viktig rolle i disse prosessene.¹² For å vise at de nordiske organisasjonene ikke ville la seg splitte av dansk/norsk EF-

¹¹ Barnouin, B. (1986): *The European Labour Movement and European Integration*. London: Frances Pinter.

¹² Sandegren, K. (2001): *Etableringen av Euro-LO – norsk LOs rolle*. Upublisert manus, Oslo.

medlemskap og for å vinne innflytelse i EFS, hadde de i 1972 dannet NFS. Den danske LO-formannen, Thomas Nielsen, brukte EF-medlemskapet til å presse fram en bred europeisk sammenslutning, hvor det også var plass til aktører fra andre nordiske land og EFTA. Uten en bred ETUC-løsning ville heller ikke danskene delta, gjorde Nielsen klart. Så fikk sosial-demokratene fra Norden heller godta noen katolikker og kommunister på kjøpet i ETUC.

Selv om den brede løsningen vant, var denne striden et varsel om hvilke motsetninger de nordiske aktørene skulle slite med i de etterfølgende tiårene. I tillegg til å markere sin nordiske tilknytning og lojalitet til nasjonale fellesskap, signaliserte de sin preferanse for bredt mellomstatlig samarbeid. Samtidig illustrerte saken hvordan nordiske representanter i EF kan sette 'foten i dørsprekken' til fordel for aktører som står utenfor. Etter at Norge stemte nei i 1972, fikk danskene en innflytelsesrik monopolrolle som nordisk talerør og kontrollør av informasjonsflyten fra EF. Deres større interesse for fleskepriser enn politiske visjoner bidro til å forsterke den økonomistiske holdningen til Europa hos partene i nordisk arbeidsliv. Og da EF-samarbeidet gikk i stå med den økonomiske stagnasjonen, oljepris-sjokket og Thatchers inntog i europeisk politikk i 70-årene, svant interessen inntil den nye presidenten i EF-Kommisjonen, Jacques Delors, midt i 80-årene lanserte planene om et 'indre marked' innen 1992.

3.2 Via Stockholm og Berlin-murens fall til Maastricht¹³

Milano-kongressen til ETUC i 1985 innledet en lang snuoperasjon i de nordiske fagbevegelsenes Europa-politikk. Etter ti år med økonomisk og politisk stagnasjon i EF, kollaps for det franske forsøket på 'keynesianisme i ett land', og kraftige nyliberale vinder fra Atlanteren, ønsket Delors å få fart på det europeiske samarbeidet ved økt markedsintegrasjon og fri flyt av kapital, varer, tjenester og arbeidskraft. Ideene fikk lunken mottakelse i europeisk fagbevegelse, men Delors' vyer om å styrke den sosiale dialogen og skape et felles 'L'Espace Sociale Européenne' trakk ETUC ombord.

Det ble fort klart at EFTA-landenes bilaterale handelsavtaler ikke var egnet til å regulere forholdet til det nye 'enhetsmarkedet' i EF. I 1988 inviterte Delors EFTA-landene til å delta i et felles Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde (EØS), som skulle inkludere hele det 'indre markeds-regimet'. Selv om dansk fagbevegelse anbefalte et 'Nej til markedspakken', ble EØS-sporet retningsgivende for de øvrige nordiske fagbevegelsenes ferd mot Brussel.

Sporskiftet ble innledet på ETUC-kongressen i Stockholm 1988. I en periode med kriser og høyrebølge i de nordiske land, presenterte Delors der for første gang sine visjoner om et integrert, sosialt Europa for et stort og lydhørt faglig

¹³ Dette og etterfølgende avsnitt bygger på Dølvik (1997): *Redrawing boundaries of solidarity? ETUC, social dialogue and the europeanisation of trade unions in the 1990s*, Doctoral dissertation, Oslo: ARENA/Fafo

publikum i Norden. Samme år snudde britiske TUC, som var en nær nordisk alliert, fra innbitt EF-motstand til sterk euro-entusiasme. Fagorganisasjonene fra de nye medlemslandene Portugal, Spania og Hellas så tilsvarende EF som en garantist for demokrati og utvikling, etter tiår med diktatur og fascisme. Og året etter banet Berlin-murens fall vei for gjenforening av Tyskland og ønsker om EF-medlemskap fra en rekke tidligere Comecon-land i Øst. Europa var i rask endring, med EF som et stadig tydeligere politisk grativasjons-sentrum.

På det arbeidslivspolitiske feltet stengte kravet til enstemmighet og Englands veto-politikk for fortgang i utviklingen av den sosiale dimensjonen, men i sosialdialogen diskuterte partene ideer om europeisk avtaleregulering og det Sosiale Charteret og Aksjonsprogrammet fra 1989 trakk opp linjene for et mer dynamisk sosialt Europa. Som kandidatmedlemmer i EØS hvor EF's regelverk skulle gjøres gjeldende, befant de nordiske partene seg plutselig i en ny og mer likeverdig rolle hvor spørsmålet om virkningene av EF's direktiver i de nordiske reguleringsregimene og mulighetene til å påvirke EF's politikk rykket i forgrunnen. Både i ETUC og UNICE foregikk kontroversielle prosesser for å ruste opp de europeiske organisasjonsleddene til å innta nye forhandlingsroller på europeisk plan. Etter at ETUC siden 70-tallets sosialpolitiske stagnasjon hadde slumret hen som et unnselig lobbykontor i Brussel, gikk en allianse av føderalistiske og latinske krefter i bresjen for en radikal perestrojka-prosess som på kongressen i Luxemburg i mai 1991 skulle kunne ut i nye statutter, forhandlingsmandat, skifte av ledelse, integrering av de europeiske industriføderasjonene, og utforming av et vidtgående program for fordypet faglig integrasjon og samarbeid. De nordiske representantene følte seg temmelig overkjørt og stemte delvis avholdende og imot, blant annet når det gjaldt opptak av industriføderasjonene som fullverdige medlemmer i ETUC.

På hjemmebane slet de nordiske arbeidslivspartene med inflasjon, budsjettunderskudd, vakkende banker, fallende produksjon, og stigende arbeidsledighet etter at 80-tallets kreditt-bobler hadde sprukket. Finland gikk inn i den dypeste depresjonen i noe vestlig land siden 30-tallet med over 20 prosent ledighet. Og da kapitalen strømmet ut av Sverige og kroneverdien kom i fritt fall i 1990, meldte den svenske regjeringen i panikk at den ville søke om EF-medlemskap.¹⁴ I årene etter fulgte Finland, Norge, Island og EFTA-kollega Østerrike etter, og konfronterte de nordiske fagbevegelsene med helt nye og ukjente problemstillinger i sitt europeiske arbeid. I EF var forhandlingene om en ny traktat i gang, der ikke bare partenes rolle i arbeidslivspolitikken, men også felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, økonomisk og monetær union (ØMU), innenriks- og asylpolitikk og en rekke andre brennbare tema skulle i støpeskjeen fram mot Maastricht-konferansen høsten 1991.

¹⁴ Både Sverige, Finland og Østerrikes søknad ble først mulig da Muren falt og landenes nøytralitetspolitikk ikke lenger var noen hindring for deltakelse i EF.

Fra en rolle som avslappede backbenchere og tilskuere til EF-organisasjonenes dominans i ETUC og UNICE, ble de nordiske aktørene kastet ut i en faglig og politisk smeltedigel hvor det økonomiske og politiske Europakartet skulle tegnes om og deres egne roller redefineres. Som observatør med en pult i kjelleren på det Europeiske fagforeningsinstituttet ETUI, kunne jeg følge hvordan disse utfordringene fylte de nordiske aktørene med skrekkblandet fascinasjon og usikkerhet. 'Der var gang i tingene', som danskene sa, men mye stod på spill – både i Europa og hjemme – og konsekvensene av å trå feil var store og ukjente.

3.3 Oktoberforliket, Sosialprotokollen og den nordiske fløy

31. oktober 1991 inngikk de europeiske paraply-organisasjonene ETUC, CEEP og UNICE overraskende en avtale som skulle vise seg å få avgjørende betydning for traktatkonferansen i Maastricht og den videre utviklingen av EUs arbeidslivspolitik. ¹⁵ Avtalen var et 'last minute'-utfall av nesten et års forhandlinger iscenesatt av Kommisjonen, hvor formålet dels var å meisle ut de sosiale partenes rolle i et nytt europeisk lov- og avtaleregime, dels å styrke det politiske presset på britene i dragkampen om reformer i EF's traktatgrunnlag på arbeidslivsfeltet. ¹⁶ Avtalen ble nesten ordrett innarbeidet i et vedlegg til Sosialprotokollen fra Maastricht, hvor britene ble innvilget 'opt-out', mens de andre medlemslandene ble enige om å ta i bruk kvalifiserte flertallsvedtak i saker angående arbeidsvilkår og flere andre tema.

Mest nyskapende var likevel bestemmelsene i nåværende artikkel 138 som gav partene rett til å forhandle fram europeiske avtaler som kunne erstatte direktivforslag fra Kommisjonen og, om partene så ønsket, få lovbindende kraft i EU/EØS gjennom beslutning i EUs Råd. Oktoberavtalen åpnet videre for at europeiske direktiv og avtaler kunne gjennomføres avtaleveien nasjonalt, dersom partene så ønsket og staten kunne garantere at alle arbeidstakere ble omfattet av rettighetene i reguleringen. I tillegg til å konstituere et unikt europeisk regime hvor partene ble tildelt en kvasi-lovgivende funksjon på overnasjonalt nivå, fikk disse bestemmelsene stor og langvarig innvirkning på striden om EF-medlemskap, Maastrichtavtalen og europeisk arbeidslivsregulering blant arbeidsmarkedspartene i Norden. ¹⁷

¹⁵ Dølvik, J.E. (1992): *Lov eller avtale? Fagbevegelsen, den sosiale dimensjon og kollektive forhandlinger i Europa*. Oslo: Fafo-paper; Strøby Jensen, C. (1998): *Arbejdsmarked og Europeisk Integration. En sociologisk analyse av den europeiske models etablering i EU*. København: Jurist - og Økonomforbundets Forlag.

¹⁶ Ross, G. (1995): *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge: Polity Press.

¹⁷ Strøby Jensen, C. (1998): *Arbejdsmarked og Europeisk Integration. En sociologisk analyse av den europeiske models etablering i EU*. København: Jurist - og Økonomforbundets Forlag; Andersen, S.K. (red.) *EU og det nordiske spil om lov og aftale*. Stockholm: Saltsa report No 2:2003.

31.oktoberavtalen og Sosialprotokollen gav opphav til svært motsetningsfylte tolkninger blant de nordiske og europeiske partene. Mange av de nordiske organisasjonene var ukjente med forhandlingene i den engere gruppen representanter fra ETUC, CEEP og UNICE, og bestred derfor avtalens organisatoriske legitimitet. Både kvalifiserte flertallsvedtak og ideen om europeiske avtaler var omstridt blant de nordiske aktørene, mens muligheten til avtaleregulering framstod som mindre truende for de nordiske systemene enn lovgivning per direktiv fra Brussel.¹⁸ I tillegg kom den britiske 'opt-out', som kunne legitimere fortsatt 'sosial dumping' fra engelsk side og undergrave viljen til å styrke arbeidstakerrettighetene blant aktørene fra de øvrige medlemslandene. Selv om Sosialprotokollen utløste en rekke juridiske og politiske dragkamper på europeisk plan her,¹⁹ ble den i praksis retningsgivende for de sosiale partenes rolle på europeisk plan. Dette ble kodifisert i Amsterdamtraktaten i 1997, da også britene sluttet seg til avtalen.

Tvetydige nordiske reaksjoner

I de nordiske fagbevegelsene førte dragkampen om europeiske avtaler utover i 90-årene til en bratt læringskurve og nye strategier når det gjaldt påvirkning, alliansebygging og arbeidslivsregulering i EU. For å avklare rammene og strategien for europeiske forhandlinger etter Maastricht, organiserte ETUC vinteren i 1992 en arbeidsgruppe²⁰ og deretter en stor konferanse i Luxemburg. Der gjorde generalsekretæren i UNICE, Z.Tyszkiewicz, det helt klart at arbeidsgivernes mål for europeiske forhandlinger var å unngå stivbeinte direktiver fra Kommisjonen.²¹ Det hensynet var ikke fremmed for de nordiske fagorganisasjonene, men samtidig var de i lys av oktoberavtalen bekymret for hva de integrasjonsivrige kreftene i ETUC-sekretariatet kunne signere for å befeste sin posisjon.

Den første nordiske talsmannen var Bent Nilsen fra dansk LO, som stod foran en opphetet folkeavstemning om Maastrichtavtalen uken etter, hvor Nei-siden hadde gjort forsvaret av de danske kollektivavtalene til en fanesak. Han slo dermed like godt fast at den nordiske fløyen ikke hadde noen tiltro til europeiske avtaler med UNICE og foretrakk arbeidsrettslige direktiver på europeisk plan. Det ville også sikre bedre etterlevelse i land med svake fagbevegelser, samtidig

¹⁸ Dølvik, J.E.(1993): *Nordisk trade unions and the social dimensjon of European integration: Towards europeanisation or renationalisation of trade union strategies?* Fafo-paper.

¹⁹ Falkner, G. (1998): *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*. London: Routledge.

²⁰ Her fikk bl.a. ombudsmannen i LO-S's internationale avdeling, Bo Rønngren, sin første innføring i det kompliserte spektret av ideer, mål og organisatoriske prinsipper som lå til grunn for de ulike nasjonale aktørenes holdning til europeiske kollektivavtaler.

²¹ Tyszkiewicz, Z. (1992): *The Social Chapter of the Maastricht Treaty. The Point of View of European Employers*. Brussels: UNICE.

som direktiver i tråd med Maastrichtavtalen og den nordiske modell kunne gjennomføres avtaleveien hjemme. Innlegget var nok mere myntet på oppløpet i den danske folkeavstemmingen, enn på å styrke den nordiske innflytelsen i europeisk fagbevegelse. En av hovedgrunnene til at dansk LO støttet ja-siden i 1992, etter motstanden mot 'markedspakken' i 1986, var Sosialprotokollens åpning for å gjennomføre direktiv avtaleveien.²² Men 'Holger og konen' sa med knapt flertall likevel 'nej til unionen' og bidro – på tross av Edinburgh-avtalen og de danske forbehold i 1993 – dermed til en kraftig styrking av nei-siden i de andre nordiske fagbevegelsene.

Ryggmargsrefleksene våren 1992 uttrykte kvintessensen i den danske fagbevegelsens holdning til europeisk samarbeid på den tiden; ivareta næringsinteressene, vetoretten og forsvaret av den nasjonale avtalemодellen. Ut fra danskenes fartstid i EF ble deres ideologiske allergi mot lovgivning i arbeidslivet²³ generalisert til en felles nordisk frykt for at de nasjonale modellene – som utenom Danmark vitterlig ikke var fri for lovregulering – skulle undermineres av europeiske direktiver. I dette skrekkszenariet framstod lov-implementering av EU-direktiv ikke bare som en kilde til uønsket individualisering, rettsliggjøring og nivellering av rettigheter; man fryktet det ville uthule incentivene til fagorganisering og bidra til en alvorlig svekkelse av partenes makt og selvstendighet i forhold til staten og det politiske system.

Krav om garantier for at nasjonal avtaleimplementering av EU-reguleringer var akseptabelt kom dermed til å stå sentralt både i striden om de danske forbehold i 1993 og i debatten om svensk EU-medlemskap.²⁴ Kommisjonær Flynn bekreftet i brev til de danske partene i 1993 en slik forståelse. Og da svenskene også fikk hengt ved en tilleggsprotokoll og en egen erklæring i sin medlemskapsavtale som konfirmerte EUs politiske aksept for en slik tolkning, antok man at saken var avklart. Dette temaet skulle likevel prege de nordiske partenes debatt om europeisk arbeidslivsregulering hele det følgende tiåret, blant annet knyttet til striden om en europeisk arbeidsrettslig tvisteinstans og sikring av grunnleggende sivile og organisasjonsmessige rettigheter i EUs grunnlov etter årtusenskiftet.

Kompromiss mellom latinsk idealisme og nord-europeisk pragmatisme i ETUC

Konferansen om europeiske forhandlinger i 1992 ble starten på en avgjørende strid om mål, strategi og organisatorisk integrasjon i ETUC, hvor de nordiske

²² Due, J., J. S. Madsen og N. Lubanski (2000): 'Nordic Labour relations: Between National Autonomy and EU Integration', s.149-177 i Hoffman, R. et al. (eds.): *Transnational Industrial Relations in Europe*, Düsseldorf : Hans-Böckler-Stiftung.

²³ Knudsen, H. (2001): *Kamp mod vindmøller? EU's reguleringer af arbejdsrelationer – og Danmark*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut 2001/3.

²⁴ Se Bruun og Malmberg, i denne boken, og Ahlberg og Bruun (1996): *Kollektivavtal i EU. Om allmängiltiga avtal och social dumping*, Stockholm: Juristförlaget Skriftserien No 52.

aktørene engasjerte seg langt sterkere enn tidligere. Mens 1991-Kongressen, 31.oktoberavtalen og Maastricht symboliserte et strategisk gjennomslag for en føderalistisk allianse av sør-europeiske, kristelig-katolske og en del kontinentale organisasjoner, førte striden om oppfølging av vedtakene til realitetsorientering og et maktpolitisk skift i nord-europeisk retning. En koalisjon hvor tyske, nordiske og delvis britiske krefter var toneangivende, trakk i bremsespakene, og beredte grunnen for et kompromiss i 1993 som betød at de nasjonale medlemsorganisasjonene gjenvant kontrollen med styrespakene i ETUC.

Nasjonale kollektivforhandlinger skulle fortsatt være hjørnesteinen i fagbevegelsens arbeid, komplementert av europeisk koordinering av nasjonale forhandlinger. Tyskerne la i tråd med sin tradisjon hovedvekt på sektornivåets betydning, men de nordiske argumentene for hovedorganisasjonenes ledende rolle i ETUC vant gjenklang hos mange latinske og britiske aktører. Hvorvidt europeiske minimumsreguleringer best kunne oppnås gjennom politiske kanaler (lovgivning) eller rammeavtaler med UNICE/CEEP – og om slike burde gis allmengyldig virkning ved Rådsbeslutning, såkalt forhandlet lovgivning – ble definert som et pragmatisk spørsmål.

Ved siden av å tøyse ETUC-sekretariatets forhandlingsiver, demonstrerte striden behovet for bedre demokratisk forankring av mandat, beslutningsstruktur, gjennomføring og godkjenning av resultatene av europeiske forhandlinger. Selv om de nordlige tilhengerne av mellomstatlige samarbeidsformer i ETUC vant gehør, bidro de institusjonelle nyskapningene, partenes nye rolle, og det sterkere overnasjonale innslaget i EU etter Maastricht, til at mere stod på spill. Samarbeidet i ETUC ble derfor mer forpliktende. For de nordiske aktørene innebar disse dragkampene en bevisstgjørings- og læringsprosess, som førte til at de ble tilhengere av europeiske rammeavtaler og forhandlet lovgivning.²⁵ Ikke bare appellerte arbeidet med å utforme et nytt europeisk nivå for avtaler og partssamarbeid til de nordiske aktørenes forhandlingsinstinkter, de vant tillit, kompetanse og allierte som skulle komme godt med når strategiene skulle settes ut i livet.

Mislykte forhandlinger om europeiske samarbeidsutvalg og nordiske folkeavstemninger

Etter at Maastrichttraktaten trådte i kraft i 1993, ble det nye euro-korporatistiske forhandlingsregimet straks testet ut da Kommisjonen på ny fremmet direktivforslaget om Europeiske Samarbeidsutvalg. Etter at denne fanesaken for ETUC i flere tiår hadde vært blokkert av britene, innledet ETUC og UNICE preforhandlinger som etter en del gi-og-ta en sein fredagskveld munnet ut i en historisk avtaleskisse som fikk seierssigarene til å fyre opp i ETUC-sekretariatet.

²⁵ Dølvik, J.E. (2000): 'Building Regional Structures: ETUC and the European Industry Federations', *Transfer - European Review of Labour and Research* 1/2000.

Dessto større var skuffelsen da det mandag morgen viste seg at de hadde gjort opp regning uten vert. Hjemme i London fikk forhandlerne fra de britiske arbeidsgiverne i CBI huden full, og måtte melde tilbake at de trakk seg fra avtalen. Ettersom UNICE's forretningsorden krevde enstemmighet og dermed gav de britiske 'fodslæberne' vetorett – enda britene ikke var omfattet av Sosialprotokollen – så det europeisk avtaleregimet ut til å strande allerede i første sving. Kommisjonen la straks fram og fikk godkjent et revidert direktivforslag i EUs Råd 22. september 1994 – samme dag som kongressen i norsk LO stemte nei til EU-medlemskap²⁶ – men det kaotiske forhandlingsforløpet bidro til stor bitterhet og økende tvil om partene var skikket til å inngå rettslig bindende arbeidsmarkedsavtaler for hele EU/EØS.

For de nordiske fagbevegelsene, som stod midt i striden om norsk, svensk og finsk EU-medlemskap, kunne det likevel ikke overskygge at ETUC trass i sterk arbeidsgivermotstand hadde klart å presse EU til å lovfeste grenseoverskridende informasjons- og høringsrettigheter i transnasjonale selskaper. Da dette kravet i lang tid hadde vært umulig å oppnå på nordisk og internasjonalt plan, utla ja-siden i fagbevegelsen dette som et historisk gjennombrudd. Nei-siden fokuserte derimot på at de grenseoverskridende minimumsrettighetene i EWC-direktivet var dårligere enn de nasjonale medvirkningsordningene, og kunne bidra til å svekke bedriftsdemokratiet i de nordiske land.

Trass i bred enighet om behovet for sterkere rettigheter, er de fleste nordiske forbundene og tillitsvalgte med erfaring fra EWC-arbeid i dag betinget positive i vurderingen av direktivets resultater.²⁷ Det er ikke noe som tyder på at det har svekket nasjonale ordninger, men innflytelsesmulighetene er avhengige av et godt samspill med konserntillitsvalgte og styrerepresentanter i moderselskapene.

3.4 I spredt orden mot Brussel

I lys av Finlands historie som koloni under Sverige og naboland til Russland/Sovjet, var partene i finsk arbeidsliv sterke tilhengere av EU-medlemskap i 1994, med pengeunion og det hele. Det samme gjaldt de sentrale arbeidsgiverorganisasjonene i Sverige og Norge, mens medlemskapsstriden i disse landene bidro til å forsterke polariseringen i fagbevegelsens holdninger til EU. LO i Norge vedtok med et knapt Kongressflertall i 1994 å anbefale et nei til medlemskap, mens svensk LO og TCO, i likhet med de øvrige norske hovedorganisasjonene, ikke våget å ta stilling for eller imot medlemskap i EU.

²⁶ Hvor følsom EU-saken var i norsk fagbevegelse ble her illustrert ved at EWC-vedtaket i Brussel ikke ble gjort kjent for kongressen av frykt for at det kunne oppfattes som et forsøk på å påvirke debatten – som i stor grad dreide seg om de faglige rettighetene i EU.

²⁷ Blomquist, P. og S. Murhem (red) (2003): *Fackliga strategier för att möta globalisering och regionalisering inom metallindustrin. En jämförande studie av fyra nordiska länder*, Stockholm: Saltsa Report No. 3:2003; Nergaard, K. (2005): *De nordiske fagforbundenes internasjonale arbeid*, Stockholm: Saltsa Report No. x: 2005.

På arbeidsgiversiden var situasjonen enklere. Markedsadgang og like konkurransevilkår stod i fokus, men de politiske sidene ved EU-prosjektet gav blandete følelser også der. Riktignok framstod EU som en drivkraft og garantist for fortsatt markedsliberalisering, men arbeidsgiverne så med skepsis på byråkratiet i Brussel, reguleringsiveren og forsøkene på sentralisert euro-korporatistisk lovregulering i arbeidslivet. På hjemmebane var jo parolen desentralisering og deregulering. En viss 'lip-service' til ideene om et sosialt Europa og forsvar av de nordiske avtaletradisjonene, ble likevel sett som et nødvendig onde for å få fagbevegelsen med på Europa-toget.²⁸ Sosial dialog og fleksible rammeavtaler med ETUC framstod også som en sikkerhetsventil mot uønsket EU-lovgivning. Eller som Sverker Rudberg understreker (i denne boken); når Svensk Näringsliv (SN) i Brussel deltar i korporatistiske organer og forhandlinger – som man bekjemper hjemme – er det ut fra reint pragmatiske motiver. I tillegg til nødvendigheten av å påvirke politikken i EU, anser man ofte europeiske løsninger som bedre, dvs mindre tvingende, enn svenske reguleringer. SN hører altså ikke til dem som ønsker å verne den nasjonale avtalemodellen, snarere tvertimot, i følge Rudberg. Han understreker også at arbeidsgiverne ikke samordner sine synspunkter på nordisk plan, men allierer seg med relevante meningsfeller fra sak til sak.

Når den nye nordiske fløyen møtte opp i EU i januar 1995, var det følgelig med svært forskjellig mandat og medlemsstøtte. Mens arbeidsgiverne og de finske fagorganisasjonene hadde forankring i et bredt flertall, stilte de øvrige fagbevegelsene med vage mål og en kritisk, splittet medlemskare i ryggen. For mange var det uklart hva de skulle kjempe for i Brussel, bortsett fra å forsvare sine nasjonale bastioner ved høyt europeisk press og resolute tacklinger av alle føderale krumspring.²⁹ De var positive til ideen om et mer sosialt EU – ikke minst for å beskytte medlemmene hjemme mot sosial dumping – men de var skeptiske til den politiske overnasjonaliteten dette kunne kreve.

Utsiktene til nordisk samkjøring var også påvirket av at landene hadde fått mer forskjellige tilknytninger til EU enn før, og at graden av EU-integrasjon nærmest var snudd på hodet: Finland var plutselig dypest integrert (full EU-pakke), foran Sverige (EU uten EMU) og Danmark (EU uten EMU og tre andre forbehold), mens EFTA-landene Norge og Island var relegert til politisk tilskuerplass i EØS-svingen. De finske organisasjonene la seg i årene som fulgte på en langt mer integrasjonsvennlig linje enn resten av Norden. Samtidig som Østersjøregionen ble et kraftsenter i utviklingen av EUs nordlige dimensjon, bidro endringene i EU-

²⁸ Strøby Jensen, C. (2000): 'Arbejdsgiverorganisering i Norden – Et komparativt perspektiv: Danmark, Finland, Norge og Sverige', s. 373-414 i Strøby Jensen (red.) *Arbejdsgivere i Norden*. København: Nord 2000:25.

²⁹ Men alle som husker IFKs herjinger i Europacupen på 80-tallet, Preben Elkjærs gjennombruddskraft, Laudrupbrødrenes driblerier, og de danske feriedrengenes ran av EM-pokalen i 1992, vet at nordiske lag kan finne veien til europeiske mål når en minst venter det.

tilknytning til å kaste om på makt-og avhengighetsrelasjonene mellom de nordiske aktørene. Der danskene tidligere hadde hatt monopol på informasjon, fortolkning og politisk tilgang i EF, tok finnene over som de fremste 'insiderne', mens eventuelle svenske aspirasjoner om en lederrolle i den nordiske EU-landgangen fikk et slag for baugen. Og observatørene fra de olje-og fiske-baserte kremmerøkonomiene ved Atlanterhavskysten ble enda mere avhengige av sine nordiske storesøster-organisasjoner for å bli hørt i EU. Ikke til å undres over at interessen og grunnlaget for nordisk samarbeid endret seg kraftig.

Under EØS-og EU-forhandlingene 1988-93 og seinere som kandidat-medlemmer, hadde de nordiske fagbevegelsene samarbeidet tett. NFS-arbeidet ble lagt om for å samordne innsatsen på europeisk plan.³⁰ Samtidig ble bredden i den nordiske ETUC-kontingenten styrket; alle de nordiske centralorganisasjonene for akademikere og tjenestemenn, unntatt de norske, hadde etterhvert blitt med i NFS og i løpet av 1995 ble de tatt opp i ETUC. Med rundt 8 millioner medlemmer utgjorde de nordiske organisasjonene tilsammen nå den tredje største grupperingen i ETUC etter Tyskland og England. Ved siden av å blåse nytt liv i det nordiske samarbeidet, tydet erfaringene fra aspirantperioden på at økt europeisk samarbeid også kunne forbedre relasjonene på hjemmebane. Spørsmålet var om det nordiske fellesskapet ville fortsette etter at de fleste var kommet innenfor EF-porten og blitt likeverdige medlemmer i ETUC.

4. Nordisk medvirkning i utviklingen av et europeisk flernivå-regime for arbeidslivsregulering 1995 – 2005

Etter at over $\frac{3}{4}$ av de nordiske arbeidstakerne ble unionsborgere fra 1.1.1995, er det tre hovedsaker som har preget de sosiale partenes arbeid på europeisk plan:

- 1) Den praktiske oppbyggingen av et europeisk nivå for lov-og avtale-regulering av arbeidstakerrettigheter.
- 2) Kompletteringen av EUs makro-økonomiske regime (ØMU) med den nordisk/svensk-inspirerte sysselsettingsstrategien og fagbevegelsens initiativ til koordinering av lønnsdannelsen.
- 3) EU-utvidelsen og utarbeidingen av en europeisk grunnlovstraktat.

Analysen i dette avsnittet konsentrerer seg om de nordiske faglige hovedorganisasjonenes rolle i forhold til overnevnte punkt (1) og (2).

4.1 Europeiske forhandlinger og nasjonal gjennomføring

Etter EWC-avtalens havari i 1994 hersket det tvil i EU om de sosiale partenes forhandlingsrett – som ikke var populær i EU-parlamentet – ville overleve neste

³⁰ Skulasson, A. og M. Jäskeläinen (1999): 'Regional Cooperation within the Nordic Council of Trade Unions and across the Baltic Sea', *Transfer* 6:1, pp. 78-93.

traktatrevisjon. Partene og Kommisjonen hadde derfor en felles interesse i å redde nyskapningen. Etter at Kommisjonen i 1995 relanserte et direktivforslag om foreldrepermisjon, ble partene i løpet av året raskt enige om en avtale om rett til minimum 3 måneders foreldreledighet som ble omgjort til et Rådsdirektiv. Selv om eksersisen kunne virke rituell, var de nordiske deltakerne positive til utfallet. I tillegg til å gi rettigheter til foreldrepermisjon i flere land hvor dette ikke fantes, hadde forhandlingene overbevist de nordiske aktørene om at de sosiale partnerne var bedre egnet til å løse reguleringsoppgavene på europeisk plan enn Kommisjonen.

For nordisk fagbevegelse var dette viktig for å vise at ETUC kunne vinne fram og være en troverdig aktør på EU-plan. For arbeidsgiverne gjaldt det å unngå rigide direktiv, samt å vinne politisk legitimitet i det europeiske samarbeidet. Men for begge sidene var det vesentlig å finne europeiske løsninger som kunne presenteres som positive og ufarlige for det skeptiske hjemmepublikumet. I de neste årene bidro de nordiske partene således aktivt til nye avtaler om rettigheter for ansatte på deltid og visstid,³¹ som bidro til at den sosiale avtalen fra Maastricht kunne skrives inn i Amsterdamtraktaten i 1997. Sammen med partene i europeisk bygningsindustri spilte nordiske faglige aktører også en viktig rolle i dragkampene som førte fram til Utstasjoneringdirektivet (EC96/71).

I samspill med framgangen for sysselsettingsstrategien framstod dette – spesielt for svensk fagbevegelse – som en knallåpning på EU-medlemskapet. Målene trillet inn på bortebane, men det var fortsatt rusk i lagmaskineriet i ETUC såvel som på nordisk hjemmeplan. Foran ETUC-kongressen i Brussel i 1995 hadde de nordiske aktørene slitt med å få på plass en revisjon av statuttene med henblikk på beslutningsprosedyrer og mandat for europeiske forhandlinger. Selv om prinsippet om kvalifiserte flertallsavgjørelser ble konfirmert – og man dermed formelt sa adjø til tradisjonen med konsensus og vetorett – ble det nordiske kravet om en tydelig 'forhandlingsorden' videresendt til Sekretariatet i ETUC.

Europeiske bransjeføderasjoner vs nasjonale hovedorganisasjoner

Etter de noe uryddige forhandlingene om foreldreledighet, ble spørsmålet om en europeisk forhandlingsorden satt på spissen da bransjeføderasjonen Euro-FIET inviterte sin motpart til forhandlinger om 'implementering' av ETUCs tverr-sektorielle avtale med UNICE og CEEP.

Tyske DGB, med sine sterke industriforbund, støttet de europeiske bransjeføderasjonenes rett til slike implementeringsforhandlinger. De nordiske hovedorganisasjonene, derimot, hadde gått imot å ta opp industriføderasjonene som medlemmer i ETUC og fryktet framvekst av konkurrerende europeiske avtaler.

³¹ Ahlberg, K. (1999): 'The negotiations on fixed-term work', i Vigneau, C. et al (eds) *Fixed-term work in the EU – A European Agreement against discrimination and abuse*. Stockholm: National Institute of Working Life.

Som nordisk frontfigur fikk Bo Rønngren fra svensk LO denne gangen sterk støtte i ETUC-sekretariatet og nasjonale hovedorganisasjoner i Sør-Europa og England, som også fryktet fragmentering på europeisk nivå. Ettersom hovedorganisasjonene i de fleste land hadde avgitt forhandlingsretten til forbundene, var det også av interesse for dem å få kontroll med nasjonale implementeringsforhandlinger.³²

Striden munnet ut i et kompromiss høsten 1996, som klargjorde premissene og ETUC sitt overordnede ansvar for å avgjøre hvilke temaer som er tverr-sektorielle. På den andre siden ble industriføderasjonenes stilling i ETUCs delegasjoner styrket. Den nordiske fløyen i ETUC hadde begynt å bli varm i EU-trøya, og høstet anerkjennelse for sitt bidrag til orden i avtalebøkene.

Nordisk avtale-implementering på vikende front

På hjemmebane gikk derimot tingene ikke helt etter planen. De nordiske aktørene hadde som nevnt argumentert sterkt overfor Kommisjonen for at avtale-implementering av direktiv var viktig for å bevare de nordiske partsmodellene (se Bruun & Malmberg, denne boka). Men når det kom til stykket valgte alle de nordiske landene – unntatt Danmark – stort sett lovgivningssporet, selv for direktiv som sprang ut av europeiske partsavtaler.³³ Mest iøynefallende var kuvendingen til de svenske arbeidsgiverne (SAF/SN), som etter å ha pledert for den svenske avtalemodellen i EU avviste avtaleimplementering hjemme med henvisning til for lav dekningsgrad.³⁴

Dette svekket troverdigheten i den nordiske avtale-retorikken i EU og forhandlingsstyrken til de danske partene som stod fast ved avtalesporet. Utover i 90-årene ble de stadig sterkere utfordret av Kommisjonen, som ved gjennomføringen av arbeidstidsdirektivet viste til studier som indikerte at dekningsgraden for danske avtaler i privat sektor var utilstrekkelig og tilslutt truet med å trekke Danmark for EF-domstolen.

³² Enkelte observatører har således hevdet at hovedorganisasjonenes satsing på europeiske forhandlinger kan sees som en kompensasjonsstrategi for tapt forhandlingsmakt på hjemmebane, se Martin, A. og G. Ross (1999): 'In the Line of Fire: The Europeanization of Labor Representation', pp. 312-368 in Martin & Ross et al., *The Brave New World of European Labor*, New York: Berghahn Books.

³³ Andersen, S.K. (2003): 'EU og det nordiske spil om lov og aftale', i Andersen, S.K. (red.) *EU og det nordiske spil om lov og aftale*. Stockholm: Saltsa report No 2:2003.

³⁴ Norsk LO og NHO hadde bakt EWC-direktivet inn i sin Hovedavtale, men partene erkjente at Stortinget måtte vedta følgelovgivning for å sikre generell dekning. Direktivet om utstasjonering ble i Sverige gjennomført med henvisning til avtalesystemet, men det ble aldri inngått noen særskilt avtale om implementering, jfr. Ahlberg, K. (2003): 'Sverige: Principerna och praktiken', i Andersen, S.K.red., 2003 (op cit).

Sprekkdannelse og samling i den nordiske blokken

På ETUC-kongressen i Helsinki 1999 kjørte de danske organisasjonene et offensivt sololøp for nasjonal avtaleregulering og mot ETUC-flertallets krav om økt bruk av kvalifiserte flertallsvedtak i EUs arbeids- og sosialpolitikk. De fikk kun betinget støtte fra sine nordiske feller, som ønsket fortgang i EUs politikktutvikling og irriterte seg over danskenes enegang.³⁵

Som følge av overgangene til EU og vekst i ETUC-medlemmer østfra mistet Norden også sin øremerkete vise-generalsekretær, og den nordiske blokken i ETUC så ut til å slå sprekker. Ved siden av en viss rivalisering i det nye nordiske EU-laget, var flere av aktørene blitt mindre interessert i nordisk samkjøring og orienterte seg mer mot kontinentale EU-kolleger. Den norske LO-lederen Yngve Hågensen måtte derfor i midten av 90-årene kjempe som en løve for å videreføre NFS-samarbeidet i samme spor som før.³⁶

Men det viste seg snart at solospill sjelden fører fram i EU-sammenheng. Og da et gammelt belgisk forslag om en instans for mekling og tvisteløsning i forbindelse med europeiske avtaler ('europeisk arbeidsrett') kom på EU-agendaen igjen i 2001, slo alarmklokkene på ny i de nordiske LO-borgene. Det gjorde ikke saken bedre at sterke krefter i ETUC krevde at Charteret med grunnleggende rettigheter fra 2000 skulle innarbeides i den nye grunnlovstraktaten. Med sideblikk til Kommisjonens prosess overfor Danmark, var skrekkscenariet at EF-domstolen skulle få myndighet til å dømme i saker som berører nasjonal aksjons- og streikerett, fredsplikt og kollektiv tvisteløsning. I så fall fryktet man at den nordiske tradisjon med å bruke den kollektive fredsplikten i avtaleperioden til å bytte til seg gode avtaler og partsrelasjoner måtte vike for kontinentale arbeidsrettstradisjoner hvor streikeretten er uninnskrenket og individuell.³⁷ EU-charterets henvisning til Europarådets sosialpakt, hvor ekspertkomiteens domspraksis har betonert den negative organisasjonsfriheten og den individuelle streikeretten, dempet heller ikke bekymringene.

De nordiske representantene fikk vansker med å forklare sine kolleger i ETUC hvorfor de var skeptiske til en europeisk arbeidsrett og traktatfesting av grunnleggende faglige rettigheter i forberedelsene av EUs Konvent i 2002 og ETUCs Kongress i Praha 2003.³⁸ De nordiske var også innbyrdes uenige; mens finnene var blitt mer tilbøyelige til å støtte de føderalistiske kreftene i ETUC, var særlig svenskene kritiske til forslagene. Men etter en del tautrekking ble den nordiske fløyen enige om et forslag som til sist vant oppslutning på ETUC

³⁵ Due et al. 2000:164.

³⁶ Hågensen, Yngve (2004): *Gjør din plikt, krev din rett*, Oslo: Aschehoug.

³⁷ Holke, D. (2004): *Svensk arbetsrätt i internationell ekonomi*. Stockholm: LO; NFS (2002): Rapport från NFS's konferens om "Kollektivavtal ur ett EU-perspektiv" 10-11 april 2002, Stockholm: NFS.

³⁸ NFS (2002): Explanation of vote regarding Draft Resolution "ETUC Position on the ICG Negotiations on the Reform of the EU Treaties". Stockholm: NFS.

Kongressen og gjenklang i Konventets traktatforslag: Nøkkelen var formuleringer som støttet ETUCs krav om traktatfesting av grunnleggende faglige rettigheter, samt en europeisk meklingsinstans, under forutsetning at de ikke skulle underlegges EF-domstolens overnasjonale jurisdiksjon. Videre skulle meklingsinstansen utelukkende håndtere saker av europeisk karakter, og ikke gripe inn i spørsmål tilhørende den nasjonale kollektive arbeidsretten. Med andre ord skulle ”grunnleggande arbetstagarrättigheter införas på Europeanivå på et sätt som helt respekterar olika nationella förhandlingssystem”.³⁹

Igjen hadde den integrasjonsskeptiske nordiske fløyen med sitt praktiske grep, rettslige problemorientering og store avtaleerfaring fått innflytelse på avgjørende premisser i ETUCs vedtak. Dette kom også til uttrykk i Kongressens vedtak om at ETUC skal utvikle strategier for at internasjonale faglige rettigheter kan gjennomføres både i kollektive og individuelle system, og at kollektivavtaler skal godtas som metode for å innføre EU-lover nasjonalt. I lys av at Nordens kandidat til det nye ETUC-sekretariatet måtte vike for sør- og øst-europeiske representanter, ble disse seirene feiret som kjærkomne prøv på at de nordiske røstene blir lyttet til når det kommer til strategiske veivalg i ETUC.

Nyskapende dansk reguleringsforlik

Men strid om kongressresolusjoner er noe annet enn kampen om virkeligheten. Etter Kommisjonens trussel om rettssak mot Danmark i EF-domstolen for mangelfull gjennomføring av arbeidstidsdirektivet, kastet vokterne av den ’danske aftalemodell’ i 2002 inn håndkleet og inngikk et smertefullt forlik. LO og DA ble enige om en gjennomføringsavtale som tjente som mal for øvrige overenskomst-områder, samt statlig følgelovgivning på områder uten overenskomst.⁴⁰

Denne avtalebaserte ’*erga omnes*’-modellen var en nyskapning som var i samsvar med de danske partenes tolkning av nærhets-prinsippets ”2.ordensbetingelse”, nemlig at avtaler skal ha forrang for lovgivning. Dertil styrket forliket rettighetene for en betydelig andel arbeidstakere uten overenskomst. En liknende mekanisme ble anvendt for avtaledirektivene om deltids-og visstidsansatte (se Bruun og Malmberg, denne boka), og har dermed bidratt til å gi hovedorganisasjonene tilbake en viss forhandlingsrolle i Danmark.

For utenforstående observatører er det vanskelig å se at dette har innebåret noen vesentlig svekkelse av den danske modell.⁴¹ I tillegg til at Island og Finland som nevnt lenge har praktisert allmenngjøring, har også fagbevegelsen i Norge i

³⁹ LO (2004): *Riktlinjer för internationellt fackligt arbete*. Stockholm: LO.s.16.

⁴⁰ Andersen, S.K. (2003): ’Danmark: vejen mot en erga omnes model’ i Andersen, S.K. (red.) *EU og det nordiske spil om lov og aftale*. Stockholm: Saltsa report No 2:2003.

⁴¹ Det er hittil heller ikke noe som tyder på at avtalemoellene i de andre nordiske land er svekket som følge av EU-direktivene. På enkelte områder har de ført til en styrking av eksisterende avtaler (jfr Andersen red. 2003), og i visse saker har de også utvidet området for avtalefesting, slik det genenseoverskridende EWC-direktivet kan illustrere.

2004 tatt i bruk den europeiske allmenngjøringstradisjonen for å hindre sosial dumping som følge av fri flyt av tjenester fra de nye EU-landene. Sammen med det danske forliket kan dette tyde på at søken etter pragmatiske tilpasninger og gjensidig læring er et bedre alternativ enn dogme-tro modell-konfrontasjon i striden om europeiske arbeidslivsreguleringer.

Fra forhandlet lovgivning til frivillige avtaler og 'myk regulering'?

Etter de tre første rundene med forhandlet lovgivning om foreldrepermisjon, deltid og visstid, gikk forholdet mellom de europeiske partene inn i en ny fase. UNICE avviste flere tilbud fra ETUC om å forhandle over direktivforslag, blant annet angående seksuell trakassering, og i 2000 strandet forhandlingene over et direktivforslag om rettighetene for ansatte i vikarbyråer. Deretter fremmet Kommisjonen i 2002 et direktiv hvor det slås fast at de vikaransatte i hovedsak skal ha like gode vilkår som om hun var ansatt hos innleier, men forslaget har vært blokkert i Rådet siden. Det er uvisst om UNICE's forhandlingsvilje kjølner fordi man forutså et blokkerende mindretall i Rådet, eller om årsakssammenhengen var omvendt.

Vikarbyråsaken minnet om at styrkeforholdene mellom partene på europeisk plan er avhengig av sannsynligheten for at Kommisjonens forslag kan få politisk gjennomslag i Rådet. Etter at ETUC siden 1992 hadde etterlyst vilje fra arbeidsgiverne til å forhandle på selvstendig grunnlag, snudde UNICE nå rundt; de uttrykte misnøye med å forhandle under 'trussel om lovgivning' og tok ETUC på ordet ved å erklære at partsforholdene burde stå på egne bein. Dette ble fulgt opp med felles partsinnspill til Laeken-toppmøtet i 2001 og et felles arbeidsprogram for 2003-2005. For de nordiske tilhengerne av avtalesporet klang dette godt.

Våren 2002 ble partene enige om en såkalt 'frivillig' avtale om rettigheter ved fjernarbeid ('telework'). Etter den første hyllesten, lød klangen raskt mer hult da det viste seg at de nordiske arbeidsgiverne ikke følte noen forpliktelse til å innarbeide bestemmelsene i det nasjonale avtaleverket; i motsetning til et direktiv var jo avtalen ikke rettslig bindende. Den nordiske implementeringen har således tatt form av mer eller mindre uforpliktende anbefalinger til medlemsorganisasjonene. Sosialdialogen så dermed ut til å være tilbake der den begynte – og arbeidsgiverne alltid hadde ønsket å ha den: Som uforbindtlige retningslinjer og anbefalinger som i dag gjerne kalles 'codes of conduct' eller 'soft regulation'.

På denne bakgrunn ble det i den 'selvstendige' europeiske avtalen om stress fra 2004 vist til at partene forplikter seg til å gjennomføre avtalen nasjonalt. Det gjenstår likevel å se hva dette betyr, da det ikke finnes noen kollektiv europeisk arbeidsrett som kan gjøre slike avtaler mer enn moralsk bindende og svært få av medlemsorganisasjonene i UNICE og ETUC har forhandlingsmandat nasjonalt. Hvorvidt dette betyr at 'ringen er sluttet' for sosialdialogen på sektorovergripende nivå, er likevel for tidlig å si. Kommisjonen har i et kritisk meddelende i august

2004 slått fast at europaavtaler bør inneholde forpliktende bestemmelser om gjennomføringen og at Kommisjonen vil vurdere å legge fram lovforslag dersom partene ikke oppfyller fellesskapets mål.⁴²

For de nordiske fagorganisasjonene aksentuerer situasjonen et grunnleggende dilemma: Uten en overnasjonal kollektiv arbeidsrett med myndighet til å gi europeiske avtaler bindende kraft for de signerende nasjonale partene – noe nordisk fagbevegelse har vært imot – er det svært vanskelig å overføre den nordiske avtaletradisjonen til europeisk nivå. Nordisk fagbevegelse og ETUC har lenge reist krav om innføring av en 5.frihet på EU-nivå – retten til grenseoverskridende sympatiaksjon – men forslaget har falt på stengrunn i EUs Råd. Med manglende aksjonsrett og faglig mobiliseringskraft på europeisk plan, betyr det i praksis at fagbevegelsen er avhengig av politiske trusler om lovgivning for å presse arbeidsgiverne til å inngå europeiske avtaler som binder partene direkte eller indirekte gjennom klausuler om allmenngjøring direktiv-veien.

De siste årene har imidlertid Kommisjonens lovgivningsagenda begynt å tømmes ut, samtidig som nye medlemmer og konservative vinder i Rådet har gjort det vanskeligere å få politisk støtte til nye direktiv. I et slikt perspektiv ser det ut til at overgang til flertallsvedtak i flere arbeidslivsspørsmål – som også har vært omstridt blant nordiske fagorganisasjoner – er nødvendig for å bedre fagbevegelsens forhandlingsstyrke.

Det er med andre ord svært krevende å forene målet om fullt vern av den nasjonale avtalesuvereniteten med ønsket om å overføre de nordiske avtaletradisjonene til europeisk plan. Det siste er knapt mulig uten sterkere overnasjonalitet – enten kollektiv-arbeidsrettslig eller politisk – som for mange nordiske fagforbund framstår som et valg mellom 'pest og kolera'.⁴³ En mulig vei framover er derfor å fri seg fra den 'ideale fordring' og finne pragmatiske koplinger mellom europeiske og nasjonale avtaler som så langt mulig ivaretar begge nivåers autonomi.

Uansett ser det ut til at EU, delvis som følge av utvidelsen, er på vei inn i en fase hvor fokuset dels skifter fra produksjon av nye regler til håndheving og revisjon av eksisterende regler, dels skifter fra 'harde' til 'mykere' reguleringer med vekt på felles mål, normer, utveksling av erfaringer og 'best practice'.⁴⁴ Prototypen på denne 'åpne metoden for koordinering' er sysselsettingsstrategien, som nettopp var et svar på nordiske ønsker om sterkere felles politikk uten å avgi nasjonal styring. Seinere er denne 'formelen', med deltakelse av de sosiale partene, tatt i bruk innen det sosialpolitiske feltet og Lisboa-prosessen.

⁴² *EU & arbeidsrett* Nr 3-4 2004: Kommissionen 'hotar' med lagstiftning om parternas avtal inte fyller gemenskapsmål.

⁴³ Et tredje alternativ ville være at de europeiske partene selv utvikler interne selvbindingsregler med overnasjonal effekt, men det synes per i dag lite realistisk.

⁴⁴ De La Porte, C. og P. Pochet (2002): 'Introduction' pp 11-27 i (ibid. eds) *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*. Brussels: P.I.E-Peter Lang/Saltsa.

4.2 Sysselsetting, makro-dialog og avtalekoordinering på sektornivå

Det mest synlige resultatet av det nordiske inntoget i EU var traktatfestingen av EUs sysselsettingsstrategi i Amsterdam 1997, hvor den svenske regjeringen spilte en sentral rolle (se Magnusson, denne boka). Dette sprang ut av en lang prosess hvor NFS og SAMAK (samarbeidskomiteen mellom LO-ene og de sosialdemokratiske partiene i Norden) var viktige pådrivere. Med utgangspunkt i rapporten 'Put Europe to Work' som var ført i pennen av den tidligere svenske finansministeren, Allan Larsson, tok de nordiske landene initiativ til en felles sysselsettingskonferanse med EU våren 1993. Seinere samme år kom Delors' Hvitbok om vekst og sysselsetting. Den gav støtet til Luxemburgprosessen, som var forløperen til EUs sysselsettingsstrategi. Med Allan Larsson i posten som generaldirektør i Kommisjonens DG-V med ansvar for sysselsetting fra 1995, og nye sentrum-venstreregjeringer i Tyskland, Frankrike og England, fikk de nordiske aktørene den drahjelpen som skulle til for å bringe saken i mål.

Dette var ikke bare en triumf for et langsiktig påvirkningsarbeid fra nordisk arbeiderbevegelse, men innledet en fornyelse av det sosial-og arbeidslivs-politiske arbeidet på EU-nivå med et klart nordisk stempel.⁴⁵ Forankret i utarbeiding av felles mål og åpen koordinering, trakk sysselsettingsstrategien opp rammene for en ny type forpliktende mellomstatlig samarbeid og læring hvor landene stod ansvarlig for gjennomføring og valg av virkemidler. De europeiske partenes rammeavtale om yrkesopplæring fra 2000 var også langt på vei et resultat av nordisk påtrykk. Ved siden av livslang læring, entreprenørskap og aktivisering framfor passive trygdeoverføringer, understreket sysselsettingsstrategien viktigheten av å trekke med arbeidslivets parter på alle nivå og utvikle et bedre samspill mellom arbeidsmarkedspolitikken og den økonomiske politikken. På tross av en viss dreining av politikken, har resultatene i form av økt sysselsettingsrate i EU vært helt utilstrekkelige til å nå de oppsatte målene.

Makroøkonomisk dialog

På terskelen til den Økonomiske og Monetære Unionen (ØMU), var formålet med *makro-dialogen* fra 1997 å sette hensynet til sysselsettingen i forgrunnen. De europeiske arbeidslivspartene ble derfor trukket med i treparts-høringer om samspillet mellom finanspolitikken, pengepolitikken og lønnspolitikken på europeisk plan (Køln-prosessen). Denne sosialpartnerskaps-tenkningen ble seinere lagt til grunn i Lisboaprosessen (2001) som skulle styrke EUs kompetanse - og konkurransekraft, hittil uten særlig resultat.

For de nordiske arbeidslivspartene var slik trepartsdialog kjent terreng. Sysselsettingsstrategien åpnet arenaer for å høste kunnskap og gjøre nordiske erfaringer kjent ute, mens samarbeidet om de Nasjonale Aksjonsplanene befestet

⁴⁵ Magnusson, L. og T. Strandberg red. (2000): *Sysselsättningsstrategin inom EU*. Stockholm: Saltsa/Arbetslivsinstitutet.

hjemlige tradisjoner. Dialogen om den makro-økonomiske politikken har ikke gitt målbare resultater, selv om det siste årets tegn til oppmykning av den restriktive stabilitetspakten er i tråd med ETUCs ønsker. Anti-inflasjonspolitikken som har ligget til grunn for pengeunionen og stabilitetspakten i EU har møtt få innvendinger hos de nordiske arbeidsgiverne, men har vært omstridt på arbeidstakersiden som ser den restriktive økonomiske politikken som en viktig årsak til den lave veksten i kjernelandene i eurosone.

De finske partene har som medlem av ØMU, hvor pengepolitikken er overført til Den europeiske sentralbanken, gått sammen om en nasjonal tilpasnings-strategi bygd på stram sentral inntektspolitikk og økonomiske bufferfond for å kunne mestre de økte kravene til lønnsmoderasjon - og fleksibilitet. I de nordiske landene som står utenfor pengeunionen har fagorganisasjonene vært splittet i synet på ØMU.⁴⁶ Foran den siste danske ØMU-folkeavstemmingen i 2000 gikk imidlertid dansk LO inn for medlemskap, mens de største svenske faglige hovedorganisasjonene, som tidligere nevnt, ikke tok standpunkt i den svenske ØMU-avstemmingen i 2003. Selv om mange av forbundene i eksportindustrien kjempet for medlemskap, bidro den brede skepsisen i fagbevegelsen til nei-utfallet i begge landene. På denne bakgrunnen har det vært dårlig grunnlag for noen felles nordisk strategi for å påvirke EUs makro-økonomiske politikk.

Nasjonale tilpasninger av lønnspolitikken

Etableringen av ØMU og euroen har likevel påvirket vilkårene for de nasjonale lønnsforhandlingene i Norden. Mens ØMU-medlemskapet førte til gjenreisning av den sentraliserte inntektspolitikken i Finland, har de siste tiårs endringer i vilkårene for pengepolitikken medvirket til viktige forandringer og større forskjeller i systemene for lønnsforhandlingene i de andre nordiske landene.⁴⁷ Siden kredittkrisen i 80-årene har alle landene fulgt EU-landenes omlegging til et lavinflasjonsregime. Enten valutakursspolitikken er flytende (S, N, Isl) eller fast (Dk), har de nasjonale sentralbankene fått en mektigere rolle enn før i å disiplinere lønnsdannelsen ved hjelp av rentevåpenet, fører partene en mer løssluppen lønnspolitikk enn i eurosone settes renten raskt i været.

Europeiseringen i de nordiske landene utenfor ØMU/euro har dermed gjort dem mer like den tradisjonelle tyske modellen, hvor maktspillet mellom Bundesbank og IG Metall sørget for moderasjon og koordinering av lønns-

⁴⁶ Som i den danske avstemmingen over Edinburgavtalen i 1993, bidro nok den svenske reservasjonen mot ØMU-medlemskap til større oppslutning om EU-medlemskap i svensk fagbevegelse ved folkeavstemmingen i 1994, enn i Norge hvor den ubetingete tilslutningen til ØMU var et av de sterkeste motargumentene for nei-siden i fagbevegelsen. Bortsett fra i Finland, har faktisk samtlige nordiske EU-folkeavstemminger over tema som har inkludert medlemskap i ØMU gått i nei-sidens favør.

⁴⁷ Se Dølvik og Vartiainen, 2002.

dannelsen på sektornivå. I Danmark og Sverige har man også sett overgang til en mer desentralisert samordning av forhandlingene på sektornivå – med industriforbundene i front – mens partene i Norge har svingt mellom toppstyrt inntektspolitikk og tradisjonelle forbundsvis oppgjør. I alle landene har partene forsøkt å utvikle normer som skal sikre at lønnsveksten samsvarer med utviklingen i EU/euro-sonen. Både den økonomiske politikken og lønnspolitikken er dermed underlagt strenge krav om å følge takten i euro-sonen,⁴⁸ i realiteten en sterk europeisering uten særlig medvirkning. Med den nasjonale pengepolitikken som bremse/gasspedal har dette likevel fungert bra, spesielt for hjemmemarkedsnæringene. Forbundene i eksportindustrien er derimot mer kritiske, særlig i Norge og Sverige, ettersom deres medlemmer må bære de største byrdene ved valutakurssvingninger.⁴⁹

Europeisk lønnskoordinering

Den klassiske nordiske strategien for å tackle økonomisk kriser – devaluering og/eller rentejustering – er ikke lenger mulig under ØMU/euro. Europeisk fagbevegelse fryktet derfor at nasjonale fagforbund ville senke lønnskravene for å trygge arbeidsplassene. For å unngå en spiral av 'lønsdumping' – hvor alle forsøker å redde seg selv på bekostning av andre – tok flere av de faglige industriføderasjonene i ETUC initiativ til koordinering av tariffpolitikken i ØMU.⁵⁰ Arbeidsgivernes organisasjoner ønsket derimot størst mulig fleksibilitet til å tackle det økte konkurransepresset lokalt. Den europeiske metallarbeiderføderasjonen (EMF) vedtok i 1998 en strategi for samordning av krav og prioriteringer, gjensidig representasjon i forhandlinger, samt prosedyrer for 'benchmarking' og felles evaluering.⁵¹ Fagorganisasjonene i Tyskland og Benelux-landene inngikk samme år et liknende samarbeid i euro-kjernen (Doorn-avtalen).

De nordiske metallforbundene var nølende til EMFs planer, og motsatte seg IG Metall's forslag om en lønnsnorm tilsvarende 'inflasjon+ produktivitsvekst'. De var bekymret for bedriftenes lønnsomhet og fikk til et kompromiss om kompensasjon for prisstigning pluss 'en balansert del av produktivitsveksten'. Særlig dansk metall var i mot europeisk koordinering i IG Metall-regi, men også de andre nordiske aktørene var skeptiske. Etterhvert begynte man likevel å invitere

⁴⁸ Murhem, S. (2003): *Turning to Europe: A New Swedish Industrial Relations regime in the 1990s*. Uppsala Universitet: Uppsala Studies in Economic History 68.

⁴⁹ I Norge forsvant for eksempel rundt 20.000 industriarbeidsplasser da rente- og kronekursen økte i 2002-3, etter store lønnsøkninger og høy innenlandsk vekst i årene før.

⁵⁰ Dølvik, J. E. (2004): «Industrial Relations in EMU: Are Renationalization and Europeanization two Sides of the same Coin?», i Martin, A. & G. Ross (eds). *Euros and Europeans. Monetary Integration and the European Model of Society*, Cambridge: Cambridge University Press.

⁵¹ Schulten, T. (2003): 'Europeanisation of Collective Bargaining? Union Initiatives for Transnational Coordination of Collective Bargaining', s. 112-137 i Keller, B. og H.W. Platzer: *Industrial Relations and European Integration*. Aldershot: Ashgate

hverandre til avtaleforberedelsene i Norden. De siste årene har danske og svenske forbund samarbeidet med tyske forbund rundt Østersjøen/Hamburg, og forut for forhandlingene i Danmark, Sverige, Norge og Tyskland vinteren 2004 var det flere felles møter.⁵²

Den årlige 'gapestokk'-eksersisen i EMF har i følge nordiske deltakere bidratt til økt kunnskap og bevissthet om å ta europeiske hensyn i den nasjonale lønnspolitikken. Og etter en periode hvor den nordiske fløyen var mest opptatt av å bremse integrasjonsiveren blant kontinentale krefter i EMF, har medlemmene i Nordisk Metall engasjert seg sterkere i politikktutviklingen i EMF. Tilsvarende tendenser har vi sett innen telekommunikasjon, transport og andre nordiske bransjer.⁵³ Økt innsats for å påvirke rammevilkårene på europeisk plan, blant annet gjennom deltakelse i sektordialogen mellom partene, har også ført til en vitalisering av det nordiske bransjesamarbeidet og initiativ til samordning mellom flere nordiske bransjekomiteer.

I løpet av 2004 ble behovet for felles europeiske grep for å hindre 'alles kamp mot alle' og en deflasjonspreget reduksjon i lønns- og arbeidstakerrettigheter tydeligere. Nulloppgjør i Nederland og spredning av tyske selskapers innføring av lengre arbeidstid, 40-timers uke og lavere timelønn etter trusler om utflagging til nye EU-land, varsler om at spillerommet i nasjonale forhandlinger i årene framover kan bli stadig mindre i høy-kostlandene hvis organisasjonene ikke klarer å sikre en viss samordning på tvers av landegrensene.

5. Konklusjoner, status og utfordringer framover

10 år etter at Finland og Sverige fulgte Danmark inn i EU, er min konklusjon at *deltakelsen i EU-samarbeidet har bidratt til skape en framtid for de nordiske modellene i europeisk arbeidslivspolitik*. Dette har skjedd gjennom en heldig kombinasjon av kontinuitet, tilpasning og uventete politiske framganger:

- 1) Samtidig med en europeisering av nordisk arbeidsliv har det skjedd en konsolidering og fornyelse av de nordiske arbeidslivsregimene.
- 2) På viktige felt har EUs arbeidslivspolitik tatt en vending i nordisk retning, og ikke minst nordisk fagbevegelse har styrket sin stilling på europeisk plan.

⁵² Andersen, S.K. (2004): *Nordic Metal Workers on the Move*, paper IIRA 7th European Congress, Lisbon 7-11.9.2004 (kommer i *European Journal of Industrial Relations* 2005: 2).

⁵³ Se sektorstudiene fra det nordiske Gloriaprojektet: Blomquist, P. og S. Murhem red. (2003): *Fackliga strategier för att möta globalisering och regionalisering inom metallindustrin*, Stockholm: Saltsa 3:2003; Colclough, C. red. (2003): *Liberalisering, globalisering og faglige strategier i nordisk telekommunikation*. Stockholm: Saltsa 4:2003; og Dølvik, J.E og E. Løken (red) (2003): *Veitransport av gods i et grenseløst europeisk marked: Utfordringer for nordiske fagforbund*. Stockholm: Saltsa 9: 2003.

- 3) Dette har skjedd selv om de nordiske fagbevegelsenes europeiske arbeid har vært styrt av ønsket om å forsvare de nasjonale avtalemodellene og har vært preget av manglende offensive strategier og visjoner.

(1) Den økte deltakelsen i europeiske prosesser har bidratt til en *bevisstgjøring og synliggjøring av de sterke sidene ved de nordiske modellene*, og har samtidig medvirket til *konsolidering, fornyelse og en viss europeisering av arbeidslivspolitikken på hjemmebane*. Mens politikere og eksperter ved inngangen til 90-årene stod i kø for å skrive ut dødserklæringer over den svenske modellen, figurerer de nordiske landene i dag i toppen av alle internasjonale rankinger over business-klima, konkurransekraft, likhet og sysselsetting. Deltakelsen i europeisk erfaringsutveksling og sammenlikning har økt tilliten til egne løsninger, samtidig som den nordiske identiteten er blitt styrket i brytningen med europeiske aktører og problemstillinger.

Nasjonalt har det indre markedet innebåret økt konkurranse, omstillingstakt og smertefull omstrukturering i mange sektorer. Men i kontrast til dystre spådommer har EUs arbeidslivsreguleringer bidratt til å styrke rettighetene for nordiske arbeidstakere på en del områder.⁵⁴ Striden om implementering av EU-direktiv har tvunget danskene til å innføre en ny form for avtalebasert følge-lovgivning, men det er hittil ikke noe som tyder på at lovfestingen av en del minsterettigheter fra EU har svekket partene, avtalesystemets stilling eller interessen for organisering i de nordiske landene. Utfordringene for avtalesystemene kommer først og fremst innenfra arbeidslivet selv. Sett i lys av endringene i forhandlingsystemene og samspillet med pengepolitikken, er det tvert om grunnlag for å hevde at partene og avtalesystemet har fått en viktigere rolle i de politiske økonomiene i Norden og faktisk står sterkere i dag enn for ti-femten år siden. Samtidig som de nordiske regimene har blitt mer forskjellige, viser erfaringene at økonomisk integrasjon er forenlig med et mangfold av nasjonale modeller og ikke med nødvendighet fører til harmonisering av arbeidslivets institusjoner.

(2) *Utviklingen i europeisk arbeidslivspolitik* de siste ti år bærer bud om at nordisk fagbevegelse, på tross av sin forsiktige holdning, har vunnet fram på viktige fronter. Ikke bare har EU i takt med tiårets utvidelser beveget seg i retning av større bredde enn dybde, mere mellomstatlighet enn føderalisme, og økte muligheter til integrasjon i flere hastigheter, slik mange i nordisk fagbevegelse har ønsket. De nordiske EU-aktørene er blitt mer varme i trøya, og har blant annet fått gjennomslag i striden om europeiske avtaler, mandat, forhandlingsorden og europeisk arbeidsrett i ETUC, EUs sysselsettingsstrategi, økt bruk av den

⁵⁴ Se Malmberg og Bruun i denne boka, Dølvik, J.E. & A.M. Ødegård: *Ti år med EØS-avtalen. Konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse*. Oslo: Fafo 2004: 455 (www.faf.no).

mellomstatlige metoden for åpen koordinering, partenes rolle i Lisboaprosessen mv. Utviklingen mot en mer fleksibel praktisering av stabilitetspakten og reglene om offentlig budsjettunderskudd i ØMU, er også i tråd med forståelsen i store deler av nordisk fagbevegelse.

EUs arbeidslivsregime har ikke utviklet seg mot et sterkt sentralisert, overnasjonalt system som erstatter nasjonale system, men har tatt form av et *moderat flernivå-regime* hvor det europeiske nivåets rolle primært er å verne de nasjonale reguleringsystemene og organisere grenseflatene mellom dem.⁵⁵ Dette skjer ved hjelp av minstestandarder og mellomstatlig koordinering som kan hindre destruktiv konkurranse, sosial dumping og andre negative eksternaliteter av nasjonalstatlig politikk og regimekonkurranse. Snarere enn å være en overnasjonal trussel – som mange i nordisk fagbevegelse har fryktet – kan EUs arbeidslivsregime dermed bidra til å motvirke underminering av de nordiske modellene.

Konfrontert med økt global og europeisk lavkostkonkurranse befinner arbeidslivspartene i de vest-europeiske høykostlandene seg i et skjebnefellesskap. De har derfor – slik ringvirkningene av krisetiltakene i tyske selskaper i 2004 illustrerer – felles interesser i å hindre utbrudd av en økonomisk innbyrdeskrig hvor reduksjon i arbeidstakerrettigheter og sosiale standarder blir det fremste våpenet i kampen om investeringer og arbeidsplasser. I et slikt perspektiv kan en uforutsett konsekvens av økende vekt på bredde, utvidelse og mellomstatlighet i det europeiske samarbeidet være at det blir vanskeligere å oppnå politisk støtte i EU for den sosiale dimensjonen som nordisk fagbevegelse har vært opptatt av. Nordiske arbeidsgivere vil kanskje være tilfreds hvis EU i økende grad omformes til et stort liberalistisk frihandelsområde, men for de nordisk fagbevegelsene vil en slik utvikling trolig være et tankekors.

(3) Kontrasten mellom de nordiske fagbevegelsenes *kraftfulle forsvar av de nasjonale avtalemodellene* og uklare mål for deltakelsen på europeisk plan, bærer bud om hvilke identitetskonflikter politisk integrasjon reiser for nasjonale kollektive aktører. Sett i forhold til deres relative suksess i europeisk og nasjonal sammenheng, kan de ambivalente nordiske holdningene til samarbeid på EU-nivå framstå som et paradoks. Det kan neppe herske tvil om at de nordiske aktørene i kraft av nasjonal styrke, solid håndverk, økt kompetanse og politisk tilstedeværelse i EU, har styrket sin innflytelse i de europeiske organisasjonene og den sosiale dialogen. Dette kommer imidlertid sjeldnere til uttrykk i rollen som pådriver og agendasetter enn som bremsekloss.

Diskrepansen mellom de nordiske aktørenes sterke stilling og deres frykt for at EUs beskjedne arbeidslivspolitikker skal utradere de nasjonale systemene, vitner

⁵⁵ Marginson, P. og K. Sisson (2004): *European integration and industrial relations. Multi-level governance in the making*. London: Palgrave.

om at endringer i organisasjoners kollektiv identitet og tilpasning til mer komplekse internasjonale roller er en krevende, spenningsfylt prosess.⁵⁶ Som deltakere i et europeisk flernivå-regime hvor det nasjonale nivået fortsatt er helt dominerende, er forestillingen om et antagonistisk forhold mellom det nasjonale og det europeiske nivået lite treffende. Nasjonale arbeidsgivere og arbeidstakere kan ha felles interesser i konkurransen med andre lands produsenter, og dermed også ha visse felles interesser overfor andre lands aktører når det gjelder nivået og formen på europeiske standarder. Men idèen om et generelt reguleringspolitisk interessefelleskap mellom de nasjonale partene er langt på vei forbigjort av de nordiske erfaringene de siste ti årene. I hvilken grad de nordiske partene vil satse på nasjonale koalisjoner over klassegrensene eller klassebaserte koalisjoner over landegrensene – eller på lov- eller avtaleregulering – vil derfor i framtiden trolig variere mer fra sak til sak. De nordiske partene må følgelig utvide sitt koalisjons-og handlingsrepertoar og lære seg å spille både i dybden og bredden på europeisk plan, samtidig som de viderefører evnen til å bruke nasjonale støtte-og sikringsstrategier i andre saker.

Nye nordiske roller i et utvidet EU?

Avgjørende slag i striden om de nordiske modellenes framtid vil stå i Europa. Hvis ikke de nasjonale fagbevegelsene klarer å bygge sterkere europeiske allianser for å tøyse virkningene av økt mobilitet og regimekonkurranse i det voksende indre markedet – hvor gapet i arbeidstakerrettigheter –og kostnader øker – vil det nasjonale handlingsrommet innsnevres og styrkeforholdene i avtalesystemene vippe stadig mer i arbeidsgivernes favør. Med ti års EU-medlemskap på baken er derfor tiden trolig inne til å utvikle et mer offensivt europeisk spill, basert på større selvtillit, åpenhet og romslighet overfor europeiske samarbeidspartnere. Som representanter for 'verdens sterkeste fack' kan man legge tilside bildet av EUs arbeidslivspolitik som en trussel mot de nordiske avtalemoellene og øke innsatsen for en europeisk arbeidslivspolitik bygd på samspill mellom et mangfold av nasjonale reguleringsystemer. For å skape 'unity in diversity' – enhet i mangfold – kreves ydmykhet, åpenhet og inkluderende strategier for faglig-politisk samarbeid i Europa, basert på gjensidig læring, dialog og problemløsning. Etter at akklimatiseringsperioden i EU er over kan det dermed ligge an til et rolleskifte for de faglige nordiske aktørene – fra rollen som selvhøvdende lillebror til sterk, romslig storesøster.

Et slikt identitetsskifte er trolig ikke bare en forutsetning for økt europeisk innflytelse gjennom bredere alliansebygging, men kan også bidra til å redefinere grunnlaget for det nordiske samarbeidet. Den idealiserte forestillingen om en felles nordisk modell er for allmen og abstrakt til å tjene som utgangspunkt for

⁵⁶ Olsen, J. P.(2002): The Many Faces of Europeanization, in *Journal of Common Market Studies* Vol.40, no. 5 Dec 2002, s.921-952.

utvikling av operative europeiske mål og strategier. Overdrivelsen av de nordiske fellestrekkene såvel som forskjellene fra kontinentale systemer har virket distanserende overfor andre lands aktører og etterlatt et visst inntrykk av at de nordiske fagorganisasjonene er 'seg selv nok'. Samtidig kan de rituelle trekkene ved det nordiske felleskapet ha medvirket til et fortegnert bilde av det materielle interessegrunnlaget for utvikling av felles nordiske strategier, som ved flere høve har gitt opphav til sprik mellom ideologi og praksis i forfølgelsen av nasjonale saksinteresser de seinere årene.

Slik sett kan økt erkjennelse av at også det nordiske samholdet hviler på et mangfold av fellestrekk og forskjeller være en forutsetning for å mestre det voksende mangfoldet som kjennetegner de nasjonale systemene i EU. Samhold og fellesinteresser kan i en slik kontekst ikke defineres ut fra bestemte organisasjons- og reguleringsformer. Solidarisk handling må utvikles rundt felles mål, rammer og forståelser, men forutsetter frihet til valg av virkemidler i lys av forskjeller i nasjonale tradisjoner og ståsted. Frigjøring fra forestillingen om ensartete nordiske interesser kan dermed også styrke evnen til å identifisere fellesinteresser og utvikle innflytelse på et annet og bredere grunnlag enn det geografisk nordiske.

Medlemsmobilisering og nasjonal forankring av Europa-arbeidet

En avgjørende forutsetning for at de nordiske fagbevegelsene skal lykkes i utvikle mer offensive strategier og erobre innflytelse på europeisk plan som står i forhold til deres samlede styrke, er at de tør å utfordre sine egne medlemmer og tillitsvalgte på hva som skal være deres bud på det europeiske prosjektet. Usikkerhet og skepsis i grunnorganisasjonene er en viktig årsak til – og konsekvens av – den defensive holdningen til europeisk samarbeid i store deler av nordisk fagbevegelse. Fordi europeiske spørsmål har vært så omstridte, har de faglige lederne i Norden veket tilbake for å trekke med baklandet i kunnskapsutvikling og grunnleggende debatt om mål, strategier og hva man vil på europeisk plan. Isteden har man ofte fortsatt å framstille EU-integrasjonen som et nødvendig nærings-økonomisk markedssamarbeid, og underspilt de politiske dimensjonene ved integrasjonen. Denne unnvikende politikken har etterhvert blitt en boomerang, slik fagbevegelsenes famlende opptreden ved flere av folkeavstemningene i Norden de siste tiårene har demonstrert. En annen konsekvens er, som tidligere beskrevet, at nordiske faglige aktører ofte har manglet klare mål for sin deltakelse på europeisk plan, og derfor har konsentrert seg om skadeforebyggelse og minimumsløsninger som ville vekke minst mulig strid hjemme. Dette har igjen virket som et hinder for å utvikle konstruktiv innflytelse i samsvar med den nordiske fløyens styrke.

Sannhetens øyeblikk?

Utvidelsesprosessen i EU kan i dette perspektivet bli et 'sannhetens øyeblikk'. For det første, fordi utvidelsen fører til at langt flere av medlemmene og grunnorganisasjonene blir direkte konfrontert med resultatene av markedsintegrasjonen på hjemmebane. For det andre, fordi etableringen av et pan-europeisk marked for produksjon, arbeids- og tjenestemobilitet vil sette nasjonale ordninger under økt press og gjøre det tydeligere at nasjonale virkemidler er utilstrekkelige for å løse de sosiale utfordringene gjenforeningen av Europa innebærer. Mens EU-spørsmål for de fleste tidligere har vært abstrakte og fjerne saker, vil utvidelsesprosessen de kommende år sette vanskelige spørsmål omsvøpsløst på dagsorden. Utfordringen er å erstatte den internasjonale 1.mai-solidariteten med en praktisk og virkningsfull hverdagsolidaritet over landegrensene.

Det er ennå for tidlig å si om økt kamp om jobbene hjemme og ute vil utløse sterkere fremmedfiendtlige og nasjonalistiske tendenser, eller vil danne utgangspunkt for en mer levende debatt om hvordan arbeidstakere, fagorganisasjoner og andre sosiale krefter kan utvikle solidaritet og samhandling over velferdskløften og landegrensene i Europa. På europeisk plan kan inntoget av nye, fattige medlemmer bidra til å svekke de nordiske organisasjonenes posisjon, men det kan også gi muligheter for nordiske aktører til å utvikle en innflytelsesrik rolle som brohode og alliansebygger mellom øst og vest i det nordlige Europa. En samlet nordisk fløy i EU ville trolig styrke evnen til å fylle slike roller. Det som uansett er sikkert er at de nordiske arbeidslivspartene i de neste tiårene vil stå overfor en langt bredere og mer krevende debatt enn tidligere om hvilke politiske og sosiale rammer de ønsker for utviklingen av arbeidslivet i det nye Europa.