

Torunn Olsen

Den sosiale dialogen og staten som arbeidsgiver



FAFO

Torunn Olsen

Den sosiale dialogen og staten som arbeidsgiver

FAFO-rapport 164

© Forskningsstiftelsen FAFO 1994
ISBN 82-7422-119-2

Omslag: Jon S. Lahlum
Trykk:  Falch Hurtigtrykk, Oslo

Innhold

Forord	7
Sammendrag	9
1 Go Europe!?	17
1.1 Problemstillinger	18
1.2 Presentasjon av rapporten	20
1.3 Kort historikk: Den sosiale dimensjon og den sosiale sokkel	22
1.3.1 Den sosiale sokkel	24
1.4 Agenda 1993–	26
1.4.1 Grønn- og hvitboka på det sosiale og arbeidsrettslige området ...	27
1.4.2 Hvitboka om konkurranseevne, vekst og sysselsetting	28
1.5 Vil det europeiske nivået få økt betydning for arbeidsmarkedets parter nasjonalt?	29
2 Den sosiale dialogen i EF – et tilbakeblikk	32
2.1 Konsultasjoner: 1957–1985	33
2.1.1 De første partssammensatte komiteene	33
2.1.2 Ønske om mer kontakt	34
2.1.3 Partssammensatte bransjekomiteer	35
2.1.4 De rådgivende komiteene	36
2.1.5 Treparkskonferanser om sysselsetting	37
2.1.6 Rådets permanente sysselsettingskomité	37
2.1.7 Mange komiteer/utvalg – få resultater	39
2.2 Den sosiale dialogen 1985–1993	39
2.2.1 L'espace sociale	40
2.2.2 Val Duchesse-samtalene	41
2.2.3 Enhetsakten	42
2.2.4 Møteplass Palais d'Egmont	43
2.2.5 Styringsgruppen for den sosiale dialogen	44
2.2.6 Komiteen for Den sosiale dialog	46
2.2.7 Kontakt er etablert	47
2.2.8 Parallelle konsultasjoner	48
3 Den sosiale dialogen etter Maastricht	49
3.1 Hva er nytt?	50
3.1.1 Utvidelse av Fellesskapets kompetanse	51
3.1.2 Utvidelse av kvalifiserte flertallsavgjørelser	52
3.1.3 Presisering av konsultasjonsprosedyrene	52
3.1.4 Nye prosedyrer for europeiske forhandlinger	53
3.1.5 Implementering av direktiv via kollektive avtaler	53
3.1.6 Implementering av europeiske avtaler	54
3.1.7 Beslutningsprosessene ifølge Den sosiale protokollen – en oversikt	54

3.2 To sett av hjemler og prosedyrer	56
3.3 Konsultasjoner	58
3.3.1 Balansert støtte til partene	59
3.3.2 En to-trinns konsultasjonsprosess	59
3.3.3 Partene ønsker ikke å benytte seg av forhandlingsposisjonen	60
3.4 Fra konsultasjoner til forhandlinger	61
3.5 Implementering	63
3.5.1 Saksområder utenfor Fellesskapets kompetanseområde	64
3.5.2 Direktiv	64
3.5.3 Avtaler	65
3.6 Konsultasjonsprosessens organisering	69
3.6.1 Hvilke organisasjoner må Kommisjonen konsultere?	70
3.6.2 Representativetsstudien	72
3.6.3 Hvilke organisasjoner har Kommisjonen tenkt å konsultere?	73
3.6.4 Hvilke organisasjoner anser Kommisjonen som representative nå?	73
3.6.5 Nye prosedyrer – nye fora?	75
3.6.6 Oppsummering	78
3.7 Hva slags type avtaler kan være aktuelle?	78
3.8 EFTA-landenes deltakelse i den sosiale dialogen	80
3.8.1 Deltakelse i de partssammensatte komiteene	80
3.8.2 Deltakelse i Komiteen for Den sosiale dialog	81
3.9 Avslutning	82
4 Et nytt europeisk forhandlings- og avtaleregime?	84
4.1 Arbeidstakersiden	85
4.1.1 DEFS	85
4.1.2 Nordisk fagbevegelse	88
4.2 Arbeidsgiversiden	90
4.2.1 UNICE	90
4.2.2 CEEP	93
4.2.3 Nordiske arbeidsgiversammenslutninger	94
4.3 Oppsummering	95
4.4 Europeiske forhandlinger: Eurodrøm eller realia?	98
4.5 Avsluttende kommentarer	99
5 Offentlig administrasjon og den sosiale dialogen	101
5.1 EPSC ønsker å utvikle sosiale dialoger for offentlig sektor	103
5.2 En egen sosial dialog for offentlig administrasjon?	104
5.3 Er Romatraktaten en barriere?	107
5.4 Politiske barrierer	109
5.5 Prosessen stanser.....?	110

6 Implementering av EUs bestemmelser i nasjonalstaten – nye nordiske utfordringer	113
6.1 Medlemsstaten er ansvarlig	114
6.1.1 Direkte virkning	115
6.1.2 EØS-avtalen	117
6.2 Nordiske arbeidsmarkedsparter er betenkte	118
6.3 Direktivforslaget om utstasjonering av arbeidstakere ⁷	120
6.4 Streike- og aksjonsretten	124
6.5 Allmenngjøring av tariffavtaler	125
6.5.1 Danmark	126
6.5.2 Sverige	128
6.5.3 Finland	128
6.5.4 Norge	129
6.6 Implementering av EU-reguleringer via avtaler ifølge	
Den sosiale protokollen	130
6.6.1 Implementering av direktiv ved bruk av avtaler	132
6.6.2 Forhandlingsopsjonen	132
6.7 Farvel til den nordiske forhandlings- og avtalemodellen?	133
6.7.1 Fellesskapets rammer	134
6.7.2 De nasjonale aktørenes handlinger	136
7 Den sosiale dialogen og staten som arbeidsgiver	138
7.1 Statens dobbeltrolle: Arbeidsmarkedspart og forvaltningsorgan	139
7.1.1 Arbeidsgiveravdelingen som forvaltningsorgan	141
7.2 Handlingsalternativ	142
7.2.1 CEEP	143
7.2.2 Forum for EUs medlemsstaters generaldirektører med ansvar for offentlig administrasjon	147
7.2.3 Samarbeid med kommunal sektor i Norge?	149
7.2.4 Et nordisk samarbeid?	151
7.3 Konstitusjonelle spørsmål	153
7.3.1 Hva er konstitusjonelle begrensninger i denne sammenhengen?	154
7.3.2 Karakteren til den europeiske arbeidsgiversammenslutningen ..	154
7.3.3 Bestemmelser i Grunnloven som begrenser statens handlingsrom	155
7.3.4 Hvordan overkomme eventuelle konstitusjonelle barrierer?	158
7.3.5 Betydningen av et norsk EU-medlemskap	159
7.3.6 Byr medlemskap i CEEP på konstitusjonelle problemer for staten som arbeidsgiver?	159
7.4 Mer eller mindre demokrati?	160
7.5 Avsluttende kommentarer	162

Litteratur	165
Vedlegg I Oversikt over arbeidslivs- og sosialpolitikkenes hjemmelsgrunnlag i EU	169
Vedlegg II Alfabetisk liste over interesseorganisasjoner på europeisk nivå	171
Vedlegg III Oversikt over de europeiske arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene som for tiden oppfyller kriteriene som er angitt i paragraf 24 i kommisjonens meddelelse av 14.12.93	177
Vedlegg IV En nærmere tilknytning til europeiske interesseorganisasjoner for staten som arbeidsgiver: Konstitusjonelle problemstillinger, av <i>førsteamanuensis Dag Michalsen, Universitetet i Oslo, Institutt for offentlig rett</i>	180

Forord

I 1992 utførte FAFO et oppdrag for Arbeidsgiveravdelingen i den gang Arbeids- og administrasjonsdepartementet, som resulterte i FAFO-rapporten *Staten som arbeidsgiver. Norsk tilpasning til EF og statens arbeidsgiveransvar*. Som oppfølging til dette arbeidet fikk FAFO en ny henvendelse fra Arbeidsgiveravdelingen høsten 1992, med forespørsel om å gå videre med enkelte av problemstillingene som er reist i ovennevnte rapport. Dette prosjektet tar utgangspunkt i rapportens *Kapittel 3 Den sosiale dialogen*. Arbeidet med prosjektet kom i gang våren 1993 og ble avsluttet vinteren 1994.

