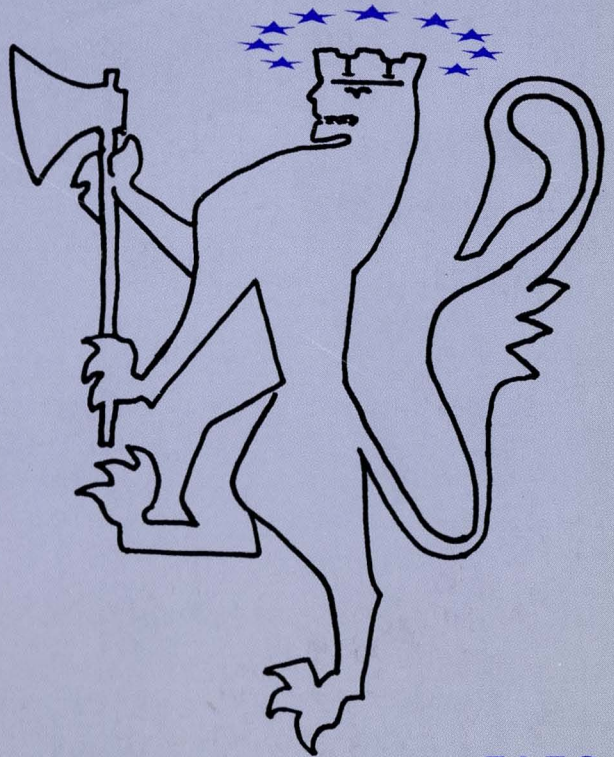


Torunn Olsen

STATEN SOM ARBEIDSGIVER

Norsk tilpasning til EF og
statens arbeidsgiveransvar



FAFO

Torunn Olsen

**STATEN SOM
ARBEIDSGIVER**
**Norsk tilpasning til EF
og statens arbeidsgiveransvar**

FAFO-rapport nr. 137

© Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon 1992

ISBN 82-7422-089-7

Omslagsillustrasjon: Torunn Olsen

Omslag og trykk:  **Falch** Hurtigtrykk, Oslo

Innhold

Forord	6
1 EØS, EF og nye utfordringer for statlig sektor . . .	7
1.1 Staten som arbeidsgiver	7
1.2 EF og det indre marked	9
1.3 Har EF en offentlig sektor politikk?	10
1.4 Skatteharmonisering	12
1.5 Offentlig innkjøp og anbud	15
1.6 EFs konkurransepolitikk og offentlig sektor	22
1.7 Statlige handelsmonopoler	24
1.8 Offentlig forvaltning vil få endrede arbeidsoppgaver	25
1.9 Behov for nye strategier?	26
2 Institusjoner, beslutningsstruktur og rettsgrunnlag	29
2.1 EFs institusjoner og beslutningsstruktur	29
2.2 Formelle innflytelseskanaler	32
2.2.1 EF-Kommisjonen	32
2.2.2 Ministerrådet	35
2.2.3 Nasjonal behandling	37
2.2.4 Den økonomiske og sosiale komite	38
2.2.5 Det europeiske parlamentet	39
2.2.6 EF-Domstolen	39
2.2.7 Formalia versus realia	40
2.3 Uformelle innflytelseskanaler	43
2.4 Påvirkningsmuligheter for staten som arbeidsgiver innen EFs nåværende beslutningsstruktur	45
2.5 Maktbalansen mellom institusjonene i EF	47
2.6 Maastricht-avtalen	51
2.7 Rettsgrunnlaget	53
2.8 EFTA- og EØS-institusjoner	56
2.8.1 EFTA-institusjoner	57
2.8.2 EØS-institusjoner	58
2.8.3 Rettsgrunnlaget	60
2.8.4 Decision-making vs decision-shaping	61
2.9 EF er en prosess	63

3 Den sosiale dialogen	68
3.1 Endringer i EFs beslutningsstruktur etter Maastricht?	69
3.2 Toppmøtet i Maastricht	70
3.2.1 Annexets innhold	71
3.2.2 Romtraktaten og Annexet	75
3.3 Er Maastricht et vendepunkt for den sosiale dialogen?	77
3.4 Fra nasjonal til europeisk solidaritet! Forhandlinger på europeisk nivå?	80
3.5 Norske valg	85
4 Kompetanse- og bemanningsbehovet i sentral- forvaltningen	88
4.1 Nye krav til norsk forvaltning	88
4.2 Internasjonale byråkrater	94
4.3 Å tjenestegjøre i EF	96
4.3.1 Hvordan bli EF-byråkrat: EFs rekrutteringssystem	96
4.3.2 Det britiske støtteapparatet	98
4.3.3 Danske erfaringer	100
4.4 Nye krav til kompetanse?	102
4.5 Bemanningsbehovet i sentralforvaltningen som følge av EØS/EF	104
5 Fri bevegelse av arbeidskraft	111
5.1 Fri bevegelse av arbeidstakere	112
5.2 Offentlig sektor og fri bevegelse av arbeidskraft	113
5.3 Gjensidig anerkjennelse av eksamensbevis og yrkeskvalifikasjoner	116
5.3.1 Spesifikke eller sektorielle direktiv	117
5.3.2 Det generelle systemet	118
5.4 Sosiale sikringsordninger	120
5.5 Fri bevegelse av arbeidskraft og EØS-avtalen . . .	121
5.6 Økt mobilitet innen offentlig sektor?	121
6 Den sosiale dimensjonen	124
6.1 Sosialpakten og handlingsprogrammet	124
6.2 Rettsgrunnlaget	126
6.3 Arbeidskontrakter	128

6.4 Likestilling	130
6.5 Beskyttelse av kvinner under graviditet og barsel .	139
6.6 Atypisk arbeid	141
6.7 Arbeidstid	147
6.8 Arbeidsmiljø	149
6.8.1 Arbeidsgivers ansvar	
– Bestemmelser om beskyttelse av arbeidstakerne .	151
A. Sikkerhetsskilting på arbeidsplassen	152
B. Rammedirektiv om beskyttelse av arbeidstakerne mot faren ved å være utsatt for kjemiske, fysiske og biologiske agenser	153
C. Rammedirektiv om iverksettelse av tiltak for å forbedre arbeidstakernes sikkerhet og helse under arbeidet	154
D. Brukskrav for arbeidsplassen	156
E. Brukskrav for arbeidsutstyr/-maskiner	157
F. Brukskrav for personlig verneutstyr	159
G. Tunge løft	160
H. Arbeid ved skjermterminaler	161
6.8.2 Produsentens og markedsførers ansvar	
– tekniske bestemmelser rettet mot produktet og utstyret som brukes av arbeidstaker	162
6.9 Grenseoverskridende arbeid og offentlig sektor ..	163
6.10 Kollektive oppsigelser	167
6.11 Virksomhetsoverdragelse	171
6.12 Medbestemmelse	173
6.13 Organisasjonsfrihet og kollektive forhandlinger .	175
6.14 Voldgift og tvisteløsningsordninger	178
6.15 Avtaleområdet innskrenkes?	178
Vedlegg 1. Forordninger, direktiver, og direktivforslag angående arbeidsrettslige spørsmål og offentlig sektor	183
Vedlegg 2. Ord- og begrepsliste	188
Vedlegg 3. Europeisk rammeavtale av 6.9.1990 mellom Euro-LO og CEEP	192
Vedlegg 4. Avtale av 31.10.1991 mellom Euro-LO, UNICE og CEEP	197
Litteratur	201

Forord

Denne rapporten er et resultat av forprosjektet *EØS, EF og staten som arbeidsgiver*, finansiert av Arbeidsgiveravdelingen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). Formålet med forprosjektet har vært todelt. For det første har hensikten vært å skaffe til veie basiskunnskap som kan være av nytte for staten som arbeidsgiver ved utforming av nye strategier for å delta i beslutningsprosessen ved en tilnærming til EF. For det andre har forprosjektet hatt som mål å kartlegge skjæringspunktene mellom EFs lovgivning og det norske lov- og avtaleverk, med spesiell vekt på statens arbeidsgiveransvar.

Kapittel 6 må betraktes som en *orientering* om de arbeidsrettslige emnene, og ikke som en juridisk betenkning. Det garanteres ikke for at dette kapittelet og listen over forordninger, direktiver og direktivforslag (vedlegg 1) er uttømmende, men rettsakter har ikke bevisst blitt utelatt.

For lesere som ikke er kjent med *eurospråket*, er det tatt med en ord og begrepsliste bakerst i rapporten.

Arbeidet med forprosjektet kom i gang senhøsten 1991 og ble avsluttet juni 1992. Jeg ønsker å takke medlemmene av referansegruppa for et godt samarbeid. Referansegruppa har bestått av Grete Kværner Ueland, Odd Bøhagen og Thormod Narum fra AAD, og Arne Pape og undertegnede fra FAFO. Forøvrig ønsker jeg å takke Axel West Pedersen og Jon Hippe for innsiktsfulle kommentarer.

FAFO, juni 1992
Torunn Olsen

1 EØS, EF og nye utfordringer for statlig sektor

Debatten om norsk tilnærming til EF har i hovedsak konsentrert seg om virkningene for privat sektor. Offentlig sektor har først og fremst vært framme i debatten i forbindelse med harmonisering av indirekte skatter, de offentlige innkjøps- og anbudsdirektivene, og framtiden til de statlige handelsmonopolene. I denne rapporten er det statlig sektor som skal stå i fokus, og først og fremst statens arbeidsgiverrolle.

1.1 Staten som arbeidsgiver

Staten ivaretar mange oppgaver. En av disse er arbeidsgiveransvaret for over 180 000 tjenestemenn ifølge Statens Sentrale Tjenestemannsregister for 1990 (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1992). Statens arbeidsgiverrolle defineres både av hvilke oppgaver staten skal ivareta, hvilket omfang disse oppgavene har og innen hvilken struktur de skal organiseres. Videre kjennetegnes statens arbeidsgiverrolle av oppgavene som skal ivaretas "internt". Staten skal være part ved forhandlinger med de ansatte, og staten har ansvaret for en rekke personalpolitiske spørsmål; kompetanseutvikling, opplæring, arbeidsvilkår og arbeidsmiljø.

Presentasjon av rapporten

Rapporten tar for seg de ulike delelementene av statens arbeidsgiveransvar og belyser disse i et europeisk perspektiv. I dette første kapitlet ser vi på en rekke ytre faktorer som vil få betydning for statens arbeidsgiveransvar ved at de påvirker omfanget og strukturen på den statlige sysselsettingen, og vi reiser blant annet spørsmålet om EF har en politikk for offentlig sektor.

I kapittel 2 og 3 fokuserer vi på deltakelses- og beslutningssystemer, og hvordan staten som part i forhandlinger

kan forholde seg til disse systemene. I kapittel 2 redegjør vi for EØS' og EFs institusjoner og beslutningsstruktur slik er etablert i dag. De formelle kanaler for innflytelse tillegges størst vekt, og vi belyser på hvilke nivåer og i hvilke sammenhenger staten som arbeidsgiver formelt kan delta. EF er imidlertid ikke statisk. Avslutningsvis i kapitlet trekker vi kort opp tre mulige utviklingsbaner for EFs deltakelses- og beslutningsprosess, og hva de ulike utviklingsbanene kan innebære for staten som arbeidsgiver.

I kapittel 3 fokuserer vi på handlingsrommet som åpner seg for arbeidsmarkedets parter på europeisk nivå i lys av Maastricht-konferansens forhandlingsresultat. Selv om avtalene som ble inngått markerer et vendepunkt for de sosiale partnere og den sosiale dialog, reiser de en rekke nye problemstillinger. Enkelte er av juridisk og proseduell art, mens andre knytter seg til videreutviklingen av den sosiale dialogen og forhandlinger på europeisk nivå.

I rapportens gjenstående kapitler konsentrerer vi oss om de "interne" oppgaver, blant annet en rekke personalpolitiske spørsmål. I kapittel 4 står kompetansebehovet i fokus, i kapittel 5 er det problemstillinger knyttet til statens ansettelsespolitikk som drøftes, og i kapittel 6 gjøres arbeidsvilkår og arbeidsmiljø til gjenstand for drøfting.

Kapittel 4 slår fast at det vil være behov for en opprusting av statsbyråkratenes kompetanse dersom det er ønske om å delta aktivt i EØS' og EFs beslutningsprosess. Beslutningsprosessene i EØS og EF vil komme til å stille nye krav til sentralforvaltningen, og måten sentralforvaltningen velger å møte disse utfordringene på vil være av betydning for det framtidige kompetanse- og bemanningsbehovet. Vi skiller dessuten mellom ulike typer byråkrater i henhold til deres berøringsgrad med EØS/EF, og argumenterer for at ulike typer byråkrater vil ha behov for ulike støtteapparat og kompetanse. Vi viser til danske og britiske erfaringer når det gjelder støtteapparatet for byråkrater som ønsker en tett kopleing til EF. Til slutt i dette kapitlet drøfter vi om det vil

bli en kamp om kompetansen i sentralforvaltningen som følge av et nærmere samarbeid med EF.

EFs tiltak for å fjerne barrierene for fri flyt av arbeidskraft drøftes i kapittel 5. Deler av offentlig sektor er unntatt fra bestemmelsene som forbyr diskriminering ved ansettelser på grunn av nasjonalitet. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan denne bestemmelsen er tolket og implementert i EF. Til slutt reiser vi spørsmålet om hvorvidt man kan forvente økt mobilitet innen offentlig sektor som følge av EF-Kommisjonens innskjerping av den allerede gjeldende lovgivning.

I kapittel 6 er det EFs arbeidsrettslige reguleringer som gjennomgås. Innledningsvis redegjøres det for denne lovgivningens rettsgrunnlag. For hvert av emnene blir innholdet i EFs bestemmelse(r) eller forslag til bestemmelse(r) redegjort for, og til slutt vises kort til berøringspunktene med norsk lov- og/eller avtaleverk. Avslutningsvis spør vi om avtaleområdet vil innskrenkes som følge av Norges tilnærming til EF. Svaret er ikke entydig og avhenger av en rekke faktorer som kort skisseres.

Vedlegg 1 er en liste over forordninger, direktiver og direktivforslag vedrørende de arbeidsrettslige spørsmålene og offentlig sektor. Vi har i tillegg tatt med en ord- og begrepsliste (vedlegg 2), og to avtaler hvor CEEP er avtalepart (vedlegg 3 og 4).

1.2 EF og det indre marked

Målet med EFs indre marked, som skal iverksettes fra 1.1.1993, er å fremme økonomisk vekst og forbedre konkurransevilkårene til europeisk næringsliv på det internasjonale markedet (spesielt overfor USA og Japan). Prosjekt "indre marked" tar ikke bare sikte på å fjerne tollbarrierer, men på å skape ett felles marked med relativt like konkurransevilkår på tvers av landegrensene. Denne markedsintegrasjonen består både av en negativ og en positiv integrasjon (Nedergaard 1990). Den *negative integrasjonen* består av etablerin-

gen av de fire friheter for varer, tjenester, kapital og arbeidskraft, ved å fjerne eller redusere tekniske, fysiske og fiskale barrierer. Nasjonal deregulering (som den negative integrasjonen i hovedtrekk er) antas kun å bli politisk og sosialt godtatt når det på EF-nivå til en viss grad foregår en tilsvarende "omregulering". Hovedelementene i omreguleringspolitikken, det vil si den *positive integrasjonen*, er en økonomisk-politisk koordinering i EF-regi av konkurransepolitikken, penge- og valutakurspolitikken, samt sosial- og arbeidsmarkedspolitikken. I hvor stor grad deregulering følges opp av omregulering på EF-nivå, vil få betydning for grensdragningen mellom EFs myndighetsområde og den nasjonale suverenitet (op cit.).

Selv om målet først og fremst er å skape like konkurransevilkår for privat sektor, berøres offentlig sektor av markedsintegrasjonen. Den negative integrasjonen berører offentlig sektors inntektsgrunnlag og dens innkjøps- og anbudspolitik, mens den positive integrasjonen åpner offentlig sektor for konkurranse i større grad, samt legger bånd på det offentliges muligheter til å bruke konkurransevridende instrumenter (statsstøtte, handelsmonopoler). Til sammen vil denne integrasjonsprosessen øve et press mot offentlig sektor.

1.3 Har EF en offentlig sektor politikk?

Offentlig sektor vil bli berørt av EFs markedsintegrasjon. Er det ut fra dette mulig å hevde at EF har en politikk for offentlig sektor?

Ved utviklingen av en slik politikk har EF valgt en strategi som tar hensyn til de store variasjonene mellom medlemslandene når det gjelder størrelsen på offentlig sektor, tilbudet og organiseringen av offentlige tjenester og forretningsdrift, samt offentlig sektors finansieringskilder. Ifølge Romatraktaten har ikke EF adgang til å gripe inn overfor nasjonalstatens organisering av tjeneste- og vareproduksjonen (jf. Romatraktatens artikkel 222). Samtidig ønsker EF å sikre

at visse tjenester og varer utsettes for konkurranse, selv om de er produsert innen offentlig sektor. Et virkemiddel i denne politikken er EFs klassifisering av tjenester som reservert og ikke-reservert, hvor sistnevnte åpnes for konkurranse (jf. telesektoren og jernbanesektoren).

EFs siste utspill – Postmeldingen¹ – tyder på at EFs tiltak rettet mot offentlig sektor ikke er avsluttet. Siden det er store forskjeller i tilbudet og kvaliteten på posttjenestene innen EF, vil aktører i medlemsland/distrikter hvor posttilbudet er av dårlig kvalitet stille svakere enn aktører som har et godt posttilbud. Dette, mener Kommisjonen, vil virke konkurransevridende og dermed hemme konkurransen. EF foreslår således en deling av postsektoren i en reservert del der universelle tjenester fortsatt skal være skjermet for konkurranse (henting og levering av brevpost), og en ikke-reservert del som i større grad skal åpnes for konkurranse. Videre foreslår EF at det innføres en EF-definisjon for *universelle tjenester*. Får Kommisjonen gjennomslag for sistnevnte vil det innføres en overnasjonal definisjon av hva som skal være offentlig sektors kjerneområder, og det nasjonale handlingsrommet vil avgrenses deretter.

Postmeldingen signaliserer også at EF ønsker å harmonisere en rekke av tjenestene innenfor hva Kommisjonen betrakter som offentlig sektors kjerneområde. Dette utspillet forklares ut fra et ønske om å standardisere offentlig sektor i medlemslandene mest mulig, for at privat sektor skal ha mer like konkurransevilkår.

Til nå har EF-Kommisjonens tiltak rettet mot offentlig sektor blitt begrunnet ut fra behovet for å skape like konkurransevilkår for privat sektor i det indre markedet. Det er selvsagt gjenstand for debatt om det er nødvendig å gå så langt i å "omregulere" offentlig sektor som det Kommisjonen legger opp til. Ministerrådet har delegert beslutningsmyn-

1 KOM (91) 476 endelig

dighet til EF-Kommisjonen når det gjelder en rekke spørsmål som berører offentlig sektor. Bærer EF-Kommisjonen preg av å *euro-oppportunisme*, ved å bruke fanen til markedsintegrasjonen og det indre marked for å reformere, eventuelt privatisere, deler av offentlig sektor, eller er dette en nødvendig del av tilretteleggelsen for en fri konkurranse?

En tilnærming til EF, enten gjennom EØS-avtale eller EF-medlemskap, vil innebære nye rammevilkår for norsk offentlig sektor:

- Statens inntektsgrunnlag vil påvirkes av EF
- Det offentlige må endre sin innkjøps- og anbudspolitik
- Staten åpnes for større grad av konkurranse
- Staten vil ikke lenger ha like frie hender til å drive handelsmonopoler
- Offentlig forvaltning vil få endrede arbeidsoppgaver

1.4 Skattheharmonisering

Finansieringen av velferdsstaten er avhengig av et stabilt skattegrunnlag, og EFs skattepolitikk vil påvirke statens inntektsgrunnlag.² Tradisjonelt har skattespørsmål i all hovedsak ligget utenfor EFs kompetanse- og interesseområde. Et viktig unntak er at EF i mange år har arbeidet med teknisk samordning av medlemslandenes momssystemer, slik at det i dag er gjennomført en vidtgående harmonisering av beregningsmetoden og avgiftsgrunnlaget. Grunnen til at EF har beskjefteget seg med momssystemene, er at en hoveddel av EFs felles budsjett blir finansiert av momsinntekter som oppkreves av medlemslandene.

I Kommisjonens Hvitbok fra 1985 ble avvikling av skattemessige barrierer for den frie flyt av varer innenfor EF satt

² Dette avsnittet bygger på Paus (1991).

opp som ett av tre hovedsatsingsområder i forbindelse med realiseringen av det indre markedet. Planene for det indre markedet innebærer en avvikling av all grensekontroll og alle grenseformaliteter ved person- og varebevegelser over de indre grensene i EF. For å realisere dette målet må systemene for oppkreving av moms- og særavgifter legges om, og nasjonalstatene vil få svekket sine muligheter til å opprettholde satser på moms- og særavgifter som avviker sterkt fra nabo-landene.

Harmonisering av skatter og særavgifter som følge av opphevelsen av grensekontrollen innen EF er fortsatt blant de vanskeligste økonomiske og politiske problemene knyttet til gjennomføringen av det indre marked. EFs skattepolitikk er ikke avklart, og det er tvilsomt om EF i praksis vil gjennomføre annet enn minimumssatser for indirekte skatter. I tillegg kan overgangsordningene for nye medlemsland utsette tilpasningen.

I juni 1991 oppnådde Ministerrådet enighet om overgangsregler for indirekte beskatning som skal gjelde fra 1.1.93 til 1.1.97.

De viktigste overgangsreglene for momsbeskatning i det indre marked vil bli:

- Det skal utvikles et innberetningssystem som i prinsippet gjør det mulig for medlemslandene å opprettholde forskjellige nasjonale satser. Kjøperen skal betale moms etter hjemlandets satser, og momsplikten påhviler kjøperen.
- Momssatsene er *minimum 15 prosent* av salgsværdien av varer og tjenester (normalsatsen).
- Ved siden av normalsatsen vil medlemslandene ha mulighet til å benytte en eller to reduserte satser, ikke lavere enn 5 prosent for *nødvendighetsvarer* (hovedsakelig matvarer).
- Som en overgangsordning har enkelte medlemsland mulighet til å bruke en sats lavere enn 5 prosent for spesielle varer og under bestemte betingelser.

- Fra 1.1.93 vil medlemslandene bli pålagt å innføre *minimumssatser* for alkohol-, tobakk- og mineraloljeprodukter. (De fastsatte minimumssatsene i EF på mineraloljeprodukter avviker ikke stort fra de gjeldende norske satsene. For alkoholprodukter er derimot avviket stort.
- Fra 1.1.97 skal alle medlemsland etter planen oppheve begrensningene på privatpersoners import av varer som er tillatt omsatt innen EF (EFs reisegodsbestemmelser). Enkelte land (som Danmark) har i en overgangsperiode fått dispensasjon.

EØS-avtale

Avvikling av grensekontroll og skatteharmonisering er ikke aktuelt i forbindelse med EØS. Ved fortsatt *ikke-medlemskap* (EØS-avtale/handelsavtale) vil det ikke være noen formelle grunner til å endre vårt indirekte skattesystem eller våre avgiftssatser. En effektiv norsk grensekontroll er en tilstrekkelig forutsetning for sømorske skatter og avgifter. Men det markedsmessige presset på de norske skattesatsene kan øke uavhengig av norsk tilknytningsform.

Norsk EF-medlemskap

Norsk EF-medlemskap betyr ikke at Norge må ha en skattestruktur som er helt lik EF-landenes. Det er imidlertid sannsynlig at vi vil få en *indirekte* skatte- og avgiftsstruktur som ikke vil avvike særlig fra EFs.

FAFO har beregnet et mulig årlig skattetape på mellom to og elleve milliarder kroner (det vil si 4-8 prosent av statens skatteinntekter), forutsatt at alle andre økonomiske størrelser er konstant. Det største skattetape vil være knyttet til lavere alkoholavgifter. Den store variasjonsbredden illustrerer den betydelige usikkerheten som økt grensehandel representerer.

1.5 Offentlig innkjøp og anbud

EFs offentlig innkjøps- og anbudsdirektiver er tenkt både å fremme konkurransen innen privat sektor og i større grad å åpne for konkurranse på områder som har blitt ivaretatt av det offentlige selv.³ Det vil si at EFs offentlig innkjøpspolitikk berører offentlig sektor både på tilbuds- og anbudssiden.

Bakgrunnen for denne politikken er at det har vært svært liten konkurranse på tvers av grensene om leveranser til offentlig sektor i EF. Av de offentlige innkjøpskontraktene går bare to prosent (i gjennomsnitt for EF-landene) til utenlandske produsenter, og hele 30 prosent blir tildelt en på forhånd utpekt leverandør – uten noen form for konkurranse. På grunn av de åpenbare nasjonale favoriseringene som finner sted, og fordi dette alt i alt er et *stort marked* (1600-2700 milliarder kroner – 10-15 prosent av BNP), anser EF en åpning av markedet for offentlig innkjøp som en viktig del av reformene på vei mot et indre marked. Innkjøp til offentlig sektor brukes i de fleste land som et virkemiddel i nærings-, sysselsettings- og distriktpolitikken. På nasjonalt nivå favoriseres egne bedrifter framfor utenlandske, og på lokalt nivå gis fordeler til produsenter fra egen region (Kjær 1990).

Virkemidlet for å sikre mer konkurranse er et omstendig regelverk som pålegger at alle kontrakter over visse minimumsverdier skal ut på internasjonalt anbud. Potensialet for samlet effektivitetsgevinst ble beregnet av konsulentfirmaet WS Atkins til omtrent 160 milliarder kroner (EF-Kommisjonen 1988). Innføring av åpne anbud på oppdrag til det offentlige kan etter EFs beregninger føre til kostnadsbesparelser i størrelsesorden 3-5 prosent. Selv om beregningene må tas med en klype salt, indikerer de at det er mye å gå på før ressursene er effektivt utnyttet på dette området (Kjær 1990).

³ I framtiden vil offentlig innkjøp og anbud omtales som *offentlige anskaffelser* (jf. Arbeidsgruppen for offentlig innkjøp, Delrapport III (UDs røde serie), under utgivelse).

EFs offentlig innkjøpsdirektiver som omfattes av EØS-avtalen

Bygg og anleggsdirektivet⁴ Det reviderte direktivet ble iverksatt i EF 18.7.90, og dekker ca. 15 prosent av alle offentlige kontrakter i EF. Formålet er å sikre en fri, ikke-diskriminerende tildeling av oppdrag innenfor bygg- og anleggssektoren.

Varedirektivet⁵ Det reviderte varedirektivet ble iverksatt i EF 1.1.89, og dekker ca. 30 prosent av alle offentlige kontrakter i EF. Direktivet omfatter gjensidig bindende avtaler om kjøp, leie, leiekjøp og leasing av varer. Videre omfattes monterings- og installasjonsarbeid som skjer i forbindelse med levering av varene. Statlige forsknings- og utviklingskontrakter som innebærer økonomisk støtte fra det offentlige omfattes ikke av direktivet.

Direktivet som dekker ekskludert sektor⁶ Direktivet ble vedtatt i september 1990 og skal, med unntak for Spania, Hellas og Portugal, tre i kraft 1. januar 1993. Direktivet omfatter ca. 40 prosent av alle offentlige innkjøp i EF.

Direktivet omfatter i hovedtrekk innkjøp av varer og kontraktsinngåelse i ekskludert sektor, det vil si vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon.

Håndhevingsdirektivet⁷ Håndhevingsdirektivet for bygg og anlegg⁸ og innkjøp av varer ble iverksatt i EF 21.12.91 og omfattes således av EØS-avtalen. Formålet med håndhevings-

4 Rdir 89/440

5 Rdir 88/295

6 Rdir 90/531. I framtiden vil ekskluderte sektorer omtales som *særskilte sektorer* (jf. Arbeidsgruppen for offentlig innkjøp, Delrapport III (UDs røde serie), under utgivelse).

7 Rdir 89/665

8 Rdir 89/665

direktivet er å sikre en rask og effektiv klageprosedyre. Klageordningen skal sikre at den påståtte overtredelse skal kunne bringes til opphør, eller forhindre ytterligere skade. For øvrig skal ordningen sikre at ulovlige vedtak skal kunne oppheves, og at det skal kunne tilkjennes skadeerstatning til eventuelle skadelidende. Kommisjonen kan, dersom den finner at det foreligger en klar og tydelig tilsidesettelse av reglene om offentlig innkjøp, kreve en redegjørelse om regelbruddet fra den ansvarlige medlemsstat.

Klager skal i siste instans ha rett til å få saken prøvet for en domstol eller et organ som tilfredsstillter samme krav til objektivitet og uavhengighet. Med en EØS-avtale vil EØS-domstolen være siste instans, mens ved EF-medlemskap vil EF-domstolen være siste instans.

Direktivforslag som ikke er omfattet av EØS-avtalen
Håndhevingsdirektivet for de ekskluderte sektorene⁹ og tjenstedirektivet¹⁰ er ikke vedtatt ennå. Disse direktivene vil imidlertid bli et forhandlingstema mellom EFTA og EF med henblikk på å få dem inkludert i EØS-avtalen når de er vedtatt i EF.

Hovedtrekkene ved direktivene

Alle offentlige innkjøp over bestemte terskelverdier omfattes av direktivene, se tabell 1.1. Det er ikke adgang til å dele opp kontrakten med den hensikt å komme under direktivets terskelverdi. Anbud uten konkurranse er bare tillatt i nærmere angitte unntakstilfelle.

Som *offentlig* regnes statsforvaltningen, kommunene og fylkeskommunene, samt offentlig forretningsdrift. Direktivene omfatter også de delene av forsvarrets innkjøp som det ikke er knyttet militære hemmeligheter til. Statsaksjeselskaper

9 KOM (91) 158 endelig utgave - Syn 292

10 KOM (91) 322

omfattes imidlertid ikke av direktivene, med unntak av selskap som opererer innen de ekskluderte sektorene. I tillegg omfattes private virksomheter i de tilfeller hvor disse innehar spesielle og eksklusive rettigheter tildelt av offentlige myndigheter¹¹.

Tabell 1.1 Nedre grenser for hvilke kontrakter som omfattes av direktivene Alle beløpene er eksklusiv moms

	Mill kr	Mill ECU
Varer	1,6	0,2
Bygg og anlegg	40000	5000
Telekommunikasjon	4,8	0,6
Vann, energi og transport	3,2	0,4

Direktivene som omhandler varer og bygg og anlegg legger visse begrensninger på hvilken *anbudsform* oppdragsgiverne kan velge. Som hovedregel kan disse oppdragsgiverne velge om anbudene skal kunngjøres som *åpen* eller *begrenset* anbudskonkurranse. Bare i unntakstilfeller tillates *forhandlede prosedyrer*.

I motsetning til direktivene for varer og bygg og anlegg, står oppdragsgivere innen de *ekskluderte sektorer* fritt til å velge mellom åpen og begrenset anbudskonkurranse, eller kjøp etter forhandling. Dersom det velges åpen anbudskonkurranse, må hver enkelt kontrakt kunngjøres. Ved begrenset anbudskonkurranse kan oppdragsgiver velge mellom tre forskjellige kunngjøringsformer (for en nærmere redegjørelse vises til Arbeidsgruppen for offentlig innkjøp 1992; Dølvik m.fl. 1991a).

Uavhengig av kunngjøringsformen for den enkelte kontrakt skal oppdragsgiveren i ekskludert sektor minst en gang i året kunngjøre hvilke kontrakter man har til hensikt å inngå de neste 12 måneder. Kunngjøring om anbudsrunder skal

¹¹ I Norge dreier dette seg først og fremst om offshoresektoren.

sendes til EF Tidende (Official Journal), og legges inn på databasen Tenders Electronics Daily (TED) som alle interessenter kan koble seg til. Planlagte innkjøp samt etterhåndsinformasjon om tildelte kontrakter skal offentliggjøres. Etterhåndsinformasjonen skal opplyse om hvilken bedrift som vant kontrakten, om pris og produkt. Hensikten med etterhåndsinformasjonen er at andre bedrifter som var med på anbudsrunder skal få innsyn i viktige sider ved anbudet til den bedriften som vant. Hvis man mener seg uriktig omgått, er det anledning til å klage.

Den offentlige etaten eller private forvaltningsbedriften skal i anbudsbeskrivelsen fritt kunne angi hvordan man ønsker varen eller produktet. Direktivene gir imidlertid regler om hvilke tekniske spesifikasjoner som skal angis i kontraktdokumentasjonen. Dersom det finnes europeiske spesifikasjoner, skal disse brukes. Også her kan man fravike hovedregelen, blant annet hvis prosjektet er "ekte" innovativt og EF-standardene derfor ikke er egnede. Standardkravene er innført for å unngå at etatene bruker særskilte tekniske standarder i tilbudene som sikrer at kontrakter går kun til de nasjonale industriene.

Oppdragsgiveren skal anføre de vurderingskriterier som man kommer til å benytte i anbudsdokumentene eller kunnngjøringen. Så vidt mulig skal også prioriteringen mellom kriteriene anføres. Oppdragsgiver kan velge mellom følgende kriterier:

- Utelukkende laveste pris
- Det økonomisk mest fordelaktige bud; her kan oppdragsgiver legge andre kriterier til grunn. For eksempel tid, driftskostnader, lønnsomhet, teknisk verdi, kvalitet, service.

Oppdragsgiver kan kreve at budgiver skal opplyse om hvordan man vil sørge for at regler om arbeidsmiljø eller lignende vil bli overholdt. Kravet kan bare stilles dersom innholdet av disse reglene er tilgjengelig for interessentene.

Direktivene gir særlige regler om minimumsfrister for kunngjøring og levering av anbud for de ulike anbudsformene. Når det gjelder beregningen av fristene, er det vedtatt en forordning som fastsetter disse ved helligdager o.l.

EØS-avtalen og norsk EF-medlemskap

Det er ikke gjort unntak i EØS-avtalen når det gjelder de offentlige innkjøpsdirektivene. Virkningene av EØS-avtalen og eventuelt norsk EF-medlemskap vil derfor være de samme i dette henseende.

En norsk tilpasning til direktivene for offentlig innkjøp vil berøre et høyt antall innkjøpskontrakter. ECON (Senter for Økonomisk Analyse) har anslått at offentlig sektors innkjøp i Norge er på rundt 110 milliarder kroner i året. I tillegg må man regne med leveransene til offshorevirksomheten, som kommer på om lag 60 milliarder kroner. Når man trekker fra den delen av innkjøpene som ikke åpenbart kan gjøres til gjenstand for kontraktsforhandlinger (som kjøp av elektrisitet), og kontrakter som faller under EFs regler for minsteverdier, blir omfanget av berørte kontrakter for offentlig innkjøp og offshorevirksomheten på rundt 60 milliarder kroner. Dette tilsvarer drøyt fem prosent av de samlede vare- og tjenesteteveransene i Norge (Kjær 1990). Legger vi til grunn EFs beregninger om kostnadsbesparelser i størrelsesorden 3-5 prosent, tilsvarer dette en besparelse for det offentlige på 2-3 milliarder kroner årlig i Norge (Dølvik m.fl. 1991b).

ECON har også sett spesielt på bygg- og anleggssektoren, hvor beregninger viser at rundt 30 prosent av omsetningen i 1988 ville blitt berørt dersom EF-reglene for offentlige innkjøp gjaldt i Norge. Det ville omfattet bygge- og anleggskontrakter på over 38 millioner kroner til offentlig sektor, offshore og samferdsel (Kjær 1990).

De viktigste offentlige institusjonene – herunder private bedrifter som driver med konsesjon fra det offentlige – som

er del av ekskludert sektor (Jordanger og Lorentzen 1991 sitert i Dølvik m.fl. 1991a):

Vann og avløpssektoren

- Interkommunale og halvoffentlige andelsverk og avløpsanlegg
- Private bedriftsvannverk og avløpsanlegg

Energisektoren

- Oljeselskapene; olje- og gassutvinning
- Elektrisitetsprodusenter og distributører; Statkraft, kommunale, interkommunale, fylkeskommunale og private elverk

Transportsektoren

- NSB
- Sporvognsselskaper
- Busselskaper
- Lufthavner
- Sjøhavner

Telekommunikasjonssektoren

- Televerket

Det er imidlertid uklart hvilke praktiske og reelle konsekvenser de offentlige anbudsreglene vil få. Det kan for eksempel tenkes at de nye anbudsreglene vil medføre større merkostnader (transaksjonskostnader) både for det offentlige og for anbuds deltakerne, slik at besparelsene vil reduseres eller forsvinne helt (Dølvik m.fl. 1991b).

1.6 EFs konkurransepolitikk og offentlig sektor

I dag inngår følgende virkemidler i EFs konkurransepolitikk overfor offentlig sektor:

- Romatraktatens artikkel 90¹² likestiller offentlige foretak, og foretak som det offentlige tildeler spesielle eller eksklusive rettigheter til, med private foretak når det gjelder EFs konkurranseregler.
- EF klassifiserer tjenester som reserverte og ikke-reserverte, og åpner sistenevnte for konkurranse, jf. EFs tiltak rettet mot tele-¹³ og postsektoren¹⁴.
- Romatraktatens artikler om statsstøtte omfatter også offentlige foretak og skal sikre at offentlige midler ikke benyttes til å forrykke konkurransevilkårene. Bestemmelsene om statsstøtte omfatter ikke bare støtte som ytes direkte fra staten, men også ordninger som mer indirekte innebærer overføring av statsmidler (Gundersen 1989).
- Kommisjonen har fullmakt til å kreve opplysninger om det offentliges økonomiske disposisjoner for å sikre at private og

12 Romatraktatens artikkel 90 lyder:

1. Når det gjelder offentlige foretak og foretak som det offentlige tildeler spesielle eller eksklusive rettigheter til, skal medlemsstatene avstå fra å treffe eller opprettholde tiltak som er i strid med Romatraktatens bestemmelser, spesielt når det gjelder bestemmelsene i artikkel 7 og 85-94.

2. Foretak som har ansvaret for å utføre tjenester av alminnelig økonomisk interesse, eller som har karakter av å være inntektsmonopoler, skal omfattes av Romatraktatens bestemmelser, spesielt når det gjelder konkurransereglene, såfremt anvendelsen av disse bestemmelser ikke rettslig eller faktisk forhindrer utførelsen av oppgavene som er lagt til foretaket. Utviklingen av samhandelen må ikke påvirkes i et slikt omfang at det strider mot Fellesskapets interesser.

3. Kommisjonen skal påse at bestemmelsene i denne artikkel iverksettes, og rette direktiver og beslutninger til medlemsstatene der det blir nødvendig.

13 Kdir 88/301 og Kdir 90/388

14 KOM (91) 476 endelig

offentlige foretak behandles likt, og at det offentlige ikke driver skjult subsidiering av offentlige foretak.¹⁵

- EFs offentlig innkjøps- og anbudsdirektiver skal sikre at det offentliges kjøp av tjenester og varer over en viss verdi skal ut på anbud. Dette vil åpne konkurransen på de tjenester og varer som tidligere har blitt utvekslet mellom ulike offentlige etater.
- Romatraktatens artikkel 37 omhandler statlige handelsmonopoler og skal sikre fri sirkulasjon av varer ved å avskaffe kvantitative restriksjoner.

I motsetning til Romatraktatens artikkel 85 og 86, muliggjør artikkel 90 inngrep mot medlemsstaten, og ikke kun mot foretaket. Artikkel 90 skal sikre at medlemsstatene ved hjelp av offentlige foretak ikke kan (1) omgå konkurransereglene i artikkel 85 og 86 eller diskriminasjonsforbudet i artikkel 7, og (2) styre den økonomiske planlegging eller utvikling ved hjelp av (investeringer i) offentlige foretak på en utilitelig måte, jf. artikkel 92 (Gulmann m.fl. 1991).

EF er i ferd med å dele offentlig sektor i en reservert del og en ikke-reservert del, både når det gjelder fri bevegelse av varer og tjenester, og når det gjelder fri bevegelse av arbeidskraft (sistnevnte vil vi komme tilbake til i kapittel 5). Punkt 3 i artikkel 90 gir Kommisjonen relativt vide fullmakter til å gripe inn mot overtredelser, og til å vedta generelle forskrifter i form av et Kommissjonsdirektiv rettet mot offentlig sektor. Direktivene som trekker opp retningslinjene for hvilke deler av telekommunikasjonssektoren som skal åpnes for konkurranse¹⁶, er vedtatt av Kommisjonen med hjemmel i artikkel 90.

Det er først og fremst statens forretningsvirksomhet som vil berøres av EFs tiltak for å fremme konkurransen. NSB må for eksempel åpne sitt jernbanenett for andre lands jern-

15 Rdir 80/723 endret ved Rdir 85/413

16 Kdir 88/301 og Kdir 90/388

baneselskaper, statslån til jernbaneselskapene skal nedskrives, det skal skilles mellom drift og infrastruktur, og jernbanen skal drives etter forretningsmessige kriterier (Price Waterhouse Rapport sitert i *Dagens Næringsliv* 16.6.92). Utover denne sektoren har EF allerede tatt initiativ overfor telesektoren og er iferd med å vurdere tiltak overfor postsektoren.

1.7 Statlige handelsmonopoler

Ifølge EØS-avtalens artikkel 16, som motsvarer Romatraktatens artikkel 37, plikter partene å sikre at statlige handelsmonopoler tilpasses slik at det ikke oppstår forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet når det gjelder vilkårene for innkjøp og salg.¹⁷ I henhold til EØS-avtalens artikkel 6 må artikkel 16 fram til undertegning av EØS-avtalen tolkes i samsvar med de avgjørelser EF-domstolen har truffet vedrørende forståelsen av Romatraktatens artikkel 37.

EØS-avtalens artikkel 16 berører Norsk Medisinaldepot (NMD) og Vinmonopolet A/S, mens Statkorn regnes som en del av landbrukspolitikken og er derfor holdt utenfor.

NMDs enerett til import og engrossalg av legemidler vil måtte oppheves med en EØS-avtale. Resultatet vil bli at også andre legemiddelgrossister vil kunne importere og omsette legemidler på det norske markedet.

Når det gjelder Vinmonopolets enerett til detaljsalg av vin og brennevin, vurderes denne i hovedsak å tilfredsstille forbudet mot forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet som skal gjelde for detaljmonopoler. Ordningen vil derfor bli opprettholdt. Også Vinmonopolets enerett til import og engrossalg av vin og brennevin vil bli opprettholdt. Denne eneretten er begrunnet i de hensyn som norsk alkoholpolitikk bygger på. De nordiske land har i en felles erklæring vist til

¹⁷ Dette avsnittet bygger på St.prp. nr. 100 1991-92, men vi gjør oppmerksom på at temaet fortsatt er gjenstand for debatt.

at de nordiske alkoholmonopolene er begrunnet med viktige helse- og sosialpolitiske hensyn.

1.8 Offentlig forvaltning vil få endrede arbeidsoppgaver

Med EØS-avtalen, eventuelt EF-medlemskap, vil norsk forvaltning få et nytt beslutningsnivå å forholde seg til. Dette kan innebære at enkelte av forvaltningens nåværende oppgaver løftes opp på et overnasjonalt nivå, mens andre nye oppgaver tilføres forvaltningen nasjonalt. I kapittel 4 vises det til at forvaltningen vil stilles overfor nye krav som følge av en nærmere tilknytning til EF. Nøyaktig hvilken rolle forvaltningen skal spille er imidlertid fortsatt et åpent spørsmål og avhenger av en rekke faktorer, som blant annet drøftes i kapittel 4.

Enkelte statlige etater vil bli mer berørt av en tilnærming til EF enn andre. I hvor stor grad etatene blir berørt avhenger i enkelte tilfelle både av hvilken tilknytning Norge velger overfor EF og av den videre utviklingen i EF.

Arbeidsmarkedsetaten vil møte nye utfordringer uavhengig av tilknytningsform til EF. Både ved en EØS-avtale og ved EF-medlemskap vil arbeidsformidlingen stilles overfor nye krav til informasjon og veiledning. Det vil være snakk om formidling av ledige stillinger innen EØS-området (blant annet ved bruk av EF-databaser), innhenting av kunnskaper om norske utdanningsverdier på europamarkedet og kunnskaper om andre europeiske lands utdanningssystemer. Arbeidsformidlingen bør også være best mulig orientert om bo- og levevilkår i de ulike EØS-landene (Hollander 1992). I EF er man i ferd med å lære opp 80 *euroveiledere* i europeisk arbeidsformidling. Praksis i andre EF-land inngår som del av opplæringen, slik at euroveilederne kan bygge seg opp et kontaktnettverk i de ulike EF-landene (Knudsen 1992).

Tolletaten vil møte de største utfordringene ved eventuelt norsk og svensk EF-medlemskap. Ifølge CFP (den europeiske

interesseorganisasjon for tollere og medlem av ISKA) vil innføringen av det indre marked både føre til endrede oppgaver for tolletaten og til en markert bemanningsreduksjon. Tyske myndigheter har signalisert at det vil være behov for 3000-4000 færre stillinger ved innføring av det indre marked. Tilsvarende signaliserer belgiske myndigheter en reduksjon på 1400-1500 stillinger, nederlandske myndigheter 1000 stillinger, franske myndigheter 5000 stillinger og danske myndigheter en reduksjon på 250 stillinger (CFP 1990). Det er spesielt oppgaver knyttet til grensekontrollen som vil falle bort. Det forventes imidlertid at en del av ressursene som tidligere har vært knyttet til grensekontroll skal rettes mot oppgaver knyttet til momsoppkreving og forbrukerskatter, kamp mot narkotikasmugling, bedre overvåkning av landbrukspolitikken og bedre kontroll av miljøskadelig avfall.

Den nye traktattekst i EF som følge av toppmøtet i Maastricht i desember 1991 bygger på tre søyler (Vesterdorf 1992). Den første søylen er den økonomiske og monetære union, den andre søylen er utenriks- og sikkerhetspolitikken, mens den tredje søylen omfatter et traktatfestet rettslig og asylpolitisk samarbeid (herunder innvandringspolitikken). Sistnevnte søyle har fram til ratifisering av Maastricht-avtalen ikke hørt til EFs kompetanseområde. Ratifisering av avtalen vil på dette område innebære et nærmere samarbeid mellom EF landene som vil berøre *politi- og innvandreretaten*. Politisamarbeidet skal blant annet omfatte et system for utveksling av opplysninger innenfor en sentral europeisk politimyndighet (Europol).

1.9 Behov for nye strategier?

Selv om EFs overordnede målsetning med det indre marked er økt konkurranse, har EF i realiseringsprosessen beveget seg inn på områder som hittil har vært forbeholdt medlemsstatene. Det er liten tvil om at EFs politikk tar sikte på å gjøre offentlig sektor mer markedsorientert – men en tilpas-

ning til EFs rammebetingelser *betingelser* ikke privatisering. Riktignok vil enkelte av EFs reguleringer avgrense det nasjonale handlingsrommet, men innenfor EFs rammer vil det fortsatt være rom for nasjonale valg – hvor privatisering utgjør den ene ytterligheten og nasjonalisering utgjør den andre. Det ligger imidlertid utenfor mandatet til dette forprosjektet å trekke opp rammene som EF definerer, men vi vil understreke at utformingen av og størrelsen på offentlig sektor først og fremst vil bero på politiske beslutninger tatt i Norge.

I det store og hele vil EØS og EF få begrenset betydning for offentlig sektors samlede inntektsgrunnlag og sysselsetting. Det er først og fremst nasjonal politikk som vil være avgjørende for disse størrelsene. Inntektstapet fra skatteharmonisering kan for eksempel innhentes fra andre kilder, og regjeringen har i AADs omstillingsplan for statlig virksomhet i 90-årene signalisert at forvaltningen ikke har en størrelse som i seg selv tilsier en nedbygging, og legger til grunn at det relative omfanget av offentlig konsum ikke skal endres (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1992). EF har på det nåværende tidspunkt ikke kompetanse på de sysselsettingsmessig tyngste områdene innen offentlig sektor, for eksempel helse- og undervisningssektoren.

Når det gjelder EFs politikk vis-à-vis offentlig sektor, er det offentlig forretningsdrift i størst grad har vært utsatt for omregulering. De nye rammevilkårene for offentlig forretningsdrift kan utløse frivillige og påtvungne strukturendringer (jf. omdanning av statens handelsmonopoler), som igjen kan få følger for arbeidsgiveransvaret og personalpolitikken. Siden om lag 40 prosent av statens tjenestemenn arbeider innen statlig forretningsdrift, stiller dette staten som arbeidsgiver overfor nye utfordringer. En strukturendring kan få konsekvenser for maktforholdene og samarbeidsrelasjonene mellom arbeidsmarkedets parter nasjonalt og internasjonalt, og mellom de ulike delene av offentlig sektor. Hvilken betydning vil en restrukturering av statlig sektor ha (for eksempel i statsforetak, statsaksjeselskap) for avgrensningen

av statens arbeidsgiveransvar, og hvilken betydning vil dette igjen få for maktforholdene mellom statlig og kommunal sektor? Videre kan det tenkes at de delene av statlig sektor som blir markedsutsatt vil utvikle et interessefellesskap med NHO. Vil for eksempel en slik utvikling endre premissene for eventuelle beslutninger staten som arbeidsgiver skal ta når det gjelder samarbeid på europeisk nivå (jf. kapittel 3)?

I denne rapporten gir vi ikke svar på alle spørsmålene – delvis fordi vi ikke har hatt muligheter for det innenfor rammene av dette prosjektet – men også fordi det ikke finnes entydige svar. Målsettingen med forprosjektet har vært å skaffe til veie basiskunnskap for at arbeidsgiversiden i staten skal ha et bredere beslutningsgrunnlag ved utforming av egne strategier. Staten som arbeidsgiver er selv en aktør i prosessen, og strategiene og løsningene som blir valgt vil være med på å forme svarene på en del av spørsmålene som er reist.

2 Institusjoner, beslutningsstruktur og rettsgrunnlag

I dette kapitlet presenterer vi beslutningsprosessen i EF med spesiell vekt på de påvirkningsmuligheter staten som arbeidsgiver har. Gjennom en relativt grundig gjennomgang av EFs beslutningsprosess og maktforhold legger vi fundamentet for de mer interessante problemstillingene som kommer i kapittel 3 – hvor blant annet spørsmålet om videreutvikling av den sosiale dialog drøftes. Detaljene om ulike komiteer og utvalg som kan være av interesse for AAD er tatt med for at arbeidsgiveravdelingen i framtiden lettere skal kunne orientere seg i EF-systemet. Vi redegjør for de nye institusjonene som opprettes i tilknytning til EØS-avtalen, og hvilke komiteer og utvalg EFTA-landene kan delta i som følge av EØS-avtalen. Siden EF er en prosess, skisserer vi avslutningsvis ulike utviklingsbaner og hva de kan innebære for staten som arbeidsgiver.

2.1 EFs institusjoner og beslutningsstruktur

EFs beslutningsprosess er kompleks. Formelle såvel som uformelle høringsparter er involvert, og en rekke høringsprosesser skjer parallelt. Vi skal først gi en grov skisse av de viktigste trekkene ved EFs beslutningsprosess sett fra en nasjonal synsvinkel, etterfulgt av en mer detaljert gjennomgang av de ulike institusjonene og komiteene med vekt på hvilken rolle staten som arbeidsgiver kan spille i de ulike fasene. Innflytelseskanalene vi redegjør for er av formell karakter, vi uttaler oss med andre ord ikke om hvor mye reell innflytelse staten som arbeidsgiver oppnår i beslutningsprosessen.

Beslutningsprosessen i EF kan deles inn i tre faser – en forberedelsesfase, en forhandlingsfase og en beslutningsfase. Nasjonal medvirkning er mulig i alle fasene.

I *forberedelsesfasen* formuleres og utformes forslag til framtidig EF-politikk og EF-lovgivning. EF-Kommisjonen er den sentrale aktøren i dette arbeidet ved at den foreslår EF-lovgivning¹⁹, og er videre en viktig premissleverandør når dagsorden skal settes. Kommisjonen får impulser fra blant annet EF-Parlamentet, Den økonomiske og sosiale komite, offentlige tjenestemenn, ulike interessegrupper, næringslivet og eksperter. Kommisjonen engasjerer nærmere tusen nettverksgrupper og partssammensatte utvalg i sitt forarbeid.

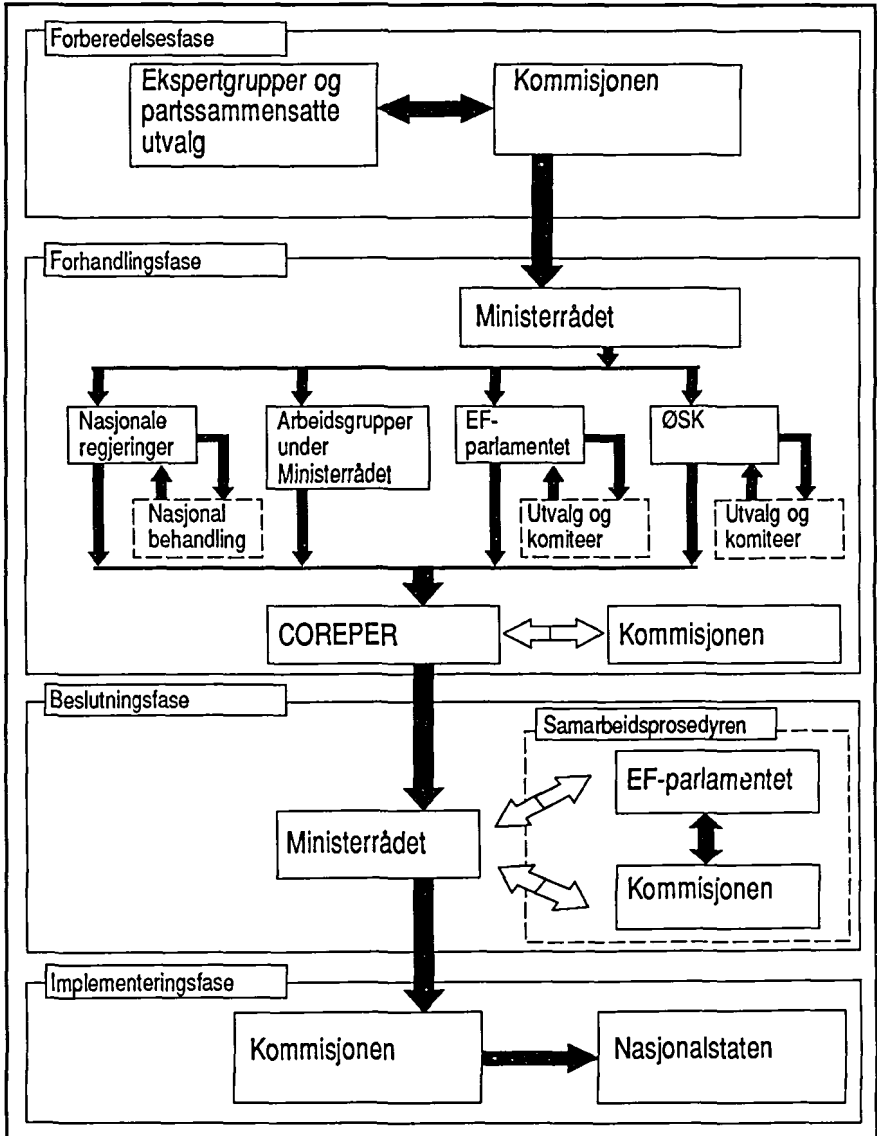
Etter at Kommisjonen har fremmet et forslag innledes *forhandlingsfasen*. Først sendes forslaget via Ministerrådet på høring til de nasjonale regjeringer, EF-Parlamentet og Den økonomiske og sosiale komiteen. Ministerrådet sørger også for at høringsutkastet blir videresendt til De faste representanters komite (COREPER). COREPER består av medlemslandenes EF-ambassadører, og støtter seg til om lag 200 arbeidsgrupper og komiteer bestående av nasjonale tjeneste- og embedsmenn. Tjeneste- og embedsmennene i disse gruppene har forhandlingsmandat fra sine regjeringer. Under denne forhandlingsprosessen opprettholdes en løpende dialog mellom tjeneste- og embedsmennene og deres respektive nasjonale departementer og/eller regjeringer. Det er også opprettet utvalg og komiteer under EF-Parlamentet og Den økonomiske og sosiale komiteen.

Etter at COREPER har innarbeidet kommentarene fra høringsrunden, blir forslaget forelagt Ministerrådet og *beslutningsfasen* innledes. Det er Ministerrådet som fatter den endelige beslutningen, men det kan kun ta stilling til forslag som er lagt fram av Kommisjonen. Ministerrådet følger ulike

¹⁹ Det er Kommisjonen som formelt sett har initieringsrett i EFs lovgivningsprosess, mens Ministerrådet har fullmakt til å be Kommisjonen om å foreta undersøkelser og foreslå tiltak (Romtraktatens artikkel 152).

debatt- og avstemningsprosedyrer avhengig av om det foreligger endringsforslag fra EF-Parlamentet eller ikke (jf. de nye samarbeidsprosedyrene innført ved Enhetsakten i 1987).

Figur 2.1 EFs beslutningsprosess



2.2 Formelle innflytelseskanaler

2.2.1 EF-Kommisjonen

Kommisjonen består av 17 medlemmer som utnevnes av regjeringene etter avtale for fire år om gangen. Kommisjonens medlemmer skal handle helt uavhengighet av Ministerrådet og de enkelte regjeringer. Det er kun EF-Parlamentet som kan avsette Kommisjonen ved bruk av mistillits-erklæring.

Kommisjonen skal fungere som et kollegium, det vil si at det er Kommisjonen som helhet som skal treffe beslutninger. Kommisjonen har til oppgave å uttrykke Fellesskapets interesser og tilstrebe europeiske løsninger på felles problemer.

Kommisjonærene leder 23 Generaldirektorater, hvor det i 1990 var ansatt nærmere 13 000 personer, hvorav om lag 3500 var saksbehandlere. Siden Generaldirektoratene rekrutterer sine ansatte fra medlemslandene, vil Kommisjonen få tilgang til kunnskap om nasjonale forhold og kontaktnettverk til nasjonale beslutningssentra via sine egne tjenestemenn. Kontaktflatene mellom Kommisjonens tjenestemenn og nasjonale tjenestemenn utvides både gjennom kontakten i de ulike utvalgene nedsatt av Kommisjonen, og via de ulike utvekslingsprogrammene Kommisjonen har etablert.

Rådgivende utvalg under EF-Kommisjonen

Når Kommisjonen har fastlagt de overordnede mål, innledes et systematisk samarbeid med nasjonale eksperter. Samarbeidet tar sikte på å finne fram til hvordan forslagene eller tiltakene kan utformes slik at målsettingen blir oppfylt. Kommisjonen samarbeider med *uavhengige eksperter* i en rekke faste komiteer og utvalg, samt ad hoc-grupper (også kalt nettverksgrupper). I 1990 var det nærmere 1000 utvalg og komiteer med tilknytning til Kommisjonen (Schendelen 1990 i Tørres 1992).

Ekspertene utpekes ofte av nasjonale myndigheter. Først og fremst skal disse ekspertene innhente og videreformidle

opplysninger om forholdene i de enkelte medlemsland, og rapportene som utarbeides er ofte av stor betydning for Kommissjonens videre arbeid. Ekspertene møter ikke som representanter for sine respektive regjeringer, men er kjent med regjeringens standpunkter og kan således veilede Kommissjonen med hensyn til hvilke løsninger som vil være politisk akseptable, eventuelt uakseptable.

Gjennom deltakelse i disse utvalgene og komiteene kommer et stort antall offentlige tjenestemenn i direkte kontakt med EF. Møtene gir mulighet for å føre en dialog på administrativt plan mellom europeiske og nasjonale tjenestemenn. I tillegg suppleres møtene med konsultasjoner med interesseorganisasjoner som er etablert på EF-nivå, for eksempel fagorganisasjoner og arbeidsgiverforeninger.

Flere av utvalgene er sammensatt av høytstående regjeringsrepresentanter, samt representanter for ulike interesseorganisasjoner. Følgende utvalg kan være av spesiell interesse for staten som arbeidsgiver:

Det rådgivende utvalg for sysselsetting består av seks medlemmer fra hver medlemsstat: To regjeringsrepresentanter, to representanter for arbeidstakerorganisasjonene og to fra arbeidsgiverorganisasjonene. I dette utvalget er det nasjonale interesser arbeidsmarkedets parter representerer – ikke europeiske.

Under ledelsen av DG V²⁰ ble en *Styringsgruppe* for den sosiale dialogen nedsatt i 1989. Styringsgruppen består av seks representanter hver fra Euro-LO og UNICE, og to representanter fra CEEP. Presidenten og generalsekretæren i hver organisasjon er delegater. Formannen for styringsgruppen er kommisjonæren som er ansvarlig for DG V (for tiden Mrs. Papandreou). Styringsgruppens oppgaver er å komme med innspill til den sosiale dialogen, velge ut og organisere diskusjonstemaer, evaluere fellesuttalelsene (resultatene av

20 Generaldirektoratet ansvarlig for sysselsetting, arbeidsforhold og sosialpolitikk (Employment, Industrial Relations and Social Affairs).

diskusjonene), samt undersøke mulighetene for oppfølging. To arbeidsgrupper har blitt nedsatt, hver med femten representanter fra Euro-LO og UNICE, og med tre representanter fra CEEP. Arbeidsgruppene skal se på utdanning og opplæring, og utsiktene for et europeisk arbeidsmarked.

I tillegg har Kommisjonen nedsatt følgende utvalg under DG V hvor arbeidsmarkedets parter er representert:

- Det rådgivende utvalg for Det europeiske sosialfond
- Det rådgivende utvalg for yrkesutdanning
- Det rådgivende utvalg for helse, sikkerhet og hygiene
- Det rådgivende utvalg for trygd for vandrende arbeidstakere
- Det rådgivende utvalg for likestilling

Kommisjonen er ikke bundet av de synspunkter som kommer fra de rådgivende utvalgene.

I tillegg til DG V kan arbeidsgiveravdelingen ha interesse av aktivitetene til DG VII – Generaldirektoratet med ansvaret for transport. En rekke initiativ som har kommet fra dette generaldirektoratet har berørt arbeidsforholdene innen transportsektoren (blant annet tillatt kjøretid og pålagt hviletid).

Utvalg med beslutningsmyndighet i samråd med Kommisjonen; Komotologiprinsippet

Når Ministerrådet har vedtatt rammelovgivning på et saksfelt, kan Rådet delegere utarbeidingen av utfyllende forskrifter (ofte i form av særdirrektiver) og beslutningsmyndigheten til Kommisjonen. Rådsvedtak 87/373 trekker opp retningslinjene for beslutningsprosedyren i disse tilfellene. Prinsippet er at komiteer skal assistere Kommisjonen i dens utøvelse av delegert myndighet. Kommisjonen er pålagt å rådføre seg med komiteene, og det finnes fem ulike prosedyrer som kan følges. Dersom komiteen ikke har innvendinger kan Kommisjonen vedta forslaget. I direktivet vil det framgå hvilken framgangsmåte som har blitt fulgt.

2.2.2 Ministerrådet

Ministerrådet er ikke én enhet, men utgjøres av ulike ministre alt etter hvilket salgsmråde det gjelder. Dreier det seg om arbeidsmarkedsforhold, er det Arbeidsministrene som utgjør Ministerrådet.

Når Ministerrådet mottar en forslagstekst fra Kommissjonen blir forslaget videresendt til nasjonalstatene, EF-Parlamentet og, avhengig av sak, til Den sosiale og økonomiske komite. Ministerrådets institusjoner vil i tillegg begynne å arbeide med forslaget. I første omgang vil en arbeidsgruppe bestående av nasjonale representanter gjennomgå forslaget. Denne arbeidsgruppen vil ha som mål å vurdere hvorvidt de ulike nasjonale interessene er ivaretatt, samtidig som man skal søke å oppnå enighet om teksten. Under Ministerrådet er det opprettet ca 200 arbeidsgrupper og komiteer. En av disse komiteene er Det permanente utvalg for sysselsetting²¹ og består av Rådet av arbeids- og sosialministre samt representanter for europeiske arbeidsmarkedsorganisasjoner. Utvalget søker å samordne medlemsstatenes arbeidsmarkedspolitikk i tråd med EFs øvrige målsettinger. Før møtene samordner CEEP og UNICE sin politikk gjennom *Arbeidsgivernes samordningskomite*²². De sosiale partene har også uformelle møter med kommisjonsmedlemmer før møtet, slik at formannskapet skal kunne forberede en foreløpig konklusjon som diskuteres på selve møtet.

Når en arbeidsgruppe har kommet så langt som mulig (enten har man oppnådd enighet om en tekst, enighet om en protokollført uenighet eller eventuelt om at man ikke har oppnådd enighet om noe), vil saken gå videre til COREPER. I COREPER er det først og fremst politikk som drøftes og ikke tekniske løsninger (se nedenfor).

21 The Standing Committee on Employment.

22 The Employers' Liaison Committee (ELC).

I de tilfeller en sak skal annengangsbehandles, vil forslaget på nytt forelegges for Ministerrådet etter at Kommisjonen eventuelt har innarbeidet kommentarer fra EF-Parlamentet. Det er Ministerrådet som tar den endelige beslutningen. Alle viktige politiske spørsmål er gjenstand for en inngående debatt i Ministerrådet mellom ministrene og Kommisjonens medlemmer, som automatisk deltar i Rådets møter. I spørsmål av mindre viktighet, og når det er oppnådd full enighet mellom de faste representanter (COREPER) og Kommisjonens representanter, treffes avgjørelsen uten debatt i Ministerrådet. Denne prosedyren brukes til og med i beslutninger som fattes med kvalifisert flertall, forutsatt at mindretallsdelegasjonene ikke anmoder om en debatt (for en nærmere gjennomgang av avstemningsprosedyrene i Ministerrådet vises til 2.5).

Hovedregelen er at bordet fanger. Har en sak kommet øverst på dagsorden, er regelen at en beslutning skal fattes. Fattes ikke en beslutning, faller saken. Når en beslutning er fattet er den bindende for alle medlemsstatene eller de juridiske enheter beslutningen er rettet mot. Denne framgangsmåten forutsetter at forhandlerne bør være godt forberedt og inneha nødvendige beslutningsmandat til rett tid, og understreker behovet for nasjonal koordinering og eventuell koordinering med mulige alliansepartnere rundt forhandlingsbordet.

De faste representanters komite – COREPER

COREPER bistår Ministerrådet og forbereder forhandlingene. Kommisjonen er representert ved alle møtene i COREPER og i COREPERs underkomiteer og arbeidsgrupper. Dialogen som ble etablert mellom nasjonale tjenestemenn og Kommisjonen i utvalgene i forberedelsesfasen videreføres nå med offisielle representanter fra de respektive regjeringer og med ambassadører. Samarbeidet har nå karakter av å være politisk, og de offentlige tjenestemenn har forhandlingsmandat.

Det er på dette nivået politiske allianser etableres forut for avstemningen i Ministerrådet.

2.2.3 Nasjonal behandling

Samtidig med at forslag sendes på høring til EF-Parlamentet og Den økonomiske og sosiale komiteen, sendes forslagene til de enkelte medlemsland. Medlemslandene har organisert sin nasjonale saksbehandling og koordinering på forskjellige måter. I Storbritannia har man valgt en sentralisert modell – hvor alt kanaliseres gjennom *The Cabinet*. I Danmark har man valgt en mer desentralisert modell. Modellen søker å fange opp ulike interesser ved aktivt å trekke inn en rekke parter i høringsrundene (Folketinget, ministeriene og ulike interesseorganisasjoner), samtidig som den søker å koordinere ulike nasjonale hensyn før de reelle forhandlingene tar til i Brüssel.

Ifølge sentrale aktører er det medlemslandene med det beste nasjonale koordineringssystem som vinner i Brüssel. Er den nasjonale organiseringen av høy kvalitet, er dette det viktigste konkurransefortrinnet innen EFs beslutningsprosess (Rolf Kaiser, Holmenkollen 2.4.92).

Som nevnt krever innflytelse gjennom den *diplomatiske kanal* (via COREPERs arbeidsgrupper/COREPER og til Ministerrådet) en koordinering og prioritering mellom ulike nasjonale hensyn. Ikke bare vil det være behov for å løse konflikter mellom ulike interesser nasjonalt, men det kan også oppstå interessekonflikter mellom de utsendte nasjonale representantene og ulike fagdepartement hjemme. Forhandlingene som sitter ved bordet i Brüssel ønsker minst mulig sand i maskineriet for å nå fram til et forhandlingsresultat. Hjemme kan dette oppleves som et press på dem til ikke å fremme *særinteresser*.

Problemstillinger knyttet til den nasjonale koordineringen ligger utenfor rammene av dette prosjektet.

2.2.4 Den økonomiske og sosiale komite

Den økonomiske og sosiale komite (ØSK) har uttalerett når det gjelder forslag til direktiver vedrørende landbruket, fri bevegelse av personer, etableringsretten, transport, likestilling av lovgivningen, regulering av arbeidsmarkedet, Det europeiske sosialfondet, yrkesopplæring og visse spørsmål knyttet til atomforskningen. Etter 1972 har komiteen hatt rett til å uttale seg om hvilken som helst sak på eget initiativ.

ØSK ble opprettet for å involvere ulike økonomiske og sosiale interessegrupper i utviklingen av EF og sørge for at deres syn kommer til uttrykk overfor Kommisjonen, Ministerrådet og Parlamentet. Synspunktene gjøres kjent gjennom *Uttalelser* (Opinions) som blir vedtatt i plenum ved flertallsavgjørelse. I gjennomsnitt leverer komiteen 180 Uttalelser hvert år. Uttalelsene offentliggjøres i EF Tidende.

Medlemmene av ØSK blir utnevnt av Ministerrådet på forslag fra medlemsstatenes regjeringer. Medlemmene utnevnes for fire år om gangen. Store land som Frankrike, Tyskland, Italia og Storbritannia har 24 medlemmer hver, mens små land som Danmark, Irland og Luxembourg har under 10 representanter hver. Medlemmene arbeider og bor i sine hjemland og reiser til Brussel for å delta i møtene. Tilsammen består ØSK av 189 medlemmer, organisert i tre grupper: (1) arbeidsgivere, (2) arbeidstakere, og (3) andre interessegrupper (blant annet landbruks-, forbruker-, profesjons-, familie-, miljøvern-, forsknings- og transportinteresser)

Siden ØSK innehar spisskompetanse og ekspertise på en rekke områder, samt har et nært forhold til de ulike interessegruppene representert i organisasjonen, kan tilbakemeldingene fra ØSK til Kommisjonen være av stor betydning. ØSK kommer ofte med forslag til endringer som vil gi lovforslaget en bredere oppslutning. Ikke bare reagerer ØSK på utspill fra Kommisjonen, men har framsatt en rekke forslag på eget initiativ overfor Kommisjonen – problemstillinger som kan være forsømt eller oversett av Kommisjonen.

En representant fra statlig sektor kan, teoretisk sett, bli utnevnt som medlem av Arbeidsgivergruppen. Som nevnt er det de nasjonale myndigheter som fremmer forslag om kandidater.

2.2.5 Det europeiske parlamentet

Parlamentet er et fellesskapsorgan, og medlemmene av Parlamentet har kun et europeisk mandat. Parlamentet er ikke organisert i nasjonale seksjoner, men langs politiske linjer. I hovedsak er Parlamentet rådgivende, men har mulighet til å stille mistillitsvotum overfor Kommisjonen ved kvalifisert flertall.

Parlamentet består av 518 direkte valgte representanter fra de ulike medlemslandene (16 fra Danmark). Medlemmene velges for fem år om gangen.

I lovgivningsprosessen har Parlamentet rett til å bli tatt med på høring om forslag og kan framsette endringsforslag. Under Parlamentet er det 18 komiteer som har ansvar for ulike politiske områder. Det er utvalgene som forbereder uttalelsene Parlamentet avgir i lovgivningsprosessen, og Parlamentets utvalg hører regelmessig uavhengige personer eller representanter for de berørte organisasjoner eller yrkesgrupper. Følgende to komiteer berører især arbeidslivets parter: (1) utvalget vedrørende sosiale spørsmål, sysselsetting og arbeidsmiljø, og (2) utvalget vedrørende kvinners rettigheter.

2.2.6 EF-Domstolen

EF-Domstolen er ikke representert i beslutningsprosessen som leder til ny EF-lovgivning, men er en viktig EF-institusjon og nevnes derfor her. Domstolen sørger for at EF-lovgivningen etterlevs og har 13 dommere som er utnevnt for seks år om gangen. EF-Domstolen kan overprøve nasjonal rett på de områder EF har kompetanse, og dens beslutninger kan ikke ankes.

Det voksende antall prejudisielle spørsmål vitner om at samarbeidet på det rettslige området mellom EF-domstolen og de nasjonale domstoler styrkes. Samarbeidet muliggjør en ensartet anvendelse av fellesskapsretten, og en utvikling mot en mer sammenhengende europeisk rettspraksis. EFs domstolspraksis har på mange måter tjent til å utfylle hull i EF-lovgivningen (Vesterdorf 1992).

2.2.7 Formalia versus realia

Til nå har vi gitt et omriss av EFs beslutningsstruktur – en beskrivelse av det formelle. I tillegg til denne formelle strukturen eksisterer det uformelle, men veldig viktige kommunikasjonslinjer og samhandlings- og forhandlingsmønstre. Det er ofte dette uformelle nettverket som fører til at kompromisser og de nødvendige koalisjoner inngås, slik at man kommer fram til politiske løsninger og resultater (Nugent 1989). Strategier og kompromisser meisles ut over lunsjmøter, under samtaler etter middag, gjennom telefonsamtaler, under møter på gangen og i uformelle møter før de "egentlige" møtene begynner. Alliansene er ikke gitt på forhånd; man kan inngå nye samarbeidsforhold fra sak til sak. Man taper enkelte slag, og vinner andre (Ludlow 1991).

Kommunikasjonslinjene utvikles ved et tett samhandlingsmønster mellom aktørene i de ulike stadiene av beslutningsprosessen. Under Ministerrådet er det et omfattende nettverk av EF-byråkrater og byråkrater fra nasjonalstatene som møtes regelmessig. Ifølge Ludlow (1991) kan disse komiteene og gruppene utvikle både en egen identitet og egen dynamikk. Ludlow beskriver også det tette samhandlingsmønsteret til de faste representantene. Medlemmene av COREPER (I eller II) møtes minst en gang i uken, og det er ikke uvanlig at de faste representantene er til stede på de samme møtene fire eller fem dager i uken. I tillegg til at EF- og nasjonale byråkrater møtes i de ulike komiteene, er det ofte de samme byråkratene som følger saken gjennom beslutningsprosessen

ulike stadier. Denne kontinuiteten fører til at inngående kunnskaper om partenes argumenter og ulike ståsteder opparbeides, og letter arbeidet under de endelige forhandlingene. Kommisjonen følger hele prosessen ved å ha observatørstatus i de fleste utvalg og komiteer, inklusive utvalgene i ØSK og i EF-Parlamentet. På denne måten vil Kommisjonen til slutt ha et godt utgangspunkt for å danne seg en mening om hvordan en sak best kan følges opp.

Ifølge Nugent (1989) kan ikke beslutningsprosessen i EF beskrives som rasjonell. Den er i for høy grad preget av politiske interesser, politiske eliter og organisasjonsprosesser²³. På mange måter ligner EFs beslutningsprosess på beslutningsprosesser vi finner i de fleste vestlige demokratier. Man finner igjen de samme trekkene som man finner på nasjonalt nivå, men innen EF er prosessene ofte mer komplekse fordi enda flere aktører og nivåer er involvert, og større friksjon må overkommes.

EFs beslutningsprosess karakteriseres ved at den består av kompromiss og pakkelsninger, at det er vanskelig å få gjennomslag for radikale endringer, at taktisk manøvrering er utbredt, og at det er en tidkrevende prosess. Pakkelsningene er et resultat av kompromiss og byttehandling, hvor de fleste

23 Politiske interessemodeller understreker samhandlingen mellom konkurrerende interesser i Fellesskapet, samt partenes ulike maktgrunnlag i de forskjellige beslutningssammenhenger. Beslutningsutfallet er ofte et resultat av forhandlinger og kompromiss mellom ulike interesser.

Politiske elitemodeller understreker maktkonsentrasjonen innen EFs beslutningsstruktur, både på byråkratisk og politisk nivå. Maktkonsentrasjonen gjør seg spesielt gjeldende på områder som finans- og utenrikspolitikk, hvor prosessene er mer tilsørte enn de eksempelvis er innen stål- og landbrukspolitikken. Politiske elitemodeller understreker også mangelen på direkte ansvarsforhold mellom Fellesskapets borgere og Fellesskapets beslutningstakere.

Organisasjonsprosessmodeller framhever at det foregår prosesser innen organisasjonene, og at disse ikke er nøytrale. Reglene, forståelsen og tolkningen av reglene og utfallet av beslutningsprosessen må forstås innenfor organisasjonenes ulike rammer (Nugent 1989).

parter opplever at de har vunnet noe. Imidlertid foregår byttehandlingen innenfor de ulike Ministerrådene (fagområdene). Nugent (1989) beskriver således EFs beslutningsprosess og politikktutforming som oppstykket og mangelfull når det gjelder sentral koordinering av den overordnede politikktutforming. EF-Kommisjonen har riktignok, i de senere år forsøkt å gjøre noe med sistnevnte (jf. Kommisjonens ulike handlingsprogram, op cit.).

Etter at enstemmighet ikke lenger er påkrevd på en rekke områder, har deltakelse i forhandlinger og koalisjonsbygging blitt enda viktigere. Isolasjon er en større fare enn å tape spillet noen ganger. Å fortsette å spille blir mer viktig enn å vinne eller tape enkeltsaker. Etter Enhetsakten har medlemslandene blitt mer forhandlingsvillige for å sikre at de fortsatt vil være en av medspilleme, og ha adgang til hele beslutningsprosessen – fra forberedelsesstadiet der premisene legges til den endelige beslutning er tatt. Peters (1992) hevder at denne tenkemåten også gjør seg gjeldende innenfor saksområder som ikke er åpne for flertallsbeslutninger.

I motsetning til i Norge blir ikke partenes uttalelser fra høringsrundene gjengitt i de offisielle dokumentene fra EF. Det offentlige får således ikke vite hvem som har ment hva på hvilke stadier i prosessen. Ut fra hensyn til kontroll og offentlighet er dette uheldig. Imidlertid kan denne manglende etterkontroll medvirke til at beslutningsprosessen blir tilstrekkelig fleksibel til at resultater oppnås.

Som nevnt tidligere i dette kapitlet, mottar Kommisjonen innspill fra mange aktører om hva det er behov for å regulere på EF-nivå, og hvordan. Hvorfor Kommisjonen tar initiativ, og hvor forslaget opprinnelig kommer fra, er det ikke lett å svare på. En viktig kilde kan være byråkrater fra nasjonalstaten. Ettersom byråkrater fra Kommisjonen og nasjonalstatene samarbeider tett i de ulike utvalgene og komiteene, kan en ivrig byråkrat fra nasjonalstaten mer effektivt fremme en sak via en EF-byråkrat enn han/hun kan via sin egen forvaltning eller regjering (Ludlow 1991).

Det er også verdt å peke på at siden det ikke er faste kjøreregler for forberedelsesfasen, kan det bero på tilfeldigheter om og på hvilket tidspunkt man blir konsultert. En konsekvens av dette er at det varierer hvorvidt nasjonalstatene deltar i forberedelsesfasen. Noen ganger er nasjonale myndigheter godt orientert om Kommisjonens planer og tenking fordi nasjonale byråkrater har blitt konsultert i ekspertgruppene. Noen ganger blir nasjonale myndigheter orientert av ulike interesseorganisasjoner som deltar i ulike partsammensatte grupper, mens de andre ganger vil være oppdatert fordi de aktivt har søkt informasjon i Kommisjonen via de faste representanter i Brüssel. Men andre ganger, kjenner ikke nasjonale myndigheter til forslaget før de mottar forslagsteksten via Ministerrådet til uttalelse (Nugent 1989).

Romatraktaten sørger imidlertid for kjørereglene når det gjelder beslutningsprosessen som fører fram til lovgivning (jf. figur 2.1 og underkapittel 2.2). Ministerrådet har imidlertid delegert en del lovgivningsansvar til Kommisjonen. Denne lovgivningsprosessen er i mye mindre grad utsatt for kontroll og diskusjon enn lovgivning som blir fattet av Ministerrådet. Nugent (1989) forklarer dette med at lovgivningen Kommisjonen befatter seg med er av en administrativ og teknisk karakter (oppdateringer, presiseringer, revideringer). Kommisjonslovgivning er ofte kun diskutert blant berørte EF-byråkrater, eventuelt med nasjonale byråkrater i ekspertgrupper eller administrative utvalg, før loven vedtas. Lovgivningen som Ministerrådet vedtar er av mer politisk karakter, og er i mye større grad utsatt for press fra mange ulike hold.

2.3 Uformelle innflytelseskanaler

Lobbyvirksomhet er en direkte, men uformell måte å påvirke beslutningsprosessen på. Den komplekse beslutningsstrukturen på flere nivåer gir ulike interesser adgang til EF. Grovt sett er adgangsveiene ifølge Nugent (1989) nasjonale myndigheter, Kommisjonen, EF-Parlamentet og Den økonomiske

og sosiale komite. For tiden er det Kommisjonen ulike interesseorganisasjoner og lobbygrupper retter størst oppmerksomhet mot. Nugent forklarer dette med at Kommisjonen har blitt kjent for å være tilgjengelig. Kommisjonen ønsker nær kontakt med en bred gruppe av interesser fordi de er en viktig informasjonskilde. Tar vi utgangspunkt i det engelske ordtaket *Pressure groups go where power goes!* sier dette også noe om Kommisjonens sentrale rolle i EF. Andersen & Eliassen (1991a) viser til den sterke veksten i lobbyvirksomhet i oppløpet til 1993, og anslår at så mange som 10 000 lobbyister er i virksomhet i Brüssel.

I hvor stor grad kan staten som arbeidsgiver benytte seg av denne innflytelseskanaalen? Danske embetsmenn viser til den dobbeltrolle staten som arbeidsgiver kan komme i dersom de benytter andre enn formelle innflytelseskanaaler. Statens arbeidsgiverinteresser er ikke alltid sammenfallende med den danske regjeringens interesser, og en forveksling av disse posisjonene i EFs beslutningssystem kunne vise seg å være politisk svært uheldig. I dag arbeider det danske Finansministeriet, som har arbeidsgiveransvaret for statsforvaltningen, kun gjennom formelle kanaaler. Dette innebærer at mulighetene for påvirkning er betraktelig innsnevret i forhold til interesseorganisasjoner som fritt kan benytte seg av uformelle såvel som formelle innflytelseskanaaler.

Indirekte innflytelse gjennom interesseorganisasjoner

Staten som arbeidsgiver kan uformelt søke å påvirke EFs beslutningsprosess via en interesseorganisasjon. Denne indirekte måten vil sikre staten et større handlingsrom uten at den selv blir identifisert som direkte part i saken.

På slutten av 80-tallet var det omlag 500 "Euro-grupper" som først og fremst representerte europeiske interesser – ikke nasjonale (Nugent 1989).

CEEP er forkortelsen for den europeiske interesseorganisasjonen for arbeidsgivere i offentlige virksomheter (Centre Européen de l'Entreprise Publique). Organisasjonen

ble opprettet for omkring 30 år siden med medlemmer fra de seks opprinnelige EF-landene. I dag har CEEP medlemmer fra ti EF-land. Storbritannia og Danmark er ikke representert. Offentlige virksomheter fra Østerrike er assosierte medlemmer. Sju millioner arbeidstakere er sysselsatt i offentlig forretningsvirksomhet²⁴ (public utilities) i EF, og CEEPs medlemsorganisasjoner dekker ca halvparten av disse.

I 1965 ble CEEP anerkjent av Kommisjonen som en av de sosiale partnere, og hovedmålsettingen har vært å representere offentlige virksomheter innen EF. CEEP er et forum hvor det offentlige kan diskutere felles interesser. Medlemmene er organisert i seksjoner, og hver seksjon koordinerer aktivitetene og sikrer kommunikasjonen mellom medlemmene, næringslivet og det offentlige/byråkratiet. CEEP deltar i en rekke partssammensatte utvalg nedsatt av EF-Kommisjonen, blant annet innenfor områdene økonomi, industri-, distrikts- og arbeidsmarkedspolitikk.

CEEP driver ikke individuell lobbyvirksomhet på vegne av sine medlemmer, og har heller ikke på det nåværende tidspunkt medlemsorganisasjoner fra statsforvaltningen. Det vil si at det per i dag ikke eksisterer en europeisk interesseorganisasjon som ivaretar statsforvaltningens arbeidsgiverinteresser.

2.4 Påvirkningsmuligheter for staten som arbeidsgiver innen EFs nåværende beslutningsstruktur

Vi har nå redegjort for beslutningsprosessen i EF og de berørte institusjoner, og vist hvor staten som arbeidsgiver teoretisk sett kan være representert. Vi kan ikke på et

²⁴ Offentlig forretningsvirksomhet må i denne sammenheng forstås bredere enn det norske begrepet, og inkluderer en rekke aktiviteter som i Norge defineres som ytre etat, flyselskaper og statseide aksjeselskaper.

empirisk grunnlag si noe om statlige arbeidsgiveres reelle innflytelse i EF eller veie de ulike innflytelseskanalene opp mot hverandre, men må begrense oss til å skissere enkelte trekk.

Det er viktig å komme tidlig med i beslutningsprosessen for å være med å definere premisser og utforme forslag. Staten som arbeidsgiver har ulike inntaksmuligheter i EFs forberedelsesfase. Først og fremst kan regjeringen utnevne tjenestemenn til de tallrike ekspertgruppene. Dersom det ikke er aktuelt å oppnevne en ekspert fra egne rekker, bør man sørge for å ha løpende kontakt med de(n) utvalgte. I utvalgene hvor nasjonale interesseorganisasjoner kan møte direkte, vil det være naturlig at ikke bare privat sektor er representert rundt bordet. I utvalgene hvor de europeiske interesseorganisasjonene møter, vil staten kun ha innflytelse gjennom ministrene så lenge de ikke er medlem av en interesseorganisasjon. Selv om problemstillingene som drøftes i denne fasen av beslutningsprosessen ofte er av teknisk art, skal en ikke undervurdere betydningen av å delta i dette arbeidet. På dette stadiet legges et viktig fundament for det videre politiske arbeidet.

Politisk innflytelse sluses gjennom den diplomatiske kanalen. I de utvalgene hvor Rådet av arbeids- og sosialministre møtes kan AAD la seg representere både via ministeren og via arbeidsgiverrepresentanten. Når det gjelder statens arbeidsgiverinteresser er det nærliggende å anta at dette har vært den vanligste innflytelseskanal i de fleste EF-landene til nå. Staten skal imidlertid ivareta mange politiske hensyn. Innen den diplomatiske kanal kan statens arbeidsgiverinteresser bli marginale i forhold til andre interesser staten skal skjøtte, for eksempel sikre statens inntektsgrunnlag, forsvare en fornuftig ressurs- og miljøpolitikk og lignende.

Det er også andre argumenter som taler for at forvaltere av statens arbeidsgiverinteresser ikke bare burde satse på den diplomatiske kanal til Brussel. Den diplomatiske kanal forutsetter at de nasjonale myndigheter har reell innflytelse i EF

via Ministerrådet. Det er imidlertid tre utviklingstrekk som gjør seg gjeldende i EF og som berører de nasjonale myndighetenes evne til å følge med i EFs beslutningsprosess – og som derved rokker ved ovennevnte forutsetning. For det første har EF utvidet sin kompetanse til å gjelde stadig flere områder, for det andre er det ved Enhetsakten innført flertallsavstemning på en rekke saksområder, og dette igjen fører til det tredje – at tempoet i beslutningsprosessen øker for disse saksområdene. Tilsammen fører disse utviklingstrekkene til et økt press på den nasjonale politikktutforming og på ressursene som må avsettes til EF-formål. Et utvidet saksfelt vil føre til at flere personer involveres nasjonalt, og de nasjonale høringsrutiner vil komme under press dersom de ikke kan fungere innenfor de nye tidsrammene satt av EF.

I lys av denne utviklingen at direkte lobbyvirksomhet kan være problematisk, og at det i dag ikke finnes en arbeidsgiverorganisasjon på europeisk nivå som organiserer sentralforvaltningen vil deltakelse i EFs ekspertgrupper bli desto viktigere. I tillegg bør AAD ta opp spørsmålet om deltakelse i eller etablering av, en arbeidsgiverorganisasjon på europeisk nivå som dekker større deler av offentlig sektor. Sistnevnte bør ses i lys av den utvidete rollen de sosiale partene forventes å få som resultat av toppmøtet i Maastricht. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 3.

2.5 Maktbalansen mellom institusjonene i EF

I debatten omkring EFs institusjoner og beslutningsprosesser, hevdes det fra ulike hold at EF lider av et *demokratisk underskudd*. Det hevdes blant annet at Kommisjonen og Ministerrådet har for stor makt i forhold til Parlamentet, mens andre mener at Kommisjonen har for stor makt i forhold til Ministerrådet. Kravet om at Ministerrådet bør dele lovgivningsarbeidet med Parlamentet ble forsterket etter at Parlamentet introduserte direkte valg i 1979.

Om EF betraktes som udemokratisk vil i stor grad avhenge av perspektivet. Vårt eget demokrati bygger på et indirekte folkestyre hvor Stortinget er den lovgivende forsamling, Regjeringen er den utøvende makt, forvaltningen er det administrative apparat og domstolene den kontrollerende makt.

Det er ingen lett sak å klassifisere EFs institusjonelle system. EF er ikke organisert som nasjonalstaten slik vi kjenner den, med den lovgivende, utøvende og kontrollerende makt klart definert og adskilt. Samtidig er EF mer enn en mellomfolkelig organisasjon av suverene nasjoner (Ludlow 1991). EF har en lovgivende forsamling (Ministerrådet), et Parlament som nå er folkevalgt, og Kommisjonen som er et administrativt organ med overvåkningsoppgaver (Guardian of the Treaty) som den deler med Domstolen. Problemet er at det ikke eksisterer klare og entydige ansvarlinjer mellom disse institusjonene. Ministerrådet er ansvarlig overfor medlemsstatenes regjeringer, Parlamentet er ansvarlig overfor borgerne i EF, og Kommisjonærene og byråkratene knyttet til Kommisjonen er ansvarlige overfor sin egen samvittighet. Riktignok kan flertallet i Parlamentet gjennom mistillitsvotum fjerne Kommisjonen, men dette anses som så drastisk at det regnes som lite aktuelt (Peters 1992).

Videre adskiller EF seg ved at det ikke har et eget forvaltningsapparat (bortsett fra på enkelte saksområder, blant annet når det gjelder konkurransepolitikk, hvor Kommisjonen kan pålegge bøter som skal inndrives av medlemsstatens myndigheter) (Vesterdorf 1992). En annen viktig forskjell mellom EF og nasjonalstaten, slik vi kjenner den, er de politiske styringsinstrumenter man har til rådighet og benytter seg av. Mens nasjonalstaten i høy grad bruker budsjettet som styringsverktøy, har EF til nå brukt lovregulering. Peters (1992) forklarer dette med at EF i liten grad har kontroll med Fellesskapets inntektsside, og at lovregulering i større grad skjuler tapere og vinnere enn det en økonomisk fordelingspolitikk gjør.

EF må betraktes som en prosess, og maktforholdene mellom de ulike institusjonene er under stadig endring. I det følgende skal vi kort presentere hvordan de ulike institusjonene *kontrollerer* hverandre – det vil si hvordan maktbalansen opprettholdes innen EF i dag.

Forslagsretten, avstemningsreglene og samarbeidsprosedyren utgjør kjernen av kontrollmekanismene som er virksomme mellom Kommisjonen, Ministerrådet og Parlamentet.

Maktbalansen mellom Kommisjonen og Ministerrådet opprettholdes ved at Kommisjonen får reell innflytelse gjennom å formulere forslag som skal danne basis for rådets debatt. Som tidligere nevnt kan Ministerrådet bare forhandle på dette ene grunnlaget. Kommisjonen er kun ansvarlig overfor Parlamentet, hvilket garanterer dens uavhengighet og upartiskhet overfor Ministerrådet.

Kommisjonen har en reell forhandlingsstyrke overfor Ministerrådet gjennom *avstemningsreglene*. Hvis Ministerrådet skal bruke flertallsregelen, må Ministerrådets flertall enten vedta Kommisjonens forslag uten å endre det, treffe en annen beslutning ved enstemmighet, eller slett ikke treffe beslutning. Det vil si *flertallsavgjørelser* kan ikke fattes med mindre de er i overensstemmelse med Kommisjonens forslag. Er det divergerende oppfatninger blant medlemsstatene, kan Ministerrådet med andre ord ikke treffe en flertallsbeslutning, med mindre flertallet slutter seg til Kommisjonens forslag uten endringer. Det er bare Kommisjonen som kan endre sitt eget forslag ved flertallsavgjørelser. Ministerrådet kan bare endre Kommisjonens forslag ved *enstemmighet* (Roma-traktaten artikkel 149). Når det er enighet kan Ministerrådet altså treffe en suveren avgjørelse, selv om den avviker fra Kommisjonens forslag. I disse tilfeller uttrykker rådet medlemsstatenes felles standpunkt.

Enhetsakten²⁵ utvidet Parlamentets rolle i EFs lovgivningsprosess ved innføring av *samarbeidsprosedyren* (Roma-traktatens artikkel 149). Lovforslag som omhandler det indre marked, sosialpolitikk, den økonomiske og sosiale sam-hørighet samt forskning, og som skal treffes med *kvalifisert flertall* må følge samarbeidsprosedyren. I hovedtrekk gir samarbeidsprosedyren Parlamentet rett til å bli hørt to ganger i løpet av beslutningsprosessen. Etter at Parlamentet har uttalt seg i første høringsrunde skal Ministerrådet utarbeide en felles holdning. Rådets holdning meddeles Parlamentet som innen en tremånedersfrist kan bifalle eller forkaste felles-uttalelsen. Ministerrådet går deretter over til annengangs-behandling av forslaget.

Hvis Parlamentet har forkastet Ministerrådets felles-uttalelse, kan dette ved annengangsbehandling bare vedtas med enstemmighet. Hvis Parlamentet har foreslått endringer, skal disse vedtas med kvalifisert flertall hvis Kommisjonen har akseptert endringene, men med enstemmighet, dersom Kommisjonen ikke har sluttet seg til endringene. Hvis Rådet ikke treffer en avgjørelse innen en frist på tre måneder, anses Kommisjonens forslag for ikke vedtatt.

Denne framgangsmåten gir Kommisjonen et reelt for-handlingskort overfor Parlamentet, siden Kommisjonens støtte stort sett vil være avgjørende for om et endringsforslag fra Parlamentet får tilstrekkelig flertall i Ministerrådet.

Ifølge Noël (1991) og Ludlow (1991) har samarbeids-prosedyren vist seg å være effektiv. En stor prosentandel av Parlamentets endringsforslag vedtas av Kommisjonen og Rådet mellom de to behandlinger, og Noël oppsummerer med å hevde at Parlamentet har en reell innflytelse på EFs lov-givningsprosess i dag. Videre understreker Noël at EF-institus-jonene ikke arbeider isolert, og viser til den løpende dialogen mellom de ulike institusjonene. Selv om spillereglerne må

25 Trådte i kraft 1.7.87.

overholdes, fører dialogen til en felles innstilling og gjensidig tillit, som igjen medvirker til den nødvendige smidighet som må til for at beslutningsmaskineriet skal fungere.

2.6 Maastricht-avtalen

Den siste traktatkonferansen i Maastricht vil igjen endre balanseforholdet mellom EF-institusjonene, og mellom nasjonalstatens innflytelse og EF sentralt. Vurderingene er ulike med hensyn til graden av forskyvning, men det er en utbredt oppfatning at Maastricht vil innebære en svekking av det nasjonale leddet, samtidig som man får en større grad av sentralisering til Brüssel, en oppgradering av regionene, samt en ny og utvidet rolle for de sosiale partnere.

Rent konkret vil enigheten oppnådd i Maastricht innebære at EF-Parlamentet vil få mulighet til å nedsette undersøkelseskomiteer og utnevne en ombudsmann, samt få uttalerett når det gjelder utnevning av kommisjonærer. Det innføres også en *fellesbeslutningsprosedyre*²⁶ som trolig vil gi EF-

26 Ved eventuell ikrafttredelse av den endrede traktaten vil tre beslutningsprosedyrer benyttes. Hver av disse vil gi Rådet og EF-Parlamentet forskjellig beslutningsmyndighet. I tillegg til *samarbeidsprosedyren* (presentert ovenfor) innføres en *høringsprosedyre* og en *fellesbeslutningsprosedyre* (Bulletin Nr 1 1992).

I henhold til den nye *høringsprosedyren* skal forslag som er vedtatt med enstemmighet i Ministerrådet høres i EF-Parlamentet og ØSK (artikkel 189a). EF-Parlamentet og ØSK kan framsette forespørsler og henstillinger. Følgende saksområder omfattes av høringsprosedyren (*Arbeiderbladet* 25.4.92): De fleste områder som krever enstemmighet i Ministerrådet (for eksempel avgiftsharmonisering og indirekte skatter), felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, juridisk samarbeid (asylpolitikk, politisamarbeid), økonomisk og monetær union.

I henhold til til den nye *fellesbeslutningsprosedyren* skal forslag som er vedtatt med kvalifisert flertall drøftes i EF-Parlamentet og ØSK. Parlamentet kan enten godkjenne, forkaste eller endre Rådets beslutning. Hvis Parlamentet vedtar en endring, og Rådet ikke utfører endringen, skal det nedsettes en meglingskomite bestående av representanter fra Rådet og Parlamentet. I siste instans har Parlamentet rett til å forkaste et forslag ved en absolutt flertallsavgjørelse (artikkel 189b). Følgende saksområder (fortsettes...)

Parlamentet økt innflytelse i EFs beslutningsprosess.

EF-Kommisjonen vil reduseres fra sytten medlemmer til tolv, og fra januar 1995 vil kommisjonærenes embetsperiode være på fem år.

En ny rådgivningskomite – *Regionsutvalget* – skal opprettes. Den vil få 189 medlemmer som skal representere EFs regioner og kan sammenlignes med Den økonomiske og sosiale komite. Regionsutvalget skal på forespørsel fra Rådet eller Kommisjonen uttale seg i spørsmål som berører regionene. Utvalget vil på lik linje med ØSK ha anledning til på eget initiativ å uttale seg om ethvert emne som berører regionene.

Post-Maastricht

Med sitt "nei" tirsdag 2. juni 1992 skapte Danmark en krise i EF som ikke har hatt sitt sidestykke siden 1965²⁷. Juridisk sett er Maastricht-avtalen død, siden den først kan tre i kraft en måned etter at alle tolv landene har ratifisert den²⁸. Den politiske situasjonen ser imidlertid annerledes ut. Danmark kan ikke forhindre at de andre elleve EF-landene melder seg ut av det eksisterende EF og gjennomfører Maastricht-avtalen med samme ordlyd, men i en annen ramme for bare elleve land. Danmark vil i så fall sitte igjen alene, og reelt sett ha meldt seg ut av fellesskapet. Slik sett vil ikke Danmarks veto

26 (...fortsett)

omfattes av fellesbeslutningsprosedyren (op.cit): fri bevegelse for personer, kapital og tjenester, utdanningsprogrammer, rammeprogrammer for forskning, retningslinjer for de såkalte transeuropeiske nett innenfor områder som transport, energi og telekommunikasjon, helsepolitikk, generelle handlingsprogrammer for miljø, forbrukerbeskyttelse og kulturinitiativ.

27 I 1965 trakk general Charles de Gaulle Frankrike ut av Ministerrådet og insisterte på at de øvrige 5 land ikke kunne treffe beslutninger i Frankrikes fravær. Ledet av Holland nektet de øvrige EF-land å bøye seg for generalen, og et halvt år senere kom Frankrike tilbake til forhandlingsbordet (*Jyllands-Posten* 5.6.92).

28 Romtraktatens artikkel 236 krever enstemmighet ved endring av selve traktaten.

være mye verdt. Ifølge sentrale EF-observatører vil det neppe gå så langt. De andre EF-landene vil trolig tilby Danmark en særordning mot at Danmark underskriver en protokoll om at de andre elleve landene godt kan fortsette i unionen alene. Spørsmålet om gjenåpning av forhandlingene anses som uaktuelt. Det tok ett år å komme fram til kompromissene som ligger i avtalen – åpner man for reforhandlinger, risikerer man et skred av nye forslag og forhandlingsposisjoner (Jyllands-Posten 5.6.92).

Spørsmålet er hva som vil skje med EFs unionsplaner og Danmark i det som kan utvikle seg til å bli en flerhastighets-Europa. Det er ingen tvil om at det indre marked åpnes som planlagt fra 1.1.93 og at Danmark vil være med på dette – det sa de ja til i 1986. Mange EF-jurister i Brüssel anser det imidlertid for så komplisert og uoversiktlig å ha et EF hvor spillereglene er forskjellige for de ulike landene, at Danmark til slutt vil bli stilt overfor et ultimatum: Å delta fullt ut – eller ikke å delta overhodet. Det endelige svaret må vi vente med. Observatører spår at i mangel av reforhandlinger vil det danske folk igjen bli bedt om å velge. Denne gangen vil valget stå mellom full deltakelse i EFs unionsplaner, eller å trekke seg ut og inngå i et samarbeid med EF på lik linje med EFTA-landene.

Ingen løsninger skal utelukkes når det gjelder det politiske handlingsrommet som fortsatt kan åpne seg i EF – *det demonstrerte forhandlingene i Maastricht – da man inngikk kompromiss med Storbritannia i tolvte time når det gjaldt det sosiale charter.*

2.7 Rettsgrunnlaget

Romatraktaten og Enhetsakten

Romatraktaten fra 1957 er EFs grunnlov for tollunionen, og den regulerer de overnasjonale organenes kompetanse og dermed EFs virksomhet. Den første endringen av Romatraktaten kom i form av *Den Europeiske Enhetsakten* i 1986. I

Enhetsakten oppheves kravet om enstemmighet for direktivene som skal vedtas i forbindelse med implementeringen av Hvitboken, det vil si handlingsplanen for gjennomføringen av det indre markedet. Hvitboken inneholder 279 direktiver som må vedtas og implementeres.

Det europeiske økonomiske fellesskap er basert på *legalitetsprinsippet*, som innebærer at EF bare kan handle på grunnlag av utførlige hjemmelsbestemmelser. EF har således ingen generell lovgivningskompetanse, og kan bare gi lover innenfor bestemte rammer. EF-domstolen har adgang til å annullere rettsakter som er fattet på et manglende eller uriktig hjemmelsgrunnlag (Vesterdorf 1992).

Subsidiaritetsprinsippet (også kalt nærhetsprinsippet) legges til grunn for utviklingen av regelverk innenfor EF. Prinsippet går ut på at beslutninger skal tas på lavest mulig nivå. Dette innebærer at det bare skal utarbeides tiltak på fellesskapsnivå dersom en sak ikke kan håndteres bedre og mer effektivt på nasjonalt eller lokalt plan. Bevisbyrden legges på Kommisjonen, når den skal foreslå tiltak på nye områder. Det sier seg imidlertid selv at praktiseringen av dette prinsippet vil avhenge av politiske skjønnsvurderinger og styrkeforhold (Dølvik 1992).

Siden subsidiaritetsprinsippet nå skal inkluderes i Roma-traktaten (artikkel 3B), har det oppstått en diskusjon i kjølvannet av toppmøtet om hvordan det skal forstås. Striden står om subsidiaritetsprinsippet skal forstås slik det tolkes av de anglo-saksiske federalistene, det vil si at i de tilfeller EF ikke ser seg nødt til å gripe inn på et europeisk nivå, er det opp til nasjonalstaten selv å avgjøre på hvilket nivå man eventuelt skal regulere. Spørsmålet om sentralisering eller desentralisering er ifølge denne forståelsen et nasjonalt anliggende. Den andre måten å tolke subsidiaritetsprinsippet, som Delors blant andre er en eksponent for, bygger på desentralisering innen nasjonalstaten. Ved sistnevnte tolkning vil blant annet kommunen og fylkeskommunen på en rekke saksområdet spille en mer sentral rolle i EF enn nasjonalstaten (Peters 1992).

EFs rettsakter

EFs beslutninger kan deles inn i to grupper – bindende og ikke-bindende rettsakter:

Tre typer *bindende rettsakter* som får direkte juridiske følger:

- Forordninger er umiddelbart bindende både for myndigheter og borgere i de enkelte medlemsland, og de nasjonale myndigheter kan ikke forandre på en forordning. Forordningene trer i kraft umiddelbart etter at de er bekjentgjort.
- Direktiver er også bindende for medlemslandene. Direktivene pålegger medlemslandene å bringe det nasjonale lov- og avtaleverket i overensstemmelse med felles retningslinjer. De formulerer de mål som skal oppnås, men overlater til hvert medlemsland å utforme midlene som er nødvendige for å nå målet. Direktiver har gjerne en implementeringsfase på to til tre år.
- Beslutninger er bare bindende for den eller de medlemsstater, bedrifter eller enkeltpersoner som de er rettet mot.

I tillegg finnes det tre typer *ikke-bindende rettsaker*:

- Resolusjoner og erklæringer viser til politisk vilje om felles politikk innen det berørte saksområdet. Selv om disse rettsaktene ikke er bindende, kan de brukes til å bygge andre bindende rettsakter på. Det sosiale charter er et eksempel på en slik erklæring.
- Henstillinger og uttalelser er ment å uttrykke en oppfatning overfor en institusjon om en bestemt sak. Disse kommer som regel på institusjonens eget initiativ, og de har hjemmel i Romatraktaten (Berg 1991).
- Handlingsprogrammer gir et forholdsvis detaljert oversikt over planer på et bestemt område.

Håndhevelse

Brorparten av EF-retten er *direkte anvendelig*, slik at enhver borger og økonomisk beslutningstaker ved ukorrekt bruk av EF-bestemmelsene kan klage sin sak inn for nasjonale domstoler eller kreve erstatning ved disse. I tillegg til denne

desentraliserte kontroll håndheves bestemmelsene av Kommissjonen.

Kommisjonen har til oppgave å påse at EF-landene oppfyller og etterlever forpliktelsene i EF-bestemmelsene. Dersom et land ikke oppfyller sine forpliktelser, kan Kommisjonen kreve at det endrer sin praksis. Dersom medlemslandene ikke følger Kommisjonens anmodning, kan Kommisjonen sette igang overtredelsesprosedyrer, og i siste instans bringe saken inn for EF-domstolen. Kommisjonen fører også kontroll med at de EF-regler som retter seg mot private bedrifter blir etterlevd. Den har blant annet myndighet til å bøtelegge bedrifter som bryter konkurransereglene. Slike avgjørelser kan overprøves av EF-domstolen (Eckhoff 1991).

2.8 EFTA- og EØS-institusjoner

Til nå har vi redegjort for EFs institusjoner og beslutningsprosesser, og statens muligheter til å delta i dette beslutningssystemet. I det følgende skal vi se nærmere på de institusjonelle og rettslige konsekvensene av en eventuell EØS-avtale. Hvilke institusjoner må etableres, og hvordan vil norske bestemmelser berøres av EØS-avtalen?

EFTA-landene samarbeider på et folkerettslig grunnlag, mens EF på viktige områder er en overnasjonal organisasjon. Etableringen av EØS innebærer derfor en rekke kompliserte rettslige og institusjonelle spørsmål når de to "organisasjonene" skal kobles sammen. Løsningen er en opprettelse av egne EØS-organer basert på et såkalt topilarsystem. Hovedprinsippet er etableringen av et system for gjensidig konsultasjon og informasjon mellom EFTA og EF (Dølvik m.fl. 1991b). Dette vil innebære at det ikke bare opprettes nye EØS-institusjoner, men også nye EFTA-institusjoner som gjenspeiler EF-institusjonene.

2.8.1 EFTA-institusjoner

Ved en eventuell EØS-avtale må følgende EFTA-organ opprettes og være operative fra den dag avtalen trer i kraft:

EFTAs overvåkningsorgan²⁹

EFTAs overvåkningsorgan skal være EF-Kommisjonens speilbilde og vil ha som oppgave å sikre at avtalens bestemmelser følges. Overvåkningsorgan skal spesielt påse at konkurransebestemmelsene og reglene om offentlige innkjøp og statsstøtte overholdes innen EFTA-landene.

Såkalte blandede saker, hvor både EFTA-landene og EF berøres, vil som i dag i de fleste tilfeller bli behandlet av EF-Kommisjonen, men også EFTAs overvåkningsorgan kan behandle saker som berører begge parter og som involverer for eksempel bedrifter i EF. EFTAs overvåkningsorgan vil ha ansvaret for konkurransesaker der minst 33 prosent av omsetningen i de involverte bedrifter tilhører et EFTA-land.

EFTA-domstolen

Det vil etableres en egen EFTA-domstol som i det vesentlige tilsvarende EF-Domstolen. EFTA-domstolen vil bestå av en dommer fra hvert EFTA-land, og skal være klage- og forliksinstans i forhold mellom EFTA-landene. Det er EØS-avtalen som vil ligge til grunn for EFTA-domstolens fortolkninger.

Domstolen skal avsi dom i saker som EFTAs overvåkningsorgan har anlagt mot et EFTA-land, avgjøre anker over vedtak som EFTAs overvåkningsorgan har rettet mot EFTA- og EF-bedrifter for brudd på konkurranseregler, avgjøre tvister mellom EFTA-land, avgi ikke-bindende tolkningsuttalelser om EØS-avtalen til nasjonale domstoler i EFTA-landene i saker hvor domstolene ber om dette.

Siden Norge ikke er medlem av EF, forhindrer Grunnlovens paragraf 93 at beslutninger fattet av EF-Domstolen får direkte rettsgyldighet overfor norske rettssubjekter. Gjennom

29 EFTAs Surveillance Authority (ESA).

vårt medlemskap i EFTA kan EFTA-domstolens avgjørelser tvangsfullbyrdes i Norge, hvilket betyr at bøter som er ilagt norske bedrifter etter brudd på konkurransereglene kan tvangsinnføres.

EFTAs permanente utvalg³⁰

Dette utvalget skal ha ansvaret for den daglige oppfølging av EØS-avtalen og samarbeidet mellom EFTA-landene. Utvalget vil møte flere ganger i måneden på ministernivå, og kan fatte bindende vedtak ved flertallsavgjørelser.

EFTAs konsultative komite

Komiteen vil bestå av representanter for arbeidslivets parter i EFTA-landene, og vil tilsvare EFs økonomiske og sosiale komite.

2.8.2 EØS-institusjoner

Denne framstillingen bygger på Dølvik m.fl. 1991b og handelsminister Godals redegjørelse i Aftenposten 23.2.92.

EØS-rådet

EØS-rådet består av ministre fra EFTA og EF-landene, samt representanter fra EF-Kommisjonen. EØS-rådet skal utforme politiske retningslinjer, følge opp avtalens gjennomføring og ha ansvaret for eventuelle endringer i EØS-traktaten. Vedtak krever enstemmighet i rådet, og Norge kan dermed i prinsippet blokkere EØS-vedtak.

EØS-komiteen

For å sikre at EØS-avtalen anvendes likt både i EFTA-landene og i EF har det vært nødvendig å gi regler for hvordan de to pilarer skal håndtere dette. EØS-komiteen blir pålagt å vurdere rettspraksisen til både EFTA- og EF-domstolen for å finne felles løsninger der det skulle vise seg at praksis er forskjellig. EØS-komiteen vil bestå av embedsmenn fra

30 EFTAs Standing Committee.

EFTA og fra EF-Kommisjonen. Komiteen skal også ha ansvaret for nye fellesregler. Sistnevnte må besluttes ved enstemmighet, det vil si at EFTA vil tale med én stemme. Vedtak i EØS-komiteen vil ikke ha direkte virkning for rettssubjekter i Norge, men må gjøres til lov eller forskrift av norske myndigheter.

Det kan imidlertid tenkes at EF og EFTA ikke oppnår enighet om framtidig lovgivning. Selv om EFTA kan si nei til å være med på nye lovendringer, kan ikke EFTA hindre at EF innfører de nye bestemmelser innenfor EF. I en slik tenkt situasjon vil EFTA-landenes gamle EØS-forpliktelser fortsatt gjelde, men det kan tenkes at deler av EØS-avtalen vil falle bort fordi den blir uforenlig med de nye EF-reglene (Eckhoff 1991).

Etttersom det er et sterkt ønske om et felles regelverk innen hele EØS-området, vil det bli lagt press på EFTA-landene og deres organisasjoner for å slutte seg til nye EF-regler. Men i prinsippet kan dette også virke den motsatte veien. EFs ønske om ensartete EØS-regler kan gi fagbevegelsen og landene i EFTA muligheter til å stille krav og betingelser og øve press overfor EFs politikk, i samarbeid med allierte i EF-landene (Dølvik m.fl. 1991b).

Tvister mellom de to pilarene om fortolkning og anvendelse av avtalen skal først forsøkes løst i denne komiteen. Hver av partene kan imidlertid be om at en *voldgiftsdomstol* med tre medlemmer (en fra hver av partene, samt en uavhengig person) skal opprettes ved eventuelle tvister om beskyttelsestiltak og mottiltak. Voldgiftsordningens oppgave vil være å ta stilling til beskyttelsestiltaketets omfang og varighet, samt om eventuelle mottiltaket står i rimelig forhold til beskyttelsestiltaket. Voldgiftsordningen bygger på likeverdighet mellom partene.

Parlamentarikerorganet

Parlamentarikerorganet består av et likt antall representanter fra EFTA-landenes parlamentarikere og EF-parlamentet.

Organet er rådgivende og kan uttale seg om alle spørsmål i EØS-sammenheng. Organet skal bidra til dialog, kontakt og forståelse mellom EFTA- og EF-landene og kan avgi uttalelser om alle spørsmål.

EØS' konsultative komite

EØS' konsultative komite vil bestå av like mange representanter fra EFTAs konsultative komite og EFs Økonomiske og sosiale komite. Komiteen vil ha rett til informasjon og til å bli hørt i spørsmål som berører arbeidslivets parter. Komiteen vil imidlertid ha status som et rådgivende organ.

2.8.3 Rettsgrunnlaget

Norge kan velge hvordan *direktivene* skal innarbeides i norsk rett så lenge direktivenes målsettinger oppfylles. I noen tilfeller vil dette kreve lovendring, i andre tilfeller vil det være tilstrekkelig å endre forskrifter eller gi nye forskrifter som vi allerede har lovhjemmel for. Dessuten er det nok en del direktiver som ikke krever endring av norsk rett, fordi den alt er i samsvar med dem (Eckhoff 1991).

I EF har *forordninger* direkte virkning i de enkelte medlemsland. I Norge skaper dette problemer siden vi bygger på prinsippet at internasjonale organers vedtak ikke uten videre blir norsk rett. Forordningene kan imidlertid innlemmes i norsk rett ved at det henvises til dem i norske lover og bestemmes at de skal ha gyldighet i Norge (op.cit.).

EØS-avtalen og EF-bestemmelser vedtatt etter 31.7.1991
EF-regelverk vedtatt før 31.7.91 er i hovedsak inkludert i EØS-avtalen. Det er imidlertid ønskelig å inkludere en rekke EF-bestemmelser som er vedtatt etter denne datoen, og som skal ha effekt fra det tidspunkt EØS-avtalen trer i kraft. Som nevnt er det EØS-komiteen som normalt vil håndtere disse spørsmålene, men siden EØS-komiteen heller ikke opprettes før EØS-avtalen trer i kraft, er det behov for å opprette en *interimkomite*. Interimkomiteen vil ta for seg allerede vedtatte

EF-bestemmelser og "pipeline aqui", det vil si forslag til bestemmelser som man forventer vil bli vedtatt før 1.1.93.

Mye viktig arbeid gjenstår, og EFTA-landene vil i teorien ha muligheter til å påvirke dette arbeidet gjennom interim-komiteen.

2.8.4 Decision-making vs decision-shaping

Til nå har vi redegjort for de institusjonelle sidene ved EØS. Vi har sett at EFTA-landene må opprette en rekke nye institusjoner, og det må opprettes felles EØS-institusjoner. En ikke mindre viktig problemstilling og i hvilken grad EFTA-landene vil kunne påvirke beslutningsprosessen i EF gjennom en EØS-avtale.

EFs politikk på dette området er klar: Med en EØS-avtale vil EFTA-landene kunne være med på å "*shape but not make decisions*" innen EF. EFTA-landene skal konsulteres og skal ha rett til å uttale seg, men vil ikke få stemmerett innen EF-systemet.

Konsultasjonen med EFTA-medlemmene skal foregå parallelt med beslutningsprosessen i EF. EØS-avtalens artikler 81, 99, 100, 101 og Protokoll 37 trekker opp retningslinjene for hvilke komiteer og utvalg EFTA-representanter kan delta i som observatører.

EØS-avtalens artikkel 81 omfatter komiteene knyttet til de aktivitetsområder EFTA-landene bidrar med økonomisk tilskudd til. EFTA-landenes status i disse komiteene vil være knyttet til tilskuddene.

Det vil være EØS-avtalens artikler 99 og 100 som vil få størst betydning når det gjelder deltakelse i EFs framtidige lovgivningsarbeid. Artikkel 99 retter seg mot beslutninger som treffes av Ministerrådet, mens artikkel 100 retter seg mot komotologiproedyren (hvor Kommisjonen i samråd med komiteer er delegert beslutningsmyndighet).

Artikkel 99 lyder som følgende:

- ” 1. Straks EF-kommisjonen begynner å utarbeide nytt regelverk på et område som omfattes av denne avtale, skal den uformelt innhente synspunkter fra sakkyndige i EFTA-statene på samme måte som den innhenter synspunkter fra sakkyndige i EFs medlemsstater når den utarbeider sine forslag.
2. Når EF-kommisjonen oversender sitt forslag til Rådet, skal den oversende gjenparter av det til EFTA-statene. På anmodning fra en av avtalepartene skal en foreløpig meningsutveksling finne sted i EØS-komiteen.
3. I det tidsrom som går forut for avgjørelsen i Rådet, skal avtalepartene i en fortløpende informasjons- og samrådsprosess igjen rådføre seg med hverandre i EØS-komiteen på de viktige trinn i prosessen etter anmodning fra en av dem.
4. Avtalepartene skal samarbeide i god tro i informasjons- og samrådsfasen for å gjøre det lettere til slutt å treffe beslutning i EØS-komiteen.”

Artikkel 100 skal sikre sakkyndige fra EFTA-landene

- ” en bredest mulig deltakelse, alt etter hvilket område det gjelder, i det forberedende stadium for å utarbeide utkast til tiltak som senere skal forelegges de komiteer som bistår EF-kommisjonen i utøvelsen av dens myndighet [komotologiprosedyren]. I denne forbindelse skal EF-kommisjonen når den utarbeider utkast til tiltak, rådspørre sakkyndige fra EFTA-statene på samme måte som den rådspør sakkyndige fra EFs medlemsstater.
- ” Når en sak forelegges Rådet i samsvar med den behandlingsmåte som gjelder for vedkommende komite, skal EF-kommisjonen oversende Rådet uttalelsen fra EFTA-statenes sakkyndige.”

Artikkel 99 og 100 har som mål å sikre at EFTA-landene får anledning til å uttale seg om ny EF-lovgivning tidlig i beslut-

ningsprosessen, og at EFs Ministerråd er kjent med EFTA-landenes posisjon før vedtak fattes. Ad hoc-utvalg (for eksempel ekspert- og nettverksgrupper), hvor representantene ikke har forhandlingsmyndighet, men som arbeider med ny EF-lovgivning, vil således komme inn under EØS-avtalens artikkel 99.

Innen EF er det imidlertid en rekke rådgivende utvalg som hovedsakelig arbeider med administrative spørsmål. Hovedregelen er at EFTA-landene ikke vil være representert i utvalgene hvor rene EF-saker behandles (jf. Romatraktatens artikkel 145). Imidlertid gir EØS-avtalen EFTA-landene anledning til å delta i enkelte av disse utvalgene (EØS-avtalens artikkel 101 og Protokoll 37). EFTA-landene vil for eksempel få anledning til å delta i den *Administrative kommisjon for trygd for vandrende arbeidstakere* (jf. Rfo 1408/71), men ikke i det *Rådgivende utvalg for trygd for vandrende arbeidstakere*.

Definisjons- og avgrensingsproblemer vil oppstå når en komite eller et utvalg har både administrative og rådgivende oppgaver i forbindelse med lovutforming. Hvilke komiteer og utvalg EFTA-land faktisk vil være representert i, er fortsatt et uavklart spørsmål og vil avgjøres gjennom praksis.

EF står fritt til å velge om de ønsker å ta hensyn til uttalelser fra EFTA-landene. Ifølge Reisch (Generalsekretæren i EFTA) vil EF søke å imøtekomme synspunktene til EFTA-landene idet EØS-avtalen bygger på samarbeid og tillit – ikke opposisjon. Det vil være av felles interesse at man kan komme fram til løsninger som alle parter kan godta, og det vil øke sannsynligheten for at EFs framtidige lovendringer også vil bli en del av EØS-avtalen.

2.9 EF er en prosess

For staten som arbeidsgiver kan en strategiutforming som bygger på dagens EF-struktur og maktrelasjoner bli avlegs i forhold til morgendagens behov. EF er ikke statisk, men en

prosess hvor både EF selv og EFs forhold til nasjonalstaten og andre interesser utvikles og endres.

Mulighetene for påvirkning og deltakelse i EF er nært knyttet til kompetanse og maktfordelingen mellom de ulike aktørene:

- Mellom EF og nasjonalstatene (vetorett, suverenitetsavståelse, det politiske og økonomiske handlingsrom med mere.)
- Mellom nasjonalstatene
- Mellom EF-institusjonene
- Mellom andre interesser³¹ og EF
- Mellom andre interesser og nasjonalstatene

Strategiene for optimal påvirkning vil endres etter hvert som maktforholdene langs de ovennevnte dimensjonene endrer seg.

I tillegg til mangfoldet av nivåer og aktører er deltakelse i beslutningssystemet lite regulert. EFs beslutningssystem er svært åpen for nye aktører og tillater interessefremming på mange nivåer/stadier i beslutningsprosessen (Nugent 1989, Andersen og Eliassen 1991a, 1991b, Peters 1992).

Hvilken retning vil EF utvikle seg i?

EFs komplekse og sammensatte beslutningsstruktur inneholder i dag elementer av mellomfolkelig samarbeid, korporativisme og mer uformelle samhandlingsmønster (blant annet lobbyisme). Uavhengig av de konstitusjonelle spørsmålene det danske folks nei til europeisk union reiser, er det ikke gitt hvilken retning EF vil utvikle seg i.

Med utgangspunkt i de elementene som allerede preger EFs beslutningsstruktur i dag kan vi tenke oss ulike utviklingsbaner, hvor følgende innflytelseskanaler dominerer:

31 Andre interesser utgjør både interesseorganisasjoner, enkeltindivider, bedrifter, fylkeskommuner og kommuner.

- Den diplomatiske kanal
- Den eurokorporative kanal
- Den euroluralistiske kanal

Den diplomatiske kanal

Den diplomatiske kanalen bygger på mellomfolkelig samarbeid og nasjonal parlamentarisme. Hovedaktøren er nasjonalstaten (regjeringen og dets støtteapparat, inklusive embetsverket), samt EFs institusjoner med besluttende myndighet. Sistnevnte vil stort sett være Ministerrådet – og i enkelte tilfeller Kommisjonen med komiteer (jf. komotologi-prosedyren).

Ved en videreutvikling av den diplomatiske kanal forblir Ministerrådet et mellomfolkelig organ. Ministerrådet beholder sin nåværende stilling vis-à-vis Kommisjonen og Parlamentet. Ved en slik utvikling vil den formelle beslutningsstrukturen som er redegjort for tidligere, være av betydning for staten som arbeidsgiver. Som nevnt vil det være viktig å komme tidlig med i beslutningsprosessen ved å delta i de ulike komiteene og utvalgene som arbeider på oppdrag både fra Kommisjonen og Rådet i forberedelses- og forhandlingsfasen. Representanter for AAD som deltar i forberedelses- og forhandlingsfasene vil stilles overfor nye krav, hvor byråkrat-rollen vil videreutvikles til en agentrolle (jf. kapittel 4 for en nærmere drøfting).

Den eurokorporative kanal

Hovedaktørene i den eurokorporative innflytelseskanal er overnasjonale og nasjonale interesseorganisasjoner, samt Kommisjonen. På 1970-tallet ble det gjort forsøk på å utvikle den eurokorporative kanal (jf. Val Duchesse-samarbeidet og opprettelsen av en rekke partssammensatte utvalg under Kommisjonen), men forsøkene regnes som mislykkede (Schmitter & Streeck 1991, Andersen og Eliassen 1991a).

Med institusjonalisering av den sosiale dialogen i kjølvannet av Maastricht-avtalen (jf. kapittel 3), kan det tenkes

at eurokorporative innflytelseskanaler vil få større betydning. Andersen & Eliassen (1991a) ser for seg at den eurokorporative kanal kan utvikle seg på bekostning av lobby-mønsteret som utviklet seg på slutten av 80- og begynnelsen av 90-tallet. Andersen & Eliassen viser til flaskehalsproblemene i EFs formelle beslutningsstruktur, samt at lobbyismen *europeiseres* ved at det er *europiske interesser* som først og fremst vil bli hørt. Dette vil kreve et bredere samarbeid hvor allianser og koalisjoner i større grad inngås enn i dag.

For staten som arbeidsgiver kan en slik utvikling øke betydningen av å delta i det eurokorporative samarbeidet. Dette drøftes nærmere i kapittel 3.

Den europluralistiske kanal

I denne kontekst menes med europluralisme et beslutningssystem hvor mange ulike interessegrupper på uformell basis, søker å definere dagsorden og påvirke beslutningsutfallet (populært kalt lobbyvirksomhet). Veksten av lobbyvirksomheten på slutten av 1980-tallet knyttes til Kommisjonens selvstendige rolle ved initiering og forvaltning, og i enkelte tilfeller som beslutende organ.

Tenker vi oss en utvikling der Kommisjonen beholder eller forsterker sin stilling i EF ved fortsatt å ha enerett på å fremme lovforslag og ved å forvalte EFs konkurranse-, miljø- og distriktpolitikk, kan dette gi ytterligere grobunn for lobbyvirksomhet. Ved etablering av det indre marked og ved større vektlegging av regionspolitikken (jf. Maastricht-avtalen) vil eurokratenes samhandling med distrikter, fylkeskommuner, kommuner, bedrifter og individer øke i betydning (Schmitter og Streeck 1991). Disse gruppene vil være interessert i å "ta igjen" på det administrative plan det de "tapte" til konsensusen i lovgivningsprosessen.

I motsetning til Andersen og Eliassen, ser Schmitter og Streeck for seg en utvikling i retning av europluralisme. De bygger sin argumentasjon på at EF ikke er en suveren stat, og derfor ikke har den nødvendige makt til å inngå kompro-

misser med motparten. Dermed har EF med det indre marked beveget seg fra en harmoniseringstankegang i retning av en koordineringstankegang som bygger på gjensidig anerkjennelse. I tillegg hevder Schmitter og Streeck at økningen i antall medlemsland vil vanskeliggjøre utviklingen av den eurokorporative kanal og styrke eurolpluralismen.

Dersom dette utviklingstrekket vil komme til å dominere, kan staten som arbeidsgiver fortsatt velge å forholde seg bare til den formelle beslutningsstrukturen og delta i komite- og utvalgsarbeidet. Men det kan også være ønskelig å søke å påvirke dagsorden og beslutningsprosessen på uformell basis. Dette reiser en rekke spørsmål om hvilken rolle de enkelte fagdepartementene skal spille, og eventuelt hvilke nye oppgave tjeneste- og embetsmenn stilles overfor (jf. kapittel 4).

3 Den sosiale dialogen

Mange ulike aktører er interessert i å påvirke beslutningsprosessen innen EF, ikke minst arbeidsmarkedets parter. I EF betegnes arbeidsmarkedets parter som de *sosiale partnere*, og samarbeidet mellom disse partene betegnes som den *sosiale dialogen*. Kommisjonen har sammen med arbeidsmarkedets parter utviklet en prosedyre for en stående dialog med deltagelse av lederne for arbeidsgiverorganisasjonene og fagforeningene i EF. Som ledd i denne dialog behandles blant annet spørsmål knyttet til utdanning, arbeidsmarkedsordninger og arbeidskraftens mobilitet. Det første møtet fant sted i november 1985 på slottet Val Duchesse.

Samarbeidet foregår både på nasjonalt og europeisk nivå, samt i ulike faser av EFs beslutningsprosess. Romatraktatens artikkel 118 punkt 1 siste ledd og artikkel 118B understreker at EF skal fremme dialogen mellom arbeidsmarkedets parter, og at dette også skal gjelde på europeisk plan.

På toppmøtet i Maastricht 9.-10. desember 1991 ble EFs stats- og regjeringssjefer enige om de mest omfattende endringer i Romatraktaten siden den ble til i 1957. Sett fra en arbeidsgivers ståsted var de viktigste resultatene av møtet en understreking av subsidiaritetsprinsippet, formalisering av den sosiale dialogen, opprettelsen av nye hjemler for utviklingen av overnasjonale regler i arbeidsmarkedspolitikken (Annexet) og beslutningen om å arbeide for en Økonomisk og Monetær Union (ØMU).

Resultatene av Maastricht-møtet reiser imidlertid en rekke spørsmål Vil arbeidsmarkedets parter, inklusive offentlige arbeidsgivere, få økt innflytelse vis-à-vis EFs politiske organer? Vil resultatet åpne for direkte forhandlinger på europeisk nivå? Vil etablerte nasjonale forhandlingsstrukturer komme under press? Hvilke strategier bør staten som arbeidsgiver ta i bruk for å utnytte det nye handlingsrommet? Hva kan offentlige arbeidsgivere oppnå med forhandlinger på europeisk nivå, og hvordan kan det eventuelt organiseres?

I det følgende skal vi drøfte handlingsrommet som toppmøtet i Maastricht har skapt. Resultatet er enda ikke gitt. De sosiale partnere er viktige aktører i den videre prosessen med å tolke og videreutvikle "Maastricht", og for tiden foregår det viktige posisjoneringer mellom disse partene.

3.1 Endringer i EFs beslutningsstruktur etter Maastricht?

Det er satt i gang en rekke endringsprosesser i EF som berører maktforholdene og kompetanseområdene mellom de ulike institusjonene og aktørene. Som vi var inne på i kapittel 2 har EF blitt kritisert for manglende demokrati. EF har også blitt kritisert for ikke å vektlegge den sosiale dimensjonen i tilstrekkelig grad under arbeidet med å opprette det indre marked. Delors ga på Euro-LOs 7. kongress i Stockholm 1989 uttrykk for at Romatraktaten var foreldet på det sosiale området fordi det vedtatte kompetanseområdet var for begrenset, og ikke ga mulighet til å behandle nye tiltak på en rimelig måte, og fordi beslutningsprosessene løp ut i sand gang på gang. Flertallet av de om lag 50 forslagene i Sosialpaktens handlingsprogram har nå blitt lagt fram av Kommisjonen. Det er spesielt på Ministerrådsplan at en lang rekke nøkkelforslag blokkeres, noe som har ført til alvorlige forsinkelser (Bulletin nr. 5 1991).

Europeisk fagbevegelse har også stilt krav til endringer i EFs beslutningsstruktur (Dølvik m.fl. 1991b). Euro-LO ønsker at kompetanseområdet til de sosiale partnere utvides ved at den sosiale dialogen formaliseres på et tidligere tidspunkt i beslutningsprosessen, at det innføres økt bruk av flertallsavgjørelser i arbeidslivsspørsmål og ved at de sosiale partnere får lovfestet rett til forhandlinger på europeisk nivå. I tillegg ønsker Euro-LO en styrking av rollen til det mer arbeidstakervennlige EF-parlamentet.

På traktatkonferansen ble en rekke spørsmål knyttet til institusjonelle endringer og utvidelse av kompetanseområdene

tatt opp. Når det gjaldt den sosiale dimensjonen la Kommisjonen vekt på to institusjonelle tilpasninger:

- En opprioritering av arbeidsmarkedets parter, hvor målsettingen er å involvere partene på to nivå:
 - Gjennom *rammeavtaler* mellom arbeidsmarkedets parter på europeisk nivå. Disse kan gjøres til EF-rett
 - Styrke partenes rolle i den nasjonale implementeringen av felles EF-regler
- For å skape større likevekt i traktaten og sikre at "sosiale" spørsmål behandles likt med andre spørsmål, ønsket Kommisjonen en utvidelse av kvalifiserte flertallsavgjørelser på de fleste områder som vedrører den sosiale dimensjonen

I tillegg til ovennevnte innspill fra Kommisjonen ble Euro-LO, UNICE og CEEP under forberedelsene til traktatkonferansen enige om en avtaletekst som ble oversendt til konferansen og EF-Kommisjonen. Avtaleteksten ble nesten ordrett tatt med i det nye vedlegget til Romatraktaten – heretter kalt *Annexet* (se 3.2.1).

Avtalen mellom Euro-LO, UNICE og CEEP

Den 31. oktober 1991 ble Euro-LO, UNICE og CEEP enige om et felles forslag til endring av Romatraktatens artikkel 118.4, 118A og 118B – som handler om partenes rolle og innflytelse i EF. Forslaget innebærer at arbeidslivets parter skal informeres og høres i utformingen av EF-lovgivning som berører arbeidsmarkedet, og at arbeidslivets parter skal gis anledning til å inngå europeiske forhandlinger og avtaler (se vedlegg 2).

Ellerkman, Generalsekretæren i CEEP, mener at avtalen også må forstås som en felles intensjonsavtale om samarbeid på europeisk nivå (intervju 17.1.92).

3.2 Toppmøtet i Maastricht

Møtet i Maastricht kan karakteriseres som et vendepunkt for EF på en rekke områder. Møtet tok sikte på å videreutvikle

EF i retning av en økonomisk, monetær og politisk union. Stats- og regjeringssjefene ble enige om innføring av felles valuta og felles sentralbank, og på det politiske området ble EFs utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid styrket.

Toppmøtet drøftet også hvorvidt artiklene som omhandler de sosiale og arbeidsrettslige spørsmålene (artikkel 117-122) skulle endres. Det var blant annet fremmet forslag om en utvidet bruk av flertallsavgjørelser i saker som angår arbeidstakerne. Forslagene var uakseptable for Storbritannia, og utfallet ble at den nåværende traktattekst beholdes uendret.

I en egen protokoll sier de tolv medlemslandene seg imidlertid enige i at 11 medlemsstater (Storbritannia ekskludert) kan følge opp sosialpakten fra 1989, og at de kan benytte EFs institusjoner i dette arbeidet. De elleve landene inngår deretter en egen avtale – Annexet – hvor nye tekster til Romatraktatens artikler 117 til 122 er innarbeidet.

Denne løsningen åpner for en ujevn utvikling på de arbeidsrettslige områdene innen EF. Et to- eller flerhastighets-Europa er ikke et ukjent fenomen innen EF. Det som imidlertid er nytt, er at det er første gang EF har tillatt en slik ulik utvikling på ubestemt tid.

3.2.1 Annexets innhold

De viktigste endringene som er tatt inn i Annexet gjelder artikler 2A, 2B og 2C. Endringene innebærer at den sosiale dialogen mellom partene i arbeidslivet i sterkere grad blir institusjonalisert. Partenes formelle og reelle mulighet til å påvirke lovgivningen øker, selv om de formelt sett ikke får vetorett.

Artikkel 1³² setter opp målene: å fremme sysselsettingen, forbedre leve- og arbeidsvilkårene, gi en god sosial beskyttelse, fremme dialogen mellom ledelse og de ansatte, utvikle de menneskelige ressurser med sikte på varig høy

32 Tilsvareer Romatraktatens artikkel 117.

sysselsetting og unngå utstøting fra arbeidsmarkedet. EF og medlemsstatene skal iverksette tiltak som tar hensyn til ulik nasjonal praksis (særlig tariffavtaler) og behovet for å opprettholde konkurranseevnen i EFs økonomi.

Artikkel 2³³ punkt 1 vil i større grad tillate bruk av kvalifisert flertallsavgjørelse for å innfri målsettingene i artikkel 1. I teksten er følgende områder spesielt nevnt: forbedring av arbeidsmiljøet for å beskytte de ansattes helse og sikkerhet, arbeidsvilkår, informasjon og konsultasjon, likebehandling av kvinner og menn på arbeidsmarkedet og deres muligheter til å få arbeid, og integrasjon av utstøtte personer fra arbeidsmarkedet. Det understrekes imidlertid at man skal unngå å pålegge byråkratiske, finansielle og juridiske begrensninger som hindrer framveksten og utviklingen av små og mellomstore bedrifter.

Enstemmighetsprinsippet beholdes på en del områder (jf. punkt 3): sosial sikring av arbeidstakere (trygderettigheter), beskyttelse av arbeidstakere når deres ansettelseskontrakt utløper, organisasjonsretten for arbeidstakere og arbeidsgivere, ansettelsesvilkår for tredjelands borgere som oppholder seg i EF på lovlig vis, økonomiske bidrag til sysselsettingstiltak (med unntak av bestemmelser som knytter seg til sosialfondet).

For øvrig åpner artikkel 2 for at partene i et medlemsland, dersom de er enige om det, kan iverksette direktiver via avtaleveien. Medlemsstaten må imidlertid garantere at direktivets intensjon etterleveres (punkt 4). Det kan innføres gunstige ordninger i medlemslandene, så lenge det ikke er i strid med traktaten (punkt 5). Til slutt understrekes det i punkt 6 at organisasjonsretten, streike- og konfliktretten og lønns-spørsmål er unntatt EFs kompetanseområde.

33 Tilsvare Romatraktatens artikkel 118.

Av artikkel 3³⁴ går det fram at Kommisjonen skal fremme den sosiale dialogen på europeisk nivå og iverksette relevante tiltak for å gjøre dialogen lettere. Dette skal gjøres blant annet gjennom en balansert støtte til partene – for eksempel ved å stille møtelokaler og tolker til rådighet, og ved å dekke reiseutgifter.

Enda viktigere er kravet om at Kommisjonen skal forhøre seg med partene *før* den fremmer forslag til tiltak. Hvis Kommisjonen etter å ha konsultert partene finner det riktig å fremme et konkret forslag, skal partene rådføres om innholdet og avgi en uttalelse eller en anbefaling. Partene kan selv ta på seg ansvaret for å utarbeide forslag til lov- eller avtaletekst innenfor en tidsramme på ni måneder. Fristen kan forlenges dersom partene *og* Kommisjonen er enige.

Artikkel 4³⁵ omhandler *forhandlinger på europeisk nivå*. Dersom arbeidsmarkedets parter ønsker det kan den sosiale dialogen på europeisk nivå føre til kontraktsrettslige forhold, inklusive avtaler. Avtaler vedtatt på europeisk nivå skal implementeres enten:

- i henhold til nasjonal praksis og tradisjon, eller
- i saker som omtales i artikkel 2, i henhold til vedtak fattet av Ministerrådet etter forslag fremmet via Kommisjonen. Begge parter må i så fall anbefale denne framgangsmåten

Ministerrådets beslutning skal fattes med kvalifisert flertall. Dersom avtalen berører områder som er omtalt i artikkel 2 punkt 3³⁶ må imidlertid beslutninger fattes av et enstemmig Ministerråd.

34 Tilsvare Romatraktatens artikkel 118A.

35 Tilsvare Romatraktatens artikkel 118B.

36 Sosial sikring av arbeidstakere (trygderettigheter), beskyttelse av arbeidstakere når deres ansettelseskontrakt utløper, organisasjonsretten for arbeidstakere og -givere, ansettelsesvilkår for tredjelands borgere som oppholder seg i EF på lovlig vis, økonomiske bidrag til sysselsettingstiltak (med unntak av bestemmelser som knytter seg til sosialfondet).

I tilknytning til denne artikkelen er det en fotnote som i korthet går ut på at medlemsland ikke er forpliktet til å innføre i sin nasjonale lovgivning en europeisk avtale hjemlet i artikkel 4. Dette kan innebære at en avtale ikke blir gjort gjeldende i alle medlemslandene.

Artikkel 5³⁷ inneholder en bestemmelse hvor Kommisjonen får i oppgave å oppmuntre til samarbeid mellom medlemslandene på det sosiale området.

De hittil omtalte artiklene regulerer forholdene mellom arbeidsmarkedets parter, og vilkår for vedtak av direktiver. I tillegg har Annexet tatt inn en revidert tekst i likestillingsparagrafen – **artikkel 6³⁸**. De elleve landene forplikter seg først og fremst til at prinsippet om lik lønn for likt arbeid skal etterleves. Den nye artikkelen åpner dessuten for positiv diskriminering:

” Denne bestemmelsen skal ikke forhindre noen medlemsstat fra å beholde eller vedta tiltak som gjør det lettere for kvinner å utføre yrkesarbeid eller tiltak som skal unngå eller kompensere for ulemper kvinner har i yrkeskarrieren.”

I tillegg til Annexet godkjente toppmøtet en egen protokoll i forbindelse med artikkel 6. Protokollen sier at krav om trygdeytelser i henhold til denne artikkelen ikke kan gis tilbakevirkende kraft lenger enn til 17.5.91. Barber-dommen slo fast at pensjon er å betrakte som en del av lønnen, og at kvinner og menn dermed må gis like pensjonsrettigheter. Barber-dommen får betydning for offentlige pensjonsordninger i flere medlemsland. Romatraktatens artikler 120 og 121 utgår.

Artikkel 7 utvider Romatraktatens artikkel 122. Kommisjonen skal årlig avgi en rapport i forhold til målsettingene i artikkel 117. Rapporten skal også inneholde en oversikt over

37 Tilsvare Romatraktatens artikkel 118C.

38 Tilsvare Romatraktatens artikkel 119.

EFs demografiske utvikling, og skal sendes til Parlamentet og ØSK. Parlamentet kan be om at Kommisjonen utarbeider spesialrapporter om spesifikke sosiale spørsmål.

3.2.2 Romatraktaten og Annexet (avtalen mellom de elleve)

Som et resultat av Maastricht vil det komme til å eksistere to beslutningsmodeller som berører den sosiale dimensjonen.

Den første modellen, her kalt den *gamle*, er den som følger Romatraktaten. Alle tolv medlemslandene deltar i beslutningsprosessen, vedtakene treffes stort sett med *enstemmighet*, og de sosiale partnere høres på *uformell* basis gjennom de innflytelseskanalene vi har redegjort for i kapittel 2.

Den andre modellen, her kalt den *nye*, er den som ble etablert med Annexet. I denne beslutningsstrukturen vil elleve medlemsland delta, man vil i større grad kunne benytte *kvalifiserte flertallsavgjørelser*³⁹, og de sosiale partnere gis en *formell høringsrett før* Kommisjonen utformer forslags teksten. Denne modellen åpner i større grad for forhandlinger på europeisk nivå, samt for implementering av eventuelle EF-bestemmelser via nasjonale avtaler.

Det at det vil eksistere to sett av hjemler og prosedyreregler – én basert på bestemmelsene i Romatraktaten og en annen basert på en selvstendig avtale mellom elleve land – har skapt en del usikkerhet omkring rettsgyldigheten til sistnevnte avtale. I tillegg er det reist en del spørsmål om prosedyrer for valg mellom de to modellene.

Ved at Danmark har sagt nei til Maastricht-avtalen har de også sagt nei til Protokollen og Annexet. Dette kompliserer bildet ytterligere. Hvordan danskene og EF har tenkt å løse dette er uvisst. Det mest sannsynlige er at en rekke prosedyrespørsmål vil ende hos EF-domstolen.

³⁹ Kvalifisert flertall der elleve land deltar i avstemningen vil si minst 44 stemmer av 66.

Rettsgyldigheten

Enkelte observatører hevder at dersom avtalen mellom de tolv blir prøvet av EF-domstolen vil den ikke godtas som *aqui communautaire*, det vil si som en del av EFs traktatgrunnlag. "Konstruksjonen" forklares ved at forhandlingene i Maastricht var i ferd med å gå i stå, og at forhandlingspartene var desperate etter å finne en løsning.

Skeptikere hevder at avtalen mellom de tolv medlemslandene, som gir elleve land rett til å bruke EFs institusjoner, strider mot EF-retten fordi avtalen både kan føre til konkurransevridning og diskriminering av britiske borgere. Traktatkonferansen i Maastricht innfører en ny form for borgerskap: *Europaborgeren*. Borgere innen EF vil få to typer borgerskap (sitt nasjonale og sitt europeiske), og med ethvert borgerskap følger ikke bare plikter, men også rettigheter. En avtale som tillater bruk av EFs institusjoner og som samtidig utestenger en gruppe EF-borgere vil stride mot det grunnleggende prinsipp at alle EF-borgere i utgangspunktet skal ha de samme rettigheter.

UNICE har oppfordret Kommissjonen til å oversende avtalen til EF-domstolen for en juridisk betenkning. UNICE påpeker blant annet at de to avtaletekstene (Romatraktatens artikkel 117-122 og Annexets artikkel 1-7) har til dels motstridende innhold, i det det vises til artikkel 119. Romatraktatens artikkel 119 tillater ikke positiv diskriminering, mens Annexet vil komme til å tillate det.

EØS

Dersom Annexet ikke regnes som del av EFs traktatgrunnlag kan dette skape vanskeligheter i forbindelse med innarbeiding i EØS-avtalen.

Dersom det viser seg at Annexet ikke er *aqui*, og EFTA-landene ønsker å forhandle med EF for å få den inkludert gjenstår spørsmålet om dette er mulig siden Storbritannia er en av avtalepartene i EF. Må EFTA-landene og de elleve

øvrige EF-landene opprette en egen ad hoc-avtale som tilsvarende avtalen det nå er reist tvil om i EF?

Spørsmål om prosedyre

Selv om det er Kommisjonen som har førsterett til å definere hjemmelsgrunnlaget ved fremming av EF-lovgivning, er det i kjølvannet av Maastricht-avtalen reist en del spørsmål om hvordan dette skal håndteres. Når skal den ene ha forrang framfor den andre? Er det slik at den nye modellen kun kan tas i bruk etter at den gamle ikke har ført fram? Under hvilke omstendigheter kan man eventuelt ty direkte til den nye modellen? Så vidt oss bekjent er disse spørsmålene fortsatt uavklart.

I dag er det Kommisjonen som overvåker beslutningene fattet etter den gamle modellen og som har ansvaret for at bestemmelsene implementeres nasjonalt. Hvilken instans skal ha dette ansvaret når bestemmelsene er fattet via den nye beslutningsstrukturen? Dersom det også skal være Kommisjonen, blir spørsmålet om Storbritannia, som er medlem av Kommisjonen, skal stå på gangen når Kommisjonen utøver sin overvåknings- og kontrollfunksjon. Bli sistnevnte tilfelle vil dette innebære at det utvikles to typer "medlemskap" i Kommisjonen.

Spørsmål er knyttet ikke bare til forholdet mellom Roma-traktaten og Annexet, men også til innholdet av Annexet. Dersom de sosiale partnere blir enige om (ifølge Annexets artikkel 4) å be Ministerrådet om å gjøre en avtale til generell EF-rett, oppstår spørsmålet om hvilken reguleringsform som skal brukes og om Ministerrådet kan gjøre endringer i avtalen (Dølvik 1992).

3.3 Er Maastricht et vendepunkt for den sosiale dialogen?

Selv om det gjenstår en rekke spørsmål omkring selve avtalen, er det sannsynlig at Maastricht markerer et vendepunkt

for de sosiale partnere og den sosiale dialog. Sentrale aktører er enige i at de sosiale partnere vil komme til å spille en mer avgjørende rolle i utformingen av den sosiale dimensjonen innen EF. Hvorvidt dette vil skje på bekostning av nasjonalstatens innflytelse er vanskelig å forutsi. Det kan imidlertid tenkes at en rekke andre institusjonelle endringer i EF vil få større betydning for nasjonalstatens innflytelse, enn en utvidet rolle for de sosiale partnere. Opprettelsen av en sentralbank, økt innflytelse til EF-Parlamentet og utvidelser av EF-Kommisjonens kompetanseområder vil trolig få større betydning for nasjonalstatens innflytelsesmuligheter. Som en motvekt til økende sentralisering innen EF kan videreutvikling av den sosiale dialogen ses på som et reelt desentraliseringstiltak.

Euro-LO har karakterisert avtalen med UNICE og CEEP, og utfallet av Maastricht, som et gjennombrudd og en historisk seier for europeisk fagbevegelse. Det vises til at de sosiale partnere anerkjennes som formelle høringsinstanser i EFs lovgivningsprosess, og at arbeidsgiverne ikke lenger blokkerer avtaler med fagbevegelsen på europeisk nivå. Enkelte tolker UNICES nye holdning til europeiske avtaler og forhandlinger som et utslag av at arbeidsgiverne ikke ønsker å bli påtvunget reguleringer via lovveien, men ønsker selv å være med å styre utviklingen med forhandlinger og avtaler.

Andre tolker utfallet av Maastricht som en seier for UNICE. Tatt i betraktning av at EF utvider sitt kompetanseområde når det gjelder lønnstakerforhold, og at EF-Kommisjonen har fremmet en rekke direktivforslag hjemlet i artikler hvor det ikke kreves enstemmighet i Ministerrådet, følger ikke UNICE seg lenger trygg på at forslag vil blokkeres i Ministerrådet. UNICE må således sørge for at de får en formell plass rundt "forhandlingsbordet". Den nye konsultasjonsplikten som pålegges Kommisjonen kan som nevnt gi arbeidsmarkedspartene økt medbestemmelse og innflytelse på et tidligere tidspunkt i beslutningsprosessen, men den kan

samtidig gi partene større mulighet til å trenere eller stanse tiltak på et tidlig tidspunkt.

Dersom partene i fellesskap signaliserer overfor Kommisjonen at det påtenkte tiltaket ikke er ønskelig, er det lite trolig at Kommisjonen vil forfølge saken, og de sosiale partene får således en form for reell vetorett. Dersom kun en av partene ønsker å blokkere et tiltak, er det uklart hvorvidt Kommisjonen vil gå videre med saken eller ikke. Kommisjonens avveining vil nok bygge på den politiske situasjonen i Ministerrådet, og på om forslaget kan vedtas med flertallsavgjørelse eller ikke. Striden vil imidlertid ofte stå om innholdet, hvor kompromisser inngås og man til syvende og sist kommer fram til resultater alle parter kan godta.

CEEPs motiver for samarbeidet er frykt for økende sentralisering av politikkkutformingen til Kommisjonen. CEEP's grunnholdning er at man ikke kan løse nasjonale problemer ved hjelp av EF-lovgivning. De sosiale partnere må derfor ta et større ansvar for å stanse sentraliseringen, og en videreutvikling av den sosiale dialogen kan være én måte å redusere Kommisjonens innflytelse på. CEEP ønsker således å delta mer aktivt i utformingen av den sosiale dimensjonen enn de hittil har gjort.

Selv om motivene kan være ulike, har Maastricht skapt bevegelse i en situasjon som var i ferd med å utvikle seg til en stillingskrig. Hvordan de sosiale partnere vil utnytte det nye handlingsrommet er imidlertid fortsatt et åpent spørsmål. På arbeidsgiversiden har UNICE hittil dominert, og CEEP har inntatt en skyggerolle. Et spørsmål som melder seg er om CEEP i større grad vil markere seg, og hvilken betydning dette eventuelt vil få for offentlige virksomheter i hele EØS-området.

3.4 Fra nasjonal til europeisk solidaritet! Forhandlinger på europeisk nivå?

Det er viktig å skille mellom forhandlingsopsjonen innen den sosiale dialogen (Annexets artikkel 4) og kollektive forhandlinger på europeisk nivå. Men selv om traktatkonferansen ikke innebærer nye politiske eller juridiske endringer når det gjelder sistnevnte, kan det tenkes at forhandlinger knyttet til den sosiale dialog kan tjene som en lærings- og bevisstgjøringsprosess som styrker de organisatoriske forutsetningene for kollektive forhandlinger på europeisk nivå i framtida (Dølvik 1992).

Det er Euro-LO⁴⁰ som har vært den sentrale pådriver for å få satt forhandlinger på europeisk nivå på dagsorden. Euro-LOs argumentasjon knytter seg til kapitalens frie bevegelse, mulighetene til å flytte produksjonen og arbeidsgivernes internasjonale orientering. Nye krav stilles til de nasjonale medlemsorganisasjonene i lys av økt internasjonalisering og politisk integrasjon, og EFs indre marked har utløst en ny giv i det faglige samarbeidet i Europa. Det kan bli utilstrekkelig å forsvare høye lønns-, velferds- og miljøstandarder på hjemmebane dersom avgjørende kamper skjer på bortebane (Dølvik m.fl. 1991b).

Dersom Den økonomiske og monetære union (ØMU) i EF blir en realitet, vil fagbevegelsen i sterkere grad presses til å utvikle felles europeiske strategier, dels for å påvirke den økonomiske politikken på EF-nivå, dels for å samordne og synkronisere tariffpolitikken i de enkelte landene (Dølvik

40 Euro-LO ble stiftet i 1973 ved en sammenslåing av faglige samarbeidsorganer i EFTA- og EF-landene. Idag er 40 fagorganisasjoner fra 21 land medlemmer, og representerer omlag 45 millioner arbeidstakere; tilsvarende 40 prosent av de yrkesaktive og 95 prosent av de organiserte arbeidstakerne i medlemslandene. Norsk LO og YS er medlemmer av Euro-LO (Dølvik m.fl. 1991b).

1992). ØMU vil kunne få betydelig innvirkning på spillerommet for tarifforhandlinger i land som ikke innfrir de makroøkonomiske kravene⁴¹ for å bli opptatt i unionens tredje fase. Overgangen til et fastkurssystem og eventuelt en europeisk valuta (ECU) vil samtidig kunne skape et bedre grunnlag for sammenligning og samordning av lønnspolitikken mellom landene. En felles pengepolitikk vil ikke bare forutsette et felles datagrunnlag blant annet for lønns- og inntektsutvikling; antakelig vil også den europeiske sentralbanken utvikle synspunkter på rammene for lønnsutviklingen i medlemslandene (op cit.).

Euro-LO ønsker derfor å øke omfanget og bredden av felleseuropeiske tiltak, og er i ferd med å styrke sin egen organisasjon, oppslutning og slagkraft. Euro-LO har tatt mål av seg til å bli en reell europeisk fagorganisasjon med mandat til å føre forhandlinger med arbeidsgiverne på europeisk plan, på bransjenivå og overfor flemnasjonale selskaper i spørsmål knyttet til rammevilkårene for arbeidsmarkedet.

41 ØMU skal etableres i tre faser. Den første fasen ble innledet 1.7.90 i og med at man innførte fri bevegelse av kapital innen EF. Innenfor denne fasen forsterkes den økonomisk-politiske samordningen innenfor rammen av eksisterende institusjoner i den hensikt å fremme den konvergens mellom medlemsstatenes økonomier som er en nødvendig forutsetning for å kunne opprette valutaunionen.

Fra 1.1.94 skal fase to begynne, hvorpå Det Europeiske Monetære Institutt (EMI) vil opprettes. Dette instituttet vil ha som mandat å forberede overgangen til fase tre. Ved ØMUs slutfase opprettes den Europeiske Sentralbank, som skal ha det fulle ansvar og myndighet til å drive en felles pengepolitikk i unionen.

Hovedelementene i tilpasningsprogrammet for medlemslandene i fase to er som følger (Dølvik 1992):

- Landets offentlige gjeld må ikke være høyere enn 60 prosent av BNP og det årlige budsjettunderskuddet ikke over 3 prosent av BNP
- Prisstigningen må ikke være høyere enn 1,5 prosentpoeng over de tre landene med lavest prisstigning
- Landet må ha en stabil valutakurs de siste to år, dvs ikke devaluering eller svingninger utover bestemte målsatser
- Det langsiktige rentenivået må samsvare med utviklingen i de "beste landene" og ikke ligge mer enn to prosentpoeng høyere

Aktuelle forhandlingsspørsmål sett fra Euro-LOs side er i første omgang knyttet til opplæring, arbeidstid, ferie og pensjonsalder.

Fra nasjonal til europeisk solidaritet innen offentlig sektor?

Når det gjelder offentlig sektor vil argumentasjonen som bygger på kapitalens frie bevegelse ikke ha samme gjennomslagskraft som i privat sektor. Offentlig sektor er en skjermet sektor som stort sett produserer tjenester som ikke kan flyttes til utlandet, og hvor arbeidsgiversiden til nå ikke har vært internasjonalt orientert. Til tross for dette er det opprettet en internasjonal for stats- og kommuneansatte, ISKA⁴², som er tilknyttet Euro-LO.

ISKA er blant annet opptatt av hvordan EFs indre marked vil påvirke rammevilkårene til offentlig sektor. EFs forslag til skatteharmonisering vil få betydning for statens inntektsgrunnlag, og bestemmelsene om offentlig innkjøp vil føre til at deler av offentlig sektor blir mer konkurranseutsatt. ISKA frykter at EFs tiltak rettet mot offentlig sektor vil føre til økt deregulering og privatisering, og ønsker en verdidebatt om offentlig sektors framtid hvor begrepene kvalitet, effektivitet, desentralisering og demokrati skal stå sentralt. Konkret mener ISKA at følgende saksområder kan egne seg for europeiske forhandlinger: anerkjennelse av yrkesutdanninger, medbestemmelse, opplæring, kampen mot sosial dumping og arbeidsvilkårene innen offentlig sektor. Forøvrig håper ISKA på at internasjonalt samarbeid vil gi en positiv smitteeffekt, slik at streikeretten vil utvides til å gjelde flere grupper offentlig ansatte. På ISKAs siste generalforsamling avholdt i Praha april 1992 var både den politiske og Den økonomiske og monetære union satt på dagsorden.

Medlemsorganisasjonene tilsluttet ISKA opererer under svært ulike forhold, og har svært varierende status og styrke

42 Også kjent som PSI (Public Services International).

nasjonalt. Å enes om en felles plattform kan derfor bli vanskelig. Ulikhetene går ikke bare på nord-syd-dimensjonen og hvorvidt man er *for Europa* eller ikke, men også på hvilke strategier organisasjonen bør følge – samarbeidslinje eller konfliktilinje (ISKA, udatert paper).

Ved avtalen inngått den 31. oktober 1991 har CEEP signalisert at de er positive til forhandlinger på europeisk nivå. Ifølge generalsekretæren, Werner Ellerkmann, har denne avtalen større betydning for europeiske forhandlinger enn kompromisset i Maastricht.

Det er imidlertid klart at de sosiale partene har ulikt syn på hva som menes med europeiske forhandlinger. CEEP mener at de sosiale partnere godt kunne greie seg uten europeiske forhandlinger i dag. Avtalen må derfor først og fremst forstås som en forberedelse til framtidige behov. Som nevnt frykter CEEP en sentralisering av politikktutforming til Kommisjonen. CEEP har ikke tillit til at Kommisjonen i årene som kommer vil ha kapasitet eller den nødvendige kompetanse til å ivareta problemstillinger knyttet til arbeidslivet. Kommisjonen har ikke planer om å utvide bemanningen, samtidig som det foregår et generasjonsskifte⁴³. CEE ser heller ikke fornøyd med at EF-Parlamentet får en utvidet rolle i lovgivningsarbeidet. EF-Parlamentet blir av CEEP karakterisert som en gruppe politiske drømmere som har liten forståelse for arbeidslivets realiteter. Med dette som utgangspunkt mener CEEP det er bedre at profesjonelle interesseorganisasjoner videreutvikler den sosiale dimensjonen.

43 De nye rekrutter er ofte barn av EF-tjenestemenn som etablerte seg i Brüssel for 30 år siden. Selv om barna har beholdt foreldrenes borgerskap (og nasjonalitetsfordelingen innen EF-byråkratiet opprettholdes), har de ikke den samme bakkekontakten og nettverk til hjemlandet som foreldregenerasjonen har. Manglende kunnskaper om de ulike nasjonalstater og manglende nettverk til nasjonalstaten vil utgjøre et stort problem for Kommisjonens framtidige arbeid, ifølge generalsekretær Ellerkmann i CEEP.

Selv om CEEP har inngått en *intensjonsavtale* om europeiske forhandlinger, har organisasjonen ikke tenkt å be medlemmene om forhandlingsmandat. Det er de enkelte medlemsorganisasjonene som eventuelt må følge opp intensjonene i avtalen. Hovedmålet for CEEP er å fremme *rammeavtaler* mellom arbeidsmarkedets parter og å verne om forhandlingsretten innenfor en europeisk ramme.

Forhandlinger på europeisk nivå reiser ikke bare spørsmål om forhandlingsmandat og arbeidsdeling mellom interesseorganisasjonenes ulike ledd, men også om hvilke sanksjons- og aksjonsmuligheter som kan være effektive på europeisk nivå. Uten effektive sanksjons- og aksjonsmuligheter og regler for håndhevelse av europeiske avtaler, er det klare begrensninger for hvor langt partene kan komme med forhandlinger (Dølvik m.fl. 1991b). Skal man utvikle euro-korporativisme, betinger dette at man må finne løsninger for megling på europeisk nivå (både ved forhandlinger og ved brudd på eventuelle inngåtte avtaler), samt for kontroll og oppfølging av at inngåtte avtaler overholdes. Hvorvidt disse oppgavene skal legges til allerede opprettede EF-institusjoner (for eksempel Kommissjonen), eller om man skal opprette en ny institusjon (for eksempel en europeisk arbeidsrettsdomstol), er et annet spørsmål. Til nå har ikke Kommissjonen tatt noen formelle initiativ når det gjelder disse spørsmålene. Eventuell etablering av en europeisk arbeidsrettsdomstol reiser nye problemstillinger. Først og fremst; hvordan vil kompetanseområdet til de nasjonale arbeidsrettene og forhandlingsretten til de nasjonale aktørene bli berørt?

Det nærmeste de sosial partnere har kommet europeiske avtaler er en erklæring underskrevet av Euro-LO og CEEP i 1990 om videreutvikling av den sosiale dialogen innen jernbanetransport og energiforsyning (se vedlegg 3). Det har også vært avholdt forberedende møter i 1989 mellom toppledelsen i Euro-LO og CEEP, hvor temaet var implementeringen av Romatraktatens artikkel 45 innen offentlige virk-

somheter og bidraget fra offentlige virksomheter til videreutviklingen av yrkesutdanningen.

Det gjenstår en god del politisk og organisatorisk manøvrering før vi kan se konturene av europeiske forhandlinger, og det kan være vanskelig å tolke utspillene fra de ulike partene. Er for eksempel spørsmålet om mandatavgivelse fastlåst, slik CEEP og UNICE gir uttrykk for nå, eller skal dette forstås som posisjonering i spillet om den framtidige politikkkutforming i arbeidslivsspørsmål på europeisk nivå?

For arbeidsgivere i statsforvaltningen er det en rekke spørsmål som er nærliggende: Hva kan man oppnå gjennom forhandlinger på europeisk nivå? Er det en spesiell *offentlig sektor dimensjon*? Vil det oppstå spesielle problemer for staten som arbeidsgiver ved for eksempel mandatavgivelse til europeiske interesseorganisasjoner? Vil den norske stat være bundet av rammeavtaler (med eller uten økonomiske virkninger) truffet mellom de sosiale partnere på europeisk nivå? Vil tilknytningsform til EF (EØS-avtale eller medlemskap) spille inn? Innenfor rammen av dette forprosjektet har det imidlertid ikke vært mulig å drøfte disse problemstillingene.

3.5 Norske valg

En offensiv eller defensiv statlig arbeidsgiver?

Hvor stort handlingsrom vil nasjonale aktører få i arbeidslivsspørsmål når EFs indre marked er etablert og en eventuell EØS-avtale har trådt i kraft? Det er vanskelig å gi et kort og presist svar på dette spørsmålet. Det kan tenkes at de sosiale partnere ikke greier å utnytte potensialet og handlingsrommet som ligger i Maastricht-avtalen, og at stadig større deler av arbeidslivspolitikken initieres og reguleres av Kommisjonen. En slik sentralisering vil i lengden øke presset på de nasjonale aktørene innen hele EØS-området og sannsynligvis begrense deres handlingsrom. I stedet for å bli pådrivere vil de nasjonale aktørene oppleve at de har sin fulle hyre med å reagere på utspill fra Brussel. Dess mer Brussel detaljregu-

lerer fra sentralt hold, dess større er sjansene for at nasjonal politikktutforming før eller siden vil begrenses eller komme i konflikt med felleseuropeiske løsninger.

Utfordringen må bli å gripe fatt i muligheten Maastricht-avtalen åpner for, og aktivt være med på å utforme EFs framtidige arbeidslivspolitik. Det vil si at man må sette av ressurser til å initiere og ikke bare reagere. Å initiere innenfor en europeisk struktur og dimensjon vil kreve helt andre ressurser og strategier enn dem som i dag er etablert innenfor nasjonalstaten. Nye strategier kan innebære at den offentlige sektor i større grad koordinerer sin arbeidsgiverpolitikk.

Arbeidsgiverorganisering og medlemskap i internasjonale interesseorganisasjoner

I kapittel 2 ble det hevdet at nasjonal koordinering kan være av avgjørende betydning for om man vinner fram i EFs beslutningsstruktur. I dette perspektivet er det derfor nødvendig å understreke behovet for en helhetlig og koordinert arbeidsgiverpolitikk. Om dette arbeidet bør organiseres i en ny offentlig arbeidsgiverforening, eller gjennom flere arbeidsgiverforeninger som igjen samarbeider, tar vi ikke stilling til her.

I kapittel 2 så vi også at EFs beslutningsstruktur er kompleks – mange vil ha et ord med i laget og at det er mange inntak til beslutningsprosessen. Vi viste også til den dobbeltrolle staten som arbeidsgiver kan komme i ved bruk av direkte lobbyvirksomhet. Et ryddigere forhold mellom regjeringens arbeidsmarkedspolitikk og staten som forvalter og arbeidsgiver kan redusere risikoen for uheldige misforståelser ved bruk av direkte lobbyvirksomhet.

Så lenge Norge ikke er medlem av EF kan medlemskap i en av de sentrale interesseorganisasjonene åpne dører som ellers forblir lukket. De sosiale parter kommer trolig til å spille en mer aktiv rolle i utformingen av EF-lovgivning som berører arbeidsmarkedet. Det er ikke gitt at medlemmer av interesseorganisasjonene som ikke stammer fra et EF-land ikke vil kunne delta i dette arbeidet. Selv om dette viser seg

å bli tilfelle, kan medlemmene fra land utenfor EF være aktivt med på å påvirke og utforme interesseorganisasjonenes holdninger og standpunkter.

CEEP ønsker norske offentlige virksomheter velkommen, uavhengig av tilknytning til EF, men svakhetene ved CEEP er at den ikke har andre medlemmer fra statsadministrasjonen og til nå har vært lite aktive i den sosiale dialogen. CEEP har først og fremst vært interessert i bransjenes rammevilkår og EFs industripolitikk. Spørsmålet som melder seg er om CEEP vil utvikle seg til å bli en interesseorganisasjon som statlige (offentlige) arbeidsgivere vil se seg tjent med. I motsatt fall er spørsmålet hvilke alternativer staten som arbeidsgiver har dersom de ønsker å være tilsluttet en av EFs sosiale partnere. I dag er det kun UNICE som står fram som et alternativ. På sikt kan det tenkes at det etableres en ny arbeidsgiverorganisasjon på europeisk nivå, men den må eventuelt agiteres for, bygges opp fra bunnen og anerkjennes av EF-Kommisjonen. Dette er en ressurskrevende prosess.

Internasjonalisering av dansk statlig forvaltnings- og arbeidsgiverpolitikk er også i støpeskjeen. Dette kan AAD dra nytte av ved å utveksle erfaringer og muligens samarbeide om utarbeidelse av framtidig strategi. Det er en rekke fellestrekk ved rammevilkårene for nordiske arbeidsgivere innen stat og kommune – som kan anspore til en nordisk koordinering i disse spørsmålene.

4 Kompetanse- og bemanningsbehovet i sentralforvaltningen

Vi skal gå to omveier før vi fokuserer på kompetanse- og bemanningsbehovet i sentralforvaltningen. Begge omveiene er nødvendige; den *første* for å vise at forvaltningen vil komme til å preges av en nærmere tilknytning til EF. Forvaltningen vil gjennomgå en endringsprosess – delvis drevet av nye rammevilkår og delvis av en egen dynamikk. Utformingen av samt arbeids- og oppgavefordelingen innen morgendagens sentralforvaltning vil få betydning for kompetanse- og bemanningsbehovet.

Vi går den *andre* omveien for å vise at forvaltningen, eller rettere sagt forvaltningens sentralte aktører – nemlig byråkratene – berøres av EØS/EF i ulik grad. Skal man utforme strategier for å møte morgendagens kompetanse- og bemanningsbehov bør man ta hensyn til at aktørenes behov vil variere avhengig av deres berøringsgrad med EØS/EF-systemet. Ikke alle saksbehandlere trenger å bli verdensmestere i forhandlingsteknikk, eller ha inngående kjennskap til EFs beslutningsprosess hva gjelder produktstandardisering.

Disse to omveiene, og spesielt den første, illustrerer hvordan så mange usikkerhetsfaktorer gjør det vanskelig å gi presise svar på omfanget og innholdet av sentralforvaltningens framtidige kompetanse- og bemanningsbehov. I 4.4 vil vi komme med noen generelle betraktninger omkring hvilke kompetansekrav som bør stilles på bred basis, uavhengig arbeidsoppgaver, og hvilke krav til kompetanse som bør stilles ut fra bestemte oppgaver.

4.1 Nye krav til norsk forvaltning

Norsk forvaltning vil berøres av EF-tilpasningen på flere måter. Det er liten tvil om at selve tilknytningsprosessen til EF vil være ressurskrevende. Store deler av norsk lovgivning

skal tilnærmes EFs lovverk og nye arbeidsoppgaver skal fordeles. Selv om arbeidspresset og --tempoet trolig vil være størst under selve tilknytningsprosessen, vil tilknytningen stille nye *varige* krav til sentralforvaltningen. Følgende faktorer vil få betydning for norsk sentralforvaltning:

Bredere saksfelt

For det første vil saksbehandlingen bli mer ressurskrevende fordi saksforholdene blir mer komplekse. Det blir flere posisjoner å sette seg inn i, og flere hensyn skal tas (Lien 1991). EF er dessuten i ferd med å utvide sitt kompetanseområde. Det er derfor ikke urimelig å anta at stadig flere saksområder innen sentraladministrasjonen vil berøres. Antar vi videre at EØS stort sett vil følge utviklingen i EF når det gjelder innføring av nye bestemmelser, kan vi hevde at stadig flere saksfelt vil berøres av EF uansett tilknytningsform.

Tempoet øker

Hovedregelen i EF er at bordet fanger. Er ikke en forhandlingspartner forberedt når saken skal avgjøres, vil man bare unntaksvis kunne utsette beslutningen. Tar vi i betraktning at tempoet i EFs beslutningsprosess er i ferd med å øke på grunn av økt bruk av flertallsavgjørelser, krever dette at man holder seg godt orientert om saksforløpet (spesielt i de tilfellene man ønsker å være med i beslutningsprosessen), at man er i stand til å arbeide hurtig, og at man har avklart forhandlingsmandatet og eventuelle tilbakemeldingssystemer. Innen EØS vil man formelt ha større muligheter til å trenere en beslutning (for eksempel ved bruk av vetoretten), men realia vil sannsynligvis fortone seg annerledes på grunn av det politiske presset.

Deler av forvaltningens saksbehandling standardiseres fra Brussel

En rekke direktiver er svært detaljerte og trekker opp retningslinjer for den nasjonale saksbehandlingen. Eksempler på dette er direktivene vedrørende offentlig innkjøp kollektive oppsigelser, og en rekke av særdirektivene vedrørende ar-

beidsmiljøet. Flertallet av EFs bestemmelser overlater imidlertid til nasjonalstaten å bestemme hvordan bestemmelsen skal implementeres og hvilke saksbehandlingsrutiner som skal følges. Forutsetningen er at bestemmelsens intensjoner oppfylles. Under siste traktatkonferanse ble subsidiaritetsprinsippet igjen understreket, selv om omfanget av *europæiske tiltak* er økende av hensyn til etableringen av det indre markedet.

Forvaltningens forlengede arm i Brussel får større betydning

Norges faste delegasjon i Brussel er forvaltningens forlengede arm i EF. I 4.2 vil vi understreke betydningen av å ha et nært kontaktnettverk med EFs institusjoner. I Danmark har de fleste ministerier valgt å ha en fast representant – en attache – stasjonert i Brussel, som blant annet har til oppgave å innhente og videreformidle informasjon av spesiell interesse for ministeriet.

Forvaltningens forhold til interesseorganisasjonene vil endres

Høringssystemet som er etablert i Norge forventes å komme under press på grunn av at beslutningstempoet øker, og ved at lobbyisme vil gjøre seg mer gjeldende – også i Norge. Hvordan sentralforvaltningen vil komme til å berøres av lobbyisme er usikkert, og avhenger i stor grad av utviklingen i EF. I dag innehar embetsmenn en nøkkelrolle når det gjelder tolkning, megling og videreformidling av ulike samfunnsgruppers interesser overfor Regjering og Storting. Hvorvidt embetsverket vil beholde disse oppgavene, avhenger av (1) hvilken rolle nasjonalstaten kommer til å spille vis-à-vis EF, og (2) makt- og kompetanseforholdene mellom EF-institusjonene. Beveger EF seg i retning av eurokorporativisme, vil interesseorganisasjonene trolig komme til å rette sin oppmerksomhet i større grad mot europeiske interesseorganisasjoner og EF-institusjonene direkte. Mindre interesse

vil rettes mot det norske forvaltningsnivået, og norske embesmenn vil i større grad bli aktører selv.

Dersom EF i framtiden bærer preg av å være et mellomfolkelig organ med et sterkt innslag av euroluralisme⁴⁴, kan det tenkes at presset på det nasjonale forvaltningsnivået øker. Det nasjonale forvaltningsnivået vil være av interesse for både nasjonale og internasjonale interessegrupper, og det vil være behov for å avklare hvordan forvaltningen skal forholde seg til de ulike interessegruppene og lobbyistene. Skal høringssystemet endres, og hvor mottakelig skal man være overfor for eksempel enkeltindivider og representanter for bedrifter, kommuner og fylkeskommuner som henvender seg direkte til forvaltningen for å fremme sine særinteresser overfor EØS/EF?

EF-tilpasningen stiller nye krav til organiseringen av sentralforvaltningen

EF-tilpasningen stiller nye krav til ansvarsfordeling og koordinering internt i forvaltningen. For å styrke den norske forhandlingsposisjon vis-a-vis EØS/EF, bør man søke nasjonale løsninger på interessekonflikter mellom forvaltningens ulike fagområder, og på konflikter mellom forvaltningen og den politiske ledelse. Statskonsult viser til at forvaltningens økende bruk av prosjektorganisering skaper nettverk på tvers av faggrensene og organisasjonsstrukturer, og bør vurderes i forhold til fagdepartementenes/etatens øvrige EØS og EF-relaterte oppgaver (Statskonsult 1991). Det kan tenkes at prosjektorganisering er mer velegnet til lovutforming og implementering enn til håndhevelse og kontroll.

Det er også viktig å avklare hvilke instanser som skal ha ansvaret for informasjonsstrømmene, både fra EØS/EF til forvaltningen og fra forvaltningen til EØS/EF. Skal den

⁴⁴ Begrepet er hentet fra Schmitter og Streeck (1990) og viser til en utvikling som bygger på lobbyvirksomhet hvor mange ulike interesser gjør seg gjeldende – i motsetning til eurokorporativisme, hvor det er et fåtall interesseorganisasjoner som dominerende.

enkelte etat ha ansvaret for å holde seg ajour med hva som skjer i EØS/EF, eller skal dette koordineres sentralt? Det er svært ressurskrevende å holde seg ajour med hva som skjer i EØS/EF til enhver tid – men dette er allikevel en viktig forutsetning for å kunne handle på et så tidlig tidspunkt som mulig. Dersom målet er ikke bare å ta stilling til forslag som kommer gjennom den diplomatiske kanal, men også å delta i det "uformelle" komitearbeidet hvor viktige premisser defineres (jf. kapittel 2), er det viktig at man holder seg godt orientert om hva EF-Kommisjonen er opptatt av.

Et annet viktig spørsmål som berører forvaltningens interne koordinering er knyttet til dens rolle ved internasjonale forhandlinger. Hvor stor grad av frihet skal de enkelte departementene og etatene ha ved internasjonale forhandlinger, og skal de enkelte departement/etater ha anledning til å sende sine egne fagfolk til forhandlingsbordet, eller vil man sende *profesjonelle forhandlere* som blir briefet av fagfolk på forhånd? Dersom forvaltningen får en mer selvstendig rolle i internasjonale forhandlinger, reiser dette nye spørsmål knyttet til ansvarsfordeling og koordinering mellom forvaltningen, Regjeringen og Stortinget.

Ifølge Søren Christensen, det danske Administrations- og personaldepartement, er utfordringen det administrative kunststykke å kombinere to ofte motstridende hensyn: maksimal spesialkunnskap og politisk koordinering (Stat og Styling 1991:5).

Statskonsult har foreslått at Utenriksdepartementets og Statsministerens kontors framtidige rolle som samordnende organ for Norges internasjonale arbeid utredes (Statskonsult 1991). Det er imidlertid opprettet en arbeidsgruppe, nedsatt av Statssekretærutvalget for EF-saker som består av representanter fra Statskonsult, Utenriks-, Finans- og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Gruppen skal vurdere statsforvaltningens umiddelbare behov for nasjonal koordinering i lys av EØS-avtalen. Strukturen arbeidsgruppen kommer fram til, vil trolig revurderes etter to år.

Forvaltningens framtidige oppgaver vil avhenge av utviklingen i EF

Som antydnet ovenfor, vil forvaltningens framtidige oppgaver avhenge av kompetanse og maktfordeling mellom en rekke aktører. EF er en prosess, hvor både EF selv og EFs forhold til nasjonalstaten og andre interesser utvikles og endres. EF har i dag en sammensatt beslutningsstruktur, hvor elementer av mellomfolkelig samarbeid, eurokorporativisme og europluralisme (lobbyvirksomhet) inngår.

Forvaltningens ulike oppgaver når det gjelder lovgivnings-, implementerings og kontroll- og håndhevelsesprosene vil påvirkes av utviklingen i EF. Dersom for eksempel eurokorporativisme i EF får bedre grobunn, kan det tenkes at det nasjonale forvaltningsnivået vil delta i mer beskjeden grad i lovutformings-, implementerings- og håndhevelsesarbeidet når det gjelder arbeidsmarkedsrelaterte oppgaver fordi arbeidsmarkedets parter på europeisk og nasjonalt nivå vil ta større del i dette arbeidet.

Fra forvaltningsbyråkrat til forvaltningsagent?

Et viktig spørsmål som melder seg er hvorvidt en rekke saksbehandlere innen forvaltningen vil endre sin rolle fra nøytral byråkrat til selv å bli en agent som søker å påvirke EØS'/EFs beslutningsprosess. Dersom saksbehandlere i forvaltningen i større grad skal delta i forberedelses- og forhandlingsfasen i EØS'/EFs beslutningsprosess, vil den tradisjonelle byråkratrolle, som bygger på klart optrukne handlingsrom og mandat, i noen grad måtte vike plass for agentrollen. Agenter kjennetegnes ved at de selv i hovedsak må initiere og komme med innspill, samt har et større handlingsrom og friere forhandlingsmandat.

I det følgende skal vi se nærmere på ulike typer byråkrater, og på deres behov for kompetanse og støtteapparat.

4.2 Internasjonale byråkrater

Deler vi inn byråkrater etter grad av berøring med EØS/EF-systemet, får vi *tre typer internasjonale byråkrater*:

- Den permanente EØS/EF-byråkrat
- Den midlertidig utsendte byråkrat
- Den hjemmesittende byråkrat

Alle tre typer spiller en viktig rolle, og ivaretar ulike og delvis overlappende oppgaver.

Det er viktig for de nasjonale myndigheter og sentralforvaltningen å ha et etablert kontaktnettverk innen EØS/EF-systemet. Videre er det viktig at det finnes byråkrater innen EØS/EF-systemet som har kunnskaper om norsk forvaltning, politikk og økonomi – og som kan spre denne kunnskapen i EF-systemet. Det er en fordel at ikke bare tjeneste- og embetsmenn vet hvem de kan kontakte i Brüssel, Luxembourg eller Strasbourg, men også at byråkrater i EF vet hvor de skal henvende seg innen norsk forvaltning. Derfor er det viktig at norske myndigheter sørger for at norske tjeneste- og embetsmenn arbeider i EØS/EF-systemet på permanent eller midlertidig basis. Ved eventuelt EF-medlemskap vil et etablert kontaktnettverk via norske byråkrater i EF-Kommisjonen være av stor betydning på grunn av denne institusjonens sentrale rolle som initiativtaker for EF-lovgivning og som forvalter av en rekke *europiske* oppgaver (EFs konkurranse-, miljø- og distriktspolitikk).

Prinsippet om *læring ved deltakelse* ligger til grunn for en rekke av utvekslingsprogrammene innen EF hvor byråkrater får anledning til å arbeide midlertidig i en EF-institusjon, eller hvor EF-byråkrater får anledning til å gjeste et annet EF-lands sentraladministrasjon. For enkelte kan det være snakk om kortere opphold på et par måneders varighet, mens det for andre kan være snakk om kontrakter på opptil fem år. Byråkraten skaffer seg erfaringer og opparbeider seg et

kontaktnettverk som kan være verdifullt i det videre arbeid i hjemlandet, eller i eurokratens arbeid i EF-institusjonene.

Som nevnt vil det ikke bare være snakk om en enveis-kommunikasjon. De som er midlertidig utstasjonert vil kunne tilføre EØS/EF-systemet kunnskaper om norske forhold. De permanente byråkratene og de midlertidig utsendte stiller imidlertid ulikt med hensyn til det å kunne formidle innsikt i norsk samfunnsutvikling og politikk. For det første rekrutteres de permanente byråkratene i relativt ung alder (se 4.3.1). Rekruttene er nyutdannede med begrenset yrkeserfaring, og ansettes først og fremst på grunn av deres *generelle* kunnskaper. Den midlertidig utsendte har derimot ofte lengre yrkeserfaring fra statsforvaltningen og er ofte *spesialister* på ett eller flere områder. For det andre vil nærhet til Norge spille en rolle. Mens de permanente byråkratene etter hvert vil være mindre ajour med norsk samfunnsutvikling, vil de midlertidig utsendte ofte være oppdaterte.

Flertallet av de "internasjonale byråkratene" vil, etter vår definisjon, være hjemmesittere. De internasjonale hjemmesittere er tjeneste- og embetsmenn som arbeider fast i Norge, men hvis arbeidsoppgaver har en internasjonal dimensjon. *Hjemmesitter* skal ikke forstås bokstavelig. Hjemmesittere deltar i forhandlinger, møter, seminarer og konferanser i utlandet.

Kompetansebehovene og støtteapparatene rundt de forskjellige byråkrattypene vil imidlertid variere, noe vi skal se nærmere på i det følgende. Først drøfter vi problemstillinger knyttet til utstasjonering av byråkrater på permanent eller kortvarig basis. Vi viser til britiske og danske erfaringer, fordi disse landene opplevde å være underrepresentert med hensyn til antall byråkrater i EF-institusjonene på midten av åtti-tallet.

4.3 Å tjenestegjøre i EF

I det følgende skal vi se nærmere på hvilke støtteapparat Storbritannia og Danmark etablerte for å fremme rekrutteringen til EF-byråkratiet. Felles for begge land er at de tilbød de utsendte byråkratene jobbgarantier i statsforvaltningen ved eventuell retur – dog med ulik tidshorisont. Britene har dessuten valgt et støtteapparat som legger vekt på å bygge opp kompetansen til britiske borgere som ønsker en stilling i EF-byråkratiet, mens danskene har valgt et system som bygger på økonomisk motivasjon. Før vi ser nærmere på dette skal vi imidlertid kort se på de ulike former for inntak til EF-byråkratiet.

4.3.1 Hvordan bli EF-byråkrat: EFs rekrutteringssystem

Alle stillinger i EF-institusjonene utlyses i *EF Tidende* (The Official Journal) og i de største landsdekkende avisene i EF.

Fast ansatte i EF inndeles i fire kategorier:

Kategori A

Administrative og rådgivende stillinger. Stillingsinnehaveren må ha utdanning fra høyskole eller universitet

Kategori B,C og D

Administrative stillinger og funksjonærstillinger hvor det ikke stilles formelle krav til utdanning

Det er felles personalpolitikk innen samtlige EF-institusjoner.

Det konkurreres om stillingene gjennom opptaksprøver (som kan sammenlignes med opptaksprøvene til Utenriksdepartementets aspiranttjeneste). For øyeblikket er de enkelte EF-institusjonene ansvarlige for rekruttering, men EF har tenkt å koordinere dette arbeidet ved å etablere et rekrutteringsbyrå (A Single Recruitment Agency). Dette byrået vil gjøre det mulig å holde opptaksprøver oftere enn tilfellet er

i dag i en del institusjoner (EF-Parlamentet og Ministerrådet holder for eksempel opptaksprøver bare hvert femte år).

Flertallet av EF-byråkratene arbeider i Kommisjonen, og det er denne institusjonen som holder opptaksprøver oftest. Hver høst arrangeres det opptaksprøver for administrative stillinger, mens opptaksprøvene for de juridiske og økonomiske stillingene alternerer (ett år juridiske stillinger, neste år økonomiske stillinger). Det stilles ikke formelle krav til avlagt eksamen i nevnte fagområder, men opptaksprøvene forutsetter et kunnskapsnivå som tilsvarer høyere utdanning innen fagfeltet. I 1991 holdt Kommisjonen for første gang opptaksprøver som var tilrettelagt for alle uteksaminerte kandidater uansett fagdisiplin. I tillegg til ovennevnte arrangerer Kommisjonen opptaksprøver for andre spesialister (for eksempel statistikere, revisorer, agronomer og personalledere) – men ikke regelmessig.

Inntak til saksbehandlersjiktet skjer stort sett gjennom de to nederste stillingskategoriene. Den øvre aldersgrensen for inntak til den laveste stillingskategorien (A8) er 32 år (nyutdannede uten yrkeserfaring). Aldersgrensene kan heves under gitte omstendigheter (for eksempel ved avtjent verneplikt eller på grunn av svangerskapspermisjon). Det stilles krav til at søkeren har avlagt endelig eksamen før søknaden mottas. For inntak i den nest nederste stillingskategorien (A7) er aldersgrensen satt til 35 år. I tillegg må man ha minst to års yrkeserfaring etter avlagt eksamen – fortrinnsvis innen fagområdet til EF-institusjonen man søker seg til.

For å være en aktuell kandidat må man beherske minst ett annet EF-språk enn sitt eget.

Selve opptaksprosedyren kan ta et helt år. De som består prøven blir satt på venteliste og kontaktes etter hvert som stillinger blir ledige.

EFs stagiareprogram

EFs stagiareprogram er et trenings- og yrkesopplæringsprogram for nyutdannede og studenter i sitt siste semester.

Formålet med programmet er å gi kandidatene førstehåndsinformasjon om organiseringen av og beslutningsprosessen i EF. Hver *stagiaire* knyttes til et av Generaldirektoratene hvor de deltar i det daglige arbeidet. I tillegg tilbyr programmet forelesninger og besøk til andre EF-institusjoner.

Det er Kommisjonen som har ansvaret for dette programmet, og det er opptak to ganger i året. Om lag 350 kandidater tas opp hver gang. Aldersgrensen er satt til 30 år, og det stilles krav til at kandidatene behersker fransk. Tidligere yrkeserfaring er viktig, siden Kommisjonen har for vane å velge de kandidatene som kan bidra med nyttig kunnskap eller erfaring.

Når man har gjennomgått de ulike trinnene i opplæringsprogrammet, som hver varer fra tre til fem måneder, er man imidlertid ikke garantert en fast stilling i en EF-institusjon.

College of Europe

College of Europe er lokalisert i Brügge og tilbyr en ettårig utdanning. Utdanningen er nyttig som en forberedelse til en yrkeskarriere i EFs institusjoner, og er et tilbud til personer som har avlagt eksamen ved universitet eller høyskole. Mye av undervisningen foregår på fransk, så det forutsettes at man behersker dette språket godt.

4.3.2 Det britiske støtteapparatet

Britiske borgere var underrepresentert i EF-byråkratiet på midten av 80-tallet, og for å rette på denne situasjonen bygget britiske myndigheter ut et støtteapparat for å bistå britiske kandidater overfor EF-byråkratiet. The European Staffing Unit, som er direkte underlagt the Cabinet Office, ble opprettet, og man etablerte et nytt program innen tjenestemannsopplæringen, The European Fast-Stream Scheme.

The European Staffing Unit

The European Staffing Unit innhenter og videreformidler informasjon om ledige stillinger i EF-institusjonene gjennom

sitt *Vacancy Information Service*. Man kan sette seg på en liste og fortløpende motta informasjon om ledige stillinger, søknadsfrister og -prosedyrer. Utover dette organiserer the European Staffing Unit seminarer i forkant av de skriftlige opptaksprøvene, og sender ut statusrapporter (briefings) over ulike emner.

Både ved opptak til EF-systemet via EFs opptaksprøver og via stagiaireprogrammet vil lobbyvirksomhet spille en viktig rolle. The European Staffing Unit bidrar med råd og kontaktpersoner som kan være nyttige for kandidatene i denne prosessen.

The European Fast-Stream Scheme

Alle saksbehandlere innen britisk forvaltningstjeneste (The British Civil Service) må gjennom et opplæringsprogram. Opplæringsprogrammet har nå blitt utvidet med en skreddersydd pakke for de som tar sikte på en karriere innen EF-byråkratiet (kategori A stillinger). Programmet, kalt The European Fast-Stream, er det eneste av sitt slag i Storbritannia og har som mål å hjelpe britiske til å kandidater bestå EFs opptaksprøver.

Bare personer med avlagt eksamen fra høyskole eller universitet, eller studenter i sitt siste semester, med laud eller forventet laud, har anledning til å søke opptak til The European Fast-Stream. Hvert år tas det opp 30 kandidater. Kandidatene får deretter administrative, juridiske eller økonomiske arbeidsoppgaver innen et departement, og blir fulgt opp med forelesningsserier som er relevante for opptaksprøvene.

Dersom kandidaten ikke lykkes med opptaksprøvene eller ombestemmer seg, vil han/hun få tilbud om ansettelse i den britiske forvaltningstjenesten. Dersom man består opptaksprøvene og får ansettelse i en EF-institusjon, vil man allikevel beholde retten til å vende tilbake til den britiske forvaltningstjenesten innen en fem års periode.

The Civil Service College

The Civil Service College i Storbritannia tilsvarer den norske forvaltningshøyskolen. Skolen tilbyr kurs om EFs rettssystem, politikk og beslutningsstruktur. Dessuten tilbys det en pakke hvor språkundervisning i fransk eller tysk inngår sammen med undervisning om landets statsforvaltning. Et av kurstilbudene – *EC Study Visits* – gir deltakerne anledning til å møte tyske, franske og nederlandske tjenestemenn under studieopphold i Brüssel, Luxembourg og Strasbourg. Formålet er at tjenestemennene skal knytte kontakter og utveksle informasjon om sine respektive land. Dessuten arrangeres det studieopphold i Frankrike, Tyskland og Nederland av en til tolv dagers varighet.

For øvrig kan nevnes at Storbritannia gir økonomisk støtte til studenter som ønsker å videreutdanne seg ved The College of Europe (se ovenfor). I 1991 var 20 britiske studenter tildelt økonomisk støtte til dette formålet.

4.3.3 Danske erfaringer

Underrepresentasjon i EF-byråkratiet har også være et problem for danskene. Ifølge Finansministeriet (intervju 14.1.92) har dette flere årsaker: Utenlandske arbeidsopphold har ikke vært meritterende i statsforvaltningen generelt (unntaket er Utenriksdepartementet). I tillegg har mangel på jobbtillbud til ektefeller spilt en rolle, samt den psykologiske barrieren – dansker trives dog best hjemme.

For å øke den danske rekrutteringen til internasjonale organisasjoner (herunder EF), ble det i 1987 etablert en 5-årig forsøksordning. Ordningen gikk ut på at Finansministeriet bar omkostningene ved utstasjoneringen. Tjenestemannen kunne søke om tjenestefrihet med lønn, og om tilskudd fra EF for å dekke oppholdsutgifter. Tanken var at ordningen ikke bare skulle virke motiverende på danske tjenestemenn, men at den også ville motivere EF til å ta imot flere dansker siden danske byråkrater relativt sett ville bli billigere ar-

beidskraft. EF hadde på denne måten kun utlegg knyttet til bostøtte og ikke til lønn. Ifølge Finansministeriet har dette tiltaket gitt ønskede resultater.

Fra 1992 opphørte overføringsordningene fra Finansministeriet. Nå skal ministeriene som de utstasjonerte tjenestemennene tilhører selv bære omkostningene. Slutt-resultatet for den enkelte ansatte og for EF blir imidlertid det samme, men tiden får vise hvordan de enkelte ministeriene prioriterer denne utgiftsposten i forhold til sine øvrige aktiviteter.

I 1987 ble også bestemmelsene om tjenestefrihet uten lønn ved arbeid i blant annet internasjonale organisasjoner endret. Før endringen hadde alle statsansatte (tjenestemenn og overenskomstansatte) rett til tjenestefrihet uten lønn i fem år ved blant annet arbeid i internasjonale organisasjoner Danmark samarbeider med, herunder EF. Denne retten til tjenestefrihet uten lønn ble så utvidet til å gjelde på *ubestemt tid*. Det opparbeides ikke lønnsansienitet og pensjonspoeng under tjenestefriheten. Ved tjenestefri kan det imidlertid inngås avtaler om pensjonsdekning. Den statsansatte som benytter seg av denne retten har krav på å få en annen passende stilling ved retur.

Danskene har også vært opptatt av at tjeneste ved en EF-institusjon ofte ikke har vært meritterende i Dansk sentral-administrasjon. Dette problemet mener de kan la seg løse ved innføring av et nytt lønssystem. Dette lønssystemet skal gi større fleksibilitet og slik gjøre det mulig å belønne EF-erfaring i de stillinger hvor det er relevant.

I Danmark er det ikke etablert et spesielt opplæringstilbud til statsansatte som ønsker en midlertidig eller permanent stilling ved en EF-institusjon. Utenriksministeriet har en språkskole som driver med intensiv undervisning i fransk og engelsk – et tilbud som alle ministeriene og statsetater benytter seg av mot betaling. Språkskolen driver målrettet undervisning og berører juridiske, økonomiske og politiske forhold i tillegg til det rent språklige med stor vekt på formidling av kulturforskjeller. I tillegg organiserer enkelte ministerier

interne kurs for sine ansatte (blant annet Landbruks- og Utenriksministeriet), og de fleste ministeriene er representert med egen attaché i EF – en stilling som gir verdifull *on-the-job-training*.

Når det gjelder generell opplæring om EF i statsforvaltningen, er holdningen at EF angår alle borgere. EF-spørsmål har således begynt å bli mer og mer integrert i utdanningssystemet på bred basis (videregående skoler, høyskoler og universiteter). Statsadministrasjonen organiserer derfor ikke generell opplæring om EF. Imidlertid finnes det opplæringstilbud innenfor bestemte emner ved Forvaltningshøyskolen, nordiske temakurs om EF, og en rekke kurs i ulike organisasjoners regi.

4.4 Nye krav til kompetanse?

I det følgende skal vi se på forvaltningens generelle kompetansebehov, uavhengig av arbeidsoppgaver, og på kompetansen som knytter seg til bestemte oppgaver. Hvordan man vil kunne disponere ressursene i forvaltningen framover vil blant annet avhenge av om man bygger opp en bred kompetansebase eller ikke.

Det generelle kompetansebehovet

Det er ikke bare saksbehandlersjiktet som har behov for generell kompetanse om EØS/EF, men også støtteapparatet rundt saksbehandlerne. Følgende elementer bør inngå i en generell kompetansepakke:

- Faktisk kunnskap om EØS/EF. Hva er EØS/EF og hvordan er EØS/EF organisert? Man bør ha en viss forståelse av EØS'/EFs spilleregler (den formelle og uformelle beslutningsstrukturen).
- Språkkunnskaper
- Kunnskaper om informasjonssøking. Hvem svarer på hva? Hvilke informasjonsbaser finnes i Norge og EF, hvor kan man henvende seg og hvordan kan informasjonsbasene

brukes? Man bør ha tilstrekkelige kunnskaper til å kunne orientere seg/informere seg om EØS- og EF-relaterte spørsmål.

- Informasjonsformidling. Med mer komplekse saksforhold, flere posisjoner å sette seg inn i, og ofte knappe tidsfrister, vil forvaltningens evne til å informere (briefe) de rette aktører bli viktig.
- Kunnskaper om lobbyvirksomhet. Embetsmenn bør ha en viss bevissthet om lobbyvirksomhet. Hva er lobbyvirksomhetens mest framtreddende karakteristika, og hvilken rolle (dobbelrolle) kan embetsmenn spille?
- Kunnskaper om individets rettigheter (herunder klagemuligheter) som følge av EØS/EF.

Det differensierte kompetansebehovet

Enkelte aktører innen forvaltningen vil komme i mer direkte berøring med EØS/EF enn andre. Disse aktørene har ofte flere og mer differensierte kompetansebehov. Som det gikk fram i 4.3 vil byråkratene som tar sikte på en permanent eller midlertidig utstasjonering ved en EØS/EF-institusjon ha behov for meget gode språkkunnskaper, gode kunnskaper om EF og problemstillinger som opptar EF.

Når det gjelder kompetansebehovet til de internasjonale hjemmesittere vil vi framheve følgende punkter:

- Kunnskaper om hvordan EØS/EF berører saksområdet byråkraten har ansvaret for. EØS/EF-lovgivningen på området. Planer om nye tiltak/endringer som vil berøre saksområdet.
- Kunnskap om saksfeltets behandling i EF. Ikke alle typer saker behandles likt i EFs beslutningsstruktur. Hvor langt i prosessen har et forslag kommet? Hvor skal forslaget behandles i neste ledd? Når må norsk forvaltning "reagere"?
- Forhandlingsteknikk og kulturforståelse. Disse kunnskapsbehovene kan variere avhengig av hvilket saksområde byråkraten arbeider med, og på hvilket nivå forhandlingene foregår.
- Praktiske kunnskaper i tilknytning til lobbyvirksomhet: hvor, når og overfor hvem?

Vil det utvikles euro-nasjonale byråkrater?

I 4.1 viste vi til at innen enkelte saksområder blir forvaltningens saksbehandling detaljregulert. Det kan være grunn til å spørre om det for enkelte yrkesgrupper, som offentlige innkjøpere, sikkerhetsinspektører og tollinspektører er snakk om en *europesk*-administrativ forvaltningskompetanse – som er overførbar over landegrensene. Vil arbeidsoppgavene til enkelte kategorier offentlig ansatte bli så *europesert* at de kunnskapsmessig kan forflytte seg mellom de ulike nasjonalstaters forvaltning?

4.5 Bemanningsbehovet i sentralforvaltningen som følge av EØS/EF

Det ligger utenfor rammen av dette forprosjektet å gi en fullgod beskrivelse av det framtidige bemanningsbehovet i sentraladministrasjonen som direkte følge av EØS/EF. For å kunne gi et relativt korrekt anslag må vi for det første ha en oversikt over omfanget av sentralforvaltningens nye og endrete oppgaver. Vi har argumentert for at EF vil berøre stadig flere saksområder, men det betinger ikke at oppgavemengden totalt sett blir endret. Det er for enkelt å gå ut fra mengden av ny EF-lovgivning som berører de ulike etatene for å kunne si noe om eventuell endret arbeidsmengde. Enkelte reguleringer kan legge beslag på relativt få ressurser ved lovutformingsfasen eller ved implementering, men medføre mye merarbeid når det gjelder håndheving. Vil endringene medføre økt belastning eller en avlastning for norsk forvaltning – eller vil oppgavemengden forbli mer eller mindre uendret?

For det andre finnes det en rekke uavklarte spørsmål når det gjelder organiseringen av forvaltningen. Disse vil være av betydning for bemanningsbehovet i sentraladministrasjonen. Organiseringen av forvaltningens internkoordinering av EØS/EF-spørsmål samt grad av sentralisering/desentralisering vil innvirke på sentralforvaltningens bemanningsbehov. Hvil-

ke oppgaver vil flyttes ut av sentralforvaltningen til overnasjonale organ, og i hvor stor grad vil sentralforvaltningen få anledning til å delegerer oppgaver til andre instanser (fylker, kommuner, og forretningsdrift)? Sistnevnte vil avhenge både av det handlingsromm EØS/EF tillater, og av *politiske* beslutninger vedrørende offentlig sektors organisering.

Utenriksdepartementet har imidlertid anslått at med en EØS-avtale vil det være behov for ca 200 nye stillinger til departementene (Statskonsult 1991). Imidlertid påpeker Statskonsult at på lang sikt bør statens bemanningsbehov vurderes mer helhetlig, det vil si at økningen i antall stillinger i sentraladministrasjonen ikke skal endre omfanget av bemanningen i staten totalt sett.

Danske erfaringer tyder også på at en nærmere tilknytning til EF medfører et økt ressursbehov, både på kort og lang sikt. Anslag over det endrede ressursbehovet, omgjort til hele stillinger i dansk sentralforvaltning som en direkte følge av Danmarks tilpasning til EF, utgjorde allerede i 1973 385 årsverk (Christensen 1978 i Lien 1991). I dansk administrasjon er det opprettet EF-avdelinger hvorav mange fortsatt tilføres økte ressurser i takt med det stadig tettere samarbeidet i EF (intervju med Søren Christensen, Det danske administrasjons- og personaldepartement, *Stat og Styling* 1991:5).

Kamp om kompetansen?

I dette avsnittet skal vi drøfte om man vil få en kamp om kompetansen i sentralforvaltningen. Svaret beror på om *tilbudet* tilsvare *etterspørselen* på kort og på lang sikt.

Vi har nettopp sett at Utenriksdepartementet har estimert at det vil være behov for 200 nye stillinger i sentralforvaltningen som en direkte følge av EØS/EF. Hvilke andre faktorer er det som vil påvirke etterspørselen etter arbeidskraft med høyere utdanning?

For det *første* vil det ikke bare være sentralforvaltningen som vil ønske å styrke bemanningen i lys av EØS/EF. Privat

sektor i Norge (næringslivet og frivillige organisasjoner) vil, uansett tilknytningsform, etterspørre jurister, økonomer og administratorer for å styrke sine egne ressurser vis-a-vis EØS/EF. I tillegg kommer etterspørselen fra EØS-, eventuelt EF-byråkratiet, avhengig av tilknytningsform. Ifølge *A-Magasinet* (nr 39 1991) vil EF-medlemskap medføre at minst 600 stillinger innen EF-systemet skal besettes av nordmenn⁴⁵. Fortrinnsvis nordmenn med økonomisk, administrativ eller juridisk bakgrunn. Såvidt FAFO bekjent er det ikke gjort tilsvarende overslag for EØS-byråkratiet, men det vil utvilsomt være av mindre omfang. Dilemmaet for sentralforvaltningen er at det på den ene siden er i forvaltningens egeninteresse at stillingene i Brüssel besettes (jf. 4.2), samtidig som dette kan innebære en tapping av ressursene i statsforvaltningen, hvor behovet vil være økende. Videre vil deler av offentlig sektor i EØS/EF bli mer tilgjengelig – men dette neppe utgjøre en konkurransefaktor for tiden (jf. kapittel 5), og endelig kan privat sektor i EØS/EF ønske å rekruttere norsk økonomisk, juridisk eller administrativ kompetanse.

For det *andre* kan sentralforvaltningens bemanningsprofil endres uavhengig av EF-tilnærming. Det er varslet en omorganisering av forvaltningen hvor man legger vekt på blant annet desentralisering (Arbeids- og Administrasjonsdepartementet 1992). Danske erfaringer med desentralisering innen offentlig sektor tyder på at behovet for personer med høyere utdanning i sentraladministrasjonen øker, ettersom de rutinepregede oppgavene desentraliseres til fylkene eller kommunene (Hoffmann 1992).

For det *tredje* vil byråkratiet ha en viss egeninteresse av at byråkratiet utvides. Det kan ofte være vanskelig å skille mellom reelle behov knyttet til EØS/EF og euroopportun-

⁴⁵ Rundt 400 vil få jobb i EF-Kommisjonen, rundt 130 i forbindelse med Ministerrådet og COREPER. Det er behov for omtrent 200 personer til gruppesekretariatene i EF-Parlamentet, omtrent 35 personer til Den økonomiske og sosiale komite og omtrent 35 personer til EF-domstolen.

isme. Det går ikke fram av Statskonsults rapport på hvilket grunnlag Utenriksdepartementet har gjort sine overslag.

Hvorvidt tilnærmingen til EØS/EF faktisk vil føre til en konkurranse om kompetansen, vil også bero på *tilbudssidefaktorer*, det vil si tilgangen på kvalifiserte kandidater og kandidatenes preferanser. Ifølge human-capital teorier (Becker 1964 i Larsen og Røed 1990) er det tre tilbudssidefaktorer som forklarer enkeltindividets beslutning: (1) innteksrelaterte faktorer (relative inntekter og levekostnader; skatteregler, trygdeordninger og tilbud av offentlige tjenester), (2) arbeidsmarkedsrelaterte faktorer (knapphet/overskudd på arbeidsmarkedet, jobbsikkerhet), og (3) avstandsrelaterte faktorer (kostnader ved å flytte; geografisk, kulturell og språklig avstand).

Vi har innenfor rammene av dette forprosjektet ikke hatt mulighet til å kartlegge tilbudssidefaktorer. Ved å sammenstille tilgjengelig materiale trekker vi noen foreløpige konklusjoner.

På *kort sikt*, det vil si fram til århundreskiftet, kan vi forvente at etterspørselen etter jurister, økonomer og administratorer vil øke som en direkte følge av EØS/EF. Ifølge framskrivinger av arbeidsstyrken⁴⁶ foretatt av Statistisk Sentralbyrå (SSB), vil det i perioden fra år 1990 til 2000 bli en nettovekst av økonomer, administratorer og jurister på 32 000 personer i arbeidsstyrken (Statistisk Sentralbyrå 1991). Veksten vil være minst blant sistnevnte gruppe. Siden vi ikke kjenner til omfanget av etterspørselen, kan vi ikke trekke

46 Framskrivningen er beheftet med en rekke usikkerhetsmomenter. Utviklingen i utdanningsnivået bygger på det utdanningsmønsteret som ble observert for 1987. Byrået har forutsatt at yrkesprosentene for ulike grupper av befolkningen fordelt etter alder, kjønn og utdanning vil holde seg konstant på nivået som ble observert i arbeidskraftundersøkelsene for 1989. Framskrivningene viser dermed bare hvordan den demografiske utvikling beskrevet ved de demografiske forhold som ble observert på slutten av åttitallet får konsekvenser for tilgangen på arbeidskraft.

klare konklusjoner angående hvor godt tilveksten til disse yrkeskategoriene stemmer overens med etterspørselen.

Dersom vi antar at på lang sikt (det vil si etter århundreskiftet) er enten EØS vel etablert eller Norge medlem av EF, og at ulike interesser har etablert sine nettverk og lobbyister innen EF, vil vi kunne forvente at etterspørselen etter "byråkrat kandidater" stabiliserer seg eller avtar. I løpet av det første tiåret etter århundreskiftet vil netttilveksten til omtalte yrkeskategorier fortsette å øke. Fra år 2000 til 2010 vil antall økonomer og administratorer i arbeidsstyrken øke med 24 000, og antall jurister vil øke med 4000 (op cit.).

Som nevnt i fotnote 3 bygger SSBs framskrivinger på antakelser om utviklingstrekk som gjorde seg gjeldende på 80-tallet. En rekke forhold kan endre det faktiske bildet, for eksempel ved at aktører velger andre utdannelser enn det som ligger i framskrivningsmodellen.

Selv om etterspørselen kan bli stor på kort sikt, er det usikkert om norske byråkrat kandidater vil la seg lokke til utlandet. Relative inntekts- og arbeidsmarkedsforhold skulle tilsi at norsk integrasjon i det europeiske arbeidsmarkedet vil føre til økt utflytting av høyere utdannede (Larsen og Røed 1990). Larsens (1990) kartlegging av norske ingeniørers tilbøyelighet til å utvandre i et fritt europeisk arbeidsmarked, viser at til nå har norske ingeniører i liten grad utvandret til Danmark, som i kartleggingsperioden har hatt EFs høyeste ingeniørlønninger. Norske ingeniører synes å være sterkt knyttet til sitt hjemland, konstateres det.

En annen faktor som kan virke inn på dette bildet er antall utenlandsstudenter. Siden utenlandsstudenter tar kostnadene ved å etablere seg i utlandet under studieoppholdet, vurderes denne gruppens emigrasjonspotensiale som noe høyere sammenlignet med resten av befolkningen. I dag har Norge rundt 8000 utenlandsstudenter, hvilket utgjør omtrent åtte prosent av det totale studenttallet (EFs gjennomsnitt ligger på en prosent) (Larsen og Røed 1990). Med økt inter-

nasjonal satsing innen høyskole- og universitetsmiljøene er det trolig at denne prosentandelen vil øke ytterligere.

Ved etterspørsel fra utlandet kan det også synes som om de inntektsrelaterte faktorer er av sekundær betydning i forhold til de avstandsrelaterte faktorer, noe som også undersøkelsen til Larsen (1990) tyder på. Dersom andelen av utenlandsstudenter øker, kan imidlertid avstandsrelaterte faktorer få mindre betydning enn de tilsynelatende har hatt til nå.

Ved nasjonal etterspørsel vil de avstandsrelaterte faktorene trolig få sekundær betydning i forhold til inntektsrelaterte faktorer. Økt etterspørsel etter jurister, økonomer og administratorer nasjonalt vil trolig på kort sikt føre til lønnspress innen denne gruppen.

Nye utfordringer for statens personalpolitikk

Selv om det ligger utenfor mandatet til dette forprosjektet, reiste vi en rekke spørsmål som viser mangfoldet av utfordringer statsforvaltningen står overfor ved utforming av den framtidige personalpolitikk i lys av tilpasningen til EF.

Knapphet på byråkrat kandidater kan på kort sikt føre til lønnspress. Det er en vanskelig balansegang mellom det å være konkurransedyktig lønnsmessig for slik å sikre at strategisk viktige stillinger besettes, og likhetsidealene som er en viktig verdi i den norske velferdsstat. Vi kjenner dette igjen fra dagens debatt om lederlønninger i staten.

Bør statsforvaltningen vurdere å imøtekomme konkurransen om kompetansen ved å utvide sitt rekrutteringsmarked, for eksempel ved å ansette flere utenlandske statsborgere? Ved å rekruttere utenlandske borgere som har erfaring fra EF-systemet, eller som har erfaring med EF-relatert arbeid fra hans/hennes nasjonale statsadministrasjon, kan verdifull kompetanse og nyttige nettverk kjøpes direkte inn i norsk sentralforvaltning.

Et nærmere samarbeid med EØS/EF reiser også spørsmålet om hvordan statsforvaltningen kan tilvirke økt mobilitet

mellom det nasjonale byråkratiet og de *internasjonale byråkratier* man ønsker en viss utveksling med. Kan jobbsikkerhet og jobbgarantier bli et viktig incentiv for å være mobil, og utvikles til å bli et konkurransefortrinn statsforvaltningen kan dra nytte av?

Bør sentralforvaltningen stille nye krav ved rekruttering til statsadministrasjonen, og hvordan skal man eventuelt sikre seg kvalifiserte rekrutter med bredere språkkunnskaper og en mer internasjonal orientering? Bør sentralforvaltningen ta i bruk virkemidler fra privat sektor og *sponse* rekrutter under utdanningen, og/eller bør man vurdere å bygge opp en forvaltningstjeneste (som det britiske) – hvor man er ansatt i tjenesten og ikke av et enkelt departement, og hvor man legger vekt på bred kompetanse, rotasjon og jobbsikkerhet?

5 Fri bevegelse av arbeidskraft

Fri bevegelse av arbeidskraft er en av EFs fire friheter, og står sentralt i etableringen av det indre marked. Målet er ikke bare å øke mobiliteten blant arbeidstakerne for å redusere strukturell arbeidsledighet, men også å skape rammebetingelser som vil gjøre det lettere å overføre kompetanse og ideer over landegrensene.

Til tross for at fri bevegelse for arbeidstakere var etablert allerede i 1968, er det fortsatt svært liten arbeidskraftsmobilitet over landegrensene innen EF. Omlag 2 prosent av EFs befolkning bor i et annet EF-land enn sitt hjemland (Arbeidsgruppen for arbeidsmarkedsspørsmål 1990).

EF har identifisert en rekke barrierer som hindrer fri bevegelse av arbeidskraft: favorisering av nasjonale borgere ved ansettelser, manglende anerkjennelse av utenlandske eksamener og yrkeskvalifikasjoner, og manglende koordinering mellom de ulike trygdesystemene som igjen hindrer at ledig arbeidskraft forflytter seg over landegrensene for å søke arbeid.

EF har søkt å gradvis fjerne disse hindringene. Siden 1970 har EF ikke tillatt diskriminering på grunn av nasjonalitet ved ansettelse, med unntak for visse stillinger innen offentlig sektor (se 5.2). For å fremme mobiliteten ytterligere har EF arbeidet med gjensidig anerkjennelse av eksamensbevis og yrkeskvalifikasjoner (se 5.3), og med å koordinere sosiale sikringsordninger (se 5.4).

5.1 Fri bevegelse av arbeidstakere

Arbeidstakernes rett til fri bevegelse⁴⁷ er først og fremst regulert gjennom *Rfo 1612/68*⁴⁸.

Første del avsnitt I fastsetter bestemmelser om likebehandling når det gjelder adgang til arbeidsmarkedet, det vil si vilkårene for arbeidssøkeren. Arbeidssøkeren har rett til samme bistand fra arbeidsformidlingen som den som ytes til landets egne borgere (artikkel 5). Forordningen inneholder også et prinsipielt forbud mot diskriminerende krav til blant annet helsetilstand og fagkunnskaper som er begrunnet ut fra nasjonalitet (artikkel 6).

Det er tillatt å bruke språk som kriterium ved ansettelse dersom det er et klart behov for disse kunnskapene, for eksempel i stillinger med nær kontakt med publikum.

I første del, avsnitt II og III, finner man bestemmelsene om arbeids- og levekår for EF-borgere som har arbeid i et annet EF-land. Hovedprinsippet er at en statsborger i en medlemsstat ikke skal behandles annerledes i andre medlemsland enn medlemslandets egne borgere. Dette gjelder innenfor områder som lønns- og arbeidsvilkår, oppsigelser, permitteringer, gjeninnsettelse og arbeidsløshet. Videre skal likhet etterstrebtes med hensyn til sosiale og skattemessige forhold samt mulighetene til utdanning. Det skal også være like muligheter til medlemskap i fagforeninger og lignende.

Fri bevegelse innebærer fri adgang til å søke og få arbeid i et annet EF-land, samt tillatelse til å oppholde seg i landet i inntil tre måneder mens man søker arbeid, eller for den

47 Prinsippene om arbeidstakernes rett til fri bevegelse er forankret i Romatraktatens artikler 48-58. Artikkel 48 har som mål å avskaffe diskriminering ved ansettelse og ved fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår. Artikkel 48 gjelder kun for EF-borgere og kan kun anvendes ved diskriminering på grunn av nasjonalitet.

48 Forordninger er umiddelbart bindende både for myndigheter og borgere i de enkelte medlemsland. Ordlyden i forordninger kan ikke endres nasjonalt. Jf. for øvrig kapittel 2.

perioden man er i arbeid. I tillegg har Kommisjonen vedtatt et direktiv (Rdir 68/360) om avskaffelse av restriksjoner på reise- og oppholdstillatelser innen EF for arbeidstakere og deres familie.

5.2 Offentlig sektor og fri bevegelse av arbeidskraft

Romatraktatens artikkel 48 punkt 4 bestemmer imidlertid retten til å få arbeid i et annet land på like fot med dets borgere ikke gjelder for *ansettelser i den offentlige administrasjon*. Ifølge EF er det visse funksjoner i et samfunn som bør kunne reserveres for personer som under enhver omstendighet er underlagt statens jurisdiksjon og som man kan vente en særlig lojalitet av. Stillinger hvor man utøver myndighet på det offentliges vegne og hvor man skal ivareta statens allmenne interesser faller inn under unntaket i artikkel 48 punkt 4.

Stillinger i den offentlige administrasjon er ikke et entydig begrep, og det har vært reist tvil om hvor vidt begrepet kan tolkes. På midten av åttitallet la EF-Kommisjonen fram et direktivforslag med det formål å tydeliggjøre hvilke stillinger man anså som unntatt fra artikkel 48 og hvilke som ikke ville være unntatt. Direktivforslaget ble imidlertid aldri forelagt Ministerrådet på grunn av solid motstand fra medlemslandene. Medlemslandene ønsket ingen innblanding i sin offentlige administrasjon, som regnes som en av grunnpilarene i den nasjonale selvråderett. Etter dette mislykkete forsøket var det EF-Domstolen som gjennom rettspraksis ble den førende når det gjelder avgrensning og tolkning av punkt 4 i artikkel 48.

Domstolen har lagt vekt på om stillingen forutsetter at innehaveren føler en særlig lojalitet med staten. I 1988 utga

Kommisjonen en veiledning⁴⁹ hvor et skille ble trukket mellom de sektorer hvor man kan diskriminere på grunn av nasjonalitet og de sektorer hvor man ikke kan diskriminere (nasjonalt *suverene* og *ikke-suverene* områder innen offentlig administrasjon).

Unntatte sektorer

Ifølge denne veiledningen kan stillinger forbeholdes nasjonale borgere i følgende sektorer:

- De væpnede styrker
- Politiet
- Rettsvesenet
- Skatteadministrasjonen
- Utenrikstjenesten
- Departementene (State Ministries)
- Fylkes- og kommunaladministrasjonen
- Norges Bank (Central Banks)

EF-Kommisjonen har ennå ikke gått ut med et offisielt syn på hvorvidt unntaket skal tolkes innen *sentraladministrasjonen*. Enkelte land har tolket unntaksbestemmelsen til å gjelde hele sentraladministrasjonen (inkludert rengjørings-, vedlikeholds-, kantine- og kontorpersonell) – mens andre har tolket det til å gjelde bare høyere stillinger. Blir Kommisjonen bedt om å uttale seg overfor Domstolen i en sak som gjelder sentraladministrasjonen, vil Kommisjonens holdning være at underordnet stillinger (lower-grades) ikke bør være unntatt⁵⁰. Spørsmålet vurderes som så kontroversielt at Kommisjonen ikke har planer om å komme med egne initiativer.

Dersom en stilling besettes av en borger fra et annet EF-land, selv om stillingen er omfattet av unntaksbestemmelsen i artikkel 48 punkt 4, skal vedkommende likestilles med nasjonale borgere med hensyn til lønn, arbeidsvilkår og

49 Meddelelse 88/C72/02

50 Intervju med Annette Bosscher, DG V, 17.1.92.

lignende. (jf. Romatraktatens artikkel 48 punkt 2 og Rfo 1612/68 punkt 7).

Ikke unntatte sektorer

Kommisjonen har eksplisitt uttalt at innen følgende fire hovedsektorer kan ikke stillinger forbeholdes nasjonale borgere:

- Helsevesenets operative avdelinger
- Undervisning innenfor offentlige institusjoner
- Forskning til sivilt formål innenfor offentlige institusjoner
- Etater med oppgave å administrere forretningsvirksomhet.⁵¹

Kan vi forvente en innskjerping på dette området?

Som nevnt kommer ikke Kommisjonen til å fremme forslag om å endre retningslinjene slik de er trukket opp i Meddelelsen fra 1988. Det er heller ikke gjort endringer i Artikkel 48 under toppmøtet i Maastricht, og man forutser derfor ingen framtidige endringer på det nåværende tidspunkt.

Kommisjonen har mottatt en rekke klager fra musikere. I en rekke land får ikke musikere ved de nasjonale filharmoniske orkestere ansettelse på like vilkår som nasjonale borgere. Utenlandske borgere tilbys engasjement – men ikke faste stillinger. Det kan tenkes at også denne gruppen vil bli tatt med i listen over ikke unntatte sektorer.

Det vi imidlertid vet, er at Kommisjonen er i ferd med å innskjerpe *praksisen*. Siden 1988 har Kommisjonen gjort en systematisk innsats for å liberalisere adgangsbetingelsene innen de deler av offentlig sektor som ikke omfattes av unntaket. Kommisjonen har innledet en lang rekke traktatbruddsprosedyrer, og det er kun Nederland og Irland som til nå oppfyller EF-kravene og som har sluppet unna. Senest i

⁵¹ For eksempel offentlig transport, elektrisitets- og vannforsyning, flyselskaper eller sjøfartsselskaper, postvesenet og telekommunikasjon, radio og fjernsyn

mars/april 1991 ble formelle advarsler sendt til de øvrige landene.

EFs bestemmelser har skapt problemer for Danmark. I dansk grunnlov står det at statstjenestemenn må være danske statsborgere. Tjenestemannsloven har nå blitt endret for å imøtekomme kravene fra EF: Personer som ansettes i staten, folkeskolen eller folkekirken, ansettes på *tilsvarende vilkår* som tjenestemenn. Denne endringen er nå godtatt av Kom-misjonen.

Behov for tilpasning i Norge?

Ifølge Fred-Olav Sørensen⁵² innlegg på UDs presseseminar 28.10.91, vil EFs bestemmelser og retningslinjer ikke føre til endringer i norsk praksis. Det er få restriksjoner når det gjelder utlendingers adgang til å ta arbeid i offentlig tjeneste. I departementene arbeider det allerede enkelte utlendinger, men grensen går ved embetsstillinger. Norge kan faktisk føre en strengere praksis enn det som gjøres i dag.

5.3 Gjensidig anerkjennelse av eksamensbevis og yrkeskvalifikasjoner

Før Enhetsakten ble en rekke direktiver vedtatt for å sikre anerkjennelse av eksamensbevis og yrkeskvalifikasjoner.⁵³ Direktivene var stort sett spesifikke, hvilket vil si de omfattet bestemte yrkesgrupper. Veien fra initiativ til vedtak kunne imidlertid ofte være lang (for direktivet som regulerer kvalifikasjonene til arkitektene tok det sytten år fra forslaget først ble presentert til det var vedtatt). Med vedtaket om å opprette det indre markedet i 1987, ble det nødvendig for EF å finne

⁵² Ekspedisjonssjef i Plan- og administrasjonsavdelingen i Kommunaldepartementet og norsk forhandlingsleder i Gruppe III for fri personbevegelse i EØS-forhandlingene.

⁵³ Direktivene vedrørende gjensidig anerkjennelse av eksamensbevis er hjemlet i artikkel 57.

nye og raskere måter å regulere disse spørsmålene på. Løsningen var introduksjonen av *det generelle systemet*. Som navnet tilsier er dette systemet ikke rettet mot enkelte yrkeskategorier, men mot brede grupper. Det første generelle direktivet ble vedtatt 21.12.88 og har vært operativt siden 1991, mens det andre generelle direktivet er tenkt vedtatt innen 1993.

5.3.1 Spesifikke eller sektorielle direktiv

Innholdet i disse direktivene varierer avhengig av yrkesgruppen som reguleres. De kan deles inn i to hovedgrupper.

Den første hovedgruppen retter seg mot faglærte grupper innen håndverk, industri og handel. Direktivene tar sikte på å lage et felles regelverk for anerkjennelse av praksis og yrkeserfaring innen de ulike yrkeskategoriene i EF. Direktivene omhandler omtrent 60 forskjellige yrkesgrupper, alt fra næringsmiddelarbeidere til frisører.

Den andre hovedgruppen retter seg mot yrkesgrupper/profesjoner hvor man ønsker å regulere utdanningskravene og gjensidig anerkjennelse av eksamener. Det er stort sett innen helsesektoren denne type direktiver har vært benyttet (leger, sykepleiere, tannleger, veterinærer, jordmødre, og farmasøyter). I tillegg regulerer denne type direktiver enkelte advokatoppgaver, arkitekter, samt enkelte yrkesgrupper innen transport. For hver yrkesgruppe/profesjon er det stort sett vedtatt to direktiver. Det ene direktivet tar sikte på å koordinere og harmonisere utdannelsen, det vil si det stiller opp minimumskrav til selve utdannelsen, mens det andre direktivet regulerer at utdannelsen (dersom den oppfyller kravene i førstnevnte direktiv) automatisk anerkjennes i alle medlemslandene.

Minimumskravene er obligatoriske, men er samtidig veldig generelle og fleksible. For leger, stilles det for eksempel krav om minst seks års utdanning. Det er lærestedene som utarbeider pensum og undervisningsopplegg. Disse

direktivene tillater at en medlemsstat kan stille høyere krav til utdanningen ved landets utdanningsinstitusjoner. Imidlertid kan en borger som oppfyller EFs minstekrav ikke diskrimineres i medlemslandet som selv har valgt å stille høyere krav til utdanningen.

Arbeidet med å definere minimumskrav til ulike yrkesutdannelser utføres av CEDEFOP i Berlin på kontrakt for EF-Kommisjonen.

Rådgivende utvalg

Det er nedsatt rådgivende utvalg i forbindelse med direktivene. Disse møtes en gang i året og drøfter opplysninger om utdanningssystemene i de respektive land. På denne måten videreutvikles EFs utdanningspolitikk.

Hvilken rolle EFTA-landene skal spille i utformingen av EFs utdanningspolitikk er fortsatt gjenstand for forhandlinger. Det er imidlertid klart at EFTA-landene ikke vil ha adgang til disse rådgivende utvalgene.

5.3.2 Det generelle systemet

Det første generelle direktivet

Det første generelle direktivet⁵⁴ dekker omtrent tjue forskjellige yrker med minst tre års utdanning etter videregående skole (lærere, ingeniører, optikere, fysioterapeuter, revisorer og lignende), som ikke allerede er dekket av et spesifikt direktiv (se 5.3.1). Systemet bygger på en individuell behandling. Det eksisterer med andre ord ikke en *a priori* liste over godkjente eksamener. Hvert medlemsland må undersøke eksamenspapirene og vurdere hvorvidt utdannelsen er tilstrekkelig i henhold til nasjonalstatens krav. Systemet bygger på gjensidig tillit mellom medlemslandene, på en antatt sammenlignbarhet og på et felles sett av regler. Dersom det er mer enn ett års forskjell i utdanningslengde, må utdanningen

54 Rdir 89/48 i EFT 24.1.89.

gens kvalitet vurderes. Mye er overlatt til nasjonalstatens skjønn ved disse vurderingene. Nasjonalstaten kan for eksempel forlange etterutdanning i form av supplerende kurs eller forlenget praksistid. EF setter imidlertid grenser for hvor omfattende tilleggskravene kan være.

Direktivet legger rammene for saksbehandlingen. Nasjonalstaten skal ikke bruke mer enn fire måneder før det tas en beslutning om en gitt utdanning skal anerkjennes. De kompetente myndigheter må redegjøre for sin beslutning, og klageadgang er påkrevet.

En koordineringsgruppe drøfter problemer i forbindelse med det første generelle direktivet. EFTA-landene får *multi-gens* observatørstatus i denne gruppen.

Det andre generelle systemet

I juli 1989 ble forslaget til det andre generelle direktivet lagt fram. Det har vært en del forsinkelser i forbindelse med behandlingen av dette forslaget, og det endelige utkastet, slik det nå foreligger, er et kompromiss for å få direktivet vedtatt innen 1993⁵⁵. De ulike nasjonalstatene kan beholde sine respektive utdanningssystemer, og forslaget beveger seg vekk fra harmoniseringstankegangen i de tidligere direktivene.

Det andre generelle systemet vil dekke opplæring, kurs og utdannelser som ikke omfattes av det første generelle direktivet: Opplæring av mindre enn tre års varighet og yrkesopplæring som ikke går utover tolvårig skolegang.

Siden direktivet som omhandler det andre generelle systemet ikke er vedtatt enda, vil dette være ett av områdene EFTA og EF må forhandle om etter at EØS-avtalen har trådt i kraft.

⁵⁵ 11.5.92 ble forslaget behandlet av Parlamentet for andre gang uten endringer.

5.4 Sosiale sikringsordninger

I dag er det først og fremst *Rfo 1408/71* som regulerer sosiale sikringsordninger⁵⁶ for arbeidstakere og deres familie-medlemmer som flytter innen EF.⁵⁷ *Rfo 1408/71* angir hvilke typer ytelser som omfattes av koordineringsreglene og hvordan koordineringen skal skje, mens *Rfo 574/72* trekker opp retningslinjene for den praktiske gjennomføringen.

Som nevnt vil fri bevegelse for arbeidstakere bety at de kan oppholde seg tre måneder i et annet EF-land for å søke arbeid, forutsatt at de i denne perioden kan forsørge seg (for eksempel med ledighetstrygd fra hjemlandet). Fra og med 1.7.92 får også studenter, pensjonister og andre ikke-yrkesaktive rett til å bevege seg fritt innenfor EF-området (Rdir 90/364, Rdir 90/365 og Rdir 90/366). Forutsetningen er at de er selvforsørget og ikke ligger vertslandet økonomisk til byrde. Det vil i praksis si at de skal være omfattet av en sykeforsikring som kan dekke alle medisinske og sosiale utgifter i vertslandet.

De sosiale sikringsordninger er uensartede i de tolv EF-landene, og EF-Kommisjonen har pekt på manglende koordinering mellom landene når det gjelder disse ordningene som en mulig hindring for arbeidskraftens mobilitet. Når det gjelder trygderettigheter har EF lagt seg på en *koordineringslinje* framfor en *harmoniseringslinje*. Det vil si at nasjonalstatene kan beholde sine stønadsnivåer og trygdeordninger, såfremt det ikke hindrer personer å flytte fordi de taper trygderettigheter eller utsettes for forskjellsbehandling. Opp-tjente kontantytelser skal utbetales uavhengig av hvilket EF-land vedkommende er bosatt i eller tar opphold i senere (St.prp.nr. 100 (1991-92):258).

⁵⁶ Begrepet omfatter arbeidsledighetstrygd, sykepenger, sosialstønad, stønad utbetalt i forbindelse med svangerskap og fødsel, uførepensjon og pensjon.

⁵⁷ Direktivene vedrørende sosial sikring er hjemlet i artikkel 51.

En utilstrekkelig samordning kan bety at arbeidstakere, særlig på mellom- og høyere nivå, taper rettigheter, og virke hemmende på deres yrkesmessige mobilitet. For arbeidstakere på mellom- og høyere nivå utgjør pensjonen ofte en forholdsvis stor andel av vedkommendes totale "sikringspakke".

5.5 Fri bevegelse av arbeidskraft og EØS-avtalen

Bestemmelsene om fri bevegelse av arbeidskraft (med unntak for deler av offentlig sektor), om gjensidig anerkjennelse av eksamenspapirer og yrkeskvalifikasjoner og om sosiale sikringsordninger, er alle omfattet av EØS-avtalen. EØS-avtalen vil i motsetning til et EF-medlemskap bevare grensekontrollen. En EØS-borger som tar seg arbeid eller etablerer egen virksomhet innen tremånedersperioden har rett til oppholdstillatelse i Norge. Oppholdstillatelsen skal gis for 5 år, med mindre det søkes om tillatelse for et kortere tidsrom.

Statens pensjonskasse inngår ikke i EØS-avtalen. For ansatte i den norske stat vil dette innebære at rettighetene de har opparbeidet i henhold til *Lov om folketrygd* omfattes av Rfo 1408/71, mens deres rettigheter i henhold til *Lov om statens pensjonskasse* ikke omfattes av EFs koordineringsregler ifølge Rfo 1408/71.

5.6 Økt mobilitet innen offentlig sektor?

I innledningen til dette kapitlet viste vi til at det er svært liten mobilitet innen EF. Målet med EF-bestemmelsene vi har referert til i dette kapitlet er først og fremst å øke mobiliteten. Bygger vi på mobilitetsmønsteret innen EF og Norden til nå, er det lite som tyder på at en nedbygging av formelle barrierer mellom det norske og det europeiske arbeidsmarkedet vil få merkbare konsekvenser for inn- og utvandrin-

gen til Norge. Mobilitetsmønsteret innen EF og Norden tyder på at arbeidskraften er knyttet til hjemlandet med sterke *sosiale og kulturelle bånd* (Larsen og Røed 1990).

Men det er langt fra opplagt hvordan mobilitetsmønsteret mellom Norge og andre land vil utvikle seg i årene framover, uansett tilknytningsform. Det er en rekke usikre faktorer som gjør seg gjeldende. Økende utdanningsnivå i Europa, økende internasjonalisering både av næringsliv og samfunnsliv og arbeidet med å fjerne gjenstående hindringer for mobilitet over landegrensene kan trekke i retning av *økende mobilitet* mellom de europeiske land i årene framover (op.cit).

Enkelte mener at bildet kan komme til å endre seg når også borgere fra Spania og Portugal omfattes av bestemmelsene om fri bevegelse av arbeidskraft (Berg 1991). Fram til 1.1.93 har disse to landene vært unntatt fra bestemmelsene, mens det fortsatt vil være restriksjoner på den frie bevegelse fra Spania og Portugal til Luxembourg fram til 1.1.96. Ifølge Larsen & Røed (1990) har portugisere, i europeisk sammenheng, en meget høy emigrasjonstilbøyelighet. I 1983 var om lag 40 prosent av alle portugisere bosatt i utlandet. Det tilsvarende tallet for Italia, som til nå har vært den store emigrantnasjonen innenfor EFs felles arbeidsmarked, var om lag 9 prosent.

EFs tiltak kan gi ulike virkninger. Med høyere lønnsnivå og bedre arbeidsvilkår, samt en bedre koordinering av de sosiale sikringsordningene, kan det tenkes at man får en bevegelse fra sør til nord (jf. trygdeturisme). På den andre siden kan det tenkes at bestemmelsene om fri bevegelse vil føre til at de ressurssterke søker seg til land som er mer attraktive for turister, det vil si en bevegelse fra nord til sør.

Teoretisk sett kan man forvente økt mobilitet innen *offentlig sektor* i kjølvannet av traktatbruddsprosedyrene Kommisjonen har innledet, men per januar 1992 var det ingen tegn til større bevegelse innen de ikke-unntatte sektorene. I følge Mrs. Bosscher i DG V vil Kommisjonens innskjerping først og fremst komme arbeidstakere som allerede er bosatt i et

annet EF-land enn sitt eget, til gode. Det vil først og fremst være snakk om arbeidstakere med engasjement eller korttidskontrakter, eller som er ektefeller og som tidligere ikke har fått arbeid.

ISKA, den internasjonale faglige for stats- og kommuneansatte, tror heller ikke at mobiliteten innen offentlig sektor vil øke dramatisk de nærmeste årene. De bygger sine konklusjoner på det faktum at store deler av offentlig sektor fortsatt vil være unntatt Rfo 1612/68, og at medlemslandene ikke er interessert i en utvidelse av de sektorene som er unntatt (ISKA, udatert paper). Både Kommisjonen og ISKA forventer imidlertid, at mobiliteten vil være størst innen utdannings- og helsesektoren når det gjelder offentlig sektor.

6 Den sosiale dimensjonen

I EF blir lønsmottakeres rettigheter kalt *den sosiale dimensjonen*. Den sosiale dimensjonen omfatter blant annet spørsmål knyttet til oppsigelsesvern, arbeidsmiljø, likestilling, medbestemmelse og utdanning.

Ifølge stats- og regjeringssjefene i EF (oktober 1972) er økonomisk ekspansjon ikke et mål i seg selv, men et middel til en forbedring av livskvalitet og levestandard. Innsats på det arbeidsmarkedsmessige og sosiale området er derfor like betydningsfullt som gjennomføringen av den økonomiske og monetære union.

Det var imidlertid først mot slutten av åttitallet at arbeidet med å skape en motvekt til de økonomiske aspektene av EFs indre marked begynte for alvor. I 1985 la EF-Kommisjonen fram Hvitboken⁵⁸ som inneholdt 279 forslag til tiltak for å gjennomføre det indre marked. For å få fortgang i integrasjonsprosessen ble Romatraktaten (EFs grunnlov) revidert i 1986 (jf. Enhetsakten). Euro-LO og EF-Kommisjonen har vært de tyngste pådriverne for å få satt sosiale, faglige, miljø- og velferdsmessige interesser på dagsordenen. Spesielt Euro-LO fryktet at det indre marked kunne føre til *sosial dumping*, altså skjev eller unfair konkurranse ved at virksomheter underbyr eller dumper produkter på markedet ved hjelp av lavere standarder for lønn, arbeidsmiljø, arbeidstid eller velferd (Dølvik m.fl. 1991b). Utarbeidelse av sosialpakten og handlingsprogrammet er et resultat av dette arbeidet.

6.1 Sosialpakten og handlingsprogrammet

I november 1988 oppfordret Kommissjonspresident Delors og Kommissjonær Marin den Økonomiske og Sosiale Komite til

⁵⁸ Handlingsprogrammet for gjennomføringen av EFs indre marked.

å igangsette arbeidet med å opprette en *Sosialpakt for Europa* (The Social Charter). Tre måneder senere avleverte komiteen sin innstilling om *grunnleggende arbeidsmarkeds-messige og sosiale rettigheter i EF*. Innstillingen markerte overgangen fra generelle erklæringer til å gi den sosiale dimensjonen et mer konkret og praktisk rettet innhold. Partene i arbeidslivet var representert i dette arbeidet, og enighet ble nådd etter en rekke kompromisser.

I september 1989 la Kommisjonen fram sitt endelige utkast til en pakt. Utkastet gikk til høring i medlemslandene og hos partene på arbeidsmarkedet. Ifølge Euro-LO gikk ikke utkastet langt nok i å sikre arbeidstakernes rettigheter⁵⁹, mens UNICE advarte mot å gripe inn i medlemslandenes egen utvikling og tradisjoner på arbeidsmarkedet. Irland, Portugal, Hellas og Spania hadde innvendinger mot en for rask heving av de sosiale nivåene i landene, mens Storbritannia var, og er fortsatt, prinsipielt mot et juridisk bindende dokument.

På høymøtet i Strasbourg desember 1989 sluttet elleve av medlemslandene seg til sosialpakten, mens Storbritannia avsto. Sosialpakten er ikke tatt inn i Romatraktaten eller i Enhetsakten, og har derfor ikke en juridisk bindende status i EF – den er en "høytidelig erklæring". Ansvaret for gjennomføringen av sosialpaktens program ligger ikke til EF, men til de enkelte medlemsland som har tilsluttet seg pakten. Sosialpakten inneholder ikke konkrete bestemmelser om arbeidstakernes rettigheter, men forplikter de enkelte land til å utvikle politikken i en bestemt retning. I kjølvannet av sosialpakten ble et handlingsprogram utarbeidet som inneholder forslag til 47 konkrete tiltak.

En rekke av handlingsprogrammets forslag har imidlertid blitt fremmet av Kommisjonen som direktivforslag. Et begrenset antall direktiver har blitt vedtatt, mens de fleste fortsatt

59 Flertallet av medlemmene i EF-parlamentet støttet dette synet.

er til behandling i EFs beslutningssystem. Kritiske røster mener det uklare rettsgrunnlaget sinker prosessen og at direktivforslagene mangler sammenheng, slik at resultatene lett blir et lappverk av enkeltdirektiv som delvis overlapper hverandre.

6.2 Rettsgrunnlaget

EF-Kommisjonen ønsker å følge *subsidiaritetsprinsippet* når det gjelder den sosiale dimensjonen. Overnasjonal lovgivning ønskes holdt til det minimale. Kun i de tilfeller hvor Kommisjonen mener de kan oppnå bedre resultater ved å regulere på fellesskapsnivå vil direktivforslag eller forordninger fremmes.

Arbeidsrettslige bestemmelser i EF var fram til 1987 hjemlet i Romatraktatens artikkel 100 og krevde enstemmighet i Rådet. Forutsetningen ved bruk av denne artikkelen var at bestemmelsen ville fremme de økonomiske målsettingene til Romatraktaten. I 1986 ble rettsgrunnlaget for den sosiale dimensjonen utvidet ved at Romatraktaten ble revidert (jf. Enhetsakten).

Formålet med den nye artikkel 100A er å fremme gjennomføringen av det indre marked, og gi adgang til å fremme bestemmelser som beskytter arbeidstakeres helse og sikkerhet, samt miljø- og forbrukerinteresser (punkt 3). Artikkel 100A åpner for vedtak fattet med kvalifisert flertall, hvilket vil si at man må minst ha 54 av 76 stemmer for å få et forslag gjennom. Punkt 2 i samme artikkel tar imidlertid forbehold om at bestemmelser vedrørende fiskale ordninger, fri bevegelighet for personer og lønnsmotakeres rettigheter og interesser, fortsatt skal vedtas med enstemmighet. Ifølge Nielsen og Szyszczak (1991) er forholdet mellom punkt 2 og 3 i artikkel 100A juridisk uklart. Det første eksempelet på dette er direktivforslagene om atypisk arbeid (se 6.6), hvor de tre hovedelementene er fremmet med henvisning til hvert sitt rettsgrunnlag (artikkel 100, 100A og 118A).

Den andre nye artikkelen i Romatraktaten er artikkel 118A. Artikkelen gir adgang til å fremme bestemmelser vedrørende arbeidstakers helse og sikkerhet, såfremt de ikke medfører administrative, økonomiske eller juridiske bindinger som kan virke hemmende på små og mellomstore virksomheter. Bestemmelser i henhold til artikkel 118A kan vedtas med kvalifisert flertall. Det er imidlertid uklart hvilke tiltak som kan fremmes under flagget "arbeidstakers helse og sikkerhet".

Ofte er det strid om hvilke artikler direktivene skal hjemles i. Det er Kommissjonen som har førsteutspillet ved å foreslå lovgrunnlaget. UNICE har ofte ønsket en strengere tolkning av hjemmelsgrunnlaget enn den linjen Kommissjonen har lagt seg på (jf. for eksempel direktivforslaget om organisering av arbeidstiden, se 6.7).

EFs direktiver på det sosiale området er *minstestandarder*, og det er således tillatt å holde høyere standarder.

I en rekke av direktivene som er vedtatt i senere tid, har Kommissjonen uttrykkelig slått fast at medlemsstatene selv kan velge hvordan direktivet skal implementeres: via lovveien, ved administrative bestemmelser eller via kollektive avtaler. Det enkelte medlemsland er imidlertid ansvarlig overfor EF for at intensjonene i direktivet oppfylles og etterleves.

Direktiver vedtatt etter 31.7.91 omfattes ikke av EØS-avtalen. Det er EØS-Komiteen som skal ta stilling til endringer av eller tilføyelser til EØS-avtalen. EØS-Komiteen består av representanter fra EFTA og EF-Kommissjonen på embetsmannsnivå. Nye fellesregler må besluttes ved enstemmighet. Kravet til enstemmighet gir en formell vetorett – selv om den politisk sett ikke er like reell.

Det er innen områdene arbeidsmiljø og likestilling EF har vedtatt flest arbeidsrettslige direktiver. Enkelte av arbeidsmiljødirektivene er svært detaljerte, og det legges stor vekt på arbeidsgivers ansvar og plikter. Rettspraksis i likestillings-spørsmål har i tillegg vist seg å legge bevisbyrden på ar-

beidsgiver. Ved en EØS-avtale eller eventuelt EF-medlemskap, vil dette til sammen innebære at arbeidsgiver må gjøre seg kjent med en rekke nye detaljreguleringer, samt ha det udelte ansvaret for at reguleringene følges. Konflikter om håndhevelse og/eller tolkning må henvises til domstolen i siste instans. Dette bryter med nordisk arbeidsmiljøregulering som primært er rammelovgivning, er prosessorientert og forvaltes med skjønn, og hvor Direktoratet for arbeidstilsynet er ankeinstans (Berg 1991).

Resten av dette kapitlet tar for seg EF-direktivene og forslag til direktiver på det arbeidsrettslige området. Etter en kort presentasjon av EFs bestemmelser, samt eventuelle forslag til endringer, vil vi kort vise til skjæringspunktene med norske bestemmelser.

6.3 Arbeidskontrakter

Rdir (91) 533

Direktivet er hjemlet i Romatraktatens artikkel 100. I direktivets innledende bemerkninger viser Kommisjonen til at utviklingen av nye arbeidsformer har gjort det nødvendig å beskytte arbeidstakerne mot en tilsidesettelse av deres rettigheter, og å gjøre arbeidsmarkedet mer gjennomiktig.

Medlemslandene kan velge om direktivet skal implementeres via lovveien, administrative bestemmelser eller kollektive avtaler.

Direktivet gjelder for enhver arbeidstaker som har en arbeidsavtale eller et ansettelsesforhold som er definert i henhold til gjeldende lovgivning i medlemsstaten. *Offentlig sektor er ikke unntatt.* Medlemsstatene kan beslutte at direktivet ikke skal gjelde for arbeidstakere som har arbeidsforhold som ikke varer lenger enn en måned, som har en ukentlig arbeidstid som ikke overstiger åtte timer, eller som arbei-

der tilfeldig og/eller har arbeid av spesiell karakter⁶⁰.

Arbeidsgiver plikter å opplyse arbeidstakeren skriftlig om følgende (minimumskrav):

- a) partenes identitet (det vil si hvem som er arbeidsgiver)
- b) arbeidsstedet
- c) arbeidstakerens tittel, rang, stilling eller jobbkategori
- d) en kortfattet karakteristikk eller beskrivelse av arbeidet
- e) arbeidskontraktens/ansettelsesforholdets begynnelsestidspunkt
- f) dersom midlertidig ansettelse: kontraktens/ansettelsesforholdets forventede varighet
- g) ferierettigheter med lønn, eventuelt opplysninger om opparbeidelse av slike rettighetene
- h) lønnsbetingelser; grunnlønn, tillegg og utbetalingstidspunkt
- i) arbeidstid
- j) kollektive overenskomster/avtaler som regulerer arbeidsvilkårene

Opplysningene ifølge punktene g, h, i og j kan gis ved henvisning til de lover, administrative bestemmelser eller kollektive avtaler som gjelder.

Dersom arbeidstakeren skal arbeide i utlandet i mer enn en måned, plikter arbeidsgiver å gi følgende tilleggsopplysninger før avreise:

- a) hvor lenge arbeidet i utlandet skal vare
- b) hvilken valuta lønnen skal utbetales i
- c) eventuelle øvrige ytelser forbundet med utenlandsoppholdet som tilkommer arbeidstakerne i form av kontanter eller naturalia
- d) eventuelle vilkår for hjemreise

⁶⁰ Det er ikke nærmere angitt hva "arbeid av spesiell karakter" kan innebære.

Medlemslandene skal vedta den nødvendige lovgivning og de administrative bestemmelser som ligger i direktivet senest 30.6.1993, eller sikre at arbeidsgivere og arbeidstakerrepresentanter via avtaler innfører de påkrevde bestemmelser fra denne dato.

Norsk arbeidsrett

Tjenestemannsloven

Arbeidsmiljøloven

Tjenestemannslovens § 5-5 pålegger arbeidsgiver å skriftlig underrette tjenestemannen om tilsetningen. Underretningen skal gi opplysninger om særlige vilkår som måtte være fastsatt. Bestemmelsen er derfor ikke like detaljert som EFs direktiver. Tjenestemannslovens § 6 åpner for unntak for visse stillinger. Hvorvidt disse stillingene er sammenfallende med unntakene direktivet åpner for er uklart (jf. arbeid av spesiell karakter).

Dette direktivet ble vedtatt etter 31.7.91 og er derfor ikke omfattet av EØS-avtalen. Det er imidlertid svært trolig at dette direktivet ved senere anledning vil bli forhandlet inn i EØS-avtalen.

Arbeidsmiljølovens kapittel XII vil stå sentralt ved en generell innarbeidelse i norsk lovgivning.

6.4 Likestilling

Rdir 75/117 Lik lønn for menn og kvinner

Rdir 76/207 Om gjennomføring av prinsippet om likebehandling av menn og kvinner for såvidt angår adgang til arbeid, yrkesutdanning, forfremelse samt arbeidsvilkår

Rdir 79/7 Om innføring av prinsippet om likebehandling mellom kvinner og menn på sosialforsikringsområdet

Rdir 86/378 Om innføring av prinsippet om likebehandling av kvinner og menn i kollektive forsikringer i arbeidslivet

Rdir 86/613 Om tillempling av prinsippet om likebehandling i spørsmål om lønn og sosialforsikring for kvinner og menn som er sysselsatte i egen virksomhet, inklusive jordbrukere og selvstendig næringsdrivende

Likestilling er et område hvor det fra midten av syttitallet har vært stor aktivitet på EF-plan, og hvor EF-reglene har hatt stor gjennomslagskraft i nasjonal rett. Flere land har måttet forandre sine lovverk når det gjelder likestilling, både på arbeidsmarkedet og innen pensjonssystemet (Hagen 1990). Direktivene har sammen med Romatraktatens artikkel 119, resultert i en rekke saker for EF-domstolen. Rundt 50 rettsaker er blitt ført med utgangspunkt i artikkel 119 og de 3 direktivene fra syttitallet. Kommisjonen har ført tolv overtredelsessaker mot medlemslandene med utgangspunkt i de samme bestemmelsene (Fløtten og Skaldehaug 1992).

EF har tatt i bruk både bindende og ikke-bindende reguleringer⁶¹. Saksområdet er fortsatt under utvikling, spesielt med hensyn til tolkning av begrepet indirekte diskriminering, samt en avklaring av spørsmål omkring bevisbedømming, bevisbyrde og sanksjoner (Nielsen 1989).

I 1988 la Kommisjonen fram et forslag til direktiv om *bevisbyrde* i likestillingssaker⁶². Forslaget ble stoppet av Ministerrådet. Imidlertid har EF-domstolen i flere tilfeller gjort det klart at bevisbyrden pålegges arbeidsgiveren for å

61 Eksempler på ikke-bindende reguleringer og tiltak som viser EFs aktivitet på likestillingsområdet (Nielsen 1989):

- EF har vedtatt tre handlingsprogram for å fremme likestilling
- Det er vedtatt en rekke rådsresolusjoner
- Kommisjonen har opprettet et kontor for likestilling i DG V
- Kommisjonen har opprettet et juridisk ekspert-nettverk for likestillings-spørsmål
- Kommisjonen har arrangert en rekke konferanser, blant annet for dommere, advokater, organisasjonsjurister og akademiske eksperter om EF-rettens betydning for kvinners arbeidsforhold og likestilling.

62 KOM (88) 269

påvise at forskjellsbehandlingen ikke skyldes kjønn. På grunn av EF-domstolens praksis må derfor innholdet i direktivet⁶³ regnes for å være gjeldende EF-rett (Due 1991, sitert i Fløtten og Skaldehaug 1992).

Det stilles ikke konkrete krav til sanksjonenes utforming i likestillingsdirektivene, men det påhviler de nasjonale domstoler å fortolke nasjonal rett slik at det knyttes tilstrekkelige sanksjoner til overtredelse av likestillingsreglene. EF-domstolen har uttalt i to saker at det ikke er *plikt* til å innføre en *rett til stillingen*, men at medlemsland som velger å sanksjonere overtredelse av diskrimineringsforbudet med erstatning eller godtgjørelse, plikter å sikre at dette er en effektiv sanksjon med avskrekkende effekt. Erstatningen skal stå i forhold til den påførte skade og skal under alle omstendigheter gå ut over en ren nominell kompensasjon (Nielsen 1989).

Likelønns- og likebehandlingsdirektivene er umiddelbart anvendelige, de kan påberopes overfor medlemsstaten, men ikke overfor private arbeidsgivere.

Rdir 75/117 Likelønnsdirektivet

Direktivet er hjemlet i Romatraktatens artikkel 119. Artikkel 119 forbyr lønnsdiskriminering på grunnlag av kjønn, og dette prinsippet er presisert i Rdir 75/117. Gjennomføringen av prinsippet hadde en sen start, derfor ble Rdir 75/117 vedtatt (Nielsen 1989). Direktivet endrer ikke likelønnsprinsippetets innhold eller rekkevidde, men inneholder regler om rettslige midler til å få et likelønnskrav gjennomført. Rdir

63 Forslagets hovedbestemmelse er artikkel 3, som lyder:

” Medlemsstatene skal sikre, at det, når personer som betrakter seg som forurettet på grunn av manglende anvendelse av likebehandlingsprinsippet, på et tidspunkt under sakens behandling ved en domstol eller en annen kompetent myndighet skaper formodning for forskjellsbehandling, påhviler den innklagende å bevis, at prinsippet om likebehandling ikke er blitt tilsidesatt. Enhver tvil skal komme klageren til gode.”

75/117 sier til forskjell fra artikkel 119 uttrykkelig at det skal betales lik lønn for *arbeid av lik verdi* (artikkel 1).

Lønn er, i henhold til Romatraktatens artikkel 119, punkt 2, definert som:

” Den alminnelige grunn- eller minimumslønn og alle andre ytelser som arbeidstakeren direkte eller indirekte mottar fra arbeidsgiveren (i form av penger eller naturalia) som følge av arbeidsforholdet.”

EF-domstolen har uttalt at arbeidsgiverfinansierte pensjonsytelser er omfattet av lønnsbegrepet i artikkel 119 og at kjønnsavhengig pensjonsalder er i strid med diskriminasjonsforbudet (Gulmann m.fl. 1991).

Avgjørelser i EF-domstolen har bidratt til en spesifisering av hva som menes med *arbeid av lik verdi*. Arbeidsforhold som etterfølger hverandre kan komme i betraktning under artikkel 119⁶⁴ (Nielsen og Szyszczak 1991). Hvorvidt like-lønnsbegrepet bare kan anvendes for arbeid innenfor én og samme arbeidsplass er fremdeles uklart (Fløtten og Skaldehaug 1992).

Inngåtte avtaler, herunder tariffavtaler, som bryter med prinsippet om likestilling, kan settes til side (artikkel 4).

Medlemsstatene skal, i overensstemmelse med nasjonale forhold og rettssystemer, treffe de nødvendige tiltak for å sikre gjennomføringen av likelønnsprinsippet og at det eksisterer effektive virkemidler som sikrer at dette prinsippet overholdes (artikkel 6).

Rdir 76/207 Likebehandlingsdirektivet

Direktivet er hjemlet i Romatraktatens artikkel 119. Direktivet har til hensikt å gjennomføre prinsippet om likebehandling av menn og kvinner når det gjelder adgang til arbeid (herunder forfremmelse), yrkesutdanning og å sikre like

64 Sak 129/70 [1979] ECR 1275. *Macarthy's Ltd. v Smith*

vilkår i arbeidet og lik tilgang til sosial sikring (de tre direktivene om sosial sikring drøftes nedenfor) (artikkel 1).

Likebehandlingsdirektivet og sosialsikringsdirektivet forbyr⁶⁵, i motsetning til Romatraktatens artikkel 119 og like-lønnsdirektivet, indirekte – såvel som direkte diskriminering (artikkel 2). I forslaget til bevisbyrdedirektivet foreslo Kom-misjonen en definisjon av indirekte diskriminering. Definisjonen er i overensstemmelse med EF-domstolens praksis. Ifølge dette forslaget foregår indirekte diskriminering når:

” en bestemmelse, et kriterium, eller en praksis, som tilsynelatende er nøytral, stiller medlemmene av det ene kjønn uforholdsmessig svakt, spesielt på grunn av ekteskaps- eller familiestatus, og ikke er objektivt berettiget som følge av en nødvendig grunn eller betingelse, som ikke har med vedkommendes kjønn å gjøre.

Medlemsstaten skal sikre, at den innklagedes hensikter ikke tas i betraktning ved avgjørelsen av, hvorvidt likebehandlingsprinsippet er blitt tilsidesatt i en individuell sak.”

I engelsk rett er en aldersgrense på 28 år for første ansettelse i det offentlige blitt underkjent som indirekte kjønns-diskriminering fordi kvinner, på grunn av familieforplikter, har større behov enn menn for å ha mulighet for en senere karrierestart (Nielsen 1989).

Direktivet tillater medlemsstatene å *unnta* en rekke områder fra likebehandlingsprinsippet (artikkel 2, punkt 2 til 4). Direktivets artikkel 2-2 tillater at medlemsstatene unntar visse yrkeskategorier og de dertil hørende utdannelser fra likebe-handlingsprinsippet når arbeidstakernes kjønn er en ekte jobb-kvalifikasjon. Kommisjonens rapport om gjennomfør-ingen av likebehandlingsdirektivet viser til store nasjonale variasjoner når det gjelder hvilke jobber kvinner, henholdsvis

65 Rdir 79/7

menn, anses for uegnede til (Nielsen 1989). EF-Domstolen spiller en sentral rolle ved definering av hva som skal tillates innenfor artikkel 2-2.

Domstolen har akseptert at jordmorstillinger unntas fra likebehandlingsprinsippet⁶⁶. Medlemsstaten kan ikke unnta funksjoner i fengselsvesen og politi fra likebehandlingsprinsippet⁶⁷ generelt, men Domstolen mener at hensynet til statens sikkerhet kan inngå i vurderingen av om kjønn er en nødvendig forutsetning for å utøve en stilling⁶⁸. Derimot kan stillinger ikke unntas fra likebehandlingsprinsippet for å beskytte kvinner mot farlige eller ubehagelige jobber (op cit).

Ifølge § 11-1 i den danske likebehandlingsloven er følgende grupper unntatt (op cit.):

- Anerkjente trossamfunn stilles fritt med hensyn til om de vil akseptere kvinnelige prester
- Kampenheter i forsvaret er unntatt
- Kabinpersonale som er gravide avskjæres fra kabintjeneste
- Krisesenter for kvinner har fått dispensasjon til kun å ansette kvinner
- Undervisningsministeriet har gitt dispensasjon til å oppta mannlige studerende på lavere kvalifikasjonskrav enn kvinner på døvetoalkutdannelsen

Direktivet skal ikke være til hinder for tiltak som vil beskytte kvinner, særlig i forbindelse med graviditet og småbarns-ansvar (artikkel 2-3), og skal heller ikke hindre tiltak for å fremme like muligheter for menn og kvinner, særlig ved å rydde unna faktiske ulikheter som påvirker kvinners muligheter (artikkel 2-4).

66 Sak 165/82 Kommisjonen v England.

67 Sak 318/86 Kommisjonen v Frankrike.

68 Sak 222/84 Johnston v The Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary.

Medlemsstatene må treffe de nødvendige tiltak slik at gjeldende nasjonal lov, administrative bestemmelser eller kollektive avtaler ikke er i strid med likebehandlingsprinsippet.

Rdir 79/7 Sosial sikring

Rdir 79/7 skal sikre kvinner i lønnsarbeid de samme sosiale rettigheter som menn.

Likebehandlingsprinsippet for *offentlige trygdeordninger* er trukket opp i direktivets artikkel 4:

- ” Direkte eller indirekte diskriminering på grunn av kjønn er ikke tillatt når det gjelder:
- omfanget av ordninger og vilkårene for å være med i ordningene
 - plikten til å bidra økonomisk og beregning av bidragets størrelse
 - beregning av utbetalinger, inklusive tillegg på grunnlag av ektefeller og barn, og for vilkår som bestemmer lengden og mulighetene til å beholde trygderettigheter.”

Medlemslandene fikk seks år på seg til å implementere direktivet. På grunn av ønsker om å skjære ned på offentlige budsjetter på åttitallet, valgte en rekke EF-land en *levelling-down*-politikk, framfor en *levelling-up*-politikk for å tilfredsstille kravene i direktivet. Ifølge Nielsen og Szyszczak (1991) kan det på grunnlag av Romtraktatens artikkel 2, 117 og 118 argumenteres for at en *levelling-down*-politikk er i strid med Fellesskapets interesser. Imidlertid har Domstolen slått fast at EF ikke har kompetanse til å bestemme *nivået* på de sosiale sikringsordningene⁶⁹.

Rdir 86/378 Arbeidstilknyttede sosiale sikringsordninger
Direktivet er hjemlet i Romtraktatens artikkel 100 og 235. Direktivet tar sikte på å gjennomføre prinsippet om likebehandling av menn og kvinner innenfor de yrkestilknyttede

⁶⁹ Sak 126/86 [1987] ECR 3697 *Zaera v National Institute of Social Security*

sosiale sikringsordninger (artikkel 1). Ved yrkestilknyttede sikringsordninger menes ordninger som ikke er omfattet av Rdir 79/7, og som har til formål å sikre lønsmottakere eller selvstendige næringsdrivende innenfor en virksomhet eller en gruppe virksomheter, en yrkesgruppe eller en faglig eller tverrfaglig bransje, ytelser som skal supplere eller erstatte ytelsene fra de lovbestemte sosiale sikringsordninger, uansett om medlemskap i disse ordningene er obligatoriske eller ikke (artikkel 2-1).

Direktivet gjelder ikke for (artikkel 2-2):

- individuelle avtaler
- ordninger hvor kun én person deltar
- lønsmottakeres forsikringsavtaler hvor arbeidsgiveren ikke er part
- frivillige bestemmelser i yrkestilknyttede sikringsordninger hvor deltakerne på individuell basis tilbys:
 - supplerende ytelser
 - valg av tidspunkt (dato) som de normale ytelser skal løpe fra, eller valg mellom flere ytelser

Direktivet omfatter den yrkesaktive del av befolkningen – inklusive selvstendig næringsdrivende, personer som søker arbeid, arbeidstakere som er midlertidig uten arbeid på grunn av sykdom, svangerskap og fødsel, ulykke eller ufrivillig arbeidsløshet, samt pensjonerte og uføre arbeidstakere (artikkel 3).

Direktivet omfatter (artikkel 4):

- a) yrkestilknyttede ordninger som sikrer beskyttelse mot:
 - sykdom
 - invaliditet
 - alderdom, også i tilfelle førtidspensjonering
 - arbeidsulykker og yrkessykdommer
 - arbeidsløshet
- b) yrkestilknyttede ordninger som omfatter andre sosiale natural- eller kontantytelser, herunder ytelser til etterlatte og familieytelser, såfremt disse utbetales til lønsmottakere og

således er ytelser som disse mottar fra arbeidsgiveren som følge av arbeidsforholdet.

Direktivets artikkel 6 angir eksempler der forskjellsbehandling på grunn av kjønn ikke må forekomme. Blant eksemplene finner vi:

- forskjellige regler vedrørende alder ved inntredelse i ordningen, eller vedrørende krav om minimumsansienitet i stillingen eller om en minimumsperiode for tilslutning til ordningen
- forskjellige aldersgrenser for pensjonsrettigheter

Medlemsstatene skal innen juli 1993 ha implementert direktivet i sin helhet. Ifølge artikkel 8-2 er imidlertid direktivet ikke til hinder for at rettigheter og plikter i en bestemt ordning som gjaldt før revisjon for å tilfredsstille direktivets krav, fortsatt skal gjelde ut perioden.

Rdir 86/613 Selvstendig næringsdrivende og landbruksyrker

Direktivet er hjemlet i Romatraktatens artikkel 100 og 235 og er ment å skulle omfatte kvinner som har en uklar yrkesmessig status, det vil si kvinner som jobber i familiebedrifter, særlig innen landbrukssektoren. Direktivet skal således fange opp personer som faller utenfor likebehandlingsdirektivet (Rdir 76/207) og sosialsikringsdirektivet (Rdir 79/7).

Direktivets artikkel 4 pålegger medlemsstatene å fjerne nasjonale bestemmelser som kjønnsdiskriminerer ved opprettelse og drift av offentlig registrerte og/eller familieeide virksomheter. I denne forbindelse blir finansieringsadgang spesielt nevnt. Direktivet pålegger medlemsstatene spesielt å revurdere familie- og eiendomsretten for å forsikre seg om at alle elementer av kjønnsdiskriminering er fjernet.

Artikkel 5 pålegger medlemsstatene å sørge for at gifte personer ikke behandles på en mindre fordelaktig måte enn ikke-gifte personer når det gjelder etablering av virksomheter.

Artikkel 6 forsøker å endre den yrkesmessige statusen til ektefeller av selvstendig næringsdrivendes ved at de kan

melde seg inn i forsikringsbaserte trygdesystemer dersom de allerede ikke omfattes av rettighetene et slikt system gir gjennom ektefellen. I artikkel 7 blir medlemsstatene bedt om å vurdere hvordan man kan oppgradere verdien av arbeidet om utføres av ektefellen til selvstendig næringsdrivendes.

Medlemslandene hadde frist til 30.6.89 med å implementere direktivet, med unntak for direktivets artikkel 5 hvor fristen var satt til 30.6.91. Innen 1.7.93 skal Ministerrådet vurdere hvorvidt implementeringen av direktivet er tilfredsstillende.

Norsk rett

Likestillingsloven

Selskapslovgivningen

EFs likestillingsrett er innarbeidet i EØS-avtalen.

Den norske likestillingsloven omfatter både prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi og likebehandlingsprinsippet. Ifølge Hoel (sitert i Fløtten og Skaldehaug 1992) er det ingen kollisjon mellom Norges og EFs likestillingslovgivning. Det er imidlertid forskjeller mellom de to regelsettene. Norsk likestillingslovgivning dekker flere områder enn EFs lovgivning. Den krever for eksempel at minst 40 prosent av hvert kjønn er representert i alle offentlige utvalg. Det er også forbud mot kjønnsdiskriminerende reklame i Norge.

6.5 Beskyttelse av kvinner under graviditet og barsel

KOM (90) 692 endelig utgave – Syn 303⁷⁰

Direktivforslagets formål er å forbedre sikkerheten og helsen til gravide og kvinner som nylig har født. Direktivforslaget inneholder følgende elementer:

70 Foregående direktivforslag: KOM (90) 406 endelig utgave - Syn 303.

- Myndighetene skal vurdere virkningen på graviditet hos kvinner som er utsatt for kjemisk, fysisk eller biologisk påvirkning i arbeidet.
- Gravide og ammende arbeidstakere skal ikke utsettes for fysisk, kjemisk eller biologisk påvirkning etter nærmere angitte lister. Hvis overføring til annet arbeid ikke er mulig, skal arbeidstakerne sikres permisjon med økonomisk kompensasjon.
- Arbeidsforholdene og arbeidstiden for gravide og ammende skal tilrettelegges slik at deres helse og sikkerhet ikke blir satt i fare. Den gravide og ammende skal ha rett til omplassering. Kvinnens lønn og rett til arbeid skal opprettholdes.
- Kvinner som utfører nattarbeid skal sikres alternativ til nattarbeid i minst 20 uker i forbindelse med fødsel. Minst 8 uker skal være før ventet nedkomst.
- Rett til minst 14 uker fri med økonomisk kompensasjon i forbindelse med fødsel.

Det er fortsatt uklart hva slags økonomisk kompensasjon som skal gis i permisjonstiden. Kommisjonens opprinnelige forslag var 14 uker med full lønnkompensasjon. EF-Parlamentet har gått inn for 16 uker med full kompensasjon, mens Ministerrådet ønsket å knytte kompensasjonen til sykelønnsordningen (sykelønnsordningene varierer innen EF). Kommisjonens reviderte forslag går nå ut på 14 uker med *minst* 80 prosent lønnkompensasjon. Per 5.8.1992 ser det ut til at det ikke blir vedtatt noen minstestandard for fødselspermisjon.⁷¹

Direktivforslaget fremmes med henvisning til Roma-traktatens artikkel 118 A. Direktivforslaget vil således vedtas med kvalifisert flertall etter *samarbeidsprosedyren* med EF-Parlamentet.

71 EF-Kommisjonens delegasjon i Oslo

Norsk arbeidsrett

Arbeidsmiljøloven (med forskrifter)

Folketrygdloven

- Norge har ikke bestemmelser om alternativ til nattarbeid i 20 uker i forbindelse med fødsel slik det er foreslått i direktivutkastet.
- Norge er i ferd med å fastsette forskrifter som retter seg mot forhold i arbeidsmiljøet som kan innebære fare for forplantningsskade (vil gjelde for kvinner og menn).
- Ovennevnte forskrift vil gi rett til omplassering. Når omplassering ikke er mulig, vil den gravide ha rett til lønnskompensasjon i form av trygdeytelse fra folketrygden, jamfør folketrygdloven § 3-21.
- Folketrygdloven § 3-21 gir fra 1.4.91 rett til 30 uker fri med økonomisk kompensasjon i forbindelse med fødsel. I tillegg har kvinner rett til 10 dager fri med lønnskompensasjon før fødsel. Dette dekker EFs krav.

Vedtas forslaget slik det nå foreligger, vil det kreve mindre endringer i norsk rett.

Forbudet mot nattarbeid i den siste perioden av graviditeten kan trolig få store konsekvenser for en rekke yrkesaktive kvinner, blant annet i helsesektoren. Arbeidsgiver vil få en mer omfattende omplasseringsplikt når det gjelder nattarbeid.

6.6 Atypisk arbeid

Rdir 91/383

KOM (90) 228 endelig utgave

KOM (91) 211 endelig utgave – Syn 280⁷²

Kommisjonen har hatt oppe tre direktivforslag om atypisk arbeid. Kommisjonen legger til grunn den økende bruk av arbeidsformer som for eksempel tidsbegrenset arbeid og

⁷² Foregående forslag: KOM (90) 533 endelig utgave - Syn 280.

vikararbeid. Samtlige av forslagene var rettet mot deltidsansatte med kortere arbeidstid enn lovfestet eller tariffestet, midlertidig ansatte (inklusive sesongarbeidere) og vikarer (personer stilt til rådighet av vikarbyråer). Et av forslagene ble vedtatt 25.6.91, og er således omfattet av EØS-avtalen. De to gjenstående direktivforslagene er i ferd med å bli behandlet for annen gang av EF-Parlamentet.

Rdir 91/383 (om sikkerhet og helse)

Direktivet er hjemlet i Romtraktatens artikkel 118A. Arbeidstakerne som direktivet omhandler sikres like rettigheter mht sikkerhet og helse på arbeidsplassen som de øvrige arbeidstakerne (jf. Rdir 89/391 med særdir, se 6.8). Arbeidsgiver plikter å informere en midlertidig ansatt om eventuell risiko forbundet med arbeidet, og om arbeidet stiller spesielle krav til kvalifikasjoner eller helseundersøkelser. Arbeidstakeren må gis den opplæring arbeidet krever. Midlertidig ansatte skal ikke settes til arbeid som nødvendigvis gjør legetilsyn av lengre varighet. Medlemsstatene kan forby bruk av midlertidig ansatte i arbeid som er spesielt risikofyllt.

Oppdragskontrakt mellom vikarbyrå og brukerbedrift skal gi opplysninger om blant annet faglige krav, arbeidstid, særtrekk ved arbeidet og risiko. Brukerbedrift, ikke vikarbyrået, er ansvarlig for de midleridig ansatte mens oppdraget pågår.

Tilsynsmyndighetene må underrettes ved bruk av midlertidig ansatte.

Norsk arbeidsrett

Arbeidsmiljøloven

Tjenestemannsloven

Arbeidsmiljøloven skiller ikke på tilsettingsforhold. De svakhetene som eksisterer i den norske arbeidsmiljøloven (se 6.8) vil også gjelde for arbeidstakerne dette direktivet retter seg mot. En utbedring av arbeidsmiljøloven for å tilfredsstillere kravene til Rdir 89/391 med særdir, når det gjelder

arbeidstakernes sikkerhet og helse, vil gjøre det overflødig å foreta endringer med hensyn til dette direktivet.

Direktivet pålegger bruker og vikarbyrå å inngå oppdragskontrakt. Direktivet pålegger ikke at det utformes kontrakt mellom brukerbedrift og vikar, men det er foreslått at oppdragskontrakten ikke kan inneholde bestemmelser som forbyr eller hindrer at det inngås kontrakt mellom disse to parter, jmfør KOM (90) 533 (neste avsnitt).

Tjenestemannslovens § 5 har bestemmelser om tilsetninger. I 5. ledd går det fram at den tilsatte skal gis skriftlig underretning om tilsettingen. Ved midlertidig tilsetting skal underretningen dessuten inneholde opplysning om varighet eller om hvilket oppdrag som skal utføres. Utover dette pålegger direktivet arbeidsgiver å opplyse om faglige krav, arbeidstid, særtrekk ved arbeidet og risiko.

KOM (90) 228 endelig utgave (om ansettelsesvilkår)

Direktivforslaget omfatter lønnstakere i offentlige og private virksomheter, men ikke lønnstakere med en gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid på mindre enn åtte timer.

Arbeidstakere som har inngått avtale om deltidsarbeid eller arbeid av en bestemt varighet, skal ha rett til faglig opplæring som andre ansatte. Retten til opplæring skal ses i lys av arbeidets art og varighet.

Når nasjonale bestemmelser krever et visst antall ansatte for å opprette arbeidstakerorganisasjoner, skal ansatte som omfattes av dette direktiv medregnes på lik linje med andre ansatte.

Når arbeidsgiver akter å ansette arbeidstakere som dette direktivforslaget omhandler, skal arbeidsgiveren i god tid underrette de representative arbeidstakerorganisasjoner. I virksomheter med mer enn 1000 arbeidstakere skal man kartlegge omfanget av atypisk arbeidskraft i forhold til utviklingen på arbeidsmarkedet totalt sett.

Arbeidsgiveren skal i kontrakten om den midlertidige ansettelsen begrunne bruken av denne type ansettelsesforhold.

Når virksomheten ansetter arbeidstakere på fulltid eller på ubestemt tid, skal arbeidsgiver i god tid underrette arbeidstakerne som omhandles i dette direktivforslaget, slik at de skal få mulighet til å komme i betraktning til stillingen.

Kontrakt mellom vikarbyrå og brukerbedrift må ikke inneholde bestemmelser som forbyr/hindrer at det inngås arbeidsavtale mellom brukerbedriften og vikaren.

Arbeidstakere ansatt gjennom vikarbyrå må sikres utbetaling av lønn og sosiale ytelser.

Direktivforslaget fremmes med henvisning til Romatraktatens artikkel 100, og forslaget må vedtas med enstemmighet i Rådet. I utkastet har Kommisjonen foreslått at implementeringsfrist settes til 31.12.92.

Norsk arbeidsrett

Tjenestetvistloven

Tjenestemannsloven

Arbeidsmiljøloven

Når det gjelder utregning av antall ansatte for å opprette arbeidstakerorganisasjoner, omfatter tjenestetvistloven både fast og midlertidig ansatte (jf. § 1) og oppfyller således intensjonene i forslaget.

Kravet til at virksomheten må underrette arbeidstakerne som omhandles i dette direktivforslaget om faste eller fulltids stillinger er oppfylt i tjenestemannsloven § 2.

KOM (91) 211 endelig utgave

– Syn 280 (om konkurransevridding)

Direktivforslaget viser til ønske om å fjerne konkurransevriddinger samtidig som den økonomiske og sosiale samholdighet i EF skal forbedres. Siden ansettelsesforholdene er svært ulike blant medlemslandene, kan ulikhetene være en kilde til konkurransevridding. Kommisjonen har derfor tatt initiativ til å regulere enkelte forhold som berører arbeidstakere som er ansatt midlertidig eller på deltid. Formålet er å sikre at arbeidskraftens frie bevegelighet ikke hemmes.

Direktivforslaget gjelder for lønnsinntakere i offentlige og private virksomheter, men ikke for lønnsinntakere med en gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid mindre enn åtte timer⁷³.

Arbeidstakerne som dette direktivforslag omhandler skal ha den samme lov- eller avtalebestemte sosiale sikring⁷⁴ som ansatte på heltid eller ubestemt tid. Det skal tas hensyn til arbeidets varighet og/eller vederlaget.

Deltidsansatte skal ha de samme ferierettigheter, oppsigelsesoppgjør og ansiennitetsgodtgjørelse som fulltidsansatte, relativt til varigheten av deres ytelser.

Det kan ikke inngås kontrakt om et midlertidig arbeidsforhold med det formål å erstatte en eksisterende stilling av varig karakter.

Tidsbegrensede ansettelsesforhold kan ikke fornyes ubegrenset. Direktivforslaget stiller krav til nasjonal lovgivning som vil fastsette hvor lenge en arbeidstaker kan tilsettes som midlertidig. Grensen for fornyelse av midlertidig ansettelse i én bestemt stilling kan maksimum settes til 12 måneder, eller til maksimum 36 måneder i den samlede ansettelsesperioden.

Dersom arbeidsgiver ubegrunnet avbryter et tidsbegrenset ansettelsesforhold før den fastsatte tidsfrist, skal arbeidstakeren motta kompensasjon.

Direktivet kan gjennomføres enten ved lov, administrative bestemmelser eller overenskomst mellom arbeidsmarkedets parter.

Direktivforslaget fremmes med henvisning til Roma-traktatens artikkel 100A, og forslaget kan vedtas med kvalifisert flertall i Rådet. I utkastet har Kommisjonen satt implementeringsfrist til 31.12.92.

⁷³ Arbeidstiden beregnes på grunnlag av den forventede varighet av arbeidet, eller ut fra utført arbeid de siste 12 månedene.

⁷⁴ Det vil si sikring mot bortfall av inntekt, for eksempel sykepenger, førtidspensjon og pensjon.

Norsk arbeidsrett

Arbeidsmiljøloven

Tjenestemannsloven

Lov om statens pensjonskasse

Verken arbeidsmiljøloven eller tjenestemannsloven inneholder bestemmelser som setter grenser for hvor lenge man kan reengasjere midlertidig ansatte, slik direktivforslaget gjør. Ved en eventuell innføring av en slik bestemmelse er det spesielt vikarer og prosjektansatte som vil bli berørt.

Dersom direktivforslaget vedtas og eventuelt innarbeides i EØS-avtalen, vil regelen om at det ikke kan inngås kontrakt om et midlertidig arbeidsforhold med det formål å erstatte en eksisterende stilling av varig karakter gjøre det nødvendig å reise spørsmål om hvor fleksibel staten kan være ved bruk av *konsulenter*. Disse fratrer sin tjeneste- eller embetsstilling, blir selvstendig næringsdrivende og leier ut sin arbeidskraft tilbake til departementet/etaten.

Til forskjell fra direktivforslaget er det inntektsgrenser (og ikke antall timer) som avgjør om man vil få rett til trygdeytelser som sykepenger og lønn i forbindelse med svangerskap i Norge. Inntektsgrensene er imidlertid så lave at direktivforslaget trolig ikke vil ha noen praktisk betydning mht hvem som vil omfattes av de sosiale sikringsordningene.

Direktivforslaget berører *Lov om statens pensjonskasse*. I Norge har arbeidsgivere rett til å ekskludere enkelte deltidsarbeidende og midlertidig ansatte fra tjenstepensjonsordninger. Lov om statens pensjonskasse må endres slik at den sikrer deltids- og fulltidsansatte like rettigheter hva tjenstepensjonsordninger angår.

6.7 Arbeidstid

Rfo 85/3820 (veitransport)

KOM (91) 130 endelig utgave – Syn 295⁷⁵

EF har enkelte bestemmelser om arbeidstid som retter seg mot spesifikke bransjer (for eksempel veitransport). I tillegg foreligger det nå et direktivforslag om tilrettelegging av arbeidstiden generelt. Direktivforslaget tar sikte på å fastsette minimumsforskrifter for individuell hvile- og arbeidstid. I forslaget vises det til et ønske om å sikre arbeidstakernes helse og sikkerhet som følge av økende krav til fleksibilitet på arbeidsplassen. Det er ønske om å gradvis harmonisere enkelte aspekter ved arbeidstidsordningene i overensstemmelse med nasjonal praksis.

Direktivforslaget inneholder følgende elementer:

- Minimum tolv timer sammenhengende hviletid per tjuetimer timer.
- Minimum en hviledag per sjudagers periode med en beregningstid på maksimalt fjorten dager. Man kan med andre ord arbeide en full uke uten hviledager, men med rett til to fridager den påfølgende uken.
- Rett til minst fire uker betalt ferie årlig. Den årlige ferie må ikke erstattes med økonomisk kompensasjon.
- For nattarbeidere skal den normale arbeidstid ikke overstige gjennomsnittlig åtte timer per tjuetimers periode. Beregningsperioden skal være maksimalt fjorten dager. Yttergrensen for nattarbeid er satt til klokken 20.00 og 09.00. Ved skiftarbeid som inkluderer nattarbeid skal det være forbudt mot to påfølgende fulltidsskift.
- Forbud mot overtid før eller etter perioder med nattarbeid. Forbudet er begrenset til yrker som innebærer spesielle farer eller tungt fysisk press.

75 Tidligere direktivforslag: KOM (90) 317 endelig utgave - Syn 295.

- Nattarbeidere har krav på gratis helseundersøkelse. Helsekontrollen skal foretas minst én gang i året for ansatte under 40 år, og minst to ganger i året for ansatte over 40 år.
- Nattarbeidere som får helseproblemer pga nattarbeid skal omplasseres til arbeid på dagtid.
- Det er adgang til unntaksordninger ved force majeure eller ulykker, i særlige tilfeller som ikke overstiger seks måneder eller ved kollektive avtaler.

Direktivforslaget fremmes med henvisning til Romtraktatens artikkel 118A, slik at direktivforslaget kan vedtas med kvalifisert flertall. Direktivforslaget har vært til annengangs høring i EF-Parlamentet. Direktivforslaget vil trolig vedtas april/mai 1992. I forslaget er 31.12.92 satt som implementeringsfrist.

Norsk arbeidsrett

Arbeidsmiljøloven

Forskrift om kjøre- og hviletid for fører av lastebil, kombinert bil og vogntog

- Arbeidsmiljøloven § 51-2 setter minimumsgrensen til ti timer, mens EF krever tolv timers hvileperiode.
- Ifølge arbeidsmiljøloven skal det hver uke være minst 36 timer sammenhengende fritid. EF krever en hviledag per sjudagers periode med en beregningstid på maksimalt fjorten dager.
- Arbeidsmiljøloven har ikke egne bestemmelser for nattarbeidere, men ifølge § 46 kan arbeidstiden være opp til ni timer i døgnet. Grense er også satt til ni timer ved gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, jamfør Arbeidsmiljølovens § 47. EF krever at arbeidstiden for nattarbeidere begrenses til gjennomsnittlig åtte timer per tjuetimer.
- Arbeidsmiljøloven har ikke bestemmelser om forbud mot overtidsarbeid for særlig utsatt arbeid, men overtidsarbeid skal søkes fordelt slik at man unngår for stor belastning for den enkelte arbeidstaker, jamfør § 50.
- Norsk rett har ikke bestemmelser om gratis helseundersøkelse for nattarbeidere. Arbeidsmiljøloven § 30 krever bedrifts-

helsetjeneste når det er nødvendig for å gjennomføre særlig overvåking av arbeidsmiljøet eller helsekontroll av arbeidstaker.

Kommunaldepartementet vil ikke foreslå konkrete endringer før Arbeidsmiljølovutvalgets innstilling foreligger.

Dersom forslaget vedtas i EF og direktivet gjøres gjeldende for EØS, vil det være behov for tilpasning i norsk lovverk. Det kan forventes at direktivet spesielt vil få følger for de deler av offentlig sektor som har døgntilvarelig drift, for eksempel helsesektor, politi, brannvesen og andre beredskapstjenester.

Veitransport

EF-forordningen er langt mer omfattende og detaljert enn den norske forskriften. De nasjonale kjøre- og hviletidsbestemmelsene i Norge omfatter kun lastebiler og vogntog over seksten og tjue tonn henholdsvis. EFs regelverk omfatter lastebiler over tre og et halvt tonn. Fra 1.1.93 vil dermed norske sjåførere på lastebiler mellom tre og et halvt og seksten tonn også underlegges kjøre- og hvilebestemmelser. I tillegg omfatter EFs regelverk også busser, spesifikt: a) rutebusser hvor rutens lengde ikke overstiger 50 km og b) alle busser utenfor rute. Det er anledning til å unnta busser med maksimum sytten sitteplasser (iberegnet sjåføren) i nasjonal transport, noe Norge regner med å benytte seg av.

EF-forordningen har også et avsnitt om forbud mot visse former for avlønning.

6.8 Arbeidsmiljø

Arbeidstakernes sikkerhet og helse beskyttes av såvel EFs sosialpolitikk (beskyttelse av arbeidstakerne på arbeidsplassen), som av EFs industripolitikk (tekniske bestemmelser vedrørende de produkter og det utstyr som brukes av arbeidstakerne).

EFs sosialpolitikk

EFs sosialpolitikk er regulert gjennom Romatraktatens artikler 117-122. Direktiv utstedt ihht dette rettsgrunnlaget er minimumsdirektiver, og er således ikke til hinder for at medlemsstatene opprettholder eller innfører strengere beskyttelsestiltak⁷⁶. Kravene er hovedsakelig rettet mot bruk av produktene, og er arbeidsgivers ansvar.

EFs industripolitikk

Ved traktatendringen i 1986 ble artikkel 100A tatt inn. Målsettingen er å sikre fri bevegelse av varer. Direktiver utstedt i henhold til dette rettsgrunnlaget er *maksimumsdirektiver* (også kalt totalharmoniseringsdirektiv). Et medlemsland kan ikke sette strengere krav til sikkerhet ved et produkt enn det som framgår av direktivet. Dersom et produkt oppfyller kravene skal det fritt kunne markedsføres og selges i alle EF-landene. Enkeltland kan imidlertid påberope seg ikke-økonomiske tungtveiende grunner som kan gjøre det nødvendig å stille strengere krav til et produkt (den såkalte "miljøgarantien" i artikkel 100A, 4. ledd) (Berg 1991).

Direktiver med rettsgrunnlag i artikkel 100A kan vedtas med kvalifisert flertall. Arbeidsmiljødirektiver vedtatt i henhold til dette rettsgrunnlaget stiller i hovedsak krav til produktets *sammensetning* (krav til produksjonen av produktene), og er produsentens og markedsførers ansvar.

Reguleringen av arbeidsmiljøet berøres også av det såkalte *Cassis-de-Dijon-prinsippet*. Det innebærer at når en vare er lovlig produsert i et medlemsland, skal den fritt kunne omsettes i andre EF-land. Cassis de Dijon gjelder bare på de områdene EF ikke har utviklet felles regelverk. Selv om prinsippet har vært mye omtalt, avtar dets betydning fordi EF

⁷⁶ Strengere tiltak må imidlertid være forenlige med Romatraktaten, og må ikke utgjøre en handelshindring i strid med artikkel 30-36. Romatraktatens artikkel 30 hjemler EFs forbud mot importrestriksjoner. Ikke bare reelle importrestriksjoner er forbudt, men også alle tiltak som selv om de ikke har dette formålet, har denne *virkingen* (Berg 1991).

utvikler felles regler på stadig flere områder (Dølvik m.fl. 1991b).

Selv om nasjonalstaten ikke kan stille strengere produkt- og konstruksjonskrav til for eksempel maskiner enn hva EF skisserer i direktivet, kan de stille strengere krav til hvordan maskinene skal brukes (Tørres 1992). Når det hevdes at Norge kan opprettholde høyere standarder enn EF på området som gjelder arbeidsmiljø og helse, er det først og fremst bestemmelser som faller inn under artikkel 118A det siktes til (Berg 1991).

6.8.1 Arbeidsgivers ansvar

– Bestemmelser om beskyttelse av arbeidstakerne

- Rdir 76/579 Ioniserende stråling*
- Rdir 77/575 Sikkerhetsskilting på arbeidsplassen*
- Rdir 78/610 Vinylkloridmonomer*
- Rdir 79/640 Sikkerhetsskilting på arbeidsplassen*
- Rdir 80/836 Ioniserende stråling*
- Rdir 80/1107 Rammedirektiv: Kjemiske, fysiske og biologiske agenser*
- Rdir 82/501 Større uhell i forbindelse med en rekke industrielle aktiviteter*
- Rdir 82/605 Beskyttelse av arbeidstakere mot farene ved under arbeidet å være utsatt for metallisk bly og dets ionforbindelser**
- Rdir 83/477 Asbest**
- Rdir 86/188 Støy**
- Rdir 88/364 Beskyttelse av arbeidstakere ved forbud mot bestemte agenser og/eller arbeidsaktiviteter**
- Rdir 88/642 Endring av Rdir 80/1107*
- Rdir 89/391 Rammedirektiv: Forbedring av arbeidstakernes sikkerhet og helse*
- Rdir 89/654 Arbeidsplassen***
- Rdir 89/655 Arbeidsutstyret***
- Rdir 89/656 Personlig verneutstyr***
- Rdir 90/269 Tunge løft***
- Rdir 90/270 Arbeid ved skjermterminaler***
- Rdir 90/394 Beskyttelse mot kreftframkallende stoffer***

Rdir 90/641 Strålebeskyttelse av eksterne arbeidstakere som utsettes for risiko for ioniserende stråling under deres arbeid i et kontrollert område
*Rdir 90/679 Beskyttelse mot biologiske agenser***
Rdir 91/383 Midlertidig ansatte

*KOM (90) 663 – Syn 321 Gruvevirksomhet***
*KOM (90) 664 endelig utgave – Syn 322 Sikkerhetsskilting på arbeidsplassen***

** Særdirektiv i henhold til Rdir 80/1107*

*** Særdirektiv i henhold til Rdir 89/391*

Som det framgår har EF vedtatt en lang rekke bestemmelser vedrørende arbeidstakernes sikkerhet og helse på arbeidsplassen. Det er ikke mulig innenfor rammen av dette prosjektet å kommentere samtlige.

A. Sikkerhetsskilting på arbeidsplassen

Rdir 77/575

Rdir 79/640

KOM (90) 664 endelig utgave – Syn 322⁷⁷

Rdir 79/640 er en revidert versjon av Rdir 77/575. Formålet med Rdir 79/640 og direktivforslag KOM (90) 664 er å oppnå ensartet sikkerhetsskilting på arbeidsplassen basert på symboler og med eventuell tekst begrenset til et minimum. Direktivet definerer ulike typer skilt (forbudsskilt, advarselskilt, påbudsskilt, redningsskilt), og anviser geometrisk form, fargevalg og symboler. Trafikkskilt for vei, jernbane, sjøfart og luftfart er unntatt. Likeledes skilt brukt i forbindelse med farlige stoffer og preparater, samt kullgruver.

Norsk arbeidsrett

Norge har ikke samleforskrifter for skilting på arbeidsplassen. Symbolene og skiltinndelingen er imidlertid stort sett de

⁷⁷ Dette forslaget ble vedtatt 24.6.92. Direktivnummeret var ennå ikke offentliggjort i EF-Tidende ved utgivelsen av denne rapporten.

samme som brukes i praksis. Siden flere etater vil bli berørt likt av direktivets bestemmelser, kan det være hensiktsmessig å utforme nye forskrifter. Direktoratet for arbeidstilsynet er fagmyndigheten, og man forventer ingen problemer med tilpasning.

B. Rammedirektiv om beskyttelse av arbeidstakerne mot faren ved å være utsatt for kjemiske, fysiske og biologiske agenser

Rdir 80/1107

Rdir 88/642

Rdir 88/642 er en revisjon av Rdir 80/1107. Formålet med direktivet er å beskytte arbeidstakerne mot helseskader. Rådet skal utstede særdirektiver som fastsetter grenseverdiene for forskjellige skadelige stoffer, og medlemsstatene skal treffe tiltak for å begrense anvendelsen av disse stoffer og forøvrig fastsette generelle eller individuelle beskyttelsestiltak. Særdirektivene skal inneholde minimumsgrenser. Fire særdirektiver er utstedt i henhold til dette rammedirektivet⁷⁸.

Selv om dette rammedirektivet ikke er opphevet, anses det i realiteten som avløst av Rdir 89/391 (se nedenfor).

Norsk arbeidsrett

Arbeidsmiljølovens § 7-14 og § 30

Helsedirektoratets retningslinjer for å beskytte mot overføring av smitte

Norsk lovgivning er mer generell og anvendelig enn EFs særdirektiver på dette området. Norge har ikke et spesielt

⁷⁸ (1) Rdir 82/606 om beskyttelse av arbeidstakere mot farene ved under arbeidet å være utsatt for metallisk bly og dets ionforbindelser. (2) Rdir 83/477 om beskyttelse av arbeidstakere mot farene ved under arbeidet å være utsatt for asbest. (3) Rdir 86/188 om beskyttelse av arbeidstakere mot farene ved under arbeidet å være utsatt for støy. (4) Rdir 88/364 om beskyttelse av arbeidstakere ved forbud mot bestemte agenser og/eller arbeidsaktiviteter.

lovverk som regulerer arbeid med bioteknologi, men arbeidsmiljølovens § 7-14 ivaretar de forhold som omhandler manipulasjon med genmodifiserte agens og arbeidsmiljø ut fra generelle krav om sikkerhet og helse.

Direktivets bestemmelser om klassifisering i fareklasser og fortegnelse over arbeidstakere som har vært eksponert for biologisk agens dekkes ikke i norske bestemmelser.

Norge har ikke bestemmelser som krever at man melder fra til ansvarlig myndighet dersom man planlegger å utføre arbeid med genetisk endret materiale, slik det er foreslått i direktivet. Likeledes foreslås det i direktivet at arbeidstakere som er eksponert for biologisk agens har krav på helseundersøkelse. Dette er heller ikke dekket av norske bestemmelser.

Det foreligger ingen generell forskrift om mikrobiologisk agens og arbeidsmiljø i Norge. Regelverket bygger på et uensartet hjemmelsgrunnlag. En forskrift som bygger på de minimumskrav som stilles i EFs direktiver og eksisterende norsk regelverk vil kunne danne grunnlag for en harmonisering med EFs regelverk. Kommunaldepartementet og Direktoratet for arbeidstilsynet er fagmyndighet.

C. Rammedirektiv om iverksettelse av tiltak for å forbedre arbeidstakernes sikkerhet og helse under arbeidet

Rdir 89/391

Direktivet regnes for å være "EFs arbeidsmiljølov" (Berg 1991). Direktivet gjelder all privat og offentlig virksomhet. Forbehold tas for enkelte offentlige etater:

- ” Direktivet kan ikke anvendes når særlige forhold i tilknytning til visse spesifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste, for eksempel i de væpnede styrker eller innenfor politiet, eller til visse spesifikke aktiviteter i sivilforsvaret, taler imot det. Dersom dette er tilfelle, skal det påses at arbeidstakernes sikkerhet og helse sikres i størst mulig grad i overensstemmelse med målsettingene i dette direktivet.”

Forbeholdet gjelder også for særdirrektivene som er vedtatt på grunnlag av dette rammedirektivet.

Formålet med direktivet er gitt i overskriften. Direktivet er et minimumsdirektiv. Direktivets artikkel 5 og 6 presiserer at arbeidsgiver har ansvaret for arbeidstakernes helse og sikkerhet, og for å treffe de nødvendige tiltak for å sikre dette. Foruten en understreking og opprømsing av arbeidsgivers plikter⁷⁹ (artikkel 5-12), tar direktivet for seg beskyttelses- og forebyggingstjenester, organisering av arbeidstakerne, arbeidstakermedvirkning, opplæring, tilsyn og kontroll. Dersom arbeidsgiver ikke innehar tilstrekkelig kompetanse til å ivareta disse oppgavene, plikter han å innhente nødvendig kompetanse utenfra.

Arbeidsgiveren skal sørge for at arbeidstakerne eller deres representanter deltar i arbeidet med sikkerheten på arbeidsplassen. Sikkerhetsrepresentantene skal ikke diskrimineres, rimelig tid skal stilles til disposisjon, de skal råde over nødvendig kompetanse og midler, og de skal kunne utføre sikkerhetsarbeidet uten tap av inntekt.

Arbeidsgiver plikter i henhold til direktivet å peke ut en eller flere verneansvarlig(e) blant arbeidstakerne. Vedkom-

79 Arbeidsgiver plikter:

- Å forebygge yrkesbetinget risiko, informere arbeidstakerne om risikoen og gi dem tilstrekkelig opplæring.
- Å vurdere risikofaktorer. Sikkerhetsrepresentanten skal ha innsyn i disse rapportene.
- Å treffe tiltak mht førstehjelp, brannbekjempelse og evakuering av arbeidstakere. Arbeidsgiver skal i forbindelse med dette arbeidet utpeke arbeidstakere som skal være ansvarlige for å gjennomføre tiltakene. Disse representantene skal gis tilstrekkelig opplæring.
- Å føre oversikt over arbeidsulykker som har medført tap av minst 4 arbeidsdager for arbeidstaker, samt rapportere til Arbeidstilsynet om arbeidsulykker.
- Å konsultere med arbeidstakerne og/eller deres representanter i alle spørsmål som vedrører helse og sikkerhet på arbeidsplassen. Arbeidstakerne skal sikres en avbalansert deltakelse.
- Å forvisse seg om at arbeidstakere fra eksterne virksomheter og/eller institusjoner som utfører arbeid i angjeldende virksomhet eller institusjon, har fått de nødvendige instruksjoner.

mende kommer i tillegg til arbeidstakernes valgte representanter. Direktivet opererer altså med to typer "verne- og sikkerhetsansvarlige" – arbeidsgivers og arbeidstakers.

Arbeidstakerne kan kreve besøk fra tilsynsmyndighetene.

Alle arbeidstakere skal hvis de ønsker det ha mulighet til regelmessig helseovervåking.

Sju særdirektiv er til nå vedtatt med henvisning til dette rammedirektivet. Fem av disse er kort nevnt nedenfor).

Norsk arbeidsrett

Arbeidsmiljøloven

Direktivets krav til forebyggingstjenester er mer utfyllende enn i arbeidsmiljøloven, som ikke har tilsvarende bestemmelser om førstehjelp, brannbekjempelse og evakuering. Arbeidsgiver plikter i tillegg å opprette nødvendige forbindelser med eksterne serviceorganer i nødstilfeller.

Direktivet har mer detaljerte bestemmelser om opplæring og om arbeidsgivers plikter enn arbeidsmiljøloven.

Arbeidsmiljøloven har ikke bestemmelser om regelmessig helseundersøkelse for de som ønsker det. Direktoratet for arbeidstilsynet tolker imidlertid direktivet slik at det offentlige helsetilbud i Norge tilfredsstiller direktivets krav på dette området.

Direktoratet for arbeidstilsynet mener det vil være behov for enkelte mindre justeringer i arbeidsmiljøloven.

D. Brukskrav for arbeidsplassen

Rdir 89/654

Særdirektivet gjelder ikke transportmidler, midlertidige eller mobile arbeidsplasser, gruvevirksomhet, fiskefartøy og landbruksarealer.

Direktivet setter minstekrav til arbeidsstedets utforming og sikkerhet. Det skilles mellom arbeidsplasser tatt i bruk før og etter 31.12.92. Arbeidsgiver plikter å sørge for at nødutganger ikke er sperret, at arbeidsplassen rengjøres og ved-

likeholdes og at sikkerhetsutstyret blir regelmessig kontrollert og vedlikeholdt. Direktivet har to vedlegg som stiller spesifiserte krav til nødutganger, brannvarslings- og slukningsutstyr, ventilasjon, romtemperatur, belysning, gulv, vegger, tak, vinduer, dører, adkomstveier, pauserom, garderober, samt til tilrettelegging av forholdene for handikappede og utendørsarbeid.

Arbeidsgiver skal informere arbeidstakerne og/eller deres representanter om alle tiltak som er knyttet til sikkerheten på arbeidsplassen. For øvrig vises det til den generelle medbestemmelse arbeidstakerne og/eller deres representanter har i henhold til Rdir 89/391.

Norsk arbeidsrett

Arbeidsmiljøloven med forskrifter (DAT best.nr. 391)

Byggeforskrifter

Elektrisitetsforskrifter

Brannforskrifter

Arbeidsmiljølovens § 8 har bestemmelser om arbeidsplassen og dekker i generelle termer innholdet i direktivet. Vedleggene til direktivet er mer detaljerte enn forskriften om *arbeidslokaler og personalrom* (DAT bestillings nummer 391). Selv om de norske bestemmelsene er spredt på en rekke forskrifter, blant annet byggforskriftene, elektrisitetsforskriftene og brannforskriftene, oppfyller disse forskriftene samlet sett direktivets krav (Berg 1991).

E. Brukskrav for arbeidsutstyr/-maskiner

Rdir 89/655

Direktivet inneholder minimumsregler for bruk av maskiner, apparater og installasjoner, og må ses i sammenheng med maskindirektivet (Rdir 89/392) som setter konstruksjonskrav

til maskiner⁸⁰. Arbeidsgivers plikter er gitt i artikkel 3-8. Arbeidsgiver skal forvisse seg om at arbeidsutstyret brukes på en forsvarlig måte, samt ha ansvar for vedlikehold, reparasjon og endringer av utstyr som kan få betydning for sikkerheten. Arbeidsgiver skal sørge for at arbeidstakerne har bruksanvisning til sin disposisjon der dette er nødvendig. Bruksanvisningen skal inneholde opplysninger om hva utstyret kan brukes til, forutsigbare unormale situasjoner, og i enkelte tilfeller erfaringer med bruk av utstyret. Arbeidsgiver er ansvarlig for at bruksanvisningen er utformet slik at arbeidstakeren forstår den⁸¹. Arbeidsgiver skal drøfte de helse- og sikkerhetsmessige aspektene med arbeidstakerne.

Norsk arbeidsrett

Arbeidsmiljøloven med forskrifter (DAT b.nr. 221)

Arbeidsmiljølovens § 9 har bestemmelser om tekniske innretninger og utstyr. Bestemmelsen tar sikte på å verne arbeidstakerne mot skader på liv og helse, og har således samme målsetting som direktivet. Direktoratet for arbeidstilsynet gir nærmere bestemmelser om de krav som stilles etter denne paragraf, bl.a om bruk, vedlikehold og ettersyn. Forskriftene sier imidlertid ikke noe om at maskiner ikke må benyttes til formål eller under forhold den ikke er utformet for eller beregnet til.

Direktoratet for arbeidstilsynet er faginstans. Det må til mindre endringer i forskriftene.

80 Nytt arbeidsutstyr/maskiner skal tilfredsstillende kravene i direktivet innen 31.12.92, mens eksisterende arbeidsutstyr/maskiner skal tilfredsstillende kravene innen 31.12.96.

81 Dette innebærer bl.a. at arbeidsgiver må informere arbeidstakeren i den språkform som arbeidstaker behersker.

F. Brukskrav for personlig verneutstyr

Rdir 89/656

Direktivets formål er å beskytte arbeidstakerne mot farer i tilfeller hvor farer ikke kan unngås eller tilstrekkelig begrenses ved tekniske vermetiltak, eller ved tiltak, metoder eller prosedyrer for organiseringen av arbeidet. Direktivet må ses i sammenheng med Rdir 89/685 om produktkrav til personlig verneutstyr.

Særdirektivet angir minimumskrav til bruk av personlig verneutstyr på arbeidsplassen. Unntatt fra dette direktivet er verneutstyr benyttet av det militære, politiet eller andre offentlige ordensvernsetater. Direktivet gjelder heller ikke verneutstyr brukt ved veitransport.

Det er arbeidsgivers ansvar at verneutstyret som benyttes er i samsvar med EFs krav til design og produksjon når det gjelder helse og sikkerhet. Arbeidsgiver plikter å vurdere en rekke angitte forhold ved valg av personlig verneutstyr, det skal blant annet tas hensyn til ergonomiske behov og til arbeidstakerens helsemessige tilstand.

Arbeidsgiver skal informere arbeidstakerne og/eller deres representanter om alle tiltak som berører de ansattes helse og sikkerhet og som er knyttet til det personlige verneutstyret. For øvrig vises det til den generelle medbestemmelse arbeidstakerne og/eller deres representanter har i henhold til Rdir 89/391.

Norsk arbeidsrett

Arbeidsmiljøloven med forskrifter (DAT best.nr. 483)

Direktivet har mer detaljerte regler for valg, bruk, tilpasning og kombinasjon av personlig verneutstyr enn arbeidsmiljølovens §§ 12-4 e, 14 og 16 nr.1, 2. ledd, samt forskriftene om *Personlig verneutstyr*. Direktoratet for arbeidstilsynet er faginstans.

G. Tunge løft

Rdir 90/268

Særdirektivet er rettet mot arbeidsplasser hvor det foretas manuell håndtering av tunge byrder. Formålet med direktivet er å bedre forholdene på arbeidsplasser hvor det er fare for utvikling av ryggskader på grunn av tunge løft.

Arbeidsgiver skal såvidt teknisk mulig sørge for å redusere risikoen for skader som skyldes tunge byrder⁸². Arbeidsgiver plikter å gi arbeidstaker tilstrekkelig opplæring for å minimalisere risikoen.

Arbeidsgiver skal informere arbeidstakerne og/eller deres representanter om alle tiltak som berører de ansattes helse og sikkerhet og som er knyttet til manuell håndtering av tunge byrder. For øvrig vises det til den generelle medbestemmelse arbeidstakerne og/eller deres representanter har i henhold til Rdir 89/391.

Norsk arbeidsrett

Arbeidsmiljøloven

Norge har ingen konkrete bestemmelser på området, bortsett fra arbeidsmiljølovens generelle krav om et forsvarlig arbeidsmiljø (§ 7). Direktoratet for arbeidstilsynet er faginstans.

Arbeidstakere innen for eksempel helsesektoren vil etter dette direktivet ha krav på tekniske hjelpeapparater som kan avlaste dem med tunge løft og forebygge belastningsskader.

⁸² Tunge byrder er i direktivet definert som "aktivitet som krever bruk av krefter anvendt av en person for å løfte, skyve, trekke, bære eller på annen måte bevege eller holde igjen en gjenstand".

H. Arbeid ved skjermterminaler

Rdir 90/270

Særdirektivet omfatter alle arbeidsplasser som er utstyrt med skjermterminaler. Direktivets bilag I er bindende for nye arbeidsplasser etter 31.12.92.

Ifølge direktivet er arbeidsgiver forpliktet til å kartlegge risikofaktorer som påvirker arbeidstakers helse og sikkerhet på arbeidsplassen, og til å treffe hensiktsmessige tiltak der hvor risikofaktorer er konstatert.

Arbeidsgiver er forpliktet til å gjennomføre en passende inndeling av daglig arbeidstid ved skjermterminalen.

Arbeidstaker har rett til synsundersøkelser og til å få tildelt arbeidsbriller ved behov.

Arbeidstaker har krav på opplæring ved innføring av skjermterminalarbeid, samt hver gang organiseringen av arbeidsplassen endres vesentlig.

Arbeidsgiver skal informere arbeidstakerne og/eller deres representanter om alle tiltak som berører de ansattes helse og sikkerhet og som er knyttet til arbeid ved skjermterminaler. For øvrig vises det til den generelle medbestemmelse arbeidstakerne og/eller deres representanter har i henhold til Rdir 89/391.

Norsk arbeidsrett

Arbeidsmiljøloven

Norge har ingen konkrete bestemmelser når det gjelder arbeid ved skjermterminal. Arbeidsmiljøloven har generelle bestemmelser om organisering og tilrettelegging av arbeidet (§ 12-1 og § 12-2), og om arbeid som kan medføre en sikkerhetsrisiko (§ 12-4 punkt b).

Direktivet gir bedre arbeidervernbestemmelser enn norsk regelverk, og Direktoratet for arbeidstilsynet foreslår at det vedtas en egen forskrift basert på direktivet.

6.8.2 Produsentens og markedsførers ansvar – tekniske bestemmelser rettet mot produktet og utstyret som brukes av arbeidstaker

- Rdir 67/548* *Klassifisering, emballering og merking av farlige stoffer*
- Rdir 70/173* *Løsemidler*
- Rdir 77/728* *Maling, lakk og lignende*
- Rdir 78/631* *Pesticider*
- Rdir 79/113* *Støy*
- Rdir 80/781* *Løsemidler*
- Rdir 81/187* *Pesticider*
- Rdir 81/1051* *Støy*
- Rdir 82/265* *Maling, lakk og lignende*
- Rdir 87/404* *Enkle trykkbeholdere*
- Rdir 88/379* *Klassifisering, emballering og merking av sammensatte produkter (preparater)*
- Rdir 89/392* *Maskindirektivet*
- Rdir 89/685* *Personlig verneutstyr*

Listen over produktkrav er langt fra komplett. Som nevnt er det produsenten og markedsfører som er ansvarlig for produktets sammensetning, mens arbeidsgiver er ansvarlig for at produktet brukes korrekt. Produsenten er således ansvarlig for at nødvendig informasjon/bruksanvisning følger produktet.

Selv om arbeidsgiver ikke direkte er ansvarlig for produktets sammensetning, vil arbeidstakere som arbeider med støv eller farlige stoffer være interessert i at deres helse og sikkerhet ikke utsettes for unødig fare pga for lave grenseverdier. I tillegg vil arbeidsgiver ha en rekke økonomisk incentiver til å holde antallet arbeidsulykker og -skader så lavt som mulig.

I EØS-avtalen har Norge fått gjennomslag for overgangsordninger slik at nasjonal lovgivning kan gjelde i påvente av ny og bedre lovgivning i EF. Det gjelder områder som omfatter kjøretøy, og klassifisering og merking av farlige stoffer og preparater. Våre merkeforskrifter for kjemiske stoffer og produkter, samt forbud mot asbest og visse løsemidler, kan beholdes i sin nåværende form. EF klassifiserer

rundt 80 stoffer som kreftframkallende, mens de tilsvarende norske forskriftene på grunn av "føre var-prinsippet" klassifiserer rundt 200 stoffer som kreftframkallende. Også for løsemidler er EFs terskel høyere enn norske standarder med hensyn til hva som må til for at et produkt merkes som helsefarlig. Overgangsordningene i EØS-avtalen innebærer at høyere norske standarder på dette området kan gjelde i perioden fram til 1995. Hvis ikke EF innen den tid har nådd opp til norsk nivå, skal avtalen reforhandles. Utgangspunktet er da at norske regler kan videreføres på områder som klassifisering av farlige stoffer og preparater (asbest, kadmium, plantevernmidler, pesticidier og så videre). Det er dette som ofte omtales som "ikke-tidsbegrensete overgangsordninger". I praksis betyr dette at Norge med en EØS-avtale kan opprettholde nasjonale og strengere regler etter 1995. Hvorvidt en videreutvikling av de norske standardene etter 1995 vil være politisk kontroversielt innen EØS er vanskelig å forutsi. Det vil blant annet avhenge av hvor langt EF selv er kommet i standardheving på disse områdene (Dølvik m.fl. 1991b).

Ved et eventuelt EF-medlemskap vil vi ikke kunne ha høyere standarder med hensyn til produktkontroll og merking enn det som gjelder for EF. Det kan imidlertid tenkes at Norge som medlem, sammen med de øvrige nordiske land, kan bidra til å heve standardene i andre EF-land (op.cit).

Når det gjelder kvalitetssikring har vi Lov om produktansvar av 1988 og Lov om produktkontroll av 1976.

6.9 Grenseoverskridende arbeid og offentlig sektor (sosial dumping)

Rdir 89/440

Rdir 90/531

KOM (91) 230

Kommisjonen forventer at innføringen av de fire friheter vil medføre at stadig flere arbeidstakere kommer til å arbeide for

en kortere eller lengre periode i et annet medlemsland, og er opptatt av at denne utviklingen ikke skal føre til sosial dumping⁸³.

Staten kan være både mottaker og avsender av grenseoverskridende arbeidskraft. I tillegg til direktivforslaget berøres offentlig sektor av Rdir 89/440 (om offentlige anbudsprosedyrer innen bygg- og anleggsektoren) og Rdir 90/531 (om offentlige anbudsprosedyrer innen vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon). Ifølge direktivene kan oppdragsgiver stille krav til arbeidsvilkårene ved anbudsutlysningen.

Rdir 89/440 og Rdir 90/531

Rdir 89/440 og Rdir 90/531 omhandler offentlige anbudsprosedyrer innen bygg- og anleggsektoren, og innen vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon. Direktivene inneholder en *gjennomsiktighetsklausul* som gir anbudsgiverne anledning til å stipulere overfor tilbudsgiverne nødvendige opplysninger om arbeidsvilkårene som gjelder for arbeidet. Det kan imidlertid ikke stilles nasjonale krav til lønnsnivået dersom arbeidsforholdet varer under tre måneder (se nedenfor).

KOM (91) 230

Formålet med direktivforslaget er å fjerne hindringer og usikkerhet som kan virke begrensende på gjennomføringen av de fire friheter, samt å fremme konkurranse. Direktivet tar ikke mål av seg til å harmonisere arbeidsvilkårene og rettighetene, men søker å avklare hvilke regler/lovgrunnlag som skal gjelde ved grenseoverskridende arbeid.

Forslaget til direktiv om grenseoverskridende arbeid omfatter alle sektorer, *inklusive offentlig sektor*, og fastslår at vertslandet skal lovfeste at nasjonale lover og arbeidsvilkår

⁸³ Konkurransesvinn ved at virksomheter underbyr eller dumper produkter på markedet ved hjelp av lavere standarder for lønn, arbeidsmiljø, arbeidstid eller velferd.

skal gjelde ved grenseoverskridende arbeid når det gjelder arbeidstid, helge- og nattarbeid, feriegodtgjørelse, minimumslønninger, regler for arbeidsutleie, arbeidsmiljø og likestilling.

Direktivforslaget inneholder ett unntak, som sier at vertslandets vilkår når det gjelder feriegodtgjørelse og minimumslønn først skal gjelde etter at den midlertidig stasjonerte arbeidskraften har oppholdt seg tre måneder i landet.

Hovedregelen i EF er at vertslandets lønns- og arbeidsvilkår skal legges til grunn for utenlandske anbud og gjennomføringen av dem. Dette er fastslått av EF-domstolen. Forutsetningen er at det finnes en nasjonal lovgivning som angir lønns- og arbeidsvilkår (Rush-dommen).

Lovgrunnlaget for forslaget er Romtraktatens artikkel 57 nummer 2 og artikkel 66. Lovforslaget er derfor underlagt samarbeidsprosedyren med EF-Parlamentet og trenger et kvalifisert flertall i Ministerrådet. Flere medlemsland har uttalt seg svært kritisk til direktivforslaget, spesielt til tre månedersregelen.

Norsk arbeidsrett

Arbeidstvistloven

Boikottloven

Tariffavtalen

Lønnsnivået i Norge er ikke lovregulert, men fastsettes gjennom tariffavtaler. Norske tariffavtaler omfatter kun arbeidstakere og arbeidsgivere som er part i avtalen (det vil si norske avtaler er ikke *erga omnes*).

For å sikre mot sosial dumping tar Kommunaldepartementet sikte på å lovregulere ved at norske lønnsvilkår også skal gjøres gjeldende for utenlandsk arbeidskraft på oppdrag for et utenlandsk firma i Norge. Kommunaldepartementet har ikke tatt standpunkt til hvordan reguleringen skal utformes. Ulike modeller vil trolig bli vurdert, blant annet:

- 1) Den danske modellen: innføring av en lovbestemt minimumslønn, eller i lov henviser til minimumsbestemmelser i tariffavtalene.
- 2) Den svenske modellen: fredsplikten begrenses etter arbeidstvistloven til tariffavtaler inngått i Norge. Det bestemmes ved lov at tariffavtaler kan kreves inngått selv om forbundet ikke har medlemmer ved bedriften, ellers presiseres i Boikottloven at ulike former for aksjoner rettet mot virksomheter som ikke følger norsk tarifflønn er tillatt
- 3) Den finske modellen: tariffavtalen gjøres allmenngyldig (*erga omnes*).
- 4) Den tyske modellen: tariffavtalen gjøres allmenngyldig etter søknad fra partene i arbeidslivet.

Siden EF satser på å øke konkurransen om offentlige tjenester, kan løsningen Kommunaldepartementet kommer fram til få stor betydning for offentlig sektor.

Selv om man endrer det norske avtale-/lovverket slik at norske lønnsforhold må følges, løser ikke dette det problemet som direktivforslagets tremånedersregel vil skape.

Direktivforslaget sikrer arbeidstakerne like rettigheter langs en rekke dimensjoner – men berører ikke *arbeidstakerenes plikter*. Det er uklart hvorvidt utenlandske arbeidstakere (med eller uten tariffavtaler fra hjemlandet) på kortvarige oppdrag i Norge vil være bundet av *fredsplikten*. Dersom arbeidet faller inn under norsk lovgivning er det Arbeidstvistloven som regulerer fredsplikten (§ 3 og § 6-3), men det kan tenkes at enkelte typer oppdrag faller utenfor norsk jurisdiksjon. I så fall kan det være internasjonale konvensjoner som regulerer tariffavtalens stilling og fredsplikten.

6.10 Kollektive oppsigelser (masseoppsigelser)

Rdir 75/129

KOM (91) 292 endelig utgave

Rdir 75/129

Direktivet gjelder alle virksomheter som sysselsetter mer enn 20 arbeidstakere. Offentlig ansatte og besetning på sjøgående fartøyer er unntatt fra direktivet.

I Danmark har man valgt ikke å unnta offentlig ansatte. I implementeringsloven er det imidlertid en tilføyelse om at bestemmelsene om kollektive oppsigelser ikke skal berøre de arbeidsrettslige reglene om kollektive arbeidskonflikter (arbeidsgiverens rett til å foreta lock-out). Dersom arbeidsgiver foretar en lock-out som er i strid med overenskomsten vil, handlingen betraktes som en kollektiv oppsigelse (Nielsen 1989).

Ifølge direktivet har vi med kollektive oppsigelser å gjøre når arbeidsgiver sier opp et visst antall ansatte innenfor en gitt tidsramme⁸⁴, og når oppsigelsene ikke kan begrunnes i den enkelte arbeidstakers forhold. Begrepet dekker også forringelse i arbeidsvilkårene, for eksempel ved at heltidsstillinger omgjøres til deltidstillinger (op.cit). Direktivet dekker ikke kollektive oppsigelser som blir foretatt innenfor ram-

84 Medlemslandene kan velge mellom 2 modeller.

Innenfor en 30-dagers ramme:

- Minst 10 arbeidstakere i en virksomhet som sysselsetter flere enn 20 men færre enn 100.
- Minst 10 prosent av arbeidsstyrken i virksomheter som normalt sysselsetter minst 100 og høyst 300 arbeidstakere.
- Minst 30 arbeidstakere i virksomheter som normalt sysselsetter minst 300 arbeidstakere.

Innenfor en 90-dagers ramme:

- Minst 20 arbeidstakere, uansett antall arbeidstakere virksomheten normalt sysselsetter.

mene av tids- eller oppgavebegrensede kontrakter, med mindre oppsigelsene foretas før disse kontraktene er utløpt eller oppfylt. Direktivet gjelder heller ikke ved stans av virksomhet på grunn av en rettsavgjørelse, for eksempel ved konkurs.

Når arbeidsgiver planlegger å foreta kollektive oppsigelser, er han forpliktet til å innlede drøftinger med arbeidstakernes representanter med henblikk på å komme fram til en avtale. Drøftingene skal i det minste dekke mulighetene for å unngå eller begrense de kollektive oppsigelsene, samt mulighetene for å redusere virkningene. Arbeidsgiveren er forpliktet til å legge fram alle relevante opplysninger. Arbeidstakernes representanter skal underrettes skriftlig om årsakene til oppsigelsene, antall arbeidstakere som vil bli sagt opp, antall arbeidstakere som normalt er sysselsatt, samt om tidsperioden oppsigelsene skal finne sted i.

Arbeidsgiver er i tillegg forpliktet til skriftlig å informere kompetente myndigheter om de planlagte oppsigelsene. I tillegg til all relevant informasjon om oppsigelsene skal de offentlige myndigheter underrettes om drøftingene med de ansattes representanter. Den kompetente myndighet skal i oppsigelsestiden forsøke å finne løsninger på de problemer som oppsigelsene reiser.

Kollektive oppsigelser får virkning tidligst 30 dager etter at de kompetente myndigheter er underrettet. Dersom berørte arbeidstakere omfattes av lengre individuelle oppsigelsesfrister, er det sistnevnte frister som gjelder.

KOM (91) 292 endelig utgave

Direktivforslaget har to hovedformål: (1) Å sikre håndhevelse av det eksisterende direktivet i forbindelse med tverrmasjonale virksomheter. Kravet til informasjon og forhandlinger som er fastlagt i Rdir 75/129 skal finne anvendelse uansett om beslutningene om kollektive oppsigelser treffes av arbeidsgiveren selv eller av en virksomhet med bestemmende innflytelse eller av den sentrale ledelse i et foretak med flere

virksomheter. (2) Å gi arbeidstakerne adgang til rettsprosedyrer i tilfelle kravene til informasjons- og forhandlingsprosedyrer ikke er fulgt. De ansatte eller deres representanter skal kunne påklage arbeidsgiverens beslutning og få den erklært ugyldig dersom kravene til informasjon og forhandlinger ikke er etterkommet.

Det foreslås også at implementeringen av direktivet kan skje via kollektive overenskomster.

Det vil kreves enstemmighet for å vedta direktivforslaget (Romatraktatens artikkel 100). Fagforeningsorganisasjonene stiller seg positivt til endringen av direktivet, mens arbeidsgiverorganisasjonene stiller seg mindre positive til endringer som medfører at arbeidstakerne får ytterligere krav på informasjon. Dersom direktivforslaget vedtas, er implementeringsfristen foreslått til 31.12.92.

Norsk arbeidsrett

Hovedavtalen

Tjenestemannsloven

Syssettingsloven

Arbeidsmiljøloven

Opplysnings- og drøftingsplikten i forbindelse med masseoppsigelser er ikke lovregulert i Norge. Tjenestemannsloven inneholder imidlertid bestemmelser om det individuelle oppsigelsesvernet for statens tjenestemenn som for de fleste statsansatte vil gi et bedre oppsigelsesvern enn det direktivet gir. Ifølge Tjenestemannslovens § 13 skal arbeidsgiver søke å finne annet passende arbeid dersom stillingen blir inndratt og tjenestemannen har minst ett års sammenhengende tjeneste bak seg.

For privat sektor inneholder Hovedavtalen mellom LO og NHO (1990-93) bestemmelser om arbeidsgivers plikt til å drøfte ulike syssettings spørsmål med de tillitsvalgte, blant annet planer om utvidelser og innskrenkninger (§ 9-3 nr. 1c). Plikten til å drøfte gjelder generelt, uavhengig av antall berørte eller arbeidsstyrken ved bedriften. Hovedavtalen for

arbeidstakere i staten pålegger arbeidsgiver en informasjons- og forhandlingsplikt i spørsmål knyttet til rasjonalisering og organisasjonsendringer som får stor betydning for de tilsatte (§ 16-6 og § 18-2a).

Ifølge Sysselsettingslovens⁸⁵ § 14 skal en arbeidsgiver som sier opp minst 10 arbeidstakere innen en måned på grunn av omlegginger eller innskrenkninger i driften, straks melde fra til Arbeidsformidlingen.

Kommunaldepartementet har i sitt høringsbrev av 24.12.91 foreslått å legge drøftingsbestemmelsene til et nytt kapittel i Arbeidsmiljøloven, og at sysselsettingsloven skal endres slik at Arbeidsformidlingen blir instansen som skal motta informasjon om oppsigelsene i overensstemmelse med direktivets krav. Forslaget til nytt kapittel i Arbeidsmiljøloven om informasjon til arbeidstakernes representanter er relativt tro mot direktivets ordlyd. Masseoppsigelser er definert som "oppsigelser som foretas overfor minst 10 arbeidstakere innenfor en tidsperiode på 30 dager, uten at oppsigelsene er begrunnet i den enkelte arbeidstakers forhold".

Det nye kapitlet i Arbeidsmiljøloven foreslås plassert mellom § 55 A og nåværende § 56. Ifølge Stueland, Kommunaldepartementet, vil dette innebære at den nye bestemmelsen bare vil gjelde for de sektorene som dekkes av Arbeidsmiljølovens oppsigelsesvern. For offentlig sektor vil dette bety at kommunene og fylkeskommunene vil omfattes av den nye bestemmelsen, men ikke staten forøvrig.

Arbeidstakere ansatt på prøvetid, og med en oppsigelsesfrist på under én måned, vil få sitt oppsigelsesvern styrket ved masseoppsigelser (Arbeidsmiljøloven § 58-6). Dersom oppsigelsesvernet ved masseoppsigelser også gjøres gjeldende for staten, vil også arbeidstakere ansatt på prøvetid innen

85 Lov om tiltak til å fremme sysselsetting av 27.6.1947.

denne sektoren få styrket sitt oppsigelsesvern (Tjenestemannsloven § 8).

6.11 Virksomhetsoverdragelse

Rdir 77/187

Direktivet ivaretar arbeidstakernes informasjons- og konsultasjonsrettigheter i forbindelse med overdragelse av virksomheter, bedrifter eller deler av bedrifter. Direktivet gjelder kun ved overdragelse ved kontrakt. *Offentlig sektor er ikke unntatt direktivet.* Direktivet får anvendelse ved fristilling (der etaten får et selvstendig arbeidsgiveransvar) og privatisering av offentlige etater. Det er arbeidsgiverskifte som er avgjørende, ikke eierskifte. Direktivet gjelder ikke ved konkurs når virksomheten inngår i konkursmassen.

Direktivet presiserer at informasjonen skal gis i rimelig tid. Overdrageren og erververen skal underrette de respektive arbeidstakerrepresentanter om (1) grunnen for overdragelsen, (2) de juridiske, økonomiske og sosiale konsekvensene av overdragelsen for arbeidstakerne, og (3) planlagte tiltak rettet mot arbeidstakerne. Dersom overdrageren eller erververen overveier tiltak rettet mot arbeidstakerne, er de forpliktet til i rimelig tid å innlede konsultasjoner om disse tiltakene med arbeidstakernes representanter, med sikte på å oppnå avtale.

Direktivet sikrer opptjent ansiennitet, men er ikke til hinder for at det kan skje oppsigelser av økonomiske, tekniske eller organisatoriske årsaker som medfører sysselsettingsmessige endringer.

Direktivet sikrer et minimum av trygderettigheter fra det offentlige, men dekker ikke ytelser som går utover disse, for eksempel individuelle eller kollektive forsikrings- og pensjonsordninger som betales av arbeidsgiver og som ikke inngår som del av arbeidsavtalen.

Direktivet sikrer tariffavtalens stilling inntil dens utløp. Medlemslandene kan velge å innføre begrensninger, men

direktivet sikrer tariffavtalen i minst ett år ved slike begrensninger.

Danmark har ved lov om virksomhetsoverdragelse av 21.3.79 § 2 valgt å ikke bare oppfylle direktivets krav om at erververen skal overta overdragerens arbeidsgiveransvar og forpliktelser med hensyn til kollektive overenskomster, men også innstiftet at arbeidsgiverrettighetene overdras. Arbeidstakerne blir således bundet av fredsplikten de hadde med overdrageren, noe direktivet ikke forlanger. Ifølge Nielsen (1989) har Danmark allerede EFs mest vidtgående fredspliktrekler, og denne bestemmelsen har bidratt til å øke avstanden mellom dansk rett og andre EF-land når det gjelder fredspliktområdet.

Direktivet inneholder stort sett parallelle bestemmelser med direktivet om kollektive oppsigelser (Rdir 75/129). For å sikre en ensartet framgangsmåte, overveier Kommisjonen hvorvidt de endringene som er foreslått i forbindelse med kollektive oppsigelser også skal gjøres gjeldende overfor virksomhetsoverdragelser.

Norsk arbeidsrett

Aksjeloven

Arbeidsmiljøloven

Folketrygdloven

Hovedavtalen

Ifølge Kommunaldepartementets høringsbrev av 24.12.91 vil direktivet medføre mange nye lovbestemmelser som vanskelig kan innpasses i eksisterende lovgivning. Departementet foreslår derfor at det gis en egen *lov om virksomhetsoverdragelse*.

Det norske lovforslaget tar utgangspunkt i teksten til direktivet, og vil styrke de ansattes rett til informasjon ved at denne retten gjøres gjeldende for alle typer kontraktsmessige overdragelser. I tillegg vil tariffavtalens stilling styrkes. I dag er tariffavtalens stilling ved overdragelse verken avklart gjennom aksjelovens eller arbeidsmiljølovens bestemmelser

(Olsen 1989). Ifølge lovutkastet vil arbeidstakernes rettigheter i henhold til en tariffavtale kunne gjøres gjeldende overfor den nye innehaveren⁸⁶ i inntil ett år etter skiftet.

Til forskjell fra norsk rett er det skifte av arbeidsgiver og ikke av eier som er avgjørende. Derfor har Kommunaldepartementet i sitt høringsbrev reist spørsmålet om Arbeidsmiljølovens § 60 nr 3 bør justeres i forhold til direktivet.

Pensjons- og forsikringsordninger som er betalt av arbeidsgiver og som inngår i arbeids- eller tariffavtalen, vil sikres gjennom direktivet.

Det nye for staten som arbeidsgiver blir at de vil få en lovregulert informasjons- og drøftingsplikt med arbeidstakere og deres representanter som berøres av en kontraktmessig overdragelse av virksomheten eller deler av virksomheten (for eksempel ved fristilling eller privatisering).

6.12 Medbestemmelse

Medbestemmelse har relativt sett fått stor oppmerksomhet på europeisk nivå. Spørsmålene om regulering eller ikke, og i så fall hvordan, har vært på dagsorden i EF de siste 20 årene (Nielsen og Szyszczak 1991).

EF har ikke en rammelov vedrørende medbestemmelse, slik Sverige for eksempel har. EF har tilnærmet seg problemstillingen ved å fremme to ulike typer bestemmelser (op cit.):

- Bestemmelser som gir de ansatte rett til deltakelse i virksomhetens styrende/besluttende organ⁸⁷
- Bestemmelser som gir de ansatte eller deres representanter rett til informasjon, drøftinger og medbestemmelse forut for

⁸⁶ Det må antas at *innehaver* i denne sammenheng er ensbetydende med *arbeidsgiver*.

⁸⁷ Denne modellen ligger til grunn for forslaget til direktiv om det Europeiske Selskap (SE) (KOM (91) 174 endelig utgave - Syn 219) og forslaget til det femte selskapsdirektiv om aksjeselskapers struktur.

viktige beslutninger – men som overlater virksomhetens institusjonelle organisering til nasjonal praksis.

Sistnevnte modell er benyttet i de følgende vedtatte og foreslåtte direktiv:

- Direktivet om kollektive oppsigelser (se 6.10)
- Direktivet om virksomhetsoverdragelser (se 6.11)
- Det tredje selskapsdirektiv om fusjoner⁸⁸, Det sjette selskapsdirektiv om fusjoner, og forslaget til tiende selskapsdirektiv om grenseoverskridende fusjoner⁸⁹
- Rammedirektivet om arbeidsmiljøet⁹⁰ (se 6.8)
- Direktivet og forslagene til direktiv om atypisk arbeid (se 6.6)
- Forslaget til direktiv om informasjon og konsultasjon av de ansatte i selskaper med komplekse strukturer, spesielt i flernasjonale foretak (Vredeling-direktivet)
- Forslaget til direktiv om europeiske samarbeidsutvalg i virksomheter eller konsern⁹¹

Ovennevnte reguleringer overlater ikke bare den institusjonelle organiseringen til nasjonal praksis, men også i høy grad hvordan prinsippene om medbestemmelse skal realiseres. Selv om direktivene til tider spesifiserer konkrete krav som skal oppfylles (jf. Rammedirektivet for arbeidsmiljø), går det også fram av direktivene at implementeringen skal være i tråd med nasjonalt lovverk og/eller praksis.

I EF-debatten har det vært reist spørsmål om EF-lovgivningen er *bedre* eller *dårligere* enn norske reguleringer. Av ovennevnte reguleringer vil ansatte i offentlig sektor først og

88 Rdir 78/855

89 KOM (84) 727

90 Rdir 89/391

91 KOM (91) 345 endelig utgave

fremst bli berørt av rammedirektivet for arbeidsmiljøet⁹². Ifølge Hallås (sitert i Berg 1991) stiller EFs rammedirektiv for arbeidsmiljøet ikke bare mer detaljerte krav, men også strengere krav til informasjon, drøfting og medbestemmelse på enkelte områder enn den norske arbeidsmiljøloven gjør.

Når det gjelder innføring av ny teknologi (ikke bare i forbindelse med opplæring), personalplanlegging og omorganisering i offentlig sektor går *Hovedavtalen for arbeidstakere i staten* lengre enn EF-reguleringene gjør når det gjelder medbestemmelse.

6.13 Organisasjonsfrihet og kollektive forhandlinger

Organisasjonsretten og retten til kollektive forhandlinger finnes i alle EF-land.

Sosialpakten av 9.12.89 om arbeidstakernes arbeidsmessige og sosiale rettigheter inneholder en rekke grunnleggende prinsipper:

” 11. Arbeidsgivere og arbeidstakere i Det Europeiske Fellesskap har rett til fritt å slutt seg sammen for å opprette arbeidsgiverforeninger og fagforeninger etter deres eget valg for å ivareta deres økonomiske og sosiale interesser.

Enhver arbeidsgiver og enhver arbeidstaker har frihet til å melde seg inn i slike organisasjoner eller til å unnlate å gjøre dette, uten at det må komme vedkommende person eller bedrift til skade.

12. Arbeidsgiverne eller arbeidsgiverorganisasjonene på den ene side og arbeidstakerorganisasjonene på den andre siden har rett til under de vilkår som gjelder etter

⁹² Selskapsdirektivene i ovennevnte liste vil ikke være relevante for offentlig sektor, idet direktivene omfatter selskaper og selskapsstrukturer med en tverrmasjonal dimensjon.

nasjonal lovgivning og praksis å forhandle og inngå kollektive overenskomster.

Dialogen mellom arbeidsmarkedets parter på europeisk plan, som skal utvikles, kan hvis partene finner det ønskelig føre til at det knyttes avtalemessige forbindelser, navnlig på tverrfaglig plan og sektorplan.

13. Retten til å iverksette kollektive aksjoner i tilfelle av interessekonflikter omfatter retten til å streike, med forbehold av de forpliktelser som følger av nasjonal lovgivning og kollektive overenskomster.

For å gjøre det lettere å løse arbeidskonflikter bør det fremmes at det innføres og anvendes forliks-, meklings- og voldgiftsprosedyrer på passende nivå i overensstemmelse med nasjonal praksis.

14. Det avgjøres etter medlemsstatenes interne rettsorden, på hvilke betingelser og i hvilket omfang de rettigheter som er omhandlet i punkt 11-13 også skal gjelde for de væpnede styrker, politiet og de *offentlig ansatte*.”

Sosialpakten åpner for en aksept på europeisk plan for at enkelte grupper innen arbeidslivet ikke skal ha de samme rettigheter til organisering og kollektive forhandlinger som andre grupper. Væpnede styrker, politi og offentlig ansatte er nevnt. Det går ikke fram av sosialpakten om offentlig sektor skal avgrenses slik den er gjort i Romatraktatens artikkel 48 (jf. kapittel 5).

Stort sett blir den kollektive arbeidsretten ansett som et nasjonalt anliggende av EF. Variasjonsbredden i de nasjonale avtale- og forhandlingssystemene gjør det vanskeligere å harmonisere den kollektive arbeidsretten. Med multinasjonale selskapers økende betydning, har imidlertid EF i økende grad begynt å interessere seg for den. Til nå er det bare informasjons-, drøftings- og medbestemmelsesretten ved kollektive avskjedigelser, virksomhetsoverdragelser og i forbindelse med arbeidsmiljøspørsmål, som er vedtatt i EF. I tillegg

ligger det forslag på bordet om europeiske samarbeidsutvalg i virksomheter eller konsern, og om arbeidstakerrepresentasjon i virksomheters styrende organ på europeisk nivå (Nielsen og Szyszczak 1991).

Man kan gruppere kollektive forhandlinger på europeisk nivå i følgende to kategorier (op cit.):

- Europeiske rammeavtaler som trekker opp grunnleggende prinsipper som siden skal innarbeides i nasjonale kollektive avtaler
- Tverrnasjonale kollektive avtaler på foretaks-/konsernivå⁹³

Siden tverrnasjonale selskapsstrukturer knapt forekommer innen offentlig sektor er det den første kategorien av avtaler som vil være av størst interesse for staten som arbeidsgiver. Som vi har sett i kapittel 3, har Kommisjonen bestrebet seg på å utvikle dialogen mellom arbeidsmarkedets parter på europeisk plan. De få europeiske rammeavtalene som eksisterer i dag er imidlertid veldig vage, jamfør avtalen mellom ETUC og CEEP av 6.9.90 om opplæring og mobilitet innen jernbanetransport og energiforsyning som ledd i en moderniseringsstrategi (se vedlegg 3).

EF har imidlertid søkt å harmonisere en del arbeidsrettslige områder som berører individets rettigheter. Det kan imidlertid tenkes at enkelte av disse områdene overlapper med den kollektive arbeidsretten i Norge. I så fall må man ta hensyn til EF-lovgivningen ved nasjonale forhandlinger. Ved forhandlingsbordet vil dette kreve at man er ajour med utviklingen ikke bare i Norge, men også i EF. I 6.15 kommer vi tilbake til spørsmålet om avtaleområdet vil innskrenkes som følge av en tilnærming til EF.

93 Direktivforslagene om europeiske samarbeidsutvalg i virksomheter og konsern og om Det europeiske selskap (SE) vil fremme denne type avtaler dersom de vedtas.

6.14 Voldgift og tvisteløsningsordninger

EF-domstolen har anerkjent voldgiftsordningen i Danmark. Den nasjonale domstolens avgjørelse kan ikke ankes eller overprøves av EF-domstolen, men dersom danske domstoler ikke tolker loven i overensstemmelse med EF-lovgivning, må Kommissjonen stevne den danske stat.

Uorganiserte som føler seg forurettiget i spørsmål som dekkes av EF-bestemmelser kan fremme saken for dansk domstol. Resultatet vil bli en kombinasjon av individuell og kollektiv arbeidsrett.

Voldgifts- og tvisteløsningsordningene kan påvirkes av EF indirekte ved at disse ordningene vil bli mindre smidige og ta lengre tid. Ved økende grad av regulering av arbeidsmarkedet på EF-nivå, vil behovet for å innhente prejudisielle uttalelser fra EF-domstolen trolig øke.

6.15 Avtaleområdet innskrenkes?

Vil det nasjonale avtaleområdet innskrenkes som følge av en tilnærming til EF? For å svare på dette skal vi først drøfte hvordan EØS/EF-lovgivningen berører avtaleverket i statlig sektor i dag. Finnes det overlapping mellom EØS/EF-lovverket og avtaleverket i norsk statlig sektor? Dernest skal vi se på de faktorer som vil få betydning for det nasjonale avtaleverket som følge av en tilnærming til EF.

Er det overlapping mellom EØS/EF-bestemmelsene og avtaleverket i statlig sektor i dag?

Tar vi utgangspunkt i *Hovedavtalen for arbeidstakere i staten*, kan vi si at avtaleverket innen statlig sektor først og fremst regulerer forhandlingsprosedyrer, spørsmål knyttet til tillitsvalgte og medbestemmelse i tilknytning til blant annet omorganisering, personalplanlegging, opplæring og innføring av ny teknologi. I tillegg til hovedavtalen er det innen statlig sektor opprettet en rekke særavtaler som regulerer blant annet lønn, pensjonsrettigheter, arbeidstid, fridager, permisjons-

ordninger og andre sosiale goder utover de lovbestemte rettighetene.

Når det gjelder hovedavtalens avtaleområder er det i dag liten overlapping med EØS/EF-bestemmelsene.

Når det gjelder områdene som reguleres av særavtalene, er det endel overlapping med EØS/EF-bestemmelsene (for eksempel i spørsmål om arbeidstid og retten til permisjon). EØS/EF-bestemmelsene fastsetter minimumskrav, og der det overlapper vil særavtalene sannsynligvis gi gunstigere løsninger. Slik sett vil dette by på få praktiske problemer.

Enkelte EØS/EF-bestemmelser kan imidlertid få en *indirekte virkning* på avtaleverket. Selv om lønnsfastsettelse ikke regnes for å være EFs kompetanseområde, og sosialpakten uttrykkelig slår fast at lønn skal være et nasjonalt anliggende, er det flere EF-direktiver som berører lønn. Selv om EF etterstreber koordinering og ikke harmonisering når det gjelder lønn, og nasjonale avtalefestede forskjeller i teorien skal kunne opprettholdes, kan en EF-tilnærming få indirekte virkninger på det tariffestede lønnsnivået. Forslaget til direktiv om grenseoverskridende arbeid gjør unntak for arbeidskraft som er utstasjonert under tre måneder når det gjelder minimumslønning og feriegodtgjørelse (se 6.9). Dette kan føre til et press på det nasjonale lønnsnivået i sektorer hvor innleie av utenlandsk arbeidskraft forekommer. Ikke alle EF-reguleringene er omkostningsnøytrale på det nasjonale nivået. Dersom for eksempel EFs reguleringer av nattarbeid fører til meromkostninger for arbeidsgiverne, kan dette føre til motregninger fra arbeidsgiverne i de nasjonale overenskomstforhandlingene (FTF 1991). Videre kan EFs likelønnsdirektiv og rettspraksis på dette området komme til å påvirke hvilke grupper man lønnsmessig kan sammenligne seg med.

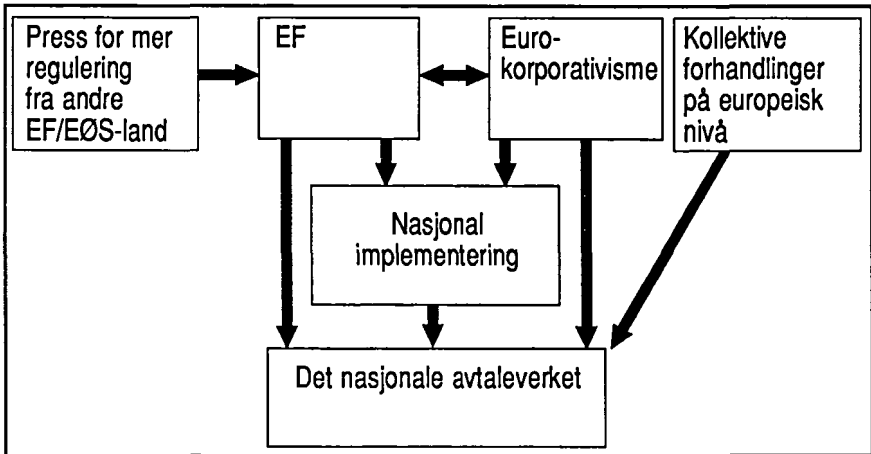
Hvilke faktorer knyttet til EØS/EF-samarbeidet vil påvirke avtaleverket i statlig sektor?

Det nasjonale avtaleområdet vil påvirkes av en rekke faktorer:

- Nasjonal implementering av EØS/EF-lovgivning
- Omfanget av nye arbeidsrettslige reguleringer fremmet av EF-Kommisjonen
- Forhandlinger og avtaler på europeisk nivå

Som nevnt i 6.13 anses ikke kollektive forhandlinger som EFs kompetanseområde, men avtalefriheten begrenses i den grad et emne reguleres ved EF-direktiver. EF-Kommisjonens politikk har vært å begrense direktiv- eller forordningsforslagene til de områder hvor fellesskapsforskrifter er nødvendige for å gjennomføre det indre markedets sosiale dimensjon og, i et bredere perspektiv, for å bidra til den sosiale og økonomiske samhörighet i Fellesskapet (Gulmann m.fl. 1990). Det dreier seg fortrinnsvis om arbeidstakernes sosiale sikring, den frie bevegelse, arbeidsforholdene, yrkesutdanning og arbeidsmiljøet.

Figur 6.1 "Europeiske faktorer" som kan påvirke det nasjonale avtaleverket



Nasjonal implementering av EØS/EF-lovgivning

Selv om et emne reguleres på europeisk nivå, har medlemsstatene et visst handlingsrom når det gjelder implementering av direktivene (jf. Romatraktatens artikkel 189). I det siste

har EF i større grad åpnet for valgfrihet ved implementering av direktivene. Valget står mellom lovregulering, administrative bestemmelser eller avtalefesting. Uansett implementeringsmetode stilles det krav om at de nasjonale bestemmelsene skal være i overensstemmelse med direktivet og oppfylle dets intensjoner. Dersom avtaleveien anvendes plikter nasjonalstaten å fastsette regler for den delen av arbeidsmarkedet som ikke er dekket av kollektive avtaler. Dette vil si at norske myndigheters valg av framgangsmåte ved implementering av EØS/EF-lovgivning i Norge vil få betydning for avtaleverket blant annet i statlig sektor.

Med en relativt lav organisasjonsgrad innen deler av privat sektor og som innehaver av det overordnede ansvaret for nasjonal implementering, kan norske myndigheter ønske å implementere EØS/EF-lovgivningen via lovveien. For offentlig sektor, som har en høyere dekningsgrad, kan implementering via avtaleveien derimot være ønskelig. Spørsmålet som melder seg er hvorvidt det er ønskelig å ha ulike utviklingsbaner for offentlig og privat sektor.

Omfanget av nye arbeidsrettslige reguleringer fremmet av EF-Kommisjonen

Av ulike grunner kan EF-Kommisjonen komme til å regulere på flere arbeidsrettslige områder – områder som i dag ikke regnes som EFs kompetanseområde, men som anses for nødvendige å gripe inn på for å heve den sosiale sokkelen, det vil si minstestandardene på arbeidsmarkedet. Det kan for eksempel tenkes at land med svak fagorganisering fremmer krav overfor EF-Kommisjonen om en mer aktiv EF-regulering på det arbeidsrettslige området. I gjennomsnitt er organisasjonsprosenten i EF under 50.

Videreutvikling av den sosiale dialogen

Hvorvidt det nasjonale avtalenivået vil innskrenkes som følge av en tilnærming til EF, vil også avhenge av hvilke framskritt som gjøres når det gjelder videreutvikling av den sosiale dialogen og eurokorporativisme. Hvordan vil samar-

beidet mellom de sosiale partnere og EF-institusjonene utvikle seg, og vil arbeidsmarkedets parter ta i bruk forhandlingsposisjonen som Maastricht-avtalen åpner for?

Kollektive forhandlinger på europeisk nivå

Det er usikkert om det vil utvikles kollektive forhandlinger på europeisk nivå, og hvilken betydning en slik utvikling eventuelt vil få på det nasjonale avtaleverket. Argumentene for kollektive forhandlinger på europeisk nivå bygger på at konkurransen i det indre markedet vil skjerpes, at selskapene i økende grad opererer på tvers av landegrensene og at Den økonomiske og monetære union vil legge stramme rammer for den økonomiske politikken i de enkelte landene. Disse faktorene vil til sammen begrense det lokale og nasjonale forhandlingsrommet (Dølvik 1992). Kollektive forhandlinger på europeisk nivå må eventuelt bygges opp trinnvis. I første omgang må man trekke opp brede retningslinjer, minstestandarder og prosedyrer, mens innholdet vil måtte fastlegges ut fra nasjonale og lokale forutsetninger. Ifølge Dølvik vil slike avtaler, i den grad de berører lønn, i høyden kunne definere grove retningslinjer, rammer for minstelønnssetninger og relative endringer – ikke direkte lønnsfastsettelse.

Dess mer arbeidsrettslige spørsmål blir lovregulert, enten fra Brüssel eller fra Oslo, dess mer sannsynlig er det at det nasjonale avtaleområdet vil innskrenkes. Hvorvidt en utvidelse av den sosiale dialogen og/eller forhandlinger på europeisk nivå vil virke innskrenkende på det nasjonale avtaleverket, er fortsatt et åpent spørsmål.

Vedlegg 1.

Forordninger, direktiver, og direktivforslag angående arbeidsrettslige spørsmål og offentlig sektor

Forordninger

- Rfo 1612/68 Fri bevegelse av personer
- Rfo 1251/70 Arbeidstakeres rett til å bli boende på en medlemsstats område etter å ha arbeidet der
- Rfo 1408/71 Sosiale sikringsordninger for arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familiedlemmer som flytter innen EF
- Rfo 574/72 Regler for gjennomføring av Rfo 1408/71
- Rfo 3820/85 Harmonisering av visse bestemmelser på det sosiale område innen veitransport

Direktiver

- Rdir 67/548 Arbeidsmiljø: Klassifisering, emballering og merking av farlige stoffer
- Rdir 68/360 Avskaffelse av restriksjoner om reise og oppholdstillatelse innen EF for arbeidstakere og deres familie
- Rdir 70/32 Offentlig innkjøp/anbud: Opphør av diskriminerende praksis ved offentlig innkjøp
- Rdir 70/173 Arbeidsmiljø: Løsemidler
- Rdir 71/304 Offentlig innkjøp/anbud: Fri utveksling av tjenesteytelser
- Rdir 71/305 Offentlig innkjøp/anbud: Bygge- og anleggsdirektivet (revidert i Rdir 89/440)
- Rdir 75/117 Likestilling: Lik lønn for menn og kvinner
- Rdir 75/129 Kollektive oppsigelser

- Rdir 76/207 Likestilling: Adgang til arbeid, yrkesutdanning, forfremmelse samt arbeidsvilkår
- Rdir 77/62 Offentlig innkjøp/anbud: Varedirektivet (endret ved Rdir 88/295)
- Rdir 77/187 Virksomhetsoverdragelse
- Rdir 77/576 Arbeidsmiljø: Skilting
- Rdir 77/728 Arbeidsmiljø: Maling, lakk, o.l.
- Rdir 78/610 Arbeidsmiljø: Vinylkloridmonomer
- Rdir 78/631 Arbeidsmiljø: Pesticider
- Rdir 79/7 Likestilling: Sosial sikring
- Rdir 79/113 Arbeidsmiljø: Støy
- Kdir 79/640 Arbeidsmiljø: Sikkerhetsskilting på arbeidsplassen
- Rdir 80/781 Arbeidsmiljø: Løsemidler
- Rdir 80/987 Beskyttelse av arbeidstakere i tilfelle arbeidsgiverens insolvens
- Rdir 80/1107 Arbeidsmiljø: Kjemiske, fysiske og biologiske agenser (rammedir)
- Rdir 81/187 Arbeidsmiljø: Pesticider
- Rdir 81/1051 Arbeidsmiljø: Støy
- Rdir 82/265 Arbeidsmiljø: Maling, lakk, o.l.
- Rdir 82/605 Arbeidsmiljø: Beskyttelse av arbeidstakere mot farene ved under arbeidet å være utsatt for metallisk bly og dettes ionforbindelser
- Rdir 83/477 Arbeidsmiljø: Asbest
- Rdir 86/188 Arbeidsmiljø: Støy
- Rdir 86/378 Likestilling: Arbeidstilknyttede sosiale sikringsordninger
- Rdir 86/613 Likestilling: Selvstendig næringsdrivende, inkludert landbruket

- Rdir 87/404 Arbeidsmiljø: Enkle trykkbeholdere
- Rdir 88/295 Offentlig innkjøp/anbud: Varedirektivet (endring av Rdir 77/62)
- Rdir 88/364 Arbeidsmiljø: Beskyttelse av arbeidstakere ved forbud mot bestemte agenser og/eller arbeidsaktiviteter
- Rdir 88/379 Arbeidsmiljø: Klassifisering, emballering og merking av sammensatte produkter (preparater).
- Rdir 88/642 Arbeidsmiljø: Endring av Rdir 80/1107
- Rdir 89/391 Arbeidsmiljø: Rammedirektiv. Forbedring av arbeidstakers sikkerhet og helse
- Rdir 89/392 Arbeidsmiljø: Maskindirektivet
- Rdir 89/440 Offentlig innkjøp/anbud: Endring av Rdir 71/305
- Rdir 89/654 Arbeidsmiljø: Arbeidsstedet (særdir)
- Rdir 89/655 Arbeidsmiljø: Arbeidsutstyret (særdir)
- Rdir 89/656 Arbeidsmiljø: Personlig verneutstyr (særdir)
- Rdir 89/665 Offentlig innkjøp/anbud: Håndhevelsesdirektivet for vare- og bygg- og anleggsdirektivet
- Rdir 89/685 Arbeidsmiljø: Personlig verneutstyr
- Rdir 90/269 Arbeidsmiljø: Tunge løft (særdir)
- Rdir 90/270 Arbeidsmiljø: Arbeid v/skjermtterminaler (særdir)
- Rdir 90/394 Arbeidsmiljø: Beskyttelse mot kreftframkallende stoffer (særdir)
- Rdir 90/531 Offentlig innkjøp/anbud: Om framgangsmåtene ved tilbudsgivning innenfor vann- og energiforsyning samt transport og telekommunikasjon
- Rdir 90/679 Arbeidsmiljø: Beskyttelse mot biologiske agenser (særdir)

Rdir 91/382 Arbeidsmiljø: Asbest (Endring av Rdir 83/477)

Rdir 91/383 Atypisk arbeid: Om sikkerhet og helse

Direktiver vedtatt etter 31.7.91

Rdir 91/533 Ansettelsesbevis

Arbeidsmiljø: Sikkerhetsskilting på arbeidsplassen Vedtatt 24.6.92 – Direktivnummer ikke offentliggjort enda

Arbeidsmiljø: Minimumskrav til arbeidsmiljøet på midlertidige eller mobile arbeidsplasser Vedtatt 24.6.92 - Direktivnummer ikke offentliggjort enda

Direktivforslag

KOM (88) 269 Likestilling: Om bevisbyrden i likestillingssaker (Blokert av Ministerrådet)

KOM (90) 228 endelig utgave Atypisk arbeid: Om arbeidsvilkår

KOM (90) 297 endelig utgave – Syn 292 Offentlig innkjøp/anbud: Håndhevelsesdirektivet vedrørende de ekskluderte sektorer

KOM (90) 372 Offentlig innkjøp/anbud: Samordning av framgangsmåtene ved inngåelse av offentlige tjenesteytelseskontrakter

KOM (90) 449 Likestilling

KOM (90) 588 endelig utgave Sikring av arbeidstakere med redusert bevegelsesevne under transport til arbeidsplassen

KOM (90) 663 - Syn 321 Arbeidsmiljø: Gruvevirksomhet

KOM (90) 692 endelig utgave – Syn 303 Beskyttelse av gravide

KOM (91) 130 endelig utgave Arbeidstid

- Syn 295
 - KOM (91) 174
endelig utgave
– Syn 219
 - KOM (91) 211
endelig utgave
– Syn 280
 - KOM (91) 230
endelig utgave
- Syn 346
 - KOM (91) 259
endelig utgave
 - KOM (91) 292
endelig utgave
 - KOM (91) 345
endelig utgave
- De ansattes representasjonsrett i europeiske selskap
- Atypisk arbeid: Om konkurransevridning
- Midlertidig arbeid i tilknytning tjenesteytelse (grenseoverskridende arbeid)
- Lønnsmotakernes andel i overskudd og virksomhetenes resultater
- Revidering av Rdir 75/129: Kollektive oppsigelser
- Informasjon, konsultasjon, medbestemmelse

Vedlegg 2.

Ord- og begrepsliste

Acquis communautaire

Fransk begrep som betyr felleskapets dekret. Begrepet brukes for å betegne EFs samlede traktatgrunnlag.

Cassis-de-Dijon-prinsippet

Navn på en avgjørende EF-dom hvor en fransk solbærlikør sto i fokus (Cassis de Dijon). Prinsippet innebærer at når en vare er lovlig produsert i et medlemsland, skal den fritt kunne omsettes i andre EF-land. Cassis-de-Dijon-prinsippet gjelder bare på de områdene EF ikke har utviklet felles regelverk.

CEEP

Centre Européen de l'Entreprise Publique. Den europeiske interesseorganisasjonen for offentlige forretningsvirksomheter (public utilities), se forøvrig 2.3.

COREPER

De faste representanters komite. Komiteen består av medlemslandenes EF-ambassadører.

DG

Directorates General. "Fagdepartementene" innen EF-Kommisjonen. Det er etablert 23 Generaldirektorat. DG V er ansvarlig for sysselsetting, arbeidsforhold og sosialpolitikk (Employment, Industrial Relations and Social Affairs).

Direktiv

Bindende rettsakt for medlemslandene. Direktivene trekker opp retningslinjer som medlemsstatene må etterkomme. I motsetning til forordninger, overlates implementeringsansvaret i direktivene til nasjonalstaten. Såfremt nasjonalstaten oppfyller de krav som stilles i direktivet, står de relativt fritt når det gjelder hvordan man skal oppfylle direktivets intensjoner. I den senere tid har nasjonalstatene i større grad kunnet velge mellom lovveien, administrative bestemmelser eller avtaleveien, når det gjelder implementering av direktiv. Se forøvrig 2.7.

Enhetsakten

Den Europeiske Enhetsakt ble gjort gjeldende fra 1.7.87. Enhetsakten er den første store endringen av Romatraktaten, hvor blant annet kravet om enstemmighet for direktivene som skal vedtas i forbindelse med implementeringen av det indre marked, oppheves.

EURO-LO

Engelsk betegnelse: ETUC. Faglige internasjonale med medlemmer fra EFTA og EF land. Norsk LO og YS er medlemmer. Euro-LO utgjør idag 40 fagorganisasjoner fra 21 land, og representerer omlag 45 millioner arbeidstakere. Se forøvrig 3.4.

Fellesbeslutningsprosedyren

En ny beslutningsprosedyre som vil innføres ved ratifisering av Maastricht-avtalen. For en nærmere presentasjon henvises til fotnote 26 i kapittel 2.

Forordning

Rettsakt som er umiddelbart bindende både for medlemslandene og borgerne i de enkelte medlemsland. Medlemslandene har ikke adgang til å implementere forordninger nasjonalt. Forordninger trer i kraft umiddelbart etter at de er bekjentgjort.

Hvitboken

Handlingsplanen for gjennomføringen av det indre marked. Hvitboken inneholder 279 direktivforslag som må vedtas og implementeres.

Høringsprosedyren

En ny beslutningsprosedyre som vil innføres ved ratifisering av Maastricht-avtalen. For en nærmere presentasjon henvises til fotnote 26 i kapittel 2.

Indre marked

Betegnelsen på EFs mål om å opprette et felles hjemmemarked som bygger på de fire friheter; fri bevegelse av kapital, personer, varer og tjenester.

ISKA

Faglige internasjonale for stats- og kommuneansatte. Engelsk betegnelse: Public Services International. ISKA er affiliert Euro-LO. NTL er medlem av ISKA.

Komotologiprosedyren

En beslutningsprosedyre hvor Rådet har delegert beslutningsmyndighet til EF-Kommisjonen under forutsetning at Kommisjonen samarbeider med komiteer hvor representanter fra de ulike medlemslandene deltar. Denne beslutningsprosessen anvendes når Rådet allerede har vedtatt rammelovgivning, og det skal vedtas utfyllende forskrifter/særdirektiv til rammelovgivningen. Se forøvrig 2.2.1.

Kvalifisert flertall

Ved tolv medlemsland må man minst ha 54 ut av 76 stemmer. Ved elleve medlemsland må man minst ha 44 ut av 66 stemmer (jf. den sosiale dimensjonen – se forøvrig 3.2.2).

Maksimumsdirektiv

Også kalt totalharmoniseringsdirektiv. Et medlemsland kan ikke sette strengere krav til sikkerhet ved et produkt enn det som framgår av direktivet. Se forøvrig 6.8.

Minimumsdirektiv

Minimumsdirektiv er ikke til hinder for at medlemsstatene opprettholder eller innfører strengere beskyttelsestiltak enn de som er angitt i direktivet. Se forøvrig 6.8.

Romatraktaten

Traktaten fra 1957 om opprettelse av Det europeiske økonomiske fellesskap (EØF). Innen det økonomiske samarbeidsområdet er Romatraktaten EFs grunnlov.

Samarbeidsprosedyren

Beslutningsprosedyre som ble innført ved Enhetsakten og gir EF-Parlamentet en utvidet rolle i EFs lovgivningsprosess. Lovforslag som omhandler det indre marked, sosialpolitikk, den økonomiske og sosiale samhörighet, samt forskning, og som skal treffes med kvalifisert flertall må følge samarbeidsprosedyren. Se forøvrig 2.2 for en nærmere presentasjon.

Sosial dialog

Samarbeidet mellom arbeidsmarkedets parter, de sosiale partnere, i EF. Samarbeidet foregår både på nasjonalt og europeisk nivå, og i ulike faser av EFs beslutningsprosess. Deler av samarbeidet er institusjonalisert, og hjemlet i Romatraktaten.

Sosial dimensjon

Den sosiale dimensjon er en populær betegnelse på lønns-mottakeres rettigheter i EF. Den sosiale dimensjon omfatter blant annet spørsmål knyttet til oppsigelsesvern, arbeidsmiljø, likestilling, medbestemmelse, og utdanning. Se forøvrig kapittel 6.

Sosial dumping

Konkurranssevridning ved at virksomheter underbyr eller dumper produkter eller tjenester på markedet ved å holde lavere standarder for lønn, arbeidsmiljø, arbeidstid eller velferd.

Sosialpakten

Engelsk betegnelse: The Social Charter. En høytidlig erklæring om de grunnleggende arbeidsmarkedsmessige og sosiale rettigheter i EF. Elleve land har tilsluttet seg sosialpakten i desember 1989 (Storbritannia unntatt).

Sosial partner

En interesseorganisasjon som representerer enten arbeidstaker- eller arbeidsgiversiden på europeisk nivå og som er anerkjent av EF-Kommisjonen.

Subsidiaritetsprinsippet

Beslutninger skal tas på lavest mulig nivå i EF. Det skal bare utarbeides tiltak på fellesskapsnivå dersom en sak ikke kan håndteres bedre og mer effektivt på nasjonalt eller lokalt plan.

UNICE

Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe. UNICE var etablert i 1958 og er privat sektors arbeidsgiverorganisasjon på europeisk nivå. UNICE består av 32 arbeidsgiverorganisasjoner fra 22 europeiske land. NHO er medlem av UNICE.

ØSK

Den økonomiske og sosiale komite. Engelsk betegnelse: The Economic and Social Committee (ESC). ØSK var opprettet i 1957 for å involvere ulike økonomiske og sosiale interessegrupper i utviklingen av EF og sørge for at deres syn kommer til uttrykk overfor Kommisjonen, Ministerrådet og EF-Parlamentet. Se forøvrig 2.2.4.

Vedlegg 3.
Europeisk rammeavtale av 6.9.1990
mellom Euro-LO og CEEP



CONFEDERATION EUROPEENNE DES SYNDICATS
EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION
EUROPÄISCHER GEWERKSCHAFTSBUND
DEN EUROPEISKE FAGLIGE SAMORGANISASJON

CES
ETUC
EGB
DEFS

Etuc/Coep European Framework agreement

adopted on 6th September 1990

CENTRE EUROPEEN DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE
EUROPÄISCHER ZENTRALVERBAND DER ÖFFENTLICHEN WIRTSCHAFT
CENTRO EUROPEO DE LA EMPRESA PÚBLICA
EYRPIJNÍKO KÍSTRÍTIJÉ SIHOVJAZ EINHÉITLIGJE
COMIAR LORPACH'EAGRAS POBILI
CENTRO EUROPEO DELL'IMPRESA PUBBLICA
EUROPEIS CENTRUM VAN OMLENSCHAPSBEDRIJVEN
CENTRO EUROPEO DA EMPRESA PÚBLICA
EUROPEAN CENTRE OF PUBLIC ENTERPRISES

C. E. E. P.

1. Following the joint opinions already adopted by UNICE, CEEP and the ETUC, CEEP and the ETUC decided to go into these opinions in depth and to enhance them in concrete terms taking account of the specific nature of public enterprises.
2. Considerable efforts to modernize these firms and the need for constant improvement in order to meet the needs of users, the public at large and the economy in general to best advantage are also in keeping with the new Community dimension.
3. Dynamic public enterprises and services, based on modernisation and democratisation of social relations, must be beneficial to all economic and social activities and enable improvement in the services provided for the general public and in the efficiency of the industrial sectors. In this context, worker health and safety, user problems and environmental problems must be taken into account as priority issues.
4. The public enterprises affiliated to CEEP together with their employees and the employees' representatives want to make a specific and exemplary contribution to the creation of a European social dimension allowing vocational and geographical mobility and access for Community citizens to employment in public enterprises in accordance with the application of Article 48.4 which is defined by the jurisprudence of the European Court of Justice.
5. In the same logic, the public enterprises affiliated to CEEP, which are already making great efforts to provide initial and further vocational training for their employees, are prepared to develop these efforts further and, if necessary, to make an additional contribution towards financing the innovatory measures agreed on with the ETUC with appropriate assistance from the EEC.
6. If these measures are to be effective, it is essential that the needs of both the enterprises and the workers be identified in clear terms and provision be made in the training schemes and programmes which integrate the European dimension of the sector concerned and must be submitted to the bodies representing the workers for information and consultation purposes in accordance with the specific national practice.
7. Similarly, the public enterprises and the trade unions recognize that vocational training throughout working life must meet workers' needs and must be integral to the organization of the enterprise and of educational leave - or of identical facilities - for which provision is made in national legislation or in collective agreements concluded between the social partners.
8. In this context, CEEP and the ETUC have decided, as an initial step, to carry out concrete action in two sectors - rail transport and energy distribution.
9. In the context of the action described below, special attention will be devoted to promoting equal treatment for men and women.

10. THIS ACTION CONCERNS:

Initial vocational training

The public enterprises intend to optimize trainees' job potential in order to contribute towards the development of employment and of training leading to qualification.

The objective would be:

- to create European training courses and qualifications;
- to enable workers to acquire new skills, particularly with regard to new occupations;
- to facilitate geographical and vocational mobility both between and within public enterprises;
- to promote cultural exchanges.

In order to meet the need for exchanges amongst apprentices, young persons on integration schemes or unskilled young workers, the public enterprises could carry out training measures by using the existing Community programmes (Lingua, Erasmus, Force, Petra...), adapting them where necessary and calling for the creation of new programmes as required.

Training in new technologies

With the assistance of the Comett and Eurotechnet programmes, the public enterprises are planning to set up new technology training schemes through which exchanges could be organised between public enterprises in the same sector. This training in new technologies should comprise general training measures intended for less skilled workers.

Training for better health and safety at work

In the sectors concerned, joint action by public enterprises will be launched to develop the most effective prevention policies and policies for training in hygiene, health and safety issues and in questions of working conditions and to investigate the obstacles to these policies.

Mobility

A joint ETUC/CEEP study will be conducted on the problems of the continuity and transferability of elements of social protection arising in public enterprises in the same sector (supplementary pension schemes, mutual insurances, etc.).

11. IMPLEMENTATION OF THE FRAMEWORK AGREEMENT

The ETUC, its industry committees (Transport and Public Services and other sectors) and CEEP invite the enterprises concerned to implement this framework agreement in concrete terms in existing joint committees, in sectoral social dialogue bodies to be provided and/or through bilateral and multilateral agreements between public enterprises concerned by these measures.

CEEP and the ETUC will forward the present agreement to their members. The implementation of this agreement can be discussed within the representative bodies of the enterprises concerned.

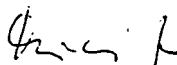
CEEP, the ETUC and the ETUC industry committees will contemplate developing the same procedure for other sectors as has been followed for the present framework agreement.

They will evaluate the implementation of this agreement at the end of 1991.

The present framework agreement will enter into effect on 6th September 1990.



Jacques FOURNIER
CEEP President



Ernst BREIT
ETUC President



Werner ELLERMAN
CEEP General Secretary



Mathias HINTERSCHIED
ETUC General Secretary

Vedlegg 4.
Avtale av 31.10.1991 mellom
Euro-LO, UNICE og CEEP

Mr R. LUBBERS,
President of the Council of Ministers of the EC,
Rue de la Loi, 70,
1048 Brussels

Brussels, 31 October 1991

Dear Mr Lubbers,

In our letter to the President of the Council dated 28 June 1991, we informed you of the progress made by the *ad hoc working party on the social dialogue in its examination of the role of the social partners* and of our determination to offer our contribution in good time for the work of the inter-governmental conference.

We are now pleased to forward to you the result of our efforts in the form of an agreement reached on 31 October 1991.

This agreement is a proposal for a redrafting of Articles 118.4, 118 A and 118 B of the new Treaty under discussion.

As agreed, the working party limited its discussions to the strengthening of the role of the social partners, disregarding other areas of the Treaty reform.

We hope that you will take account of these proposals which represent an important agreement by the *ad hoc working party*.

Yours sincerely,

E. GABAGLIO
General Secretary ETUC

Z. TYSZKIEWICZ
Secretary General UNICE

W. ELLERKMANN
Secretary General CEEP

**NEW PROPOSALS FOR THE DRAFTING OF
ARTICLES 118.4 - 118 A - 118 B**

Article 118.4

On a joint request by the social partners, a Member State may entrust them with the implementation of the directives prepared on the basis of paragraphs 2 and 3.

In this case, it shall ensure that, by the date of entry into force of a directive at the latest, the social partners have set up the necessary provisions by agreement, the Member State concerned being required to take any necessary provisions enabling it to guarantee the results imposed by the directive.

Article 118A

118A.1

The Commission has the task of promoting the consultation of the social partners at the Community level and shall take any useful measure to facilitate their dialogue, ensuring balanced support of the parties.

118A.2

To this end, before presenting proposals in the field of social policy, the Commission shall consult the social partners on the possible direction of Community action.

118A.3

If, following this consultation, the Commission should consider Community action advisable, it shall consult the social partners on the content of the proposal under consideration. The social partners shall submit an opinion to the Commission, or where appropriate, a recommendation.

118A.4

During this consultation, the social partners may inform the Commission of their wish to initiate the process provided pursuant to article 118B, para. 1 and 2. The procedure may not last more than nine months, save when an extension is decided by common agreement by the social partners concerned.

Article 118B

118B.1

If the social partners so desire, their dialogue at Community level may lead to contractual relations, including agreements.

118B.2

Agreements concluded at the Community level may be implemented either according to the procedures and practices specific to the social partners and the Member States or, in matters falling within Article 118, by joint request of the signatories, on the basis of a Council decision on a proposal for the Commission concerning the agreements as they have been concluded.

Litteratur

A-Magasinet 1991:39

Aftenposten 23.2.92

Andersen, S.S. og K.A. Eliassen 1991a
"European Community Lobbying" i *European Journal of Political Research* Vol. 20, Nr 2. September

Andersen, S.S. og K.A. Elisassen 1991b
National Corporatism and the Challenges of the European Community. Implications for Norwegian Policy-making. Working Paper 1991/45. Senter for europeiske studier, Bedriftsøkonomisk institutt, Oslo

Arbeiderbladet 25.4.92

Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1992
AADs omstillingsplan for statlig virksomhet i 90-årene. AADs Forvaltningspolitiske retningslinjer og tiltak

Arbeidsgruppen for arbeidsmarkedsspørsmål 1990
Arbeidsmarkedetsspørsmål og EFs indre marked (UDs røde serie)

Arbeidsgruppen for offentlig innkjøp 1992
Offentlige innkjøp og EFs indre marked. Delrapport I (UDs røde serie) 2. opplag Januar

Berg, A.M. 1991
Arbeidsmiljøet og den sosiale dimensjonen. AFI Rapport 2/1991, Oslo

Bulletin Nr 5 1991

Bulletin Nr 1 mars 1992

CFP 1990
The European Market and Customs Administration. Present and future outlook from EPSC's Standpoint. Working paper

- Christensen, J.G. 1978
Da centraladministrationen blev international. En analyse af den administrative tilpasningsproces ved Danmarks tilslutning til EF
- Dagens Næringsliv 16.6.92
- Dølvik, J.E. 1992
Lov eller avtale? Fagbevegelsen, den sosiale dimensjon og kollektive forhandlinger i Europa etter Maastricht, Arbeidsnotat, FAFO
- Dølvik, J.E. m.fl. 1991a
Norsk økonomi og Europeisk integrasjon. FAFO-rapport nr 130, Oslo
- Dølvik, J.E. m.fl. 1991b
Debattopplegg: Fagbevegelsen og Europa. FAFO-rapport nr 128, Oslo
- Eckhoff, T. 1991
 "EØS-regleverkets innpassing i norsk rett og dets fremtidige utvikling, håndheving og tolking" i *EØS-avtalen. Virkninger for Norge. Nei til EF. Mai.*
- EF-Kommisjonen 1988
Research on the Cost of Non-Europe – Basic Findings. Vol 5, Del A og B
- Eklund, K. 1992
 "Drivkrafter och omvandlingstryck för höjd produktivitet" i *Ekonomisk Debatt 1/92*
- Finansministeriet 1991
Den offentlige sektor år 2000. Moderniseringsredegørelse 1991. Finansministeriet, Administrations- og Personaledepartementet, København
- Fløtten, T. og B. Skaldehaug 1992
Kvinnens Europa? Norsk kvinner og europeisk integrasjon. FAFO-rapport nr 134
- FTF 1991
EF – En social union? Funktionæremes og Tjenestemændenes Fællesråd, København

- Gulmann, C., K. Hagel-Sørensen, C. Boye Jacobsen og J. Molde (red) 1991
Karnovs EF-Samling. Tredje utgave
- Gundersen, F.F. 1989
EF-boken
- Göransson, B og O. Ivarsson 1990
EG och den offentliga sektorn
- Hagen, K. 1990
Nasjonalstat, velferdspolitik og europeisk integrasjon.
 FAFO-rapport nr 104
- Hoffmann, F. 1992
 "Mobilitet" i *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1/1992, 73.
 årgang
- Hollander, A.C. 1992
 "EØS-avtalen, nye utfordringer for vår etat" i *A-Etaten*.
 Informasjonsorgan for Arbeidsmarkedsetaten. Nr 4/92
- ISKA udatert
*The Role of the Public Sector in the European Single
 Market. A Study.*
- Jyllands-Posten* 5.6.92
- Kjær, K.N. 1991
Fagbevegelsen og offentlig innkjøpspolitikk i Europa.
 FAFO-rapport nr 105
- Knudsen, A. 1992
 "Formidling over landegrensene" i *A-Etaten*. Informas-
 sionsorgan for Arbeidsmarkedsetaten. Nr 4/92
- Larsen, K.A. 1990
Norske ingeniører i fritt europeisk arbeidsmarked. Under-
 søkelse utført av ECON for NITO
- Larsen, K.A. og M. Røed 1990
Det grenseløse arbeidsmarkedet. Forprosjekt Arbeidsnotat
 90:1, Institutt for Samfunnsforskning, Oslo

- Lien, B. 1991
EØS/EF gir nye rammebetingelser for departementene – Bør dette føre til endringer i funksjonene til administrative toppledere? Oppgave i kurset Europa i Verdenssamfunnet, Bedriftsøkonomisk Institutt
- Ludlow, P. 1991
 "The Institutions of the European Community" i *The Annual Review of European Community Affairs 1990*, P. Ludlow (red), Centre for European Policy Studies
- Nedergaard, P. 1990
EF's markedsintegration. En politisk økonomisk analyse
- Nielsen, R. 1989
EF-arbejdsret
- Nielsen, R. og E. Szyszczak 1991
The Social Dimension of the European Community
- Noël, E. 1991
Det Europæiske Fællesskabs Institutioner. Europæisk Dokumentation. Kontoret for De Europæiske Fællesskapers Offisielle Publikasjoner, Luxembourg
- Nugent, N. 1989
The Government and Politics of the European Community
- Olsen, J.P. 1978
 "Folkestyre, byråkrati og korporativisme" i *Politisk organisering*, J.P. Olsen (red)
- Olsen T.
 "Det kom som et sjokk..." *Fagbevegelsens rolle ved fusjoner og fisjoner* FAFO-rapport nr 095, med vedlegg
- Paus, E. 1991
Høyt skattet? FAFO-rapport nr 114
- Peters B.G. 1992
 "Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community" i *Euro-Politics* Alberta M. Sbragia (red)
- Schmitter, P.C. og W. Streeck 1991
Organized interests and the Europe of 1992. Paper presentert på XVth World Congress of the International Political Science Association, Buenos Aires, 21.-25.7.91

Stat og Styring 1991:5

Statistisk Sentralbyrå 1991
Statistisk Ukehefte Nr 1/2

Statskonsult 1991

Økt internasjonalt engasjement. Utfordringer for forvaltningen og forslag til Statskonsults oppfølging. Et forprosjekt

St.prp.nr. 100 (1991-92)

Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992

Tørres, L. 1992

Er det EUROPEISK STANDARD over norske myndigheter? FAFO-rapport nr 131

Vesterdorf, P.L. 1992

"EF før og etter Maastricht" i Europa Nation-Union – Etter Minsk og Maastricht, Christen Sørensen (red)

STATEN SOM ARBEIDSGIVER

Hvordan vil statens rolle som arbeidsgiver påvirkes av Norges tilpasning til EF?

Denne rapporten redegjør for de delene av EFs lovgivning som berører statens arbeidsgiveransvar ved en EØS-avtale eller et EF-medlemskap.

EFs lovgivning regulerer rettigheter og plikter i arbeidslivet. Rammevilkårene for deler av offentlig sektor vil også bli påvirket. I tillegg drøftes hvordan staten som arbeidsgiver kan delta i beslutningsprosessen på europeisk nivå.



FAFO-rapport nr. 137

ISBN 82-7422-089-7

Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon
Fossveien 19, 0551 OSLO
Tlf. (02) 71 60 00