

Anne Mette Ødegård

# Norsk arbeidsliv og EØS-avtalen



Anne Mette Ødegård

## **Norsk arbeidsliv og EØS-avtalen**

© Fafo 2008  
ISSN 0804-5135

# Innhold

Forord .....	5
<b>Innledning .....</b>	<b>6</b>
<b>1 EØS-avtalen: Bakgrunn og rammevilkår for norsk arbeidsliv .....</b>	<b>7</b>
Et fjerde forvaltningsnivå .....	10
EUs indre marked .....	10
EØS-avtalen – hva nå? .....	14
<b>2 Lovgivning og samarbeid på arbeidslivets område .....</b>	<b>16</b>
Utvikling av europeisk lovgivning og samarbeidsområder .....	18
<b>3 Partssamarbeidet på europeisk nivå .....</b>	<b>23</b>
Sektordialogen .....	25
Tariffsamarbeid .....	27
Norske organisasjoners rolle og påvirkningsmuligheter .....	27
<b>4 Aktuelle saker for europeisk arbeidsliv .....</b>	<b>29</b>
Arbeids- og bedriftsvandring i et utvidet EU .....	29
Ny reformtraktat – hva innebærer det? .....	30
Mangel på arbeidskraft .....	32
«Flexicurity» – hva og for hvem? .....	32
Friere flyt gjennom tjenstedirektivet? .....	34
Diskusjon om offentlige tjenester .....	35
Forholdet mellom indre marked og arbeidstakers rettigheter .....	36
Avrundning .....	37
Referanser .....	38



## Forord

Dette notatet er laget på oppdrag fra Arbeidsgiverforeningen Spekter, som ønsket en kortfattet innføring i EØS-avtalens betydning for norsk arbeidsliv.

Mye av stoffet bygger på Fafo-rapporten «10 år med EØS-avtalen. Konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse» (Dølvik og Ødegård 2004), som ble skrevet på oppdrag fra LO i 2004. En annen viktig kilde er nettstedet europaveien.no, som drives av ansatte ved ARENA (Senter for europaforskning ved Universitetet i Oslo). Produktet er også et resultat av arbeidsmøter og diskusjoner med en arbeidsgruppe i Spekter. Takk til de som har deltatt fra Spekters side for konstruktive innspill og gode diskusjoner, og spesielt til kontaktperson Svend Dahl.

Ved Fafo har Line Eldring bidratt ved oppstart og avslutning av prosjektet.

Oslo, februar 2008

Anne Mette Ødegård

# Innledning

Norsk arbeidsliv er bundet av regelverket i det indre markedet gjennom EØS-avtalen. I tillegg deltar Norge i en rekke av EUs samarbeidsområder som har betydning for norske bedrifter. Dette gir rammebetingelser som norske arbeidsgivere og arbeidstakere i liten grad er med på å påvirke. I store deler av arbeidslivet er det dessuten liten kunnskap og lite engasjement rundt europeiske spørsmål.

Norsk arbeidsliv er for lengst internasjonalsert, og det begynner å bli en stund siden det ble produsert gummistøvler i Norge. Kina kalles populært for «verdens fabrikk» og India for «verdens IT-avdeling». For arbeidslivet her hjemme er EUs indre marked den viktigste internasjonale forbindelsen. Likevel er det sjelden at EØS-avtalen diskuteres på arbeidsplassene eller i det offentlige rom, med mindre det er strid om en konkret EU-bestemmelse eller at en norsk ordning er innklaget for EFTAs overvåkningsorgan ESA.

EØS-avtalen er imidlertid svært omfattende og har omformet det norske styringssystemet på viktige områder. Dette har skjedd uten særlig oppmerksomhet eller politisk debatt. Den norske offentligheten er heller ikke særlig opptatt av utviklingen innad i EU. Noen unntak finnes selvsagt. EUs utvidelse østover, i 2004 og 2007, var historiske begivenheter som vakte stor interesse. Utvidelsen har også påvirket EUs måte å fungere på. Den har i tillegg preget oss her i Norge mer direkte, gjennom en omfattende arbeidsinnvandring, særlig fra Polen og de baltiske landene.

Dette er ikke en tradisjonell fortelling om EU og EØS. Søkelyset er rettet mot forhold som har betydning for arbeidslivet – både arbeidstakere, bedrifter og organisasjonene. Det er umulig å gi en uttømmende beskrivelse av EØS-avtalens påvirkning av norsk arbeidsliv i et kortfattet notat som dette. Forhåpentligvis er likevel de viktigste områdene nevnt. Målet er å bidra til større forståelse, stimulere til debatt og skape nysgjerrighet om europeiske spørsmål, også på arbeidslivets område. I del 1 beskrives EØS-avtalens bakgrunn og Norges tilknytning til det indre markedet. I del 2 er det en sammenfatning av EUs regelverk på arbeidslivets område. Partene i arbeidslivet på europeisk nivå og deres samarbeid er tema for del 3. Avslutningsvis (del 4) drøftes aktuelle saker for europeisk arbeidsliv.

# 1 EØS-avtalen: Bakgrunn og rammevilkår for norsk arbeidsliv

## Noen viktige hendelser:

1951: Paristraktaten etablerer Den europeiske kull- og stålunionen (Tyskland, Frankrike, Italia, Belgia, Nederland, Luxemburg).

1957: Romatraktaten vedtas, og EF etableres (De europeiske fellesskap: European Economic Community – EEC og European Atomic Energy Community – EURATOM). Målsetting om et felles indre marked for varer, tjenester, kapital og personer.

1972: Norge sier nei til EF-medlemskap.

1973: Danmark, Irland og Storbritannia blir medlemmer.

1979: Første valg til Europaparlamentet (410 representanter)

1981: Hellas blir medlem av EF.

1984: Statsledere fra EF- og EFTA-landene møtes for å diskutere framtidig samarbeid.

1986: Spania og Portugal blir medlemmer.

1987: Enhetsakten trer i kraft. Mål om å iverksette det indre markedet innen utgangen av 1992.

1992: EØS-avtalen undertegnes.

1993: Maastricht-traktaten (Unionstraktaten) trer i kraft. EF blir til Den europeiske union (EU). Plan for etablering av en felles mynt, økt makt til Europaparlamentet, en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, samarbeid om justis- og politisaker og etablering av et Europaborgerskap. Europaparlamentet får styrket makt.

1994: EØS-avtalen trer i kraft. Norge sier nei til medlemskap.

1995: Sverige, Finland og Østerrike blir EU-medlemmer.

1998: Den europeiske sentralbank blir etablert.

1999: Amsterdam-traktaten trer i kraft. Europaparlamentet får styrket makt.

2001: Nice-traktaten trer i kraft.

2002: Euro erstatter tolv nasjonale valutaer.

2004: EU utvides med ti nye medlemmer fra 1. mai (Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia, Ungarn, Estland, Latvia, Litauen, Malta og Kypros).

2004: EUs nye grunnlov vedtas.

2005: Frankrike og Nederland sier nei til EUs nye grunnlov i folkeavstemming.

2007: Bulgaria og Romania blir EU-medlemmer. Lisboa-traktaten undertegnes.

EØS-avtalen er den mest omfattende avtalen som Norge noensinne har inngått. Gjennom denne avtalen deltar Norge i samarbeidet om utviklingen av EUs indre marked, som blant annet inkluderer EUs arbeidslivspolitik. EØS gir nordmenn og norsk næringsliv de samme rettigheter og plikter som EU-borgerne når det gjelder handel med varer, investeringer, kjøp og salg av tjenester og rett til å ta arbeid, studere og bo i andre land innenfor EØS-området. Samarbeidet omfatter også en rekke andre områder, som miljøvern, utdanning, forskning, forbrukerspørsmål, kultur, turisme, statistikk, informasjonstjenester og katastrofeberedskap. EØS-området består av 30 land – 27 EU-land<sup>1</sup> og de tre EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein.

Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet – EØS-avtalen – ble undertegnet i 1992 og trådte i kraft 1. januar 1994. I avtalens artikkel 1.1 heter det:

Formålet med denne assosieringsavtale er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler [...]

EØS-samarbeidet er med andre ord i utgangspunktet et frihandelsprosjekt, med deltakelse i det indre markedet som kjerne. Grunnlaget er felles regler og like konkurransevilkår. Rettsakter skal gjelde likt, både i EU og EØS. EFTA-landene tiltrer lovverket for det indre markedet og bygger det inn i nasjonal rett. Dette fører til at EØS-avtalen vokser hele tiden. En annen konsekvens av denne dynamikken er at EØS-avtalen gjøres gjeldende på stadig nye områder. EØS-avtalen er dermed langt mer enn et handelspolitisk redskap og har bidratt til å viske ut skillet mellom utenriks- og innenrikspolitikk på en rekke områder. Gjennom EØS-avtalen har Norge overtatt en stor del av EU-retten og forpliktet seg til å gjennomføre den i norsk rett og håndheve den lojalt på samme måte som EU-statene gjør. Dette innebærer blant annet å følge EF-domstolens rettspraksis (Sejersted 2005).

Samtidig opprettholder Norge en selvstendig landbruks- og fiskeripolitikk, står utenfor EUs tollunion, handelspolitikk (med land utenfor EØS) og den økonomiske og monetære unionen, som blant annet inneholder felles valuta. EØS-avtalen omfatter heller ikke skatte- og avgiftspolitik, felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og justis- og politisamarbeid<sup>2</sup>. I 1992, som var samme år som EØS-avtalen ble underskrevet, trådte Maastricht-traktaten i kraft, og med den ble samarbeidet kraftig utvidet. EF ble til Den europeiske union (EU). Under denne unionsparaplyen er det tre pilarer (samarbeidsområder eller søyler). Den første er det tradisjonelle EF-samarbeidet, med det indre markedet som kjerneområde, den andre er utenriks- og sikkerhetspolitikk, og den tredje er samarbeidet om rettslige og indre anliggender (justis og politi). Dette forklarer at det fremdeles er et samarbeidsområde som heter EF, og hvor for eksempel EF-domstolen har kompetanse.

Historien om EØS-avtalen startet i 1984 da statsledere for EF- og EFTA-landene møttes for å diskutere framtidig samarbeid etter ti år med frihandelsavtaler. På det tidspunktet bestod EFTA av Norge, Sverige, Finland, Østerrike, Sveits, Portugal og Island.<sup>3</sup> Resultatet av dette møtet var en felles erklæring om å danne et *dynamisk europeisk økonomisk rom* (Norberg 2003). Romatraktatens (1957) opprinnelige målsetting var fri bevegelse av varer, kapital, tjenester og

<sup>1</sup> Dette er: Frankrike, Belgia, Nederland, Luxemburg, Tyskland, Italia, Storbritannia, Danmark, Irland, Hellas, Portugal, Spania, Sverige, Finland, Østerrike, Polen, Slovakia, Tsjekkia, Slovenia, Ungarn, Latvia, Litauen, Estland, Malta, Kypros, Bulgaria og Romania.

<sup>2</sup> Norge er imidlertid med i Schengen-samarbeidet, som blant annet går ut på å fjerne kontroller ved de indre grensene, samarbeid om yttergrensekontroll og politisamarbeid.

<sup>3</sup> Liechtenstein ble medlem i EFTA i 1991. Sveits er medlem i EFTA, men står utenfor EØS.

## Beslutningssystemet i EU

Det er *Europaparlamentet* og *Rådet (Ministerrådet)* som er EUs lovgivende organ. Europaparlamentet består av 785 representanter som velges fra medlemslandene hvert femte år. Rådet består av en minister fra hvert medlemsland. Hvilken minister bestemmes ut fra hvilke saker som skal avgjøres. *Det europeiske råd* består av medlemslandenes stats- og regjeringssjefer, i tillegg til presidenten i *Europakommisjonen* (også kalt *Kommisjonen*). Enhetsakten (1987) åpnet for flertallsvedtak i EU i de fleste spørsmål knyttet til det indre markedet. Gjennom Amsterdam-traktaten (1999) ble medbestemmelsesprosedyren gjeldende for det meste av lovgivningen i det indre markedet. Nå anvendes den på rundt to tredjedeler av all lovgivning i EU. Når medbestemmelsesprosedyren brukes, har Ministerrådet og Europaparlamentet like stor makt, og Europaparlamentet kan forkaste forslag de ikke vil godkjenne. Hvis det ikke oppnås enighet, forelegges forslaget et forliksråd med like mange representanter fra Rådet og Europaparlamentet. Vedtak gjøres med simpelt flertall (51 prosent), kvalifisert flertall (71 prosent) eller enstemmighet (100 prosent.) Landene har ulik stemmevekt ut fra størrelsen.

Det europeiske råd trekker opp de politiske retningslinjene og driver samarbeidet framover. I denne forsamlingen foregår også periodevise forhandlinger om endringer av EUs traktater; dette kalles Regjeringskonferansen eller Intergovernmental Conference (IGC). Kommisjonen er EUs utøvende organ og består av 27 kommissærer som utpekes av medlemslandene og godkjennes av Europaparlamentet. Kommisjonen har enerett på å fremme forslag til ny lovgivning. Den har ansvaret for at det endelige vedtaket blir iverksatt og etterlevd og har myndighet til å fatte vedtak innenfor visse områder, for eksempel konkurransepolitikk.

Kilde: Europakommisjonenes delegasjon til Norge og Island (<http://www.delnor.ec.europa.eu/index.htm>)

personer. Gjennom Enhetsakten i 1987 ville EF fullføre denne målsettingen. EFTA-landene mente at det indre markedet ga behov for en ny avtale mellom EF og EFTA. Frykten fra EFTA-landenes side var å møte nye handelshindringer og få svekket konkurransevne dersom de ikke ble en del av det indre markedet.

Etter åtte års erfaring med EØS-avtalen la regjeringen i 2002 fram en samlet framstilling av hvordan den hadde fungert. Vurderingen konkluderer med at avtalen har vist seg robust og funksjonsdyktig og har oppfylt målet om å sikre norsk industri likeverdig adgang til det indre markedet (St.meld. nr. 27 2001–2002).

Som følge av EU-utvidelsen i 2004 ble EØS-avtalen reforhandlet i 2003 og siden undertegnet av samtlige EU-/EØS-land (28 på det tidspunktet). Den nye avtalen ble godkjent av Stortinget i januar 2004. En viktig forskjell mellom den gamle og den nye EØS-avtalen er en tidobling av det norske bidraget. EFTA-landene er forpliktet til å betale i underkant av to milliarder kroner i året fram til 30. april 2009. I 2007 ble det ført nye utvidelsesforhandlinger i forbindelse med at Romania og Bulgaria kom med i EU fra 1.1.2007. Disse to landene ble en del av EØS-området fra 1. august 2007. Ett av resultatene fra forhandlingene var at Norge vil bidra til sosial og økonomisk utvikling i Bulgaria og Romania med til sammen drøye 1,1 milliarder kroner de neste to årene.<sup>4</sup>

<sup>4</sup><http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/Pressesenter/pressemeldinger/2007/avtale.html?id=461863>

## Et fjerde forvaltningsnivå

EØS-avtalen er langt på vei blitt et fjerde forvaltningsnivå i Norge, som både politikere og administrasjon må forholde seg til. En konsekvens er at arbeid som forvaltningen tidligere utførte på nasjonalt grunnlag, nå ofte har en transnasjonal dimensjon (Dølvik og Ødegård 2004). Hvert departement er ansvarlig for EØS-sakene innenfor sitt område. Utenriksdepartementet er ansvarlig for samordningen.

*Det viktigste organet i EØS-samarbeidet er EØS-rådet, som møtes på ministernivå med en representant for hvert EØS-land og fra Europakommisjonen og trekker opp de politiske retningslinjene for samarbeidet. EØS-rådet skal også fatte de politiske beslutningene som fører til eventuelle endringer av EØS-avtalen. Beslutninger fattes ved enstemmighet. EØS-komiteen består av embetsmenn og har ansvaret for den daglige driften av EØS-avtalen og innlemmer nye rettsakter i EØS-avtalen. Det vurderes om nytt regelverk fra EU er relevant for EØS-avtalens virkeområde og akseptabelt for innlemmelse i EØS-avtalen. EØS-komiteen møtes som regel en gang i måneden. EØS-landene har reservasjonsrett (også kalt veto) mot nytt regelverk. Innlemmelser av nye direktiver i EØS-avtalen krever enstemmighet i EØS-komiteen. En reservasjon får derfor virkning også for de to andre EØS-landene, men har ingen betydning for EUs muligheter til å gjøre vedtak. Reservasjonsretten har så langt ikke blitt brukt. Dersom det skulle skje, har EU rett til å iverksette tiltak. Det vil i første rekke være snakk om beskyttelsestiltak fra EUs side, for eksempel at deler av avtalen suspenderes (Sverdrup 2006).*

EFTAs overvåkningsorgan ESA (EFTA Surveillance Agency) har ansvaret for å føre tilsyn med at EØS-avtalen blir gjennomført og etterlevd i EFTA-landene. ESA har liknende overvåkningsoppgaver som Kommisjonen har for EU-landene.

Samarbeidet inneholder også to rådgivende komiteer: Parlamentarikerkomiteen, som består av representanter fra Europaparlamentet og EFTA-landenes nasjonalforsamlinger, og den konsultative komité, som representerer partene i arbeidslivet. EFTA-landene får også delta i mange av Europakommisjonens saksforberedende komiteer og ekspertgrupper. Ekspertgruppene forbereder nye saker, mens andre komiteer jobber med å utfylle rammedirektivene når de er politisk vedtatt i Rådet og Europaparlamentet.

Ifølge Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) (Barth Eide mfl. 2003) er norsk politisk påvirkning av EØS-regler minimal. Ifølge Statskonsult (2000) driftes EØS-avtalen i stor grad av mellomledere og fagfolk i forvaltningen, uten av det får særlig oppmerksomhet fra toppen. Det kan føre til at politisk omstridte saker ikke løftes opp på politisk nivå i tide, og at EØS-arbeidet ikke tilføres nødvendige ressurser.

## EUs indre marked

EUs formelle grunnlag er traktatene. Det startet som en kull- og ståunion mellom seks europeiske land, der en av de fremste målsettingene var å unngå en ny krig i Europa (Paris-traktaten 1951). Logikken var at man ikke går til krig mot land man er økonomisk og handelsmessig avhengig av. Det europeiske økonomiske fellesskap (EEC) var en realitet fra 1957, med den velkjente Romatraktaten. Fellesskapet har siden utviklet seg til et indre marked – som nå omfatter 30 land – med fri flyt av varer, tjenester, kapital og personer.

Enhetsakten (trådte i kraft 1. juli 1987) er grunnlaget for det indre markedet, og ambisjonen var at det indre markedet skulle være fullført innen utgangen av 1992. Et indre marked har forøvrig vært en av fellesskapets målsettinger siden Romatraktaten ble vedtatt i 1957. Det indre markedet kan kort beskrives som en form for økonomisk integrasjon hvor alle politiske hindringer (fra toll til diskriminerende sikkerhetsbestemmelser og miljøkrav) for handel av varer og tjenester er fjernet. Det samme gjelder fri bevegelse av produksjonsfaktorene arbeid (personer) og kapital ([www.europaveien.no](http://www.europaveien.no)). Alle konkurransehemmede monopolordninger og nasjonale særordninger som hindrer fri flyt over landegrensene, skal fjernes. Det indre markedet omfatter også fri etableringsrett for virksomheter og mulighet for alle til å delta i anbudskonkurranse om offentlige oppdrag og anskaffelser.

I praksis har selvsagt det indre markedet mange stengsler – både urettmessige og rettmessige. Det er lovlige muligheter til å stille nasjonale krav i det indre markedet. Kravene må imidlertid være ikke-diskriminerende (når det gjelder nasjonalitet), nødvendige og proporsjonale (ikke mer enn det som skal til for å oppfylle målsettingen med kravet).

### **Strengt regler for konkurranse og statsstøtte**

Konkurranseregler og andre felles regler er nedfelt i EØS-avtalens del IV. I 2004 kom det nye konkurranseregler i EU, og disse er blitt en del av EØS-avtalen. Det betyr at den norske konkurranseloven er totalharmonisert med EU-regelverket, som blant pålegger landene å sørge for at monopoler av kommersiell karakter ikke hindrer handel mellom og innen landene.

Konkurransereglene er nært forbundet med reglene for statsstøtte, som omtales i samme del av EØS-avtalen. I grove trekk er alle former for statsstøtte som forstyrrer konkurransen gjennom å favorisere enkeltforetak eller produkttyper, i utgangspunktet forbudt. Statsstøtte kan, etter EU-kommisjonens definisjon, være subsidier, skatte- og avgiftslettelser, fordelaktige lånegarantier eller at staten har eierandeler i selskapet (Hyllseth 2003). Blant unntakene finnes støtte til sosiale, regionale eller bestemte næringsmessige hensyn. Et viktig unntak i denne sammenhengen er støtte til å fremme kultur og nasjonal tradisjon. Offentlig finansiering av infrastruktur har også vært akseptert så lenge den bidrar til utviklingen av det indre markedet. Hvis det offentlige gir godtgjørelse i forbindelse med tjenester av allmenn økonomisk interesse, er det også tillatt (dette er tjenester som post, energi, vannforsyning m.m.). Det er opp til landene selv å avgjøre hvilke ytelser som skal organiseres som tjenester av allmenn økonomisk interesse.

### **Farvel til offentlige monopoler**

Når det gjelder offentlige tjenestemonopoler, har det skjedd store endringer de siste tiårene. I flere av sektorene er det uklart i hvilken grad endringene kan tilskrives EØS-avtalen, eller om det ville ha skjedd uansett. Norge fulgte internasjonale trender, og nesten samtlige OECD-land har i løpet av de siste to tiårene avskaffet en rekke offentlige tjenestemonopoler. Og ikke minst har vi vært vitne til en teknologisk revolusjon i denne perioden, som for eksempel har endret konkurransebildet for tele-, data- og mediesektoren.

I forbindelse med Europakommisjonens arbeid med det indre markedet ble offentlige monopoler satt under lupen. Resultatet er at i viktige sektorer har EUs liberaliseringspolitikk ført til nedlegging eller omorganisering av tidligere offentlige monopoler. På noen områder, som energimarkedet og telesektoren, var Norge tidligere ute med liberaliseringen.

Arbeidet med å åpne de offentlige monopolene startet for alvor i forbindelse med Enhetsakten (1987), og i 2000 fikk Europakommisjonen fornyet mandat til å videreføre liberaliseringsprosessen innenfor transport-, energi- og postsektoren. I forbindelse med forhandlingene om EØS-avtalen og EU-medlemskapsforhandlingene ble det gjort omfattende nasjonale tilpasninger til EU-regelverket. I elektrisitets- og telesektoren hadde dereguleringen skjedd tidligere. Når det gjelder post og jernbane, følger de norske nasjonale reguleringene i hovedsak EUs krav. EUs reguleringer omfatter i første rekke selve tjenestene, og derfor er det etablert et skille mellom infrastruktur og sluttjeneste til bruker. Som eksempel ble norsk jernbanevirksomhet delt i to: Jernbaneverket skulle ta seg av skinnegangen, mens NSB skulle yte transporttjenester. Poenget her er at eventuelle konkurrenter skal ha tilgang til skinnegangen, uavhengig av NSB. NSB ble for øvrig omdannet til et statlig selskap i 1996.

EUs jernbanepolitikk er delt i tre deler (også kalt pakker). Den første trådte i kraft i 2003 og åpnet de nasjonale markedene for konkurranse. De to neste delene dreier seg om full liberalisering av henholdsvis gods- og persontrafikk. Landene skal seinest 1. januar 2010 åpne jernbanenettet for internasjonal passasjertransport.

I Norge har Posten vært et statlig heleid selskap fra 1996. EUs postdirektiv fra 1997 har vært førende for endringer i nasjonale reguleringsformer i EØS-landene. Direktivet definerer krav til universelle tjenester som medlemslandene plikter å pålegge nasjonale operatører, samt maksimumsgrenser for disse operatørenes monopolrett. Direktivet legger også planer for videre liberalisering av postmarkedet. Fra 2003 er eneretten for Posten innskrenket til forsendelser på opp til 100 gram, og fra 2006 ble grensa satt til 50 gram. Det er planer om fullstendig utvikling av Postens enerett. I utgangspunktet skulle dette skje fra 2009, men det blir nå utsatt til 1. januar 2011. Nye medlemsland og land med særlig vanskelig topografi vil få to ekstra år.

I lufttrafikken har det vært fri etableringsrett for flyruter og fri prisdannelse siden 1994, som en følge av EØS-avtalen. Fra 1997 har landenes markeder vært åpne for konkurranse fra flyselskap registrert i andre land, og fra 1998 gjelder også bestemmelser om liberalisering av flyplasstjenester på flyplasser med mer enn en million passasjerer årlig. Unntaket er offentlige tjenesteforpliktelser på flygninger til lufthavner i randsoner eller utviklingssoner, eller når ruten anses som vital for den økonomiske utviklingen av regionene.

Men tilpasningen til regelverket i det indre markedet på disse områdene har antakelig ført til at vi har gått raskere i en mer markedsliberal retning enn uten en EØS-avtale. Endringene har blant annet hatt store konsekvenser for sysselsettingsmønstre, arbeidsforhold og vilkårene for fagorganisering i disse sektorene. På den andre siden har norske virksomheter fått like konkurransemuligheter i tidligere skjermede markeder i de andre EØS-landene.

## **EU og helse<sup>5</sup>**

Helse er i ferd med å bli et stadig viktigere område for felles politikk og koordinering i EU. Kommisjonen utreder et mulig indre marked for helsetjenester, blant annet med felles arbeidsmarked for helsearbeidere, koordinering av kompetansekrav og utdanning og samarbeid om pasientrettigheter og økt pasientmobilitet. Helse er tradisjonelt et område som EU ikke har beskjeftiget seg med. Men dette er satt på dagsordenen, blant annet på grunn av domstolsavgjørelser om pasienters rett til behandling i andre EU-land. Medlemslandene ønsker også å se på muligheten til å utnytte de totale ressursene bedre.

<sup>5</sup> Dette avsnittet bygger på et notat om EUs helsepolitikk, laget av Silje Hole i Spekter. Les hele notatet her: [http://www.spekter.no/stream\\_file.aspx?EntityId=2266](http://www.spekter.no/stream_file.aspx?EntityId=2266)

I 1971 ble forordning 1408/71 etablert, som gir EU-borgere rett til nødvendig medisinsk hjelp når de oppholder seg i andre medlemsland. Rettighetene er videreført i det europeiske trygdekortet. Forordningen ble innlemmet i norsk rett i 2000.

Hittil har ikke volumet på mobile pasienter vært veldig stort. Det er beregnet at én prosent av de totale helseutgiftene i EU-landene går til andre land. Men det er store variasjoner, og i noen grenseområder er mobiliteten betydelig større. EU og nasjonale myndigheter forventer økende pasientmobilitet framover, som kan gi nasjonale helsemyndigheter problemer med å planlegge volumet på behandlingene, utdanningen av helsepersonell og finansieringen.

Etter utvidelsen i 2004 er utfordringen blitt større ved at land som Polen og Ungarn kan tilby helsetjenester til betydelig lavere priser enn vestlige EU-land. Noen av de nye medlemslandene frykter at de vestlige landene som har mer kostbare helsetjenester, kan benytte seg av det lave prisnivået og bevisst fase pasientgrupper østover. I tillegg har utviklingen de siste årene vært at spesielt Polen og Ungarn utdanner helsepersonell som utvandrer etter endt utdanning.

EF-domstolen har avsagt dommer i flere saker som pasienter har klaget inn mot egen stat for å få dekket behandlinger i andre EU-land. Domstolen har i stor grad gitt pasientene medhold. I 1998 fastla domstolen nye prinsipper gjennom sine avgjørelser i to saker (Kohll<sup>6</sup> og Decker<sup>7</sup>), og disse går direkte på bruk av traktatens artikler om fri bevegelse av pasienter som søker helsetjenester i andre EU-land. Selv om dette anses som gjeldende prinsipper, tolker medlemslandene domsavsigelsene ulikt. Pasientene kan ikke vite sikkert om de får refundert behandling i andre EU-land. EU-kommisjonen ønsker derfor å etablere felles praksis og holdning til dette i medlemslandene.

Mobilitet av helsepersonell er et annet aktuelt tema. Spesielt de nye EU-landene er opptatt av dette og frykter «brain-drain» mot vest. Noen land ønsker at EU skal overvåke mobiliteten. Polen, som har betydelig mobilitet blant helsepersonellet, foreslår at EU oppretter et kompensasjonsfond for utdanning av helsepersonell. Fondet skal bidra med finansiering av utdanning av helsepersonell for stater som opplever at store deler utvandrer etter endt utdanning – som ofte er langvarige utdanninger.

I et direktivforslag fra Health and Consumer Protection Directorate General, utarbeidet sist høst, skal mobile pasienter motta helsetjenester i et annet EU-land på linje med det de har rett til i hjemlandet. Hjemlandet skal sørge for informasjon og dekke kostnadene for helsetjenester i utlandet inntil prisen de ville ha betalt om pasienten ble behandlet i hjemlandet. Pasienter trenger godkjenning før de oppsøker medisinsk behandling i utlandet, men de kan ikke nektes behandling dersom det anses som nødvendig. Det foreslås også at EU-landene skal samarbeide om blant annet telemedisinske tjenester for å sikre utveksling av pasientdata over landegrensene, men samtidig sikre personvernet.

Forslaget fra Health and Consumer Protection Directorate General har ført til omfattende diskusjoner i øvrige deler av Kommisjonen. Direktivet kalles nå «Pasientrettighetsdirektivet», slik at det ikke lenger fokuseres på pasientmobilitet, som er et ømtålig tema. Kommisjonen

<sup>6</sup>Case C-158/96 Kohll: Raymond Kohll fra Luxembourg tok i 1994 datteren med til behandling hos en spesialtannlege i Tyskland, etter anbefaling fra familiens faste tannlege. Sykeforsikringen ville ikke dekke behandlingen, da den mente den ikke hastet, og at tilsvarende behandling var tilgjengelig i Luxembourg. Domstolen slo fast at det ikke trengs godkjenning fra nasjonale instanser for å motta tannpleie i andre medlemsstater når staten ville dekket behandlingen om den ble utført i forsikredes hjemland.

<sup>7</sup>Case C-120/95 Decker: Luxembourgeren Nicolas Decker fikk i 1992 beskjed av øyelegen om at han trengte briller. Siden han jobbet i Belgia, kjøpte han brillene der og ba etterpå folketrygden i Luxembourg om refusjonen han ville fått om han hadde kjøpt brillene i hjemlandet. De nektet under henvisning til at han ikke hadde fått forhåndsgodkjenning til å kjøpe dem i utlandet, men EU-domstolen slo fast at den frie flyten av varer på det indre marked gjør at folketrygden ikke kan kreve at ethvert kjøp av legemidler skal godkjennes på forhånd.

arbeider også med å få mer klarhet i en rekke stridsspørsmål før direktivet legges fram. Det gjelder for eksempel hva som skal defineres som hospitale og prehospitale tjenester, og nasjonale myndigheters samtykke før innleggelse ved sykehus i andre land. Det er per i dag (februar 2008) usikkert om direktivforslaget blir lagt fram før en ny kommisjon er nedsatt i 2009.

### **EØS og offentlig innkjøp**

Eksemplene fra samferdselssektoren viser at det indre markedet setter strenge rammer for nærings- og distriktsstøtte og har gitt mindre politisk valgfrihet. Også staten, kommuner/fylkeskommuner og statlig og kommunal forretningsdrift er underlagt et strengt regelverk om offentlige anskaffelser. Åpningen av det offentlige markedet er regnet som et virkemiddel for å realisere det indre markedet.

Regelverket er hjemlet i et vedlegg til EØS-avtalen som inneholder de viktigste rettsavgjørelsene på dette området. Kommunesektoren var ikke underlagt noe enhetlig anskaffelsesregelverk før EØS-reglene ble gjort gjeldende i 1994.

Lov om offentlige anskaffelser<sup>8</sup> gjelder anskaffelser av varer, tjenester og bygg- og anleggsarbeid. De grunnleggende kravene er at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, at det er høy forretningsetisk standard i saksbehandlingen, og at anskaffelsen så langt det er mulig baseres på konkurranser. Det er ikke lov å diskriminere på grunnlag av nasjonalitet, bruke standarder som virkemiddel for å hindre konkurranse eller dele opp et oppdrag for unngå at bestemmelsen kommer til anvendelse. Ved tildeling skal det billigste eller økonomisk mest fordelaktige tilbudet velges. Regelverket åpner imidlertid for at det kan stilles krav til leverandørene. Betingelsen for kravene er at vilkårene er spesifisert i anbudspapirene, og at de ikke virker diskriminerende.

## **EØS-avtalen – hva nå?**

EU anno 2008 er noe ganske annet enn EU anno 1994, da EØS-avtalen trådte i kraft. I løpet av de siste fire årene er EU blitt utvidet med tolv nye medlemsland, og nye utvidelser er til vurdering (Tyrkia, Kroatia og Makedonia). Samarbeidet innad i EU har endret seg, ikke minst som følge av utvidelsene. På arbeidslivets område har det, som jeg kommer tilbake til i neste avsnitt, blitt enda vanskeligere å bli enig om felles regelverk.

Denne utviklingen har også ført til at oppmerksomheten om EØS-avtalen er blitt svekket fra EUs side. Det største EØS-landet, Norge, utgjør under én prosent av befolkningen i EØS-området. Det meste av oppmerksomheten de siste årene har vært rettet mot utvidelsene, i tillegg til arbeidet med å skaffe EU en ny grunnlov.

Spøkefullt er det sagt at takket være EØS-avtalen, får Norge oppleve følelsen av å være stormakt, i selskap med Island og Liechtenstein. Men realiteten er trolig at EØS-avtalen er kompromisset som ikke skaper særlig stor begeistring i noen leire. Debatten om alternativer er imidlertid fastlåst. Den politiske situasjonen i Norge er slik at enhver tenkelig regjeringskonstellasjon vil inkludere partier som er imot norsk medlemskap i EU som alternativ til EØS. Det har kommet noen få forslag om å erstatte EØS-avtalen med en sveitsisk løsning, det vil

<sup>8</sup><http://www.lovdatab.no/all/hl-19990716-069.html>

si at Norge inngår en rekke enkeltavtaler på områder hvor vi trenger å ha et forhold til EU.<sup>9</sup> Dette er ingen løsning for dem som heller vil ha medlemskap. Da er EØS-avtalen et bedre alternativ. Å erstatte EØS med enkeltavtaler kan dessuten bli vanskelig å få gjennomført fordi verken EU eller store deler av norsk næringsliv vil være interessert i å endre på en avtale som tross alt fungerer på det økonomiske og markedsmessige området.

Når det gjelder det økonomiske området, er det sannsynligvis liten forskjell på å være EU- eller EØS-medlem. Alt tyder på at avtalen også i årene framover vil gi en stabil ramme for å sikre norske næringsinteressers adgang til de europeiske markedene og sørge for at reglene for det indre markedet gjennomføres i Norge. NHO påpeker i sin næringspolitiske plattform fram mot 2009 at EØS-avtalen har bidratt til å sikre norsk næringsliv tilnærmet likeverdige rammebetingelser for handel som landene i EU. Utvidelsen av EU vil imidlertid føre til endringer i næringsstruktur og arbeidsdeling i Europa og gjøre EFTA-landene i EØS enda mindre politisk og økonomisk betydningsfulle. NHO mener at bare et medlemskap gir innflytelse og forutsigbare rammer.<sup>10</sup> Det LO-forbundet som representerer viktige deler av den konkurranseutsatte industrien, Fellesforbundet, har også vært opptatt av spørsmålet om EU-medlemskap kontra EØS-avtale. På landsmøtet i 2003 ble det vedtatt å starte en debatt og siden ta stilling til om Norge på nytt skulle søke EU-medlemskap. Fellesforbundet mente at EØS-avtalen har vist seg å være lite dynamisk og stadig mistet betydning i EU-systemet (Fellesforbundet 2005). Saken ble så utsatt fordi forbundet ikke ville at EU-saken skulle forstyrre muligheten til å få en ny regjering i forbindelse med stortingsvalget i 2005. På forbundets siste landsmøte, høsten 2007, ble ikke spørsmålet om EU-medlemskap reist.

Også i EU-systemet er det uttrykt betenkeligheter om EØS-avtalen. Det er mange som setter spørsmålsteget ved at utenforlandet Norge skal få lov til å høste fordelene ved det indre markedet uten å være med på å bære byrdene. Hovedbudskapet fra EU er at Norge bør føle seg privilegert (Sejersted 2004).

<sup>9</sup> Se blant annet Barth Eide mfl. (2003): *Norge og EU: Medlemskap, EØS eller «sveitsisk løsning»*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

<sup>10</sup> [http://www.nho.no/files/Naeringspolitisk\\_plattform.pdf](http://www.nho.no/files/Naeringspolitisk_plattform.pdf)

## 2 Lovgivning og samarbeid på arbeidslivets område

### Noen viktige hendelser:

1989: Det europeiske sosiale charteret undertegnes av samtlige medlemsland unntatt Storbritannia.

1991: Kommisjonen legger fram et sosialt handlingsprogram.

1993: Den sosiale protokollen i Maastricht-traktaten blir iverksatt.

1997: Sysselsettingsstrategien vedtas.

1999: Den sosiale protokollen blir en del av traktaten (Amsterdam).

2000: Charter om grunnleggende rettigheter blir vedtatt (ikke juridisk bindende).

2000: Lisboa-strategien

2007: Charteret om grunnleggende rettigheter tas inn i Lisboa-traktaten (begrenset juridisk verdi).

Arbeidslivspolitikken har tradisjonelt blitt sett på som et nasjonalt ansvar i EU. Det henger sammen med de mange ulike systemene og tradisjonene i medlemslandene og at de nasjonale partene i arbeidslivet har hatt hovedansvaret for reguleringer av lønn, organisasjonsfrihet og kampmidler som streik og lockout. Nasjonalstaten er fortsatt hovedarena for arbeidslivspolitikken. Samtidig kan man se for seg at den nasjonale arenaen kommer i klem dersom stadig flere beslutninger tas enten lokalt eller internasjonalt.

Det arbeidsrettslige systemet i EU-landene varierer sterkt, og det finnes ingen europeisk arbeidslivsmoell. Bildet er sammensatt, og enkle skiller finnes ikke. Hvis man likevel skal prøve seg på en historisk grovinnndeling, så kan de europeiske systemene deles inn i den germansk-romanske, den anglosaksiske og den nordiske tradisjonen. Den germansk-romanske tradisjonen kjennetegnes ved en bred lovregulering av rettigheter og plikter. Allmenngjøring av tariffavtaler – det vil si at innholdet i en tariffavtale gjøres rettslig bindende – er utbredt. Den anglosaksiske tradisjonen preges av begrenset lovgivning og ikke-rettslige bindende kollektivavtaler. I den nordiske tradisjonen spiller kollektivavtalene en sterk rolle, men her det også innslag av en sterk kollektiv og individuell arbeidsrettslig lovgivning (Dølvik og Olsen 1994). De siste årene har utvidelsen av EU-/EØS-området gjort at tradisjonene fra de nye medlemslandene også preger utviklingen av arbeidslivspolitikken i EU. Mange av disse landene har lav faglig organisasjonsgrad og ofte dårlig utviklede rettigheter på arbeidsplassene. Kollektivavtalesystemet er svakt og finnes mest på bedriftsnivå. Overgangen til markedsøkonomien gjorde blant annet at alt som luktet av gammelstatlige fagforeninger, ble kastet på båten så fort som mulig.

Gjennom 1970-tallet og inn på 1980-tallet var EF-samarbeidet preget av politisk stagnasjon. Det skjedde lite før de konkrete planene om et indre marked ble lagt fram av Europakommisjonen i 1985. Med Enhetsakten og lanseringen av det indre markedet skjedde det også en oppblomstring av forslag og planer knyttet til fellesskapets *sosiale dimensjon*, et begrep som først og fremst er knyttet til arbeidslivet. Den sosiale dimensjonen inneholder blant annet minimumsregler på arbeidsmarkedet og den såkalte sosiale dialogen mellom partene i arbeidslivet og EU-systemet. Ideen bak den sosiale dimensjonen var at et stort felles marked måtte kombineres med beskyttelse av arbeidstakerne. Tidligere kommisjonspresident Jaques Delors (1985–1995) var en ivrig talsmann for et «sosialt Europa». I 1989 ble charteret om arbeidstakernes grunnleggende sosiale rettigheter vedtatt. Det ligger til grunn for EUs arbeidslivspolitik. Den sosiale protokollen i Maastricht-traktaten, som trådte i kraft 1. november 1993, omtales av den europeiske fagbevegelsen som gjennombruddet for den sosiale dimensjonen.

Bakgrunnen for at det ble en sosial protokoll – og at politikkområdet ikke ble en del av traktaten – var at Storbritannia nektet å være med på en utvidelse av fellesskapets kompetanse på arbeidslivets område. Traktatendringer krever enstemmighet, og den sosiale protokollen ble derfor en del av Amsterdam-traktaten først fra 1999. Da hadde Tony Blair og Labour overtatt makten i Storbritannia, og skepsisen mot det «sosiale Europa» var mindre enn under statsminister Margaret Thatcher. Protokollen fra 1993 slo imidlertid fast at de daværende elleve medlemslandene (alle unntatt Storbritannia) kunne benytte fellesskapets institusjoner til utvikling av den sosiale dimensjonen. Protokollen ga også partene i arbeidslivet på det europeiske nivået en særstilling når det gjaldt høring og en «lisensiering» til å utvikle lovgivning.<sup>11</sup> Den sosiale protokollen slo fast at fellesskapet ikke skal gripe inn i friheten til arbeidslivets parter, det vil si områder som lønn, organisasjonsfrihet, streikerett og lockout.

<sup>11</sup> Les mer om partssamarbeidet i tredje avsnittet.

En av endringene som kom med Maastricht-traktaten, var at all lovgivning som angikk arbeidsvilkår, med unntak av medbestemmelse, ble underlagt kvalifisert flertall i ministerrådet. De områdene som EU kunne utvikle politikk basert på flertallsvedtak på, var: arbeidsmiljø, helse og sikkerhet, arbeidsvilkår, informasjon og høring av arbeidstakerne, like muligheter for kvinner og menn og integrasjon av personer som er utstøtt fra arbeidslivet. Pensjons- og trygdeområdet stiller i en klasse for seg, og her kreves det enstemmighet for å kunne fatte vedtak.

Fra og med Amsterdam-traktaten kan man si at den sosiale dimensjonen er blitt et fullverdig politikkområde innenfor fellesskapet, med deltakelse fra samtlige medlemsland. Den interessebaserte kanal (også kalt den korporative kanal) ble dessuten formalisert på europeisk nivå (se mer i avsnitt 3). Styrkingen av EUs arbeidslivspolitiske mandat førte til større aktivitet på lovgivningsfronten utover i 1990-årene.

## Utvikling av europeisk lovgivning og samarbeidsområder

EØS-avtalens artikler 66–71 har overskriften «Sosialpolitikk», som i den europeiske språkdrakten her betyr arbeidstakernes vilkår. Gjennom EØS-avtalen forplikter EFTA-landene seg til å arbeide for å forbedre arbeidstakernes leve- og arbeidsvilkår, arbeidsmiljøet, sikre lik lønn for likt arbeid, fremme likebehandling mellom menn og kvinner og fremme dialogen mellom arbeidslivets parter på europeisk nivå. En konsekvens av EØS-avtalen er også at Norge er forpliktet til å følge EUs direktiver og avtalereguleringer på arbeidslivets område.

Hovedregelen er at EU fastsetter minstestandarder, og at det enkelte land kan ha høyere standarder. Noen direktiver har til og med uttrykkelige regler om at det ikke er tillatt å gjøre nasjonale bestemmelser dårligere enn minstestandardene med henvisning til EU-direktiver. Lovgivningen skal fungere som et «gulv» – det vil si at noen får utvidet sine rettigheter, samtidig som man bidrar til å motvirke svekkelse for andre. Når det gjelder helse, miljø og sikkerhet, finnes det også innslag av maksimumsdirektiver – det vil si at man ikke kan ha strengere bestemmelser nasjonalt enn det som framgår av direktivet. Dette gjelder krav til produkter og utstyr, og bestemmelsene skal sikre fri bevegelse av varer på tvers av landegrensar.

Formålet med bestemmelsene på arbeidslivets område er å sikre mest mulig like konkurransevilkår og samtidig gi arbeidstakerne en viss beskyttelse. EU har ikke mandat til å gripe inn i spørsmål knyttet til lønn eller rett til organisering, streik og lockout som hører inn under nasjonal kollektiv arbeidsrett.

EØS-avtalen omfatter i utgangspunktet bare direktiver som var vedtatt før 31. juli 1991. En utvidelse av avtalen krever enstemmighet blant EFTA-landene, og direktivene må gjøres gjeldende for EØS-området gjennom vedtak i EØS-komiteen (se mer om beslutningssystemet i første avsnittet). For at bestemmelsene skal implementeres i norsk rett, må Stortinget ratifisere tilleggsavtaler til EØS-avtalen.

I dette avsnittet ser vi på noen av de mest sentrale EU-bestemmelsene på arbeidslivets område og på hvilken måte disse har påvirket norske lov- og avtaleverk.

## Sentrale direktiver på arbeidslivets område

1975 (75/129/EC)	Direktiv om prosedyrer ved masseoppsigelser. Revidert i 1992
1975 (75/117/EC)	EFs likelønnsdirektiv. Endret i 2002
1977 (77/187/EC)	Direktiv om virksomhetsoverdragelse. Revidert i 1998 og nytt direktiv i 2001
1980 (80/987/EC)	Direktiv om rettigheter ved konkurs. Endret i 1987 og 2002
1989 (89/391/EC)	Om iverksetting av tiltak som forbedrer arbeidstakernes sikkerhet og helse på arbeidsplassen (rammedirektiv). En rekke særdirrektiver er vedtatt med basis i rammedirektivet, blant annet krav om sikkerhetsskilting, beskyttelse mot kjemiske, fysiske og biologiske agenser, vern mot asbest, støy, krav til arbeidsutstyr, personlig verneutstyr, regler om tunge løft, skjermterminaler, sikkerhet på mobile eller midlertidige byggeplasser, helse og sikkerhet for gravide mfl.
1991 (91/533/EC)	Arbeidsgiverens plikt til å informere arbeidstakeren om vilkårene i arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet
1993 (93/104/EC)	Arbeidstidsdirektivet. Endret 2000. Ny revisjon startet i 2004, men er ikke avsluttet
1994 (94/33/EC)	Vern av unge på arbeidsplassen
1994 (94/45/EC)	Opprettelse av europeiske samarbeidsutvalg i multinasjonale selskap. Endret i 1997
1996 (96/34/EC)*	Rammeavtale vedrørende foreldrepermisjon. Endret i 1997
1996 (96/71/EC)	Utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting
1997 (97/81/EC)*	Rammeavtale vedrørende deltidsarbeid. Endret i 1998
1999 (99/70/EC)*	Rammeavtale vedrørende midlertidig ansettelse
2000 (2000/78/EC)	Forbud mot diskriminering i arbeidslivet
2001 (2001/86/EC)	Utfylling av vedtektene for europeiske selskap med hensyn til arbeidstakernes innflytelse
2002 (2002/14/EF)	Fastsettelse av en generell ramme for informasjon og konsultasjon med arbeidstakerne
2005 (2005/36/EF)	Gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

\* Direktiver som er resultat av avtaleforhandlinger mellom de sentrale partene på europeisk nivå. Rammeavtalene er gjort om til rettslig bindende minimumsdirektiver. Les mer om forhandlet lovgivning i tredje avsnittet.

En annen stor og viktig bestemmelse, som har betydning både for arbeidsmiljø, industrien og det ytre miljøet, er forordningen<sup>12</sup> om kjemikaliekontroll – kalt REACH. Den vil regulere hvordan kjemikalier skal registreres, vurderes, godkjennes og begrenses. Forordningen ble vedtatt i desember 2006 og trådte i kraft 1. juni 2007. Industrien vil få ansvaret for at kjemiske stoffer ikke utgjør en risiko for helse og miljø. Ifølge utenriksministerens halvårslige EØS-redegjørelse i Stortinget i november 2007 vil den norske regjeringen at REACH innlemmes så raskt som mulig i EØS-avtalen.

EUs arbeidslivsbestemmelser har ført til et bedre vern og utvidede rettigheter for norske arbeidstakere på noen områder. Det gjelder for eksempel regler om virksomhetsoverdragelse og likestilling. Krav om skriftlig arbeidsavtale kom også inn i norsk lovverk som en direkte følge av EØS-avtalen. Deltidsansatte har fått bedre representasjonsrettigheter. I Norge fantes det fra før ikke noen lovhjemmel som sikret deltidsansatte likebehandling når det gjaldt representasjon, og dette måtte endres som følge av rammeavtalen om deltidsarbeid og påfølgende direktiv. Et annet eksempel er at norske bussjåfører fikk bedre vilkår gjennom en forordning (Rfo 3820/85) om kjøre- og hviletidsbestemmelser for veitransport. Beregning av arbeidstid var generelt strengere i EU-bestemmelsene enn i det norske lovverket da EØS-avtalen trådte i kraft.

Direktivet om virksomhetsoverdragelse kan være et eksempel på at noen forhold som tidligere var avtaleregulert, måtte skrives inn som en del av den generelle lovgivningen og dermed ble utvidet til også å gjelde uorganiserte. Formålet med dette direktivet er å sikre arbeidstakerne. De skal for eksempel ikke miste jobben på grunn av at noen andre overtar virksomheten, og de har krav på informasjon og å bli tatt med på rådslag i rimelig tid. Den som overtar virksomheten, må følge rettighetene som er nedfelt i tariffavtalene, og rettigheter og plikter i individuelle arbeidsavtaler.

Direktivet om arbeidstid kom i 1993 og gir regler for maksimal tillatt arbeidstid, obligatorisk hviletid og arbeidsfrie perioder. Det er foreslått å revidere direktivet på grunn av unntaksbestemmelser og nye rettsavgjørelser om hva som regnes som arbeidstid. Men nå har det gått lang tid uten at man har klart å komme til enighet om en revisjon, og arbeidstidsdirektivet er i ferd med å bli en hodepine i EU-systemet. Unntaksbestemmelsene, som ble forhandlet fram av Storbritannia, går ut på at arbeidsgiverne har lov til å avtale avvik fra arbeidstidsreglene med den enkelte arbeidstakeren. En dom fra EF-domstolen i 2003 slår dessuten fast at beredskapsvakter skal gjelde som arbeidstid dersom arbeidstakeren må oppholde seg på arbeidsteden. Dommen førte til at mange land ikke lenger ønsker å følge bestemmelsene i direktivet. Men forsøkene på å få en revisjon ser, som nevnt, ut til å være i det blå.

Informasjon til og konsultasjon med arbeidstakerne er et av de områdene hvor det har skjedd mye på europeisk nivå. Direktivet om prosedyrer ved masseoppsigelser førte til at den norske arbeidsmiljøloven måtte ta inn bestemmelser om hvordan man håndterer informasjon og drøfting i forbindelse med slike situasjoner. Bestemmelsene ble mer omfattende enn det som på forhånd var regulert i Hovedavtalen mellom LO og NHO. Direktivet om europeiske samarbeidsutvalg fra 1994 åpnet et helt nytt samarbeidsområde for arbeidstakerne. Det ga for første gang arbeidstakere rett til å inngå grenseoverskridende avtaler om representasjon i flernasjonale selskap. Dette direktivet, som omfatter konsern med minst 1000 arbeidstakere og med 150 ansatte i minst to medlemsland, er dermed ett av de mest håndfaste resultatene av EØS-avtalen i norsk arbeidsliv.

<sup>12</sup> En forordning må gjennomføres direkte i de nasjonale lovverkene. De kan sammenliknes med et lands egne lover. Dette til forskjell fra et direktiv, der målsettingen er bindende, men der det er opp til landene selv å finne ut hvordan bestemmelsen skal gjennomføres nasjonalt.

Det finnes en rekke EU-bestemmelser og lovgivning som ikke kommer inn under merkelappen «arbeidsvilkår», men som berører arbeidslivet i sterk grad. Likelønn og likebehandling er gode eksempler på dette, i tillegg til gjensidig godkjenning av kvalifikasjoner.

Allerede i 1957, gjennom Romatraktaten, ble prinsippet om likelønn knesatt. EUs likelønnsdirektiv fra 1975 slår fast at det skal gis lik lønn for arbeid av lik verdi, og det skal iverksettes tiltak som sikrer gjennomføring av likelønn. I forbindelse med revisjon av den norske likestillingsloven, som trådte i kraft i 2002, ble det vist til at avgjørelser fra EF-domstolen åpnet for sammenlikning mellom yrkesgrupper, bransjer og tariffområder for å fastslå hva som er arbeid av lik verdi. Den norske likestillingsloven ble endret på dette punktet, men sammenlikningen er begrenset til å gjelde samme virksomhet. I 2000 ble det vedtatt et rammedirektiv om likebehandling i arbeidslivet. Norge har på egen hånd innført likebehandlingsbestemmelsene i norsk lovverk. Bakgrunnen for dette var at de to andre EØS-landene, Island og Liechtenstein, la ned veto mot å ta dette inn i EØS-regelverket fordi temaet ikke er hjemlet i EØS-avtalen.

Dermed fikk vi erfare at EU-regelverket også setter grenser, kanskje på måter man ikke hadde tenkt seg på forhånd. Et konkret eksempel på dette er at Norge brøt EUs likebehandlingsbestemmelser fordi en rekke vitenskaplige stillinger ved Universitetet i Oslo var øremerket kvinner. EU tillater positiv særbehandling, men bare i mindre grad enn dette.

Gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner har betydning for mobiliteten av arbeidstakerne og for at det skal være reelt mulig å ta arbeid på tvers av landegrensene. Statene skal i utgangspunktet godkjenne utenlandske utdanninger som går inn under direktivbestemmelsene. I visse tilfeller kan det kreves prøveperiode eller egnethetsprøve. Ved siden av de generelle direktivene finnes det særdirrektiver for enkelte yrkesgrupper, der det er behov for det. Dette gjelder for eksempel leger, sykepleiere, veterinærer, jordmødre, tannleger, arkitekter og advokater.

I 2002 opprettet Kommissjonen en felles mal for CV-er for europeiske arbeidssøkere. Målet er at alle bruker den samme malen når de søker jobb i et EU-land. Disse tiltakene har gjort det lettere for norske arbeidstakere å finne jobb i et annet EØS-land og for norske arbeidsgivere å rekruttere utenfra. Ordningen administreres av NAV EURES. EURES – European Employment Services – er den europeiske arbeidsformidlingen, der EU/EØS-landene i tillegg til Sveits deltar. Målet er å bedre den frie bevegelsen av arbeidskraft på tvers av landegrensene.

I de siste årene har det vært minimalt med europeisk lovgivning på arbeidslivets område. Oppmerksomheten har vært rettet mot gjennomføring – blant annet i de nye medlemslandene, håndheving og revidering av allerede vedtatte regelverk. Direktivforslaget om flyttbare supplerende pensjonsrettigheter fra 2005 er det eneste lovgivningsinitiativet siden 2004. Formålet er å øke arbeidstakermobiliteten slik at arbeidskraft bedre kan kanaliseres der behovet er størst. Direktivet skulle gjøre det klarere hvilke pensjonsrettigheter (knyttet til tilleggspensjoner) en arbeidstaker kan ta med seg / beholde ved bytting av jobb (innenlands eller utenlands). Det er likevel høyst uklart hvilken skjebne dette direktivet vil få. På rådsmøtet i mai 2007 stemte Nederland imot fordi direktivet nå inneholder så mange unntak og nedslagsfeltet var blitt både begrenset og skjevt (EU-delegasjonen 2007).

Samtidig med lav lovgivningsaktivitet har arbeidsgiversiden på europeisk nivå blitt mer tilbakeholden med å inngå bindende avtaler (se tredje avsnittet). Oppmerksomheten har derfor blitt rettet mot å utvikle samarbeidet på andre måter, som for eksempel gjennom ulike typer programmer.

## Programsamarbeid og åpen samarbeidsmetode

Programsamarbeidet er ikke en del av EØS-avtalen, men Norge har valgt å være med i en rekke av EUs programmer. Programmer som hører inn under overskriften «Arbeids- og sosialpolitikk», er fra 2007 PROGRESS – fellesskapsprogram for sysselsetting og sosial solidaritet (2007–2013). PROGRESS omfatter også aktiviteter innen arbeidsmiljøområdet og likestilling mellom kjønnene.<sup>13</sup> PROGRESS er knyttet opp til Lisboa-prosessen og den tilhørende sysselsettingsstrategien.

Sysselsettingsstrategien legger opp til forpliktende prosedyrer og retningslinjer for samordning av mål og virkemidler i landenes arbeidsmarkedspolitik. Full sysselsetting, gode og produktive arbeidsplasser og et mer inkluderende arbeidsliv er de tre overordnede målsettingene med sysselsettingsstrategien. Lisboa-strategien ble vedtatt på rådsmøtet i 2000 og hadde den ambisiøse målsettingen om å gjøre EU til «verdens mest konkurransedyktige, kunnskapsbaserte økonomi på et bærekraftig og sosialt grunnlag innen 2010». Lisboa-prosessen (2000) ble relansert i 2005 og endret navn til «Strategi for økonomisk vekst og sysselsetting». En forenklet sysselsettingsstrategi ble nå en integrert del av Lisboa-strategien.

Det mest omfattende programområdet for Norges del er EUs sjuende rammeprogram for forskning og teknologisk utvikling. Et viktig område for arbeidslivet er dessuten programmet for livslang læring. Norge deltar også på møter i det europeiske byrået for helse og sikkerhet på arbeidsplassen (Bilbao-instituttet) og i EUs forsknings- og dokumentasjonsinstitusjon på arbeidslivs- og levekårsområdet (Dublinstiftelsen). EURES – den europeiske arbeidsformidlingen hører også hjemme under denne programoverskriften. Det er i forbindelse med programsamarbeidet også verd å nevne CIP 2007–2013 – EUs rammeprogram for innovasjon og konkurransevne. CIP retter seg mot næringsliv og bedrifter ved at programmet skal bidra til å bedre rammevilkårene og stimulere til økt tilgang på finansiering, teknologi og innovasjon (Innovasjon Norge).

Det var gjennom Amsterdam-traktaten at sysselsetting ble et fellesskapsområde. Dette er også det første området hvor det som kalles Open method of coordination, som på norsk kalles åpen samarbeidsmetode, ble brukt. Denne måten å drive politikktutvikling på omtales også som «soft law» (myk lovgivning) i motsetning til «hard law» (forpliktende direktiver). De siste årene har det blitt stadig vanskeligere å bli enig om ny lovgivning på arbeidslivsområdet, spesielt etter de to EU-utvidelsene i 2004 og 2007. Åpen samarbeidsmetode brukes derfor på flere politikkområder, som arbeidsmarkedspolitik, sosialpolitikk, økonomisk politikk, utdanningspolitikk og familiepolitikk. Ved bruk av målstyring koordinerer landene sin politikk, og de forplikter seg til å følge vedtatte mål og retningslinjer. De europeiske institusjonene har rett og plikt til å kikke landene i kortene. Det er ingen juridiske eller økonomiske sanksjoner hvis mål ikke nås, eller hvis nasjonal politikk ikke utformes i tråd med målene. Partene i arbeidslivet skal konsulteres, både på nasjonalt og europeisk nivå.

Ifølge den norske EU-delegasjonen (2007) vil tilhengere av denne måten å jobbe på hevde at man får hevet nivået i politikken. Det vil si at det settes mer ambisiøse mål som kan gjennomføres nasjonalt og tilpasses nasjonale forhold og økonomi, men som på sikt vil dreie den nasjonale politikken i ens retning. Dette kan framstå som bedre enn å lage lovgivning som må være minimumslovgivning, og som dessuten vil inneholde en rekke unntak. Oppmerksomheten for arbeidslivspolitikken er nå rettet mot de områdene som er viktige i Lisboa-strategien, det vil si reformer i arbeidsmarkedet og velferdsstaten (se avsnitt 4). Dette er områder som det er vanskelig – eller kanskje umulig – å komme fram til felles europeisk lovgivning på.

<sup>13</sup> PROGRESS erstatter de tidligere programmene om sosial inkludering (fattigdomsprogrammet), EUs ikke-diskrimineringsprogram og sysselsettingsprogrammet.

### 3 Partssamarbeidet på europeisk nivå

#### Noen viktige hendelser:

1968: Landbrukssektoren inngår avtale om arbeidstids- og ferieordninger (anbefaling overfor medlemsorganisasjonene)

1972: «The Standing Committee on Employment», som bestod av arbeidslivsorganisasjonene, Rådet og Kommisjonen ble opprettet.

1984-85: Val-Duchesse-samtalene mellom hovedorganisasjonene på europeisk nivå

1991: 31.oktober-avtalen, som danner rammen for den sosiale protokollen i Maastricht-traktaten

1996: Første avtalen som blir gjort til gjeldende EU-regelverk (foreldrepermisjon)

1998: Sektordialogen løftes fram av Kommisjonen. Opprettelse av sektordialogutvalg.

2001: Første avtalen som skal implementeres gjennom avtaler (ikke direktiv) i medlemslandene – avtale om fjernarbeid

2003: Første treparts toppmøtet (EU-formannskapet, Kommissjonsformann og arbeidslivets parter)

De fleste norske hovedorganisasjoner er med i en europeisk sammenslutning. De sentrale europeiske partene er European Trade Union Confederation (ETUC) (den europeiske faglige samorganisasjonen der LO, YS og Unio er norske medlemmer) UNICE, som skiftet navn til BUSINESSEUROPE i 2007 (NHO er norsk medlem) og CEEP – Centre of Enterprises with Public Participation and Enterprises of General Economic Interest (Spekter, KS, HSH og Fornyings- og administrasjonsdepartementet er norske medlemmer). UEAPME er en arbeidsgiverorganisasjon for små og mellomstore bedrifter (NHO Håndverk er assosiert medlem). Det europeiske partssamarbeidet foregår også på bransjenivå (se nedenfor).

Nasjonale parter er sterkt preget av nasjonale tradisjoner og institusjoner, i tillegg til nasjonal politikk. Holdningen til den europeiske integrasjonsprosessen varierer fra land til land, og dette påvirker selvsagt også organisasjonene i de ulike landene. Kalnes (1995) hevder for eksempel at organisasjoner med en privilegert status i det nasjonale arbeidslivet er mindre interessert i en europeisk – det vil si overnasjonal – arbeidslivspolitik. På arbeidstakersiden er det for eksempel enorme variasjoner når det gjelder organisasjonsgrad. Tradisjonelt har også de europeiske interesseorganisasjonene, fra 1960-tallet og langt inn på 1980-tallet, blitt sett på som svake, preget av indre konflikter og med intetsigende standpunkter basert på minste felles multiplum. Dette har selvsagt også sammenheng med de nasjonale organisasjonenes vilje til å satse på de europeiske organisasjonene, både i form av ressurser og fullmakter.

Det opprinnelige EF-/EU-systemet var basert på at arbeidslivets parter ble med i en del konsultative eller rådgivende utvalg (Joint Committees) i første rekke på bransjenivå. Disse utvalgene var i første rekke rådgivende overfor EU-kommisjonen og kom med synspunkter på den politikken fellesskapet skulle føre innenfor disse bransjene (LOs Brusselkontor 2007).

I forbindelse med planleggingen av det indre markedet ble det i 1984 og 1985 holdt innledende møter mellom Kommisjonen og arbeidslivets parter på europeisk nivå. Møtene foregikk på slottet Val Duchesse utenfor Brussel og fikk derfor betegnelsen «Val Duchesse-samtalene». Dette regnes som startpunktet for det som i dag kjennetegner den europeiske sosiale dialogen. Arbeidstakerne ønsket reelle forhandlinger, men arbeidsgiverne motsatte seg avtaler på europeisk nivå.

Enhetsakten (1987) forpliktet Kommisjonen til å utvikle den sosiale dialogen. Enhetsaktens artikkel 118 legger grunnlaget og sier at Kommisjonen skal bistå de sosiale parter slik at de kan føre en dialog. Dersom partene selv måtte ønske det, kan de inngå avtaler eller avtaleliknende relasjoner.

Maastricht-traktaten åpner for at de sentrale partene på europeisk nivå kan forhandle seg fram til avtaler som siden gjøres om til EU-lovgivning. Denne forhandlingsmuligheten utløste bred debatt, og det ble blant annet reist spørsmål om forhandlet lovgivning var en legitim og hensiktsmessig prosedyre. Slike europeiske forhandlinger er heller ikke kollektive forhandlinger i tradisjonell forstand ved at partene kan ty til streik eller lockout. «Trusselen» om lovgivning har derfor vært det viktigste pressmidealet i slike europeiske prosesser. Det vil si at dersom man ikke oppnår noe avtaleveien, så vil Kommisjonen komme med et lovforslag som man kanskje vil ha mindre innflytelse over. Da må man vurdere om det er utsikter til å kunne vinne flertall i Europaparlamentet og Rådet for sine synspunkter, eller om det er bedre å inngå i forhandlinger. Det er spesielt arbeidsgiversiden som har vært tilbakeholden, og som har foretatt denne typen vurderinger. Kommisjonen har også spilt en viktig rolle i den organisatoriske og finansielle tilretteleggingen av den sosiale dialogen. Forholdet mellom arbeidslivets organisasjoner på europeisk plan har følgelig i enda større grad enn på nasjonalt nivå vært avhengig av politiske forhold. Kommisjonen har for eksempel understreket at Lisboa-målene om full sysselsetting og en konkurransekraftig økonomi i stor grad er avhengige av partenes aktivitet.

I løpet av 1990-årene ble det tross skepsis og vanskeligheter forhandlet fram tre avtaler mellom de sentrale partene, som siden ble gjort om til direktiver: rammeavtale om foreldrepermisjon (1996), deltidsarbeid (1997) og midlertidige ansettelser (1999). I 2000 pågikk det en forhandlingsrunde om utleie av arbeidskraft via vikarbyråer, men man lyktes ikke å komme til enighet. Siden har det vært gjort forsøk på å utarbeide et direktiv for ansatte i vikarbyråer, noe som heller ikke har lyktes.

Arbeidsgiversiden har de siste årene blitt mer kritisk til denne typen forhandlet lovgivning og har tatt til orde for europeiske avtaler som ikke omgjøres til rettslig bindende direktiver, men gjennomføres avtaleveien i hvert enkelt land. Den første avtalen av denne typen ble inngått i 2001 og regulerer arbeidstakerrettigheter når det gjelder fjernarbeid, og en ny avtale om stress på arbeidsplassen ble inngått i 2004. I desember 2006 kom partene fram til en avtale om vold på arbeidsplassen, som ble underskrevet våren 2007, og som skal iverksettes i løpet av tre år. Neste skritt kan bli en forhandlet avtale om enten livslang læring eller et inkluderende arbeidsliv (ikke avgjort hvilket tema man skal satse på).

Det er også laget noe som kalles tiltaksramme mellom partene, som kan bestå av en situasjonsbeskrivelse og noen målsettinger, men ingen konkrete forpliktelser for oppfølging. Det er laget to slike tiltakspakker – en for livslang læring (2001) og en for likestilling (2005). Arbeidstakerne og arbeidsgiverne har også oppnådd enighet om felles uttalelser (LOs Brusselkontor 2007). De europeiske partene er også høringsinstanser på områder som makroøkonomisk politikk, sysselsetting, etter- og videreutdanning, bedriftsdemokrati, ny teknologi og arbeidsorganisering. Partene sitter dessuten i en rekke av EUs komiteer og utvalg.

Det er en generell trend at arbeidsgiversiden er mer tilfreds med «soft law» enn «hard law» – det vil si at man jobber med å utarbeide felles retningslinjer, anbefalinger og så videre i stedet for å forhandle konkrete avtaler som seinere blir til lovgivning. EU-utvidelsen har også medført at nye – og som regel svake – organisasjoner skal trekkes med, og at det for dem er en prioritet at det utvikles institusjoner for sosial dialog på nasjonalt nivå.

## Sektordialogen

Også på sektornivå – bransjenivå – er det en bred sosial dialog og muligheter for å inngå europeiske avtaler. Sektordialogen har røtter tilbake til 1950- og -60-tallet. Deltakerne er først og fremst industriføderasjoner og -organisasjoner som er medlemmer i sine respektive hovedorganisasjoner på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Den første avtalen på sektornivå ble inngått i landbrukssektoren i 1968 og handlet om arbeidstids- og ferieordninger. I 1988 fikk handels- og kontorsektoren en rammeavtale om yrkesopplæring. Disse avtalene hadde ingen bindende virkning.

Siden 1998 har Kommisjonen ønsket å styrke den sosiale sektordialogen. Tanken er dels at sektornivået er lettere håndterlig fordi interessene er mindre sprikende enn i hovedorganisasjonene, dels at man ville komme tettere på «virkeligheten» ute i bedriftene. Samme år kom også det mange vil kalle gjennombruddet for sektordialogen, med avtale om arbeidstid i den maritime sektoren, som ble fulgt opp av et direktivforslag (altså at avtalen gjøres bindende). Det samme skjedde i sivil luftfart. Men sektordialogen er tross disse avtalene sterkt preget av tilbakeholdenheten fra arbeidsgiverne, som ofte henviser til at de ikke har mandat til å inngå forpliktende relasjoner på europeisk nivå.

I 2003 ble alle tidligere komiteer og uformelle arbeidsgrupper nedlagt, og nye sektordialogkomiteer opprettet. Partene må gjennom felles søknad dokumentere at de innfrir et sett av kriterier. Blant annet må de utgjøre en anerkjent og integrert del av medlemslandenes partsstruktur, være representative og ha kapasitet til å forhandle avtaler. Kommisjonen har satt et tak på 20 representanter på hver side av bordet. For Norge og de andre EFTA-landene, som kun har observatørstatus, innebærer dette for eksempel at utgiftene ikke dekkes. I enkelte komiteer har de europeiske bransjeføderasjonene forbeholdt plassene for EU-organisasjoner.

Også på konsernnivå har det utviklet seg en form for partssamarbeid på tvers av landegrensene. Dette er en følge av direktivet om konsernfaglig samarbeid, som ble vedtatt i 1994. Representanter for de ansatte og ledelsen i større multinasjonale selskap møtes jevnlig for at de ansatte skal bli informert og konsultert om viktige avgjørelser i konsernet.

For å oppsummere så finnes det tre nivåer for europeiske avtaler: 1) mellom hovedorganisasjonene, 2) mellom sektororganisasjonene og 3) konsernavtaler, for eksempel europeiske samarbeidsutvalg. I Kommisjonens handlingsprogram for 2006–2010 heter det at man vil foreslå muligheter for å utvikle tverrnasjonale kollektivforhandlinger på virksomhets- og sektornivå. Ifølge kommisjonen kan slike forhandlinger dreie seg om organisering av arbeidet, arbeidsvilkår og opplæring.

#### **Kort om CEEP**

CEEP – Centre of Enterprises with Public Participation and Enterprises of General Economic Interest – er Spekters europeiske hovedorganisasjon. Her er det medlemmer fra de fleste EU-land – i tillegg til EØS-landet Norge – og med medlemsorganisasjoner fra Tyrkia som assosierte medlemmer. Blant de europeiske bransjeorganisasjonene som også har tilhørighet til CEEP, finner vi den europeiske arbeidsgiverorganisasjonen for helse- og sykehussektoren (HOSPEEM) og den europeiske kringkastingsorganisasjonen EBU.

Ifølge CEEPs hjemmesider (<http://www.ceep.org/>) er en av de viktigste målsettingene å sørge for en moderne og effektiv offentlig sektor i medlemsstatene. Organisasjonen er blant annet deltaker i og har kontakt med ulike EU-institusjoner, både for å påvirke og holde seg orientert. Det gjelder ikke minst konsultasjoner om direktiver som har betydning for de sektorene som medlemmene befinner seg i. I den sentrale sosialdialogen representerer CEEP offentlig sektor og offentlige virksomheter. I tillegg til helse og kringkasting er transport, vannforsyning og energi viktige områder. Organisasjonen er et forum for samarbeid og erfaringsutveksling mellom medlemsorganisasjonene. CEEP ble stiftet i 1961 og ble i 1965 anerkjent som en sosial partner, på linje med UNICE (nå BUSINESSEUROPE) og den europeiske faglige samorganisasjonen ETUC.

Sekretariatet holder til i Brussel og ledes av generalsekretær Rainer Plassmann, advokat fra Tyskland. De norske medlemmene er, foruten Spekter, Kommunenes Sentralforbund (KS), HSH og Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

## Tariffsamarbeid

Lønnsforhandlinger er fremdeles i hovedsak et nasjonalt anliggende. Men stigende avhengighet på tvers av landegrensene gjør at utviklingen i nabolandene slett ikke er uten interesse. Ved overgangen til euro var det i fagbevegelsen bekymring for økt lønnskurransse, fordi det ble lettere å sammenlikne kostnader på tvers av landegrensene. Flere av fagbevegelsens europeiske industriføderasjoner har derfor tatt initiativ til økt samordning av nasjonale kollektivforhandlinger, inkludert retningslinjer for lønnsutviklingen. Den europeiske metallarbeiderføderasjonen vedtok i 1998 et program for samordning av krav og prioriteringer, hvor medlemmene på regionalt nivå skal være gjensidig representert i hverandres forhandlinger. Målet er i økende grad å synkronisere forhandlingene med utgangspunkt i et felles tak for maksimal årlig arbeidstid/overtid og en lønnspolitisk norm om at medlemmene minst skal ta ut «inflasjon + en balansert del av produktivitetsveksten». Fagorganisasjonene i Tyskland og Benelux-landene inngikk høsten 1998 en avtale om tariffsamarbeid på tvilsvarende grunnlag (Doorn-avtalen). Det er vanskelig å si hvilken konkret betydning denne typen samordning har hatt, annet enn at man åpenbart har bedre informasjon om strategi og erfaringer fra sine nærmeste naboer. Det kan også spores tendenser til lønnspolitisk samordning i enkelte multinasjonale selskap. Dette er noe en del nasjonale forbund frykter fordi det kan bidra til underminering av nasjonale avtaler.

## Norske organisasjoners rolle og påvirkningsmuligheter

I valgkampen til Europaparlamentet i 2004 krevde de svenske arbeidstakerorganisasjonene at partienes kandidater redegjorde for sitt syn på sentrale europeiske stridsspørsmål. I Norge er dette selvsagt uaktuelt, siden vi ikke har representanter i Europaparlamentet. Men selv om sakene ikke blir diskutert i Norge, så blir de like fullt gjeldende til sjuende og sist.

Denne historien illustrerer de manglende påvirkningsmulighetene i EØS-avtalen. Når EU-bestemmelsene gjøres om til EØS-bestemmelser, er det for seint å påvirke de overordnede politiske avgjørelsene. Da er det bare en eventuell reservasjon fra EU-regelverket som er aktuelt. I regjering og storting kan det virke som om det er begrenset politisk interesse for hva som foregår i EU, selv om det i neste omgang kommer til å angå nasjonal politikk. Tross formelle hørings- og konsultasjonsrettigheter synes EØS-rammeverket å ha blitt et apparat for gjennomføring og håndheving av EUs politikk. Resultatet er en gjennomgående avpolitisering og teknokratisering av samarbeidet, der Stortinget kommer inn som sandpåstrøer i saker som må nedfelles i norsk lovgivning (Claes og Sverdrup 2004).

Situasjonen er litt annerledes for partene i arbeidslivet. Selv om Norge ikke er medlem i EU, har de norske organisasjonene fullverdige medlemskap i sine respektive europeiske organisasjoner. Et utgangspunkt for enhver organisasjon er likevel hvor viktig eventuell deltakelse og mulig innflytelse er. Hvis EUs politikk og regelverk på arbeidslivets område er ukontroversielt, så kan det være praktisk at den europeiske organisasjonen tar seg av påvirkningen av politikken. Dette kan være rasjonelt, også ut fra hva slags ressurser man har til rådighet. Det er krevende å følge prosessene i EU, spesielt når man er et lite utenforland som ikke får noe gratis.

Norske partsorganisasjoner har lang tradisjon for å være aktive og søke å påvirke beslutninger, særlig avgjørelser som angår arbeidslivet direkte. Mye tyder på at dette ikke følges opp i like stor grad på europeisk nivå. Gjennom sine europeiske organisasjoner kan de norske organisasjonene skaffe seg informasjon, kunnskap og alliansepartnere. Som utenforland har ikke de norske partene mulighet til å påvirke fellesskapsbeslutninger via Regjeringen (til Rådet) eller overfor europaparlamentarikerne. Ved å ikke ha representanter til stede i de lovgivende forsamlingene, blir de norske organisasjonene også mindre interessante å ha med på laget. Dermed kan man gå glipp av mulige alliansepartnere for å påvirke viktige politiske saker. De norske organisasjonene har slik sett et handikap i forhold til partsrepresentanter fra medlemslandene. En mulig fordel er at norske partsrepresentanter har lang tradisjon for samarbeid og vilje til å finne kompromisser. Dette er erfaringer og kunnskap der man faktisk kan tilføre noe til andre.

Interesse, kunnskap om saksområdene og kjennskap til prosessene og aktørene er andre nøkkelfaktorer for påvirkning, og her kan også norske parter spille med. Er man dyktig nok, kan det kompensere noe for mangel på formelle tilknytningspunkter. Det gjelder ikke minst i forhold til den mer «proessorienterte» politikktutviklingen som kjennetegner den åpne samarbeidsmetoden (se andre avsnittet). Men dette forutsetter at man er aktivt til stede i sine respektive europeiske organisasjoner og beviser at man kan ha en rolle å spille. Også i de europeiske avtaleforhandlingene har norske organisasjoner tilgang. Norske representanter har deltatt i forhandlingsrundene mellom DEFS, CEEP og BUSINESSEUROPE (tidligere UNICE). Norske deltakere, spesielt på arbeidsgiversiden, oppgir at de ved enkelte anledninger har oppnådd direkte innflytelse og gjennomslag for tekster når de er godt forberedt og har særskilt kompetanse, eventuelt sikret seg støttespillere i kaffepausen (Dølvik og Ødegård 2004).

I takt med økende antall EU-medlemmer er det blitt trangere rundt bordene, det gjelder både i forhandlingsdelegasjoner, styringsgruppekomiteer og arbeidsgrupper i den sosiale dialogen. I europeiske sektorføderasjoner har man også erfart at sektordialogen betraktes som EU-spesifikk, uten direkte adgang for EFTA-organisasjoner. Det tyder på at det blir enda mer krevende å være norsk i Brussel i årene som kommer.

## 4 Aktuelle saker for europeisk arbeidsliv

EU-samarbeidet har utviklet seg både i bredden og i dybden. Fra et utgangspunkt med seks medlemsland er det nå 27 land med (30 med EØS-landene), og samarbeidet har utviklet seg både økonomisk, politisk og juridisk. De siste fire–fem årene har nok bredden gått på bekostning av dybden, og faren er at fellesskapet framstår som mindre politisk potent enn på 1990-tallet.

EU-utvidelsene har skapt historiske forskjeller på folk som bor og arbeider i et felles marked. Like før utvidelsen i 2004 ble forslaget om nytt tjenstedirektiv lagt fram. Dette førte til en opphetet debatt om fri flyt – kombinert med frykt for lavlønnskonkurransen fra de nye medlemslandene. Samtidig foregikk en debatt om EUs nye grunnlov. «Den polske rørleggeren» ble symbolet, både på utvidelsene og bråket rundt tjenstedirektivet. Denne rørleggeren er blitt fellesbetegnelsen for arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene og oppstod først i Frankrike. Den polske rørleggeren har sågar fått skylden for at Frankrike stemte nei i folkeavstemmingen til det opprinnelige grunnlovsutkastet.

I EU pågår det nå en diskusjon som til forveksling likner vår hjemlige debatt om et mer inkluderende arbeidsliv. Hvordan få nye og eller utsatte grupper med i arbeidslivet? Hva slags reguleringer vil stimulere til økt sysselsetting? Hvordan øke mobiliteten av arbeidskraft?

Inneværende år vil også være preget av at den nye reformtraktaten (Lisboa-traktaten) skal godkjennes i medlemslandene.

To nylig avsatte dommer fra EF-domstolen (Laval og Viking) har også vakt oppsikt i arbeidslivskretser. Disse to har igjen satt fart i diskusjonen om hvilke grenser fellesskapet setter for nasjonale reguleringer i arbeidslivet.

### Arbeids- og bedriftsvandring i et utvidet EU

Siden 1. mai 2004, da EU ble utvidet med ti nye medlemsland – åtte av dem østeuropeiske – har det vært stor oppmerksomhet om den høye arbeids- og bedriftsvandringen til Norge. Norge er en av de største mottakerne av arbeidskraft fra de nye medlemslandene, sett i forhold til folketall.

Utvidelsen endret vilkårene for arbeids- og bedriftsvandringene fra Øst-Europa og har i enkelte sammenhenger blitt kalt for et sosialt eksperiment. Aldri før at man opprettet et felles marked for land med så store forskjeller. Frykt for stor arbeidsinnvandring og økt lavlønnskonkurransen førte derfor til at en rekke «gamle» EU- og EØS-land innførte overgangsordninger for den frie flyten av arbeidskraft fra de åtte østeuropeiske landene. Dette innebærer at arbeidstakere fra disse landene må ha arbeidstillatelse før de kan starte et arbeid. På tjenestesiden ble det imidlertid ikke innført restriksjoner, noe som innebærer at utenlandske firmaer fritt kan ta med seg sine egne arbeidstakere på oppdrag i et annet EØS-land. Det var bare Tyskland og Østerrike som fikk lov til å sette begrensninger også på tjenestesiden.

Presset i arbeidsmarkedet har fått mange norske bedrifter til å vende blikket østover når det gjelder nyrekruttering. Også en sterkere konkurranse har ført til at bedrifter har hyrt østeuropeiske firmaer, både for å redusere kostnadene og øke fleksibiliteten (Dølvik mfl. 2006). Stor etterspørsel etter arbeidskraft og utsikter til gode lønns- og arbeidsvilkår gjør det attraktivt å ta jobb i Norge. I de siste årene har det dessuten vært rekordhøy aktivitet i bygge- og anleggsnæringen. Dette resulterte i at rundt en fjerdedel av norske bedrifter i bygge- og anleggsnæringen i løpet av 2005–2006 hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft (Ødegård mfl. 2007). Denne andelen har trolig økt i løpet av de siste årene, fordi høykonjunkturen har fortsatt.

I august 2007 ble også Bulgaria og Romania en del av EØS-området og er foreløpig de to klart fattigste EU-medlemmene. Så langt ser det ut som om arbeids- og bedriftsvandringen fra disse landene til Norge er beskjedent. Også her har Norge vedtatt overgangsordninger for arbeidstakerne.

EU-utvidelsene og den store arbeidsinnvandringen til Norge har ført til en revitalisering av diskusjonen om norske reguleringer i arbeidslivet. Regjeringen har blant annet de siste to årene jobbet aktivt med en handlingsplan mot sosial dumping for å dempe de negative konsekvensene ved arbeids- og tjenestevandringene. Og i fagbevegelsen er man blitt opptatt med å rekruttere østeuropeere som medlemmer. En prinsipiell nyskaping i norsk arbeidsliv ble satt i ut i livet som en direkte følge av EU-utvidelsen, nemlig lov om allmenngjøring av tariffavtaler. Tradisjonen i Norge er at lønn forhandles gjennom avtaler, ikke at den fastsettes ved lov. Loven trådte i kraft 1. januar 1994, samtidig med EØS-avtalen, men ble ikke tatt i bruk før i 2004. Så langt er det gjort fire vedtak om allmenngjøring, noe som blant annet har resultert i at byggfagoverenskomsten er allmenngjort for hele landet (fra 1. januar 2007). En ny begjæring om allmenngjøring for skips- og verftsindustrien skal ventelig behandles i mars.

Penger er en av de viktigste motivasjonsfaktorene for arbeidsvandring. At mange drar ut, bidrar til å redusere ledigheten og øke lønnsveksten hjemme. For å bruke Polen og bygningsarbeidere som eksempel, så var det en betraktelig økning i lønnsnivået i bygg og anlegg i Polen fra 2006 til 2007, i likhet med andre deler av privat sektor. I 2006 var det lønnsøkning i alle provinser. I Budimex, den største byggentreprenøren i Polen, økte lønningene med 50–60 prosent fra 2006 til 2007, og de sliter fortsatt med å få tak i nok folk (Eldring og Trevena 2007).

I det siste er det rettet større oppmerksomhet på hva som skjer i de landene som folk drar fra. I Polen, Estland, Latvia og Litauen har arbeidsutvandringen vært så sterk at manglende tilgang på kompetanse og arbeidskraft er blitt en hindring for fortsatt økonomisk vekst og utvikling (Dølvik og Eldring 2008). Dette er en tankevekker og et moralsk dilemma for de landene som tar imot arbeidskraften.

## **Ny reformtraktat – hva innebærer det?**

Arbeidet med å lage en ny grunnlov for EU startet i 2002, med det såkalte konventet, som var en bredt sammensatt forsamling med representanter fra medlemsland, nye medlemsland og EUs institusjoner. En av de fremste målsettingene var å finne nye måter som EU-systemet kunne fungere på etter den store, planlagte utvidelsen i 2004. Sommeren 2003 var konventet blitt enig om et forslag til en tekst. Men etter at grunnloven – eller forfatningstraktaten som den også ble kalt – hadde blitt godkjent i vel halvparten av medlemslandene, ble det stopp. Den led nederlag i den franske og nederlandske folkeavstemningen i 2005, og den ble dermed

lagt på vent. Nå foreligger det en ny traktat, som bærer navnet Lisboa-traktaten, men som inneholder mange av de samme punktene som den tidligere forfatningstraktaten.

### **Lisboa-traktaten**

Lisboa-traktaten er arvtakeren til det som i 2004 ble omtalt som EUs nye grunnlov. Denne reviderte utgaven ble undertegnet i desember 2007 og skal nå godkjennes i medlemslandene. Målet er at traktaten skal tre i kraft 1. januar 2009.

Med Lisboa-traktaten forsvinner skillene mellom de tradisjonelle søylene i EU-samarbeidet. Søyle I, indre marked, og søyle III, justispolitikk, gjøres overstatlig, mens beslutningsmyndigheten i søyle II, felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, beholdes i medlemslandene. Beslutningsprosessene på de ulike politikkområdene blir harmonisert, blant annet med større medvirkning fra Europaparlamentet og de nasjonale parlamentene. Medbestemmelsesprosedyren omfatter i dag cirka 80 prosent av antall rettsaker. Ved en økning til 80 saksområder bringes denne prosentandelen til nærmere 100 prosent.\*

Målet er blant annet å få et mer handlekraftig EU. Det innføres en felles beslutningsprosedyre for de fleste politikkområder, og det fastsettes nye regler for hva som utgjør et flertall ved vedtak i EUs ministerråd. I de aller fleste saker vil flertallsvedtak kreve støtte fra 55 prosent av medlemslandene, som samtidig må representere minst 65 prosent av EUs samlede befolkning. Det legges derfor opp til at EU-samarbeidet skal ledes av en fast president, selv om formannskapet roteres halvårlig mellom medlemsstatene, slik som nå. Presidenten i Det europeiske råd skal velges for to og et halvt år. I tillegg blir det en egen generalsekretær for Rådet, som også blir visepresident i Kommisjonen. Antall kommissærer skal reduseres fra 2014. Det innføres regler for utmelding av EU.

All symbolikk som henspilte på en statsdannelse, er fjernet, slik som EU-flagg og EU-hymne. Irland er det eneste landet som skal ha folkeavstemming om denne traktaten.

Charteret om grunnleggende rettigheter er inkludert i traktaten, men får en begrenset juridisk betydning siden England og Polen ikke vil omfattes. Charteret vil også kun gjelde europeisk lovgivning. Innholdet i charteret er delt i seks hovedkapitler med overskriftene: verdighet, rettigheter, likestilling, solidaritet, borgerrettigheter og rettferdighet i retts-systemet.

\* <http://www.regjeringen.no/nb/sub/Europaportalen/EU/eu/2007/Hva-inneholder-den-nye-EU-traktaten-Lisb.html?id=489318>

Lisboa-traktaten vil ikke innebære noen formelle endringer i EØS-avtalen, og det gjøres få endringer knyttet til det indre markedet (EU-delegasjonen 2008). Derfor er det ikke sikkert Norge kommer til å merke så mye til Lisboa-traktaten. Den viktigste forskjellen blir antakelig at det kan bli mer komplisert å vite hva slags avgjørelser som til enhver tid er EØS-relevant, fordi søylestrukturen faller bort (se boks ovenfor). Samarbeidspartner blir nå Den europeiske union og ikke Det europeiske fellesskap, der EØS-avtalen i dag har sin tilknytning. Ifølge utenriksminister Jonas Gahr Støres redegjørelse for Stortinget (06.11.07) vil det øke behovet for tett kontakt med EU-landene, nettverksbygging og alliansebygging.

## Mangel på arbeidskraft

En av de store diskusjonene i EU er hvordan framtidens arbeidskraftbehov skal løses i takt med at befolkningen eldes. Framskrivninger tyder på at andelen over 65 år vil være fordoblet i 2050. Det innebærer blant annet at andelen personer i arbeidsdyktig alder (15–64) er blitt redusert med rundt 15 prosent. Mangelen på arbeidskraft vil ikke ramme alle landene samtidig og heller ikke med samme styrke, men den generelle trenden er i klar nedadgående retning.

En gledelig følge av dette er at arbeidsledigheten synker. Samtidig er ungdomsledigheten høy. EU-landene har til sammen 4,6 millioner mennesker (17,4 prosent) fra 15 til 24 år uten arbeid. En utfordring er at mange av dem som står utenfor arbeidsmarkedet, ikke har de kvalifikasjoner som dagens arbeidsliv etterspør. Sysselsettingsgraden er også godt under de 70 prosentene som er målsettingene i Lisboa-strategien.

I tillegg til å øke sysselsettingsgraden i medlemslandene ønsker EU å øke innvandringen av kvalifiserte arbeidstakere fra land utenfor EØS-området. Dette er tenkt gjennom en ordning med et eget blått kort («blue card») – inspirert av ordningen med «green card» i USA. De som får arbeid, skal ha minst den samme lønnen som tilsvarende arbeidstakere. Etter fem år kan de få permanent opphold og kan flytte til et annet EU-land. I tillegg kommer det forslag om nytt regelverk for sesongarbeidskraft og intern mobilitet i konserner. Det er imidlertid uenighet om hvem som skal styre arbeidsinnvandringspolitikken. Mange medlemsland vil ha hånd om dette selv og ønsker ikke et felles EU-regelverk.

Forslagene til fellesskapspolitikk på arbeidsinnvandringsområdet er – om de blir vedtatt – ikke «EØS-relevante», noe som betyr at de ikke må gjøres gjeldende for EØS-landene, men at det kan lages en tilsvarende ordning på frivillig basis.

## «Flexicurity» – hva og for hvem?

Flexicurity er blitt et populært begrep i debatten om europeisk arbeidsliv og er en kombinasjon av ordene flexibility og security.

Arbeidsliv- og samfunnsliv har endret seg radikalt i løpet av de siste tiårene. Kommisjonen peker på fire sentrale drivkrefter for endringene: 1) europeisk og internasjonal økonomisk integrasjon, 2) ny teknologi, 3) demografi, det vil si aldrende arbeidsstyrke, relativt lav sysselsettingsgrad og høy arbeidsledighet og 4) segmenterte arbeidsmarkeder, kjennetegnet ved at noen grupper har godt stillingsvern, mens andre ikke har det (Olberg 2008).

Startskuddet for flexicurity-debatten var EU-kommisjonens *grønnbok*<sup>14</sup> om arbeidsrett (november 2006). Hovedspørsmålene her er om dagens arbeidsrett er tilpasset utviklingen på arbeidsmarkedet de siste 10–15 årene, og om arbeidsretten kan fremme flexicurity. Et utgangspunkt er at et sterkt oppsigelsesvern kan gjøre at arbeidsgiverne vegrer seg for å ansette nye mennesker. Grønnboka peker på at en løs tilknytning til arbeidslivet, med stadig nye forskjellige arbeidsordninger etter hverandre, kan gjøre folk sårbare i arbeidsmarkedet. Dette dokumentet reiste en rekke spørsmål til videre debatt, som for eksempel: Kan tilpasning av arbeidsretten bidra til å bedre fleksibiliteten og jobbsikkerheten og redusere arbeidsmarkeds-segmenteringen? Er det behov for en harmonisert definisjon av arbeidstakerbegrepet?

<sup>14</sup> EU-kommisjonen opererer med grønnbøker og hvitbøker. En grønnbok er et diskusjonsdokument, mens det i en hvitbok kommer forslag til EU-politikk på et spesielt område.

Omstilling er et annet nøkkelbegrep for å sikre den enkeltes jobbsikkerhet og fremme bedriftenes konkurransevne. Det kom inn mer enn 450 svar fra ulike høringsinstanser i medlemslandene på grønnboka, og svarene var akkurat så sprikende som man kunne vente seg. Det eneste som var noenlunde klart, var at medlemsstatene selv vil ha hovedkontrollen med arbeidsretten og for eksempel definere hva som regnes som en arbeidstaker. Det kommer derfor ikke forslag om ny EU-lovgivning på arbeidsrettens område (EU & arbeidsrätt 4/2007).

Arbeidet har i stedet fortsatt ved at man har blitt enig om en flexicurity-strategi for medlemslandene. De nordiske landene og den såkalte nordiske modellen har fått stor oppmerksomhet i forbindelse med flexicurity. Poenget er at de nasjonale arbeidsmarkedene skal ha en rimelig balanse mellom fleksibilitet og sikkerhet. De nordiske landene trekkes fram fordi utviklingen her viser at det går an å kombinere høy sysselsetting og økonomisk vekst med sterke fagforeninger og bred kollektivavtaledekning.

I desember 2007 ble medlemslandene enige om åtte punkter som beskriver begrepet:

1. Flexicurity er et virkemiddel for å skape flere jobber og skal inngå i EUs såkalte Lisboa-strategi
2. Flexicurity er en kombinasjon av fleksibilitet og trygghet og omfatter livslang læring, aktiv arbeidsmarkedspolitikk og et bærekraftig sosialt velferdssystem.
3. Flexicurity bygger ikke på én modell, men skal utformes av hvert enkelt medlemsland.
4. Flexicurity må bygge på et åpent og inkluderende arbeidsmarked og gjelder både de som er innenfor, og de som er utenfor arbeidsmarkedet.
5. Flexicurity skal også være viktig på den enkelte arbeidsplassen.
6. Flexicurity skal støtte opp om likestilling.
7. Flexicurity forutsetter tillit og dialog mellom aktørene på arbeidsmarkedet.
8. Flexicurity handler om effektiv utnyttelse av ressursene og skal være forenlig med en holdbar økonomisk politikk.

Flexicurity-dokumentet skal innarbeides i EUs retningslinjer for sysselsettingspolitikken, og medlemslandene skal hvert år redegjøre for hvordan de følger dette opp. Arbeidet skal gjøres gjennom den åpne samarbeidsmetoden (se andre avsnittet).

Arbeidslivsmodellene i alle de nordiske landene kan omtales som varianter av flexicurity-modellen. Flexicurity kan oppfattes som negativt fra arbeidstakersiden i den grad politikken oppfattes som tap av etablerte rettigheter, for eksempel i form av svakere stillingsvern eller økt bruk av midlertidige ansettelse. Det kan også få en positiv valør ved at partene sentralt og lokalt blir enige om balanserte bytter som ivaretar begge partenes interesser (Olberg 2008).

I utgangspunktet var fagbevegelsen skeptisk, og det var blant annet usikkerhet på hva denne politikken ville føre til i praksis. Var det for mye «flexi» og for lite sikkerhet? I løpet av prosessen med dokumentet vant fagbevegelsens syn fram. Det ble blant annet vektlagt at faste, tidsbegrensede kontrakter skulle være det normale, og at midlertidige ansatte skal beskyttes bedre. ETUC (Den europeiske faglige samorganisasjonen) var fornøyd med sluttproduktet. «Dette handler ikke lenger om en enkel måte å si opp folk på», het det fra ETUC (Brusselkontoret, svensk LO og TCO, 17.12.07).

Begrepet kan også kobles til en diskusjon om innholdet i stillingen – altså om det er jobbinnholdet eller det å ha en jobb man som arbeidstaker skal ha trygghet for. For å si det svært

populært: om arbeidstakere skal kunne tvinge seg til å beholde «gårdagens arbeidsoppgaver». Her er det store variasjoner i hvordan stillingsvernet er utformet mellom de ulike landene.

Andelen arbeidstakere som er midlertidig ansatt i EU-landene, har økt fra 12 prosent i 1995 til rundt 15 prosent i 2005. Noe av økningen tilskrives de nye medlemslandene; blant annet har Polen en svært høy andel midlertidig ansatte. Andelen deltidsansatte har også økt fra 16 prosent i 2000 til 18,4 prosent i 2005 (European Social Partners 2008). Både når det gjelder midlertidige ansettelse og deltidsarbeid, er det store variasjoner mellom medlemslandene. Europeisk næringsliv mener det er fire forhold som er av betydning for å finne balansen mellom konkurransevne og sosial beskyttelse: fleksible arbeidskontrakter, livslang læring, en aktiv arbeidsmarkedspolitikk og moderne velferdssystemer (NHO 2007).

Det er nå opp til de 27 landene å finne sine oppskriftene og strategier på flexicurity. Det skal skje i forbindelse med at landene utarbeider nasjonale reformprogrammer som ledd i Lisboa-strategien.

## Friere flyt gjennom tjenstedirektivet?

Diskusjonen om EUs indre marked ble aktualisert her hjemme i forbindelse med at EU-kommisjonen la fram forslag til tjenstedirektiv i 2004. Bakgrunnen for et eget direktiv på tjensteområdet var at det indre markedet ikke har fungert etter hensikten. Direktivet er vedtatt (desember 2006), men er ikke iverksatt i medlemslandene ennå. I Norge vurderes det nå om dette direktivet skal implementeres i EØS-avtalen, eller om man skal reservere seg.

Kort sagt dreier tjenstedirektivet seg om virkemidler for en friere flyt av tjenester på tvers av landegrensene i tillegg til å gjøre det enklere å etablere seg i et annet land. Direktivet skal gjelde alle tjenester som ikke er spesifikt unntatt. Slik sett er tjenstedirektivet spesielt, fordi EU-direktiver vanligvis handler om et spesielt område eller en avgrenset sektor. Bakgrunnen er tjenesters betydningsfulle rolle i den europeiske økonomien. Tjenestenæringene står for mer enn to tredjedeler av all verdiskaping i EØS-landene, og rundt 90 prosent av nyetablerte arbeidsplasser kommer i tjenstesektoren.

Tjenstedirektivet understreker medlemsstatenes rett til å utføre tjenester i en annen medlemsstat enn den de er etablert i. For å yte tjenester i et annet land skal det ikke stilles krav om etablering, opphold, bosted eller at dette er tjenesteyters hovedvirksomhet. Direktivet konkretiserer hva medlemslandene *ikke* kan kreve av en tjenesteyter som kommer fra et annet land – altså en liste over krav som det er forbudt for vertslandet å stille (artikkel 16). Dette er en liste som kan tolkes som en kodifisering av gjeldende rett. Kravene til kontroll og administrativt samarbeid på tvers av landegrensene styrkes. Landene blir pålagt å samarbeide, og myndighetene i hjemlandet og vertslandet skal begge føre tilsyn med tjenesteyteren og tjensteutøvelsen. Dette reguleres i tjenstedirektivets kapittel av forvaltningssamarbeid. Denne plikten til samarbeid er en nyvinning i forhold til dagens bestemmelser.

Tjenstedirektivet skal i utgangspunktet ikke berøre den nasjonale eller europeiske arbeidsretten. Arbeidsretten og kollektivavtaler er eksplisitt unntatt i tjenstedirektivet (artikkel 1.6 og 1.7). Det er forholdet til arbeidslivets reguleringer og unntakene fra direktivet som har dominert den lange og harde tautrekkingen om tjenstedirektivet. Innledningsvis kan det slås fast at direktivet kun gjelder tjenester som er åpne for konkurranse. Direktivet gjelder heller ikke for sektorer som er regulert gjennom egne EU-direktiver (for eksempel post- og elektrisitetssektoren), og dersom en bestemmelse i tjenstedirektivet strider mot andre bestemmelser,

har de andre bestemmelsene forrang. Dette gjelder blant annet direktivet om utstasjonerte arbeidstakere, trygdekoordineringsreglene og direktivet om gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Store deler av offentlig sektor er holdt utenfor direktivet, i tillegg til finansielle tjenester, elektroniske kommunikasjonstjenester, transport, vikarbyråer, helsetjenester, audiovisuelle tjenester, spill, vaktjenester med mer.

Uansett hva man måtte mene om tjenstedirektivet, så er det viktig å vurdere det i lys av det som allerede eksisterer av regelverk for det indre markedet, med fri flyt av varer, tjenester, kapital og personer. Meningene er delte om hvor stor betydning direktivet faktisk vil få. Debatten om tjenstedirektivet vil fortsette i løpet av dette året. Det gjelder også i medlemslandene, når det må konkretisere hvordan direktivet skal forstås, og hvordan man skal implementere direktivet i nasjonale lovverk.

## Diskusjon om offentlige tjenester

Våren 2004 kom det en hvitbok fra EU-kommisjonen om det som på EU-språket kalles tjenester av allmenn interesse. Dette er tjenester vi vanligvis omtaler som «offentlige tjenester». Det skilles mellom to hovedformer, der den første formen er tjenester som ikke er åpnet for konkurranse, mens den andre er tjenester som i hovedsak er åpnet for konkurranse. Den første kalles tjenester av allmenn interesse og er helt klart er knyttet til det vi vanligvis forbinder med offentlige velferdstjenester. Den andre typen kalles allmenne økonomiske tjenester, der typiske eksempler er post, energi og samferdsel. De sistnevnte er som regel markedsbaserte og forretningsmessige og er derfor underlagt EUs konkurranseregler.

Hovedskillet mellom disse to typene offentlige tjenester går på om tjenesten utføres mot betaling eller ikke. Offentlige tjenester er organisert på svært ulikt vis i EUs medlemsland, og det er derfor problematisk å lage helt presise definisjoner på hva som kommer inn under de to begrepene, og hva som eventuelt blir omfattet av konkurransereglene. EU-kommisjonen vil ikke legge opp til noe nytt regelverk nå og mener at de offentlige tjenestene er ivaretatt gjennom den nye reformtraktaten, Lisboa-traktaten. I meddelelsen fra kommisjonen heter det at regelverket for det indre markedet i hovedsak skal brukes på allmenne økonomiske tjenester, som telekommunikasjon, transport og så videre. Men det heter samtidig at definisjonene ikke er klare, at landene har ulike løsninger, og at forholdene forandrer seg i takt med den sosiale, økonomiske og teknologiske utviklingen. Stadig flere medlemsland har åpnet for konkurranse på nye områder, noe som trolig fører til nye grensediskusjoner. Det er imidlertid viktig å huske på at det er landene selv som i utgangspunktet bestemmer hvordan offentlig sektor skal organiseres og finansieres. Men i det øyeblikket en tjeneste settes ut på markedet, må EUs regelverk for det indre markedet følges.

Forholdet mellom EU og de offentlige tjenestene ble aktualisert i forbindelse med diskusjonen om et nytt tjenstedirektiv. Debatten dreier seg først og fremst om hvor grensene for EUs konkurranseregler skal gå. Innledningsvis i tjenstedirektivet slås det fast at direktivet kun gjelder for tjenester som er åpne for konkurranse. Men usikkerheten førte for eksempel til at helsetjenester nå er spesifikt unntatt fra tjenstedirektivet.

Spørsmålet om eventuelle EU-reguleringer på dette feltet er kontroversielt. Både den europeiske fagbevegelsen og den europeiske arbeidsgiverorganisasjonen for offentlige virksomheter (CEEP) krever særskilt regulering på dette området. Bakgrunnen for kravet om lovregulering er å unngå tvil om enkeltsaker i framtiden. Kommisjonen vil i stedet knytte veiledning, opplæring

og kvalitetsheving av offentlige tjenester til PROGRESS (felleskapsprogram for sysselsetting og sosial solidaritet) (EU-delegasjonen 27.11.07).

Norsk fagbevegelse er imidlertid ikke entusiastiske til kravet om et eget direktiv for å beskytte offentlige tjenester. Det er, ifølge LOs Brusselkontor, skepsis til om en slik bestemmelse vil ha den tilsiktede effekten. I stedet for beskyttelse fryktes en definisjonsstrid som kan bidra til å redusere hva man mener er det offentliges ansvar. Forholdet til offentlige tjenester er ett av de områdene som skal vurderes i forbindelse med den norske politiske behandlingen av det omstridte tjenstedirektivet. Den norske debatten om EU/EØS og offentlige tjenester kommer trolig i løpet av våren 2008.

## **Forholdet mellom indre marked og arbeidstakers rettigheter**

I EU-/EØS-området er regulering av lønns- og arbeidsvilkår i hovedsak et nasjonalt ansvar. Lønn, organisasjonsfrihet og arbeidskampsspørsmål er eksempler på områder der fellesskapet ikke har noen reguleringskompetanse. På de feltene man har felles regelverk, er hovedregelen at fellesskapet fastsetter minstestandarder, og at det enkelte land kan ha høyere standarder. I forberedelsene av det indre markedet var rettigheter og beskyttelse av arbeidstakere et lite påaktet tema. Dette har, som jeg har vært inne på tidligere i dette notatet, endret seg gjennom utvikling av lovgivning på arbeidslivets område.

Selv om reglene for eksempel lønn og arbeidskamp er et nasjonalt ansvar, så reiser arbeidstakere over landegrensene for å jobbe. Da oppstår spørsmålet om hvilket regelverk disse arbeidstakerne skal følge. Hjemlandet sitt regelverk eller regelverket i det landet de er på jobb i? Dersom arbeidstakeren flytter permanent til et annet land, er dette uproblematisk. Diskusjonen oppstår helst for arbeidstakere på midlertidige oppdrag. I det indre markedet skal det ikke være restriksjoner på fri bevegelse av varer, kapital, personer og tjenester. Dette forholdet mellom den frie flyten i det indre markedet og nasjonale arbeidslivsreguleringer har fått større oppmerksomhet i løpet de siste årene. Dette har sammenheng både med de siste EU-utvidelsene og tjenstedirektivet, som har som målsetting å fremme den frie bevegelsen. EF-domstolen har opp gjennom årene akseptert nasjonalstatenes beskyttelse av arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. Dette er regnet som lovlige hensyn, selv om det er omstridt hvor omfattende restriksjonene kan være. Rettspraksisen fra EF-domstolen viser en lang tradisjon for å bygge på vertslandsprinsippet (altså det landet hvor arbeidet utføres) når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår.

I desember 2007 kom det to dommer fra EF-domstolen som dreier seg om forholdet mellom EUs indre marked og nasjonale arbeidslivsreguleringer (Viking-dommen og Laval-dommen)<sup>15</sup>. Spesielt den ene dommen – omtalt som Laval-dommen – har vakt oppmerksomhet i arbeidslivskretser, særlig i de nordiske landene. Denne dommen ses på som et angrep på det svenske arbeidslivssystemet og er gjenstand for stor diskusjon.

Saken dreier seg om en latvisk bedrift som fikk oppdraget med å bygge en skole i Vaxholm utenfor Stockholm i 2004. Den latviske bedriften nektet å signere den avtalen som svensk fagbevegelse krevde, under henvisning til at de hadde signert en tariffavtale i hjemlandet. Dette førte til en blokkade fra fagbevegelsen, og alt arbeidet stanset. Saken endte i den sven-

<sup>15</sup> Sak C-438/05 og C-341/05

ske arbeidsdomstolen, som ba EF-domstolen om råd, fordi dette dreide seg om regelverket for det indre markedet. Laval mente at de svenske fagforbundenes aksjoner var i strid med EUs regler om fri flyt av tjenester. I korte trekk går EF-domstolens dom ut på at Byggnadsarbeitarförbundets krav var for omfattende i henhold til EU-retten. I tillegg sier dommen at EUs utstasjoneringdirektiv, som skal beskytte arbeidstakere på tjenesteoppdrag i andre land, er gjennomført på en feil måte i svensk rett. Loven som gir svensk fagbevegelse aksjonsrett overfor firmaer med utenlandsk tariffavtale, *Lex Britannia*, underkjennes av EF-domstolen fordi den er diskriminerende.

Kritikerne mener at dommen griper for langt inn i nasjonalstatenes rett til å regulere arbeidslivet, og at den bryter med EUs flexicurity-modell, som hylles i andre sammenhenger. Bakgrunnen for dette er at flexicurity-modellen er laget etter inspirasjon fra systemene i de nordiske landene, og at man gjennom disse dommene angriper denne modellen.

## Avrunding

Arbeidslivspolitikken i EU har tatt form av en forsiktig og begrenset europeisering. Det innebærer at nasjonalstaten fortsatt er hovedarena for arbeidslivsspørsmål. Etter noen år på 1990-tallet med høy aktivitet på lovgivningsfronten har det den siste tiden vært få framstøt for nye europeiske regler på dette området. Det betyr ikke stillstand, men at tyngdepunktet er flyttet til andre måter å samarbeide på. Det skjer først og fremst gjennom programsamarbeid og koordinering av politikkområdene. I et stadig mer internasjonalt arbeidsliv og med økende mangel på arbeidskraft her hjemme er dette diskusjoner som er verd å følge med på.

En mindre grad av lovgivning skyldes også den sterke veksten i antall medlemsland de siste årene. Ved inngangen til 2004 bestod EU av 15 land, mens unionen i 2007 hadde vokst til 27 land. Utviklingen i de nye medlemslandene er en av de viktigste og mest spennende områdene å følge med på i årene framover. Den økonomiske veksten er god, og arbeidsledigheten synker. Dette tyder på at ideen om utjevning mellom øst og vest er i ferd med å settes ut i livet. Den fjerne drømmen om et forent Europa – som var slagordet da jernteppet falt i 1991 – kan ser ut til å bli en realitet. Forskjellene mellom «gamle» og «nye» EU-land er likevel fortsatt store, og hvor raskt utjevningen mellom øst og vest går, er det umulig å svare på.

Mangel på formell innflytelse og lav kunnskap og interesse kan føre til at man opplever et engasjement på den europeiske arenaen som nytteløst. Norge er uansett «med på lasset», enten det gjelder ny politikktutforming eller nye utvidelser. Det meste som skjer i EU, angår også oss og påvirker oss på en eller annen måte, hva man enn måtte mene om medlemskap. Men medlemskapsspørsmålet skygger ofte for mange viktige og interessante diskusjoner ved at det ender opp som en tradisjonell ja- eller nei-debatt. Aktørene i norsk arbeidsliv bør stille seg spørsmål om hva som vil være viktige områder å følge med på og eventuelt påvirke, finne ut hvor man har noe å lære, eventuelt noe å lære bort. Dette kan skje helt uavhengig av hva man mener om EU-medlemskap og EØS-avtalen. Det er imidlertid krevende å være aktiv fordi det er lite politisk drahjelp å hente i Norge. Dette skyldes først og fremst lav politisk interesse, som igjen skyldes at vi ikke er til stede der de formelle beslutningene tas. Det krever også økt kunnskap om feltet og evne til å foreta strenge prioriteringer av hvilke områder man ønsker å påvirke.

## Referanser

- Alsos, K. (2007), *HMS-regler i Norge og Polen – en sammenligning*. Fafo-notat 2007:13.
- Barth Eide, E., D.H. Claes, H. Ulrichsen og A. Toje (2003), *Norge og EU: Medlemskap, EØS eller «sveitsisk løsning»*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI).
- Brysselkontoret til svensk LO og TCO (2007), *Europafacket nøjt med EU-toppmötet*. <http://www.brysselkontoret.com/article.asp?articleID=5248&articleCategoryID=1>
- Carlsen, T.E. (1998), «Desentraliserte forhandlinger eller sentralstyrt lovgivning? De europeiske arbeidsgivernes rolle i den sosiale dialog». I: Grindheim, J.E., red., *EU – fra økonomisk samarbeid til politisk union*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Claes, D.H. og U. Sverdrup (2004), «Hvordan har Norge greid seg utenfor EU?» Kronikk i *Aftenposten*, 26.05.
- Dølvik, J.E. (1992), *Fagbevegelsen, EØS og Den europeiske union. En utredning om fagbevegelsens vilkår i EØS og EU*. Fafo-rapport 168.
- Dølvik, J.E. mfl (2006), *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftstrategier etter EU-utvidelsen*. Fafo-rapport 548.
- Dølvik, J.E. og A.M. Ødegård (2004), *Ti år med EØS-avtalen: Konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse*. Fafo-rapport 455.
- Dølvik, J.E. og L. Eldring, L. (2008), *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. TemaNord 2008:502
- Dølvik, J.E. og T. Olsen (1994), *Arbeidslivspolitik og fagorganisering i EØS og EU*. Fafo-notat 1994:8
- Eldring, L. og P. Trevena (2007), *Polisk byggenæring i bevegelse*. Fafo Østforum. Fafo-notat 2007:05.
- EU & arbeidsrett*, nr. 4/2007
- EU-delegasjonen, Brussel (2007), *Arbeids- og sosialpolitiske utviklingstrekk i EU og EØS-samarbeidet april 2007–september 2007*.
- EU-delegasjonen, Brussel (2008), *Rapport fra næringsråden*, 4. januar 2008.
- Europakommisjonenes delegasjon til Norge og Island <http://www.delnor.ec.europa.eu/index.htm>
- Europaveien.no ([www.europaveien.no](http://www.europaveien.no))
- European Social Partners (2008), *Key challenges facing European labour markets: A joint analysis of European Social Partners*.
- Fellesforbundet (2005), *Fellesforbundets EU-debatt*. Notat. <http://www.fellesforbundet.no/upload/NYHETER/eunotat.doc>

- Hyllseth, E. (2003), *Lovlig skatt eller ulovlig statsstøtte?* Oslo: Arena Report no 3/2003.
- Kalnes, Ø. (1995), *Den sosiale dialogen som statsvitenskaplig forskningsfelt.*
- LOs Brusselkontor (2007), Den europeiske sosial dialog – terminologi og status etter 20 år. (<http://www.lo.no/lobasen/Content/122839/sosiale%20dialog%20med%20traktat%208%20mai%202007.pdf>)
- Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven). <http://www.lovdatabank.no/all/tl-19921127-109-002.html>
- Norberg, S. (2003), «From Luxembourg to Oporto – how the creation of the single market brought about a dynamic and homogenous European Economic Area.» *EFTA Bulletin* (1-2003).
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) (2007), Debatt om flexicurity i Europaparlamentet, <http://www.nho.no/article.php?articleID=18956&categoryID=74>
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), *Skape. En helhetlig næringspolitikk frem mot 2009.*
- Olberg, D. (2007), *Flexicurity – nordiske arbeidslivsmodeller i nye kontekster?* Fafo-notat 2007:24.
- Sejersted, F. m.fl. (2004), *EØS-rett*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Spekter (2007), Nyhetsbrev fra Spekter: Helse i EU/EØS – oktober 2007.
- Statskonsult (2002), *EØS-arbeidet i norsk forvaltning*. Rapport 2002:5
- St.prp. nr. 51 (2006–2007), Om samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av fellesskapsprogrammet for sysselsetting og sosial solidaritet – PROGRESS (2007–2013).
- Sverdrup, U. (2006), «Hva vet vi om veto?» Kronikk i *Bergens Tidende*, 06.12.
- Ødegård, A.M. (2007), *Tjenstedirektivets betydning for reguleringer i arbeidslivet*. Fafo-notat 2007:02
- Ødegård, A.M. mfl (2007), *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser ved norske bygge- og anleggsplasser*. Fafo-rapport 2007:03.

# Norsk arbeidsliv og EØS-avtalen

Norsk arbeidsliv er bundet av regelverket i det indre markedet gjennom EØS-avtalen. I tillegg deltar Norge i en rekke av EUs samarbeidsområder som har betydning for norske bedrifter. EU-samarbeidet er inne i en rivende utvikling, men ingen vet helt hvor det vil ende. Fafo har på oppdrag fra Arbeidsgiverforeningen Spekter utarbeidet dette notatet som beskriver de rammebetingelser EØS-avtalen gir for norsk arbeidsliv, samt hvilke utviklingstrekk vi kan vente de nærmeste årene.