Hensikten med denne rapporten er å gi Arbeidsgiveravdelingen et bredere informasjonsgrunnlag til å drøfte spørsmålet om det er behov for en ny alliansepolitikk i lys av utviklingen på europeisk nivå. Rapporten søker å klargjøre en rekke spørsmål så langt det er mulig. Å arbeide med dagsaktuelle EU-spørsmål er imidlertid som å prøve å forme et hav som alltid beveger seg. Dokumenter som skulle offentliggjøres er blitt forsinket, og posisjonene til partene har endret seg underveis. På et eller annet tidspunkt må man sette strek – og det har jeg nå gjort. Jeg tar derfor forbehold om at enkelte redegjørelser i denne rapporten kan være foreldet ved publisering.

I spørsmålet om valg av nomenklatur, bruker jeg begrepet *EF* når jeg omtaler utviklingstrekkene samt de institusjoner, det rettsgrunnlag og de bestemmelser som har sin opprinnelse forut for Maastricht-avtalens ikrafttredelse 1.11.93. I kapittel 6 er *arbeidsrettens område* brukt analogt med *social dimension*. Oversettelsesenheten i Utenriksdepartementet har bistått med å oversette navnene til komiteene som er nevnt i figur 2.1 og 2.2. Det understrekes at komiténavnene er uautoriserte.

Jeg ønsker å takke prosjektets referansegruppe for et godt samarbeid. Referansegruppa har bestått av avdelingsdirektør Odd Bøhagen, underdirektør Thormod Narum, rådgiver Asbjørn Nordli og rådgiver Grete Kværner Ueland – samtlige fra Arbeidsgiveravde-

lingen i Administrasjonsdepartementet. Jeg vil også takke samtlige jeg har intervjuet og som har bistått med informasjon. En spesiell takk til førstemannuensis Dag Michalsen, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo, som påtok seg oppdraget å utrede de konstitusjonelle problemstillingene som er tatt med i denne rapporten. På FAFO ønsker jeg å takke forskningslederne Jon Erik Dølvik og Kåre Hagen, Torgeir Aarvaag Stokke samt tidligere kollega Even Aas, for innsiktsfulle kommentarer, og Bente Bakken for korrekturlesing og tilrettelegging av manus for trykking.

Eventuelle feil og mangler står for forfatterens egen regning.

Torunn Olsen
FAFO, februar 1994

Sammendrag

Maastricht er blitt karakterisert som et vendepunkt ved at Den sosiale protokollen trekker opp nye institusjonelle rammer for den sosiale dialogen på europeisk nivå. I denne rapporten er det de institusjonelle endringene som følge av Maastricht-avtalens sosiale protokoll som står i fokus. Vi drøfter om de nye beslutningsprosedyrene vil føre til at den europeiske arena tillegges større vekt av arbeidsmarkedets aktører, og i så fall hva det vil innebære for nasjonale aktører, spesielt staten som arbeidsgiver.

De to første kapitlene gir en bakgrunn for de etterfølgende. I kapittel 1 settes Fellesskapets arbeidslivspolitik inn i en historisk sammenheng, mens i kapittel 2 tar vi et tilbakeblikk på den sosiale dialogen. I løpet av Fellesskapets 35-årige historie har det eksistert ulike oppfatninger om behovet for å regulere arbeidslivspolitikken på europeisk nivå og hvordan det bør gjøres. Tanken om at arbeidsmarkedets parter kan spille en aktiv rolle i dette arbeidet, er heller ikke ny. På slutten av 60-tallet og begynnelsen av 70-tallet ble en rekke komiteer og utvalg opprettet, hvor arbeidsmarkedets parter var representert. Allerede på slutten av 70-tallet konkluderte man med at komiteene hadde utspilt sin rolle siden de ikke kunne vise til resultater, møtte sjelden og ikke diskuterte vesentlige spørsmål. På begynnelsen av 80-tallet avskrev de fleste tanken på at det kunne utvikles en sosial dialog på europeisk nivå i framtiden.

Fra midten av 80-tallet fikk tanken om arbeidsmarkedets parters aktive deltakelse i utformingen av Fellesskapets arbeidslivspolitik ny giv. Lederen av Kommisjonen, Jacques Delors, tok initiativ til Val Duchesse-samtalene, en dialog med lederne og generalsekretærene i de nasjonale organisasjonene som var tilsluttet UNICE, CEEP og DEFS. Dette førte til samtaler mellom de sosiale partene med teknisk assistanse fra Kommisjonen – samtaler som foregår parallelt til aktiviteten i de ulike rådgivende og partssammensatte bransjekomiteene i regi av Kommisjonen. Disse samtalene førte til konsensusbygging når det gjaldt den europeiske integrasjonspro-

sessen. I tillegg lærte de sosiale partene hverandre å kjenne, de kom med en rekke fellesuttalelser, og det ble etablert et fundament som var nødvendig for at UNICE, CEEP og DEFS kunne inngå 31. oktober-avtalen i 1991. På slutten av 80-tallet ble samarbeidet ytterligere formalisert, først i Styringsgruppen for den sosiale dialogen og siden i Komiteen for Den sosiale dialog. Sistnevnte komite vil trolig komme til å spille en sentral rolle i arbeidet med å videreutvikle den sosiale dialogen i årene som kommer.

Det er fortsatt uklart hvilken betydning Den sosiale protokollen vil få, men europeisk fagbevegelse håper at den vil være et redskap til å videreutvikle den sosiale dialogen og til å realisere forhandlinger på europeisk nivå. I Den sosiale protokollen utvides Fellesskapets kompetanse innen arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken, Rådets muligheter til å treffe kvalifiserte flertallsavgjørelser utvides, det trekkes opp mer presise rammer for konsultasjoner med de sosiale partene, det tilrettelegges i større grad for forhandlinger på europeisk nivå, implementering av direktiv via kollektive avtaler gjøres gjeldende for kompetanseområdene Den sosiale protokollen omfatter, og det åpnes for å implementere europeiske avtaler ved bruk av rådsbeslutninger.

I kjølvannet av avtalen har det pågått diskusjoner om hvordan tekstene skal tolkes og praktiseres. Den 14.12.93 kom Kommisjonen med en redegjørelse for hvordan den tolker protokollen og avtalen mellom medlemslandene (unntatt Storbritannia), og hvordan den har tenkt å praktisere de nye beslutningsprosedyrene. Kommisjonen plikter å konsultere de sosiale partene om mulige fellesskaps tiltak i en to-trinns prosess. Etter andre konsultasjonsrunde kan de sosiale partene, dersom de ønsker det, forhandle. Dersom partene ikke ønsker å forhandle, kan Kommisjonen fortsette konsultasjonsprosessen. I så fall vil de sosiale partene få anledning til å komme med en uttalelse eller anbefaling til kommisjonsforslaget. Forslaget vil videre behandles i henhold til den lovgivningsprosess som hjemmelsgrunnlaget definerer, og Europaparlamentet og ØKOSOK vil ha rett til å komme med innspill. Dersom de sosiale partene ønsker å forhandle, og kommer fram til en avtale, kan avtalen enten implementeres ifølge nasjonal praksis og tradisjon, eller ved hjelp av en rådsbeslutning etter partenes og Kommisjonens anbefaling. Disse retningslinjene vil revurderes og eventuelt endres i lys

av framtidige erfaringer. Både UNICE og DEFS har allerede gitt uttrykk for at de er misfornøyde med enkelte av Kommisjonens retningslinjer.

UNICE, CEEP og DEFS ønsker å inneha en privilegert stilling i konsultasjonsprosessen, samtidig som en rekke andre organisasjoner ønsker å delta på lik linje i den sosiale dialogen. Dersom Kommisjonens framtidige konsultasjonspraksis i sterkere grad knyttes opp mot et fåtall europeiske paraplyorganisasjoner, eller i større grad foregår innen Komiteen for Den sosiale dialog, kan nasjonale aktørers muligheter til å bli konsultert direkte, bli svekket. Selv om den sosiale dialogen mellom Kommisjonen og UNICE, CEEP og DEFS i større grad ble formalisert i perioden 1985–93, og Kommisjonen inngikk i et tettere samarbeid med disse organisasjonene, er det viktig å understreke at den også konsulterte andre parter. Kommisjonen har signalisert at den ønsker å konsultere bredt i de innledende faser, men stiller større krav til organisasjonene dersom den skal suspendere lovgivningsprosessen for at organisasjonene skal forhandle.

Utviklingen av den sosiale dialogen må fortsatt beskrives som en uferdig prosess. Kommisjonen har spilt en viktig rolle som mellommann og megler, og ønsker fortsatt å spille en sentral rolle i å skape politisk press. For at Kommisjonen skal lykkes, må den finne den rette balansegangen mellom å være tilrettelegger og sabelrasler. Kommisjonen må søke praktiske løsninger som de sentrale aktørene kan akseptere, samtidig som den må sørge for at prosessen ikke stopper opp.

Avgjørende faktorer for om europeiske forhandlinger forblir en eurodrøm eller vil realiseres, er styrkeforholdet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, og rollen Kommisjonen kommer til å spille. Et sentralt spørsmål er om de europeiske og nasjonale paraplyorganisasjonene vil være i stand til å håndtere interessekonfliktene som politikktutforming på europeisk nivå innebærer. Konfliktlinjene er flerdimensjonale og vil være både av intra- og intergruppekarakter: arbeid mot kapital, arbeid mot arbeid, kapital mot kapital, nasjonale mot europeiske aktører, regioner mot regioner.

Både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden på europeisk og nasjonalt nivå gir uttrykk for at de er villige til å videreutvikle den so-

siale dialogen, og gir sin støtte til de nye konsultasjons- og forhandlingsprosedyrene som Den sosiale protokollen åpner for. Organisasjonenes støtte må imidlertid forstås ut fra ulike målsetninger. Mens DEFS håper at en videreutvikling av den sosiale dialogen vil føre til større gjennomslag for den sosiale dimensjonen på europeisk nivå, er UNICE først og fremst opptatt av å unngå «detaljreguleringen» fra Brussel og Luxembourg. Trass i en viss optimisme gjenstår det å se om partene kan bli enige om tema å forhandle om.

Nordisk fagbevegelse er imidlertid mer skeptisk til hvorvidt europeiske forhandlinger er veien å gå og om man vil lykkes. Det vises blant annet til det asymmetriske forholdet mellom fagbevegelsen og arbeidsgiversiden på europeisk nivå, fraværet av sterke organisasjoner på europeisk nivå med mandat til å handle på vegne av medlemmene, store forskjeller i organisasjonsgrad, store nasjonale forskjeller i lov- og avtalesystem, samt kulturforskjeller og ulik grad av orientering mot det europeisk nivået. Nordisk fagbevegelses støtte til europeiske forhandlinger vil avhenge av om europeiske avtaler på noen måte vil avgrense de nasjonale forhandlings- og avtalesystemene.

Tilknytningsform til EU (EØS-avtale eller EU-medlemskap) vil få betydning for i hvilken grad norske aktører kan delta i den sosiale dialogen på europeisk nivå. Først og fremst gjelder dette ved deltakelse i de ulike partssammensatte og rådgivende komiteene som allerede er opprettet i EU, men det kan også bli tilfellet for deltakelse i den sosiale dialogen med utgangspunkt i Den sosiale protokollen. EFTA-landene som omfattes av EØS-avtalen, har imidlertid søkt om fullverdig deltakelse i en rekke av EUs komiteer og utvalg.

For staten som arbeidsgiver vil ikke tilknytningsform til EU alene avgjøre hvorvidt den kan delta i den sosiale dialogen og i videreutviklingen av europeiske forhandlinger. En desentralisering av fellesskapspolitikken til de europeiske arbeidsmarkedsparter innebærer en institusjonalisering av en arena hvor, til forskjell fra de nordiske nasjonalstater, staten ikke er en selvskreven aktør. EØS-avtalen eller et eventuelt EU-medlemskap er ikke en automatisk døråpner for staten som arbeidsgiver til denne arenaen. For tiden er det ikke etablert en sosial dialog for offentlig sektor, og det finnes heller ikke en organisasjon eller sammenslutning hvor statlige arbeidsgivere er medlemmer.

DEFS har som målsetting at den sosiale dialogen også skal utvikles for offentlig sektor og forvaltningen. Selv om det fra flere hold understrekes et behov for å samordne arbeidsgiverinteressene innen offentlig sektor på europeisk nivå, er dette spørsmålet politisk betent. Enkelte viser til at offentlig administrasjon ligger utenfor kompetanseområdet til Romatraktaten, og inntil man endrer traktaten på dette området, kan det ikke opprettes en EU-institusjon for offentlige arbeidsgivere. Siden 1975 har generaldirektørene med ansvar for den offentlige administrasjon kommet sammen regelmessig to ganger i året for uformelle møter. Spørsmålet om dette forumet kan videreutvikles til å bli en europeisk arbeidsgiversammenslutning for offentlig forvaltning, har vært reist. DG IX (Personal og Administrasjon) søker nå løsninger som ikke vil være i strid med Romatraktaten, og som samtidig kan imøtekomme behovene og ønskene som er til stede. Sentrale aktører er av den oppfatning at det er lite sannsynlig at det i dette århundret vil etableres en sosial dialog hvor representanter fra den nasjonale administrasjon deltar.

Spørsmålet om hvilke konsekvenser regulering via lovveien kan få for det nasjonale lov- og avtaleverket, vil være viktig, siden forhandlingsbaserte løsninger er lite sannsynlig som reguleringsvei i Fellesskapet for store deler av offentlig sektor på kort og mellomlang sikt. De nordiske arbeidsmarkedsparterne er skeptiske til lovregulering på de områdene som tradisjonelt har vært regulert i kollektive avtaler, og frykter at EUs krav til implementering kan svekke den nordiske forhandlings- og avtaletradisjonen. Både arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden ønsker å bevare dagens forhandlings- og avtaletradisjon, og understreker betydningen av kollektive avtaler.

Både Fellesskapets rammer og de nasjonale aktørenes handlinger vil være av avgjørende betydning for om de nordiske land kan beholde sine respektive forhandlings- og avtalesystemer. I Europa er det ulike forhold på arbeidsmarkedet, og det er stor variasjonsbredde når det gjelder organisasjonsgraden i arbeidslivet, tariffavtalens stilling og dekningsgrad, og forhandlingsnivå. Dette brokete bildet er en utfordring for EU når det skal utarbeides og gjennomføres en felles politikk som berører arbeidsmarkedets parter. Utfordringen knytter seg ikke bare til det å enes om reguleringsinnhold – i tillegg ligger det en stor utfordring i å finne fram til hensiktsmessige metoder til å implementere og håndheve reguleringen, slik at intensjonene i størst mulig grad oppfylles.

EU er fortsatt på leting etter gode løsninger når det gjelder iverksetting av bestemmelser i nasjonalstaten. Manglende implementering og håndhevelse av EUs bestemmelser i medlemsstatene er ikke et nytt fenomen, men er blitt ytterligere aktualisert ved realiseringen av det indre markedet. Siden reguleringspolitikken i EU er i støpeskjeen, spesielt innen arbeidsrettens område, vil det kunne få stor betydning at de nordiske forhandlings- og avtalesystemene gjøres kjent i Kommisjonen og blant viktige aktører i medlemslandene.

Mye tyder på at Fellesskapet i større grad vil være åpent for ulike implementeringsmetoder, herunder avtaleveien, så lenge intensjonene i bestemmelsene oppfylles og etterleves. Avgjørende spørsmål blir om regjeringen og Stortinget vil respektere arbeidsmarkedets parters selvstendige rolle og ansvar på arbeidsmarkedet når det gjelder implementering av EØS/EU-direktiv, og om de norske arbeidsmarkedsparter vil være beredt til å vise dette ansvaret. I første instans vil det være regjeringen, med assistanse fra departementene og med støtte i Stortinget, som avgjør hvorvidt man skal åpne for implementering via kollektive avtaler dersom direktivet tillater det.

Kommisjonens direktivforslag om utstasjonering av arbeidstakere (*posted workers directive*) kan imidlertid komme til å stille de nordiske arbeidsmarkedspartene overfor nye utfordringer. Direktivforslaget har vært svært omdiskutert, fordi det i sin nåværende utforming tilsidesetter nasjonale minstelønnslover og tariffavtaler ved bruk av utenlandsk arbeidskraft som er utstasjonert i mindre enn én måned. Videre har direktivforslaget skapt en del usikkerhet med hensyn til streike- og aksjonsretten overfor utenlandske selskaper.

Når det gjelder implementering av beslutninger truffet innen Fellesskapet, er det viktig å skille mellom EØS-avtalen og et eventuelt EU-medlemskap. Selv om EFTA-landene har erklært at de vil behandle EU-reguleringer vedtatt i henhold til Den sosiale protokollen på lik linje med vedtak etter Romtraktaten og Enhetsakten, er det viktig å understreke at Den sosiale protokollen ikke er en del av EØS-avtalen. Den sosiale protokollen er en del av Maastricht-avtalen og omfattes av de pågående medlemskapsforhandlingene med EU. Et sentralt spørsmål blir i hvilken grad staten som arbeidsgiver kan bli bundet av reguleringer eller avtaler som forhandles fram innen rammen av Den sosiale protokollen.

Den nasjonale arena har vært avgjørende for interesseorganisasjonenes alliansepolitikk. Med økt grad av internasjonalisering, kan dette bildet endre seg. Til tross for en usikker framtid og et ufullkomment informasjonsgrunnlag, blir det europeiske nivået oppfattet som viktig av stadig flere aktører og organisasjoner. Strategiske tilpasninger foretas, og nye allianser inngås. Bør staten som arbeidsgiver også forholde seg mer aktivt til dette nivået, og eventuelt hva vil dette innebære? Dersom staten som arbeidsgiver ønsker å delta mer aktivt, har den en rekke, ikke gjensidig utelukkende, handlingsalternativ. Valg av strategi vil avhenge av hvilken del av beslutningsprosessen staten som arbeidsgiver vil ønske å påvirke.

I dag er det Arbeidsgiveravdelingen i Administrasjonsdepartementet som forvalter statens arbeidsgiveransvar. Avdelingen er underlagt Stortingets bevilgningskompetanse og har andre formelle rammer å arbeide innenfor enn andre arbeidsgiverorganisasjoner. Dersom staten ønsker å bli medlem av en privat interesseorganisasjon, reises en rekke konstitusjonelle spørsmål. Generelt kan vi si at desto flere komponenter av nasjonal godkjenning det bygges inn i forholdet mellom arbeidsgiversammenslutningen på europeisk nivå og gjennomføringen på nasjonalt nivå, desto mer konstitusjonelt akseptabelt vil det bli. Desto mindre innflytelse Regjeringen har på utformingen av en europeisk tariffavtale, desto mer sannsynlig er det at det vil stride mot Grunnloven; og desto mindre muligheter det finnes for Stortinget til endelig å godkjenne et forhandlingsresultats kostnadssider (som en europeisk arbeidsgiversammenslutning har forhandlet seg fram til), desto større sannsynlighet er det at de konstitusjonelle grenser som Grunnlovens § 75 d setter, er overskredet. I dag eksisterer det imidlertid ikke en arbeidsgiversammenslutning på europeisk nivå som kan binde medlemmene i forhandlinger – de konstitusjonelle problemstillingene er derfor fortsatt hypotetiske. Medlemskap i CEEP byr derfor ikke, på det nåværende tidspunkt, på konstitusjonelle problemer for Arbeidsgiveravdelingen.

Selv om en rekke faktorer formelt sett tilrettelegger for at flere beslutninger som berører arbeidslivet kan treffes på europeisk nivå, knytter det seg stor usikkerhet til om partene (inklusive EUs institusjoner) vil ta i bruk de nye virkemidlene de har fått. Enkelte kommentatorer er svært optimistiske, mens andre er totalt avvisende.

Den politiske definisjonskampen om det er behov for å regulere arbeidsmarkedet fra europeisk nivå, er en kamp som ikke bare står mellom medlemsstatenes regjeringer, men også mellom arbeidsmarkedets parter i de ulike medlemslandene. Klare interessemotsetninger gjør seg gjeldende – ut fra økonomiske, politiske og ideologiske ståsted. Det er derfor umulig å gi et entydig svar på om beslutninger truffet på europeisk nivå vil øke i omfang eller få større betydning for arbeidsmarkedets parter de neste 10–20 årene. Til syvende og sist vil dette være opp til partene i arbeidslivet selv.

Ser man imidlertid på hva partene har oppnådd i løpet av de siste årene, hvilke grenser som allerede er flyttet og prosessens egen-dynamikk, er det grunn til å anta at den sosiale dialogen vil få en mer sentral rolle i europeisk arbeidslivspolitik i årene som kommer. Etter to års blokkering som følge av vanskene knyttet til rati-fisering av Maastricht, er det først nå Den sosiale protokollen er tatt i bruk. Dette kan øke det politiske presset på partene til å inngå i forpliktende samtaler, slik vi for eksempel nå ser i forbindelse med forslaget om informasjon og konsultasjon i flernasjonale selskaper.

I 1993 innledet Kommisjonen arbeidet med å definere EUs fram-tidige sosial- og arbeidslivspolitik mot år 2000. Kommisjonen ønsker en debatt om framtidig organisering av arbeidsmarkedet og lønnspolitikken, hvor økt fleksibilitet vektlegges. Dette er en debatt som arbeidsmarkedets parter ønsker å delta i, og hvor arenaen i høy grad vil være Fellesskapet.

1 *Go Europe!?*

Go West! ble nybyggerne oppfordret til i Nord-Amerika på 1800-tallet. Nord-Amerikas Vest representerte for mange nytt håp og nye løsninger. Motivene for å dra var svært ulike. Mange dro frivillig – og enkelte så det til og med som sin oppgave å bringe sivilisasjonen til denne utemmede landsdelen. Andre hadde få valg, med sosial og økonomisk nød som alternativer, mens andre igjen ble med fordi så mange andre dro – *bandwagon-effekten*. Med dagens fokusering på EU er det nærliggende å spørre om vi er i ferd med å få en *bandwagon-effekt* under mottoet *Go Europe!* Selvsagt kan vi ikke trekke analogien for langt, men *Europa* er i stadig større grad brukt som symbolet på nytt håp og nye løsninger.

Før staten som arbeidsgiver eventuelt kaster seg på vogntoget, vil det være gunstig å ha en formening om hvorfor man drar, hvor man har tenkt seg og hva det er man ønsker å oppnå. Hovedmålet med denne rapporten er derfor å drøfte *om* den europeiske arena vil bli viktigere for nasjonale aktører og eventuelt hvorfor, og *hvordan* arbeidsmarkedets aktører, spesielt staten som arbeidsgiver, kan forholde seg til det europeiske nivået.

Hvorfor bør staten som arbeidsgiver være opptatt av disse spørsmålene? Tettere samhandling med Fellesskapet og økende europeisk integrasjon kan tenkes å påvirke nasjonale arbeidslivsforhold og staten som arbeidsgiver langs en rekke ulike dimensjoner.

For det første kan det tenkes at nasjonale arbeids- og lønnsvilkår, samt arbeidsrettssystemene innen Europa, blir mer likeartet – at de konvergerer. Dette kan skyldes en generell økende internasjonalisering, hvor nasjonale aktører i større grad ser til andre land, blant annet EU-landene, når de søker løsninger på ulike problemstillinger. Her er det snakk om frivillig å søke løsninger som man mener er gode. Det kan imidlertid også tenkes at arbeids- og lønnsvilkårene innen Europa vil bli mer likeartede som følge av økt konkurranse i markedet. Det indre markedet med fri bevegelse av personer, varer, tjenester og kapital kan ikke bare føre til økt konkurranse mellom bedriftene, men også til økt konkurranse mellom ulike nasjonale

arbeidslivs- og velferdsordninger som kan få konsekvenser for arbeidsmarkedets spilleregler. Dette betegnes som *regimekonkurranse*.

For det andre kan nasjonale aktører, blant annet staten som arbeidsgiver, bli nødt til å forholde seg til reguleringer eller omreguleringer som stammer fra Fellesskapet. Eksempelvis kan forordninger eller minimumsdirektiv som regulerer arbeidsmiljøet tvinge fram mer enhetlige løsninger. I tillegg til EUs regelverk som regulerer arbeidslivsspørsmål, kan for eksempel EUs konkurranseregler få betydning for staten som arbeidsgiver. EUs konkurranseregler definerer i høy grad hvilke rammer ulike deler av offentlig sektor kan arbeide innenfor, og kan presse fram andre organisatoriske løsninger enn dem som eksisterer i dag. Dette kan igjen føre til at nye grenser må trekkes opp for statens arbeidsgiveransvar.

For det tredje foregår det for tiden en rekke institusjonelle endringer i Fellesskapet som kan føre til at andre beslutningsarenaer enn dem staten som arbeidsgiver opptre på i dag, får økt betydning. Maastricht-avtalens Sosiale protokoll og videreutviklingen av den sosiale dialogen kan danne grunnlaget for å styrke den europeiske beslutningsarenaen. Tanken bak protokollen er at arbeidsmarkedets parter skal få økt innflytelse på en rekke type beslutninger – spesielt de som berører partene. En slik utvikling reiser en rekke spørsmål om kompetansefordeling mellom det europeiske og nasjonale nivået.

I denne rapporten er det de institusjonelle endringene som følge av Maastricht-avtalens Sosiale protokoll som vil stå i fokus. Det ligger ikke noe normativt i avgrensningen og betyr derfor ikke at de andre utviklingstrekkene ikke er av interesse.

1.1 Problemstillinger

Maastricht-avtalen, med protokoller, har satt i gang en rekke institusjonelle endringer. *Protokollen om sosial- og arbeidsmarkedspolitikken* og *Avtalen om sosial- og arbeidsmarkedspolitikken inngått mellom Det europeiske fellesskaps medlemsstater med unntak av Det forente kongerike Storbritannia og Nord-Irland* åpner for at

arbeidslivets parter overlates et større ansvar i utformingen av tiltak på europeisk nivå. Nye beslutningsprosedyrer er utformet for å støtte arbeidsmarkedets parter i dette arbeidet.

Riktignok omfattes ikke Norge av Maastricht-avtalen og dens protokoller på det nåværende tidspunkt. Dersom Norge blir medlem av EU, vil de nye beslutningsprosessene som trekkes opp i ovennevnte protokoll og avtale også gjelde for Norges vedkommende. Inntil da, eller inntil protokollen og avtalen eventuelt innarbeides i EØS-avtalen, vil Norge, som nasjon, formelt sett følge reglene for *decision-shaping* som er trukket opp i EØS-avtalen slik den nå foreligger. Dette innebærer at norske representanter kan delta i en rekke EU-komiteer og -utvalg som observatører og være med å treffe beslutninger i EFTA- og EØS-organene. Til tross for dette vil likevel en rekke norske aktører gjennom sitt medlemskap i europeiske interesseorganisasjoner delta aktivt i prosessen på europeisk nivå, uavhengig av norsk tilknytning til EU. Norsk LO er aktivt medlem av DEFS (Den Europeiske Faglige Samorganisasjon) og NHO tilsvarende i UNICE (*Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe*).

Spørsmålet melder seg om de nye beslutningsprosedyrene som Den sosiale protokollen trekker opp, vil føre til at den europeiske arena tillegges større vekt av arbeidsmarkedets aktører, og hva vil det i så fall innebære for nasjonale aktører? Kan det tenkes av vi får en sentralisert desentralisering, og eventuelt hvilke nivå eller aktører på den europeiske arena vil få økt betydning?

Dersom de institusjonelle endringene fører til at den europeiske beslutningsarena tillegges større vekt, hva innebærer en slik utvikling for staten som arbeidsgiver? Vil beslutninger som treffes på den europeiske arena få betydning for staten som arbeidsgiver, og kan staten som arbeidsgiver delta på denne arenaen? Må staten som arbeidsgiver rette seg etter beslutninger som treffes på den europeiske arena, og vil norsk tilknytning til EU (EØS-avtale, EU-medlemskap) spille noen rolle?

I drøftinger om staten som arbeidsgiver, spesielt i et komparativt perspektiv, kan det være vanskelig å definere eller avgrense enheten *staten som arbeidsgiver*. Staten som arbeidsgiver skiller seg stort sett ut fra de øvrige partene på arbeidsmarkedet ved at den er underlagt politisk styring på et eller annet nivå. Hvordan statens arbeidsgiverfunksjoner for øvrig er organisert, varierer fra land til land, selv

innen Norden hvor vi har tilnærmet like konstitusjoner og institusjoner. I enkelte land vil statens arbeidsgiveransvar være skilt ut fra den øvrige sentraladministrasjon, mens i andre vil den være integrert i eller underlagt et departement eller direktorat.

Selv om organisasjonsmodellene for statens arbeidsgiveransvar varierer, er det likevel en del fellestrekk og en del felles problemstillinger. For mange lands vedkommende eksisterer det en dualistisk spenning mellom staten som arbeidsgiverpart og staten som forvaltningsorgan. Ved økt internasjonalisering kan det bli behov for en avklaring av hvilken rolle staten innehar på de ulike arenaene. Tilsvarende kan det tenkes at en rekke nasjonalstater vil stå overfor felles problemstillinger dersom det er et ønske om at staten som arbeidsgiver skal opptre som arbeidsgivermotpart utenfor nasjonalstatens grenser: Hvilke politiske og konstitusjonelle begrensninger vil gjøre seg gjeldende? Vil de politiske styringsredskapene som i dag eksisterer begrense statens muligheter til å opptre som arbeidsgivermotpart utenfor den nasjonale arena, og vil en slik deltakelse innebære avgivelse av nasjonal suverenitet?

I Norge kjennetegnes staten som arbeidsgiver ved at den er underlagt politisk styring og parlamentarisk kontroll, at den opptrer både som forvaltningsorgan og som arbeidsgiverpart, og at den er organisasjonsmessig plassert i Administrasjonsdepartementet.

1.2 Presentasjon av rapporten

Rapporten retter søkelyset mot en rekke nye internasjonale rammebetingelser som staten som arbeidsgiver blir konfrontert med.¹ Hensikten med de to første kapitlene er å gi en bakgrunn for de etterfølgende kapitlene. I dette kapitlet vil vi søke å sette Fellesskapets arbeidslivspolitik inn i en historisk sammenheng, mens i kapittel 2 er det den sosiale dialogen som står i fokus. I tillegg til å gi en kort historisk ramme vil vi i dette kapitlet også skue framover. Vi vil presentere hva som står på Fellesskapets dagsorden når det gjel-

¹ Vi kommer ikke inn på spørsmål av en mer nasjonal karakter, som for eksempel spørsmålet om hvilken framtidig rolle Arbeidsgiveravdelingen skal spille ved økende fristilling av statlige etater og et mulig tettere samarbeid med Kommunenes Sentralforbund.

der arbeidslivspolitikken, og vi reiser spørsmålet om det europeiske nivået vil få større betydning for arbeidsmarkedets parter nasjonalt.

I kapittel 2 tar vi et tilbakeblikk for å skape en bredere forståelse for de pågående diskusjonene om den sosiale dialogens framtid. Kapitlet gir oss innblikk i at det er mange dimensjoner til den sosiale dialogen. Kapitlet tar for seg utviklingen fram til etableringen av Komiteen for Den sosiale dialog.

I kapittel 3 flytter vi blikket framover og ser nærmere på *Protokollen om sosial- og arbeidsmarkedspolitikken* og *Avtalen om sosial- og arbeidsmarkedspolitikken inngått mellom Det europeiske fellesskaps medlemsstater med unntak av Det forente kongerike Storbritannia og Nord-Irland* som er del av Maastricht-avtalen. Vi redegjør for hva som er nytt i disse tekstene i forhold til Roma-traktaten og Enhetsakten. I kjølvannet av Maastricht-avtalen har det pågått diskusjoner om hvordan tekstene skal tolkes og praktiseres. Videre reiser de nye prosedyrene en rekke spørsmål om hvilke organisasjoner som skal kunne delta og om det er behov for å opprette nye fora. I dette kapitlet vil vi redegjøre for hvordan Kommisjonen tolker protokollen og avtalen mellom de elleve, og hvordan den har tenkt å praktisere de nye beslutningsprosedyrene. Avslutningsvis ser vi også på EFTA-landenes muligheter til å delta i den sosiale dialogen innen rammene av ovennevnte protokoll og avtale.

Mens kapittel 3 tar for seg de tekniske sidene ved protokollen og avtalen, er kapittel 4 viet hvordan de sentrale aktørene på europeisk nivå, det vil si UNICE, CEEP og DEFS, samt de sentrale nordiske aktørene, vurderer videreutviklingen av den sosiale dialogen. Det legges stor vekt på europeiske forhandlinger – en manifestasjon for at den sosiale dialogen kan videreutvikles. I kapitlet kommer det også fram hvilke aspekter av subsidiaritetsprinsippet partene velger å vektlegge. Til slutt reiser vi spørsmålet om europeiske forhandlinger er en eurodrøm eller kan realiseres.

En del av debatten omkring videreutviklingen av den sosiale dialogen dreier seg om hvilket nivå eller hvilken arena som vil komme til å veie tungt. Det er ulike syn på hvilken rolle sektor- eller bransjenivå vil komme til å spille. I kapittel 5 står spørsmålet om det kan utvikles en egen sosial dialog for offentlig sektor, med spesiell vekt på offentlig administrasjon, i fokus. Arbeidstakersiden ønsker en slik utvikling, og vi redegjør for deres argumenter. For

arbeidsgiversiden er spørsmålet mer komplekst, og det er lite som tyder på en avklaring i nærmest framtid. Vi avslutter derfor dette kapitlet med å drøfte hva konsekvensene kan bli ved at en slik dialog ikke opprettes.

I kapittel 6 tar vi for oss en problemstilling som berører den norske forhandlings- og avtalemodellen. Kan implementering av EUs bestemmelser eller avtaler inngått på europeisk nivå begrense de nasjonale valgmulighetene, og dermed utgjøre en trussel mot det norske forhandlings- og avtalesystemet? Vil EUs implementeringskrav føre til at lovveien blir å foretrekke framfor avtaleveien? Disse spørsmålene har opptatt arbeidsmarkedspartene i Norden generelt, og vi skal se på ulike nordiske løsninger som svar på denne utfordringen. I kapitlet kommer det også fram at ved implementering av beslutninger truffet innen Fellesskapet er det viktig å skille mellom EØS-avtalen og et eventuelt EU-medlemskap.

Avslutningsvis, i kapittel 7, vil vi belyse hvilke alternativer som i dag eksisterer for staten som arbeidsgiver dersom den ønsker å forholde seg til den sosiale dialogen på en mer aktiv måte, og hvilke konstitusjonelle spørsmål dette reiser. Valg av strategi i forhold til europeisk nivå vil for staten som arbeidsgiver i høy grad bli et spørsmål om valg av alliansepolitikk. I spørsmålet om *skal* eller *skal ikke* ligger det ofte en kostnads-nytteanalyse bak. Dette kapitlet vil på ingen måte kvantifisere hva staten som arbeidsgiver kan tjene på å inngå nye allianser i forhold til det europeiske nivå. Kapitlet vil først og fremst trekke fram argumenter for og imot, og vise til hvilke reelle skranker som eksisterer for staten som arbeidsgiver, dersom staten som arbeidsgiver skulle ønske å delta aktivt i den sosiale dialogen på europeisk nivå.

1.3 Kort historikk: Den sosiale dimensjon og den sosiale sokkel

Ifølge Romatraktatens artikkel 2 er målsettingen med EF ikke bare å skape økt vekst, men også å heve levestandarden til Fellesskapets borgere. Ifølge Blanpain (1991) er det liten tvil om at målsettingen om å beskytte arbeidstakere har vært kontroversiell helt fra Felles-

skapet ble opprettet, og at denne har vært sekundær til de økonomiske målsettingene. Flertallet i ekspertgruppen som ble bedt av regjeringene å vurdere spørsmålet i 1955, mente at det ikke var behov for spesielle bestemmelser for beskyttelse av arbeidstakere i traktaten. Det var kun den franske regjering som understreket at forskjellene i lønns- og arbeidsforhold mellom landene kunne få innvirkning på konkurransen i Fellesskapet (op.cit.).

De få bestemmelsene som gjelder den sosiale dimensjonen er spredt i ulike deler av Romatraktaten. Del III (*Title III*) omhandler sosial- og arbeidsmarkedspolitikken. Kommisjonen skal fremme samarbeidet mellom medlemsstatene innen sosial- og arbeidsmarkedspolitikken, spesielt med hensyn til sysselsetting, arbeidsrett og -vilkår, yrkesopplæring, sosial sikring og sosial beskyttelse, forebygging av yrkesskader og -sykdommer, yrkeshygiene, samt organisasjonsretten og kollektive forhandlinger (artikkel 118).

Selv om artiklene 117 og 118 trekker opp de brede målsettingene, er det ifølge Blanpain (1991) ikke gitt tilstrekkelige virkemidler til å realisere disse målene i traktaten. Blanpain grunngir sitt syn ved å vise til at bindende beslutninger vedrørende rettighetene og interessene til arbeidstakere må treffes med enstemmighet av Ministerrådet – noe som gir de enkelte medlemsstatene vetorett.² Blanpain hevder således at Fellesskapet ikke har tilstrekkelig kompetanse til å ta beslutninger vedrørende arbeidsrettens saksområde. Imidlertid skal Kommisjonen samarbeide med medlemsstatene ved å foreta undersøkelser, komme med uttalelser og forestå konsultasjoner både med hensyn til problemer som oppstår på nasjonalt nivå og problemer som berører internasjonale organisasjoner (artikkel 118).

Venturini (1989) viser på den andre siden til at selv med traktatens svakheter når det gjelder den sosiale dimensjonen, en svakhet som i høy grad overlater harmoniseringen av arbeidstakernes rettigheter til markedets usynlige hånd, vil det likevel være feilak-

² Ifølge Blanpain får også dette følger for de øvrige bestemmelsene som berører arbeidsrettens område, i den forstand at de må ses som unntak fra det generelle prinsippet om enstemmighet og må tolkes restriktivt. Øvrige kompetanseområder er: (1) Fri bevegelse for arbeidstakere (art 48–51), (2) arbeidstakeres helse og sikkerhet (art 118), (3) fremming av den sosiale dialogen (art 118b), (4) likelønn og likebehandling av menn og kvinner (art 119), (5) betalte ferieordninger (art 120), og (6) opprettelsen av et europeisk sosialfond (art 31 og 123–128) med den hensikt å fremme samholdighet (art 130a–d).

tig å konkludere med at den sosiale dimensjonen i Fellesskapet ikke kan utvikles. Venturini viser til at man ikke bør vurdere EFs politikk kun ved å forholde seg til traktatens ordlyd. Videre viser Venturini til tidligere erfaringer hvor man har vært nødt til å revurdere virkemidlene når forholdene har endret seg, for eksempel ved utvidelser av Fellesskapet.

1.3.1 Den sosiale sokkel

Helt fra etableringen av Fellesskapet har enkelte ment at det var behov for å *harmonisere*³ de sosiale og arbeidslivsstandardene i Fellesskapet, slik at ulike standarder ikke fører til konkurransevridning. Ifølge Teague (1989) var denne tankegangen avgjørende for Kommisjonens første initiativ innen arbeidsrettens område som kom på begynnelsen av 70-tallet.⁴ I praksis innebar det at Kommisjonen søkte etter «beste løsninger» for ulike problemstillinger og la disse til grunn ved utarbeiding av direktivforslagene.

Flere (Teague 1989, Blanpain 1991) har imidlertid pekt på at Kommisjonen undervurderte problemene knyttet til denne integrasjonsstrategien. For det første undervurderte Kommisjonen problemene og motstanden forbundet med å tillemppe eller overføre arbeidslivspraksis på tvers av landegrensene.⁵ Erfaringer viser at direktivforslagene som var fremmet med sikte på å harmonisere var overambisiøse og førte ikke fram.

For det andre vises det til at Kommisjonen ønsket en nivåheving på visse områder. Enkelte av Kommisjonens forslag kan ikke alene begrunnes ut fra ønsket om å gjøre de ulike nasjonale standardene mer like, men ut fra ønsket om å styrke arbeidstakernes rettigheter⁶ – en linje som ikke fikk støtte av den britiske regjering (Teague 1989).

³ Det vil si gjøre arbeidslivets bestemmelser, institusjoner og vilkår mer ensartet.

⁴ Bortsett fra spørsmål knyttet til fri bevegelse av arbeidstakere.

⁵ «Labour law is part of a system, and the consequences of change in one aspect of the system depends upon the relationship between all elements of the system», «(...) rules relating to the power relations in the industrial relations systems and also in society as a whole will be the most difficult to transplant» (Blanpain 1985 ss 7 og 10).

⁶ Ifølge Morley (1982) har embetsmenn i Kommisjonen eksplisitt uttalt at motivet bak direktivforslag om arbeidstid var å gi arbeidstakere en viss grad av beskyttelse framfor å harmonisere (Teague 1989).

På 70-tallet og begynnelsen av 80-tallet rådte oppfatningen om at nivåforskjellene mellom medlemsstatene ikke fikk en negativ betydning for handelen mellom landene (Wallace og Hodges 1981 i Teague 1989). Dette, sammen med ulike syn på om det var behov for å deregulere eller omregulere for å skape et mer fleksibelt arbeidsmarked, førte til at Fellesskapets initiativ innen arbeidsmarkedspolitikken stanset opp på begynnelsen av 80-tallet (Teague 1989).

Mot slutten av 80-tallet, da ideen om det indre markedet og 1992 fikk feste, fikk argumentene om sosial dumping fornyet kraft. Teague (1989) forklarer den økte oppmerksomheten ut fra to forhold: 1) Bestemmelsene om fri bevegelse av arbeidskraft tok også til å gjelde for Spania, Portugal og Hellas, noe som førte til at forskjellene med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår innen EFs arbeidsmarked økte betraktelig. 2) Forretningsstrategiene ble mer internasjonale, noe som økte frykten for at bedriftene ville utnytte regionale forskjeller.

Ideen om minimumsrettigheter innen arbeidslivet – *en sosial sokkel* – fikk derfor stor oppmerksomhet fordi det var sett på som en mulig vei til å motvirke sosial dumping innen et større og åpnere marked. Ved å etablere en lovhjemlet sosial sokkel i Fellesskapet ville man etablere normer og konvensjoner innen det europeiske arbeidsmarkedet som ville motvirke deregulering eller kostnadsreducerende atferd (Teague 1989).

I november 1988 oppfordret kommisjonspresident Delors og kommisjonær Marin Den Økonomiske og Sosiale Komité til å sette i gang arbeidet med å opprette et sosialt charter for Europa (Sosialpakten). Tre måneder senere avleverte komiteen sin innstilling om *grunnleggende arbeidsmarkedsmessige og sosiale rettigheter i EF* – Beretta-rapporten. Rapporten foreslo at Fellesskapet burde etablere et sosialt charter for sosiale rettigheter og arbeidsmarkedetsrettigheter, som skulle tjene som en sosial sokkel, og som skulle være retningsgivende framfor å være bindende. 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 DEFS gikk ikke utkastet langt nok i å sikre arbeidstakernes rettigheter,⁷ 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 det sosiale nivået, mens Storbritannia var, og er fortsatt, prinsipielt mot et juridisk bindende dokument.

På toppmøtet i Strasbourg desember 1989 sluttet elleve av medlemslandene seg til Det sosiale charteret, mens Storbritannia avsto. Pakten har ikke en juridisk bindende status i Fellesskapet – den er en «høytidelig erklæring». Ansvar for gjennomføringen av sosialpaktens program ligger ikke til Fellesskapet, men til de enkelte medlemsland som har tilsluttet seg pakten. Det sosiale charteret inneholder ikke konkrete bestemmelser om arbeidstakernes rettigheter, men forplikter de enkelte land til å utvikle politikken i en bestemt retning.

Det sosiale charteret har i ettertid vært retningsgivende for Kommissjonens tiltak innen arbeidsrettens område og vil også stå sentralt i det videre samarbeidet mellom de elleve medlemslandene på bakgrunn av Avtalen om sosial- og arbeidsmarkedspolitikken inngått mellom elleve land i tilknytning til Maastricht-avtalen.

I november 1989 vedtok Kommissjonen et handlingsprogram for implementering av Det sosiale charteret. Handlingsprogrammet inneholdt forslag til 47 konkrete tiltak. Kommissjonen har nå fremmet samtlige direktivforslag som Handlingsprogrammet trekker opp.

1.4 Agenda 1993–

Det sosiale charteret og Handlingsprogrammet dominerte EFs politikk på det arbeidsrettslige området på slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet. Stort sett har samtlige av forslagene i Handlingsprogrammet blitt fremmet av Kommissjonen som direktivforslag, men ikke alle er vedtatt. Direktivforslagene som ikke er endelig vedtatt, vil fortsatt stå på dagsordenen i flere år framover. På toppen av denne listen står direktivet for europeiske bedriftsut-

⁷ Flertallet av medlemmene i EF-parlamentet støttet dette synet.

valg og direktivet for utstasjonering av arbeidstakere. Kommisjonen arbeider for tiden med få nye direktivforslag. De *nyeste* forslagene omhandler helse og sikkerhet, transport samt fysiske og kjemiske agenser på arbeidsplassen (*EIRR* 234 juli 1993).

1993 markerer ikke bare året da det indre markedet ble etablert, men også året da Kommisjonen innledet arbeidet med å definere EUs sosial- og arbeidspolitikk fram mot år 2000. Kommentatorer viser til at EU står ved et tidsskille når det gjelder sosial- og arbeidspolitikken (*EIRR* 234 juli 1993).

1.4.1 Grønn- og hvitboka på det sosiale og arbeidsrettslige området

Kommisjonen ønsket en bred debatt om EFs framtidige politikk på det sosiale og arbeidsrettslige området før den fremmet nye forslag til tiltak. I april 1993 åpnet derfor Kommisjonen for at alle interesserte parter kunne komme med innspill i forbindelse med utarbeidelsen av *Grønnboka*⁸, og fristen for å svare var satt til 15. juni.

Etter at Kommisjonens arbeid med *Grønnboka* kom i gang, har arbeidsledighetsspørsmålet kommet stadig mer i fokus i EF. Med henvisning til blant annet arbeidsledigheten og svakhetene i EFs økonomi i forhold til Japan og USA,⁹ fremmet kommisjonspresident Delors på toppmøtet i København den 21. og 22. juni 1993 en mellom-langsiktig handlingsplan for økonomisk vekst – *Entering the 21st century*. Handlingsplanen fikk støtte av Rådet, og på bakgrunn av dette fikk Kommisjonen i oppgave å fremme en hvitbok etter konsultasjon med medlemsstatene og de sosiale partene. Kommisjonen vedtok *Grønnbok* 18.11.93, og målsettingen er at denne skal komplementere *Hvitboka* om konkurranseevne, vekst og sysselsetting. Innholdsmessig dekker *Grønnboka* hele spekteret av sosialpolitiske spørsmål, både de som medlemslandene har ansvaret for og de områder der EU har et ansvar.

⁸ EFT C 117 av 28.4.93.

⁹ Delors identifiserte seks hovedproblemer med den europeiske økonomien: 1. Arbeidsledigheten er Europas største problem og truer Fellesskapet. 2. Konkurranseevnen vis-à-vis USA og Japan er svekket etter 1991. 3. En ny internasjonal arbeidsdeling truer Europa. 4. Den teknologiske utviklingen fører til færre arbeidsplasser. 5. Økonomisk vekst er viktig, men er ikke tilstrekkelig for å redusere arbeidsledigheten. 6. Arbeidsmarkedstiltak er feilrettet; det er mangel på ressurser for arbeidsformidling, skaping av nye aktiviteter samt livslang opplæring.

Kommisjonen har signalisert at Grønnboka må ses som et utgangspunkt for debatten om de sosiale og arbeidsmessige utfordringene fram mot år 2000. I andre halvdel av 1994 vil en *Hvitbok* legges fram, og konkrete tiltak i 1995. Kommisjonen tar sikte på å innarbeide eventuelle tilbakemeldinger og innspill i Hvitboka, med frist til 31.3.94.

1.4.2 Hvitboka om konkurransevne, vekst og sysselsetting

Hvitboka om konkurransevne, vekst og sysselsetting ble behandlet på Det europeiske rådsmøte 11.–12.12.93 og omhandler EUs framtidige økonomiske politikk. Målet var å skape et politisk initiativ på linje med Hvitboka om det indre markedet og Enhetsakten fra 1985, og å gjenskape den positive utviklingen fra slutten av 80-tallet. Rådet vedtok imidlertid kun en utvannet aksjonsplan med få konkrete mål. Få dager etterpå vedtok EUs finansministre en rekommendasjon for den økonomiske politikken, som var meget restriktiv og hvor Hvitbokas visjonære spørsmål ikke fikk gjenlyd.

Delors har tatt til orde for at det er behov for å forbedre virkemidlene. Ressurser vil stilles til rådighet for ulike strukturelle tiltak, forskning og utdanning. En grønnbok om utdanning er under utarbeidelse. Delors ønsker å se EUs framtidige økonomiske politikk i en større sammenheng, hvor man også er opptatt av spørsmål knyttet til blant annet arbeidskraftskostnader, finansiering av velferdsordninger, organisering av livslang læring og hva som skal legges i begrepet fleksibilitet og aktive arbeidsmarkedstiltak. EUs framtidige økonomiske politikk vil derfor trolig få stor betydning ikke bare for finanspolitikken, men også for lønnspolitikken i hele EØS-området.

Kommisjonen fikk i oppgave å konsultere medlemsstatene og de sosiale partene i arbeidet. Hvitboka setter søkelyset blant annet på organiseringen av arbeidsmarkedet. UNICE har allerede tatt til orde for økt fleksibilitet på arbeidsmarkedet og mener at unødvendige reguleringer og tiltak, spesielt reguleringer som berører sosiale, arbeidsmarkeds- og miljøforhold, bør fjernes. Det vises til at det store sysselsettingspotensialet i små og mellomstore bedrifter ikke kan realiseres så lenge det eksisterer så mange administrative og

regelbundne begrensninger (EIRR 234 juli 1993). UNICEs konkrete forslag for å fremme et mer fleksibelt arbeidsmarked har møtt sterk motbør fra DEFS.

1.5 Vil det europeiske nivået få økt betydning for arbeidsmarkedets parter nasjonalt?

I *Staten som arbeidsgiver* (Olsen 1992) pekte FAFO på at det allerede i dag er en rekke berøringspunkter mellom EFs bestemmelser og det norske lov- og avtaleverket som omfatter statlig sektor. Til tross for disse berøringspunktene er det imidlertid riktig å oppsummere med at EFs bestemmelser, slik de foreligger nå, vil få marginale konsekvenser for arbeidsvilkårene innen statlig sektor i Norge. Dette skyldes først og fremst at EFs bestemmelser er minimumsbestemmelser, det vil si at statlig sektor i Norge kan holde høyere standarder enn dem som er definert i EØS-avtalen.

Det er imidlertid umulig å gi et entydig svar på om beslutninger truffet på europeisk nivå vil få større betydning for arbeidsmarkedets parter de neste 10–20 årene. Som vi nettopp har sett er man på fellesskapsnivå i ferd med å trekke opp de sosiale og arbeidsmessige utfordringene fram mot år 2000 og innlede en debatt som kan få betydning for den framtidige organisering av arbeidsmarkedet og lønnspolitikken (jf Hvitboka om konkurransevne, vekst og sysselsetting). I lys av at Hvitboka tok til orde for økt fleksibilitet på arbeidsmarkedet, er det grunn til å spørre om vi kan forvente oss en omreguleringspolitikk som i større grad vil åpne for alternative måter å organisere arbeidslivet på. Andre igjen (Vaubel 1993) peker på at man kan forvente flere reguleringer med den hensikt å utligne arbeidskraftkostnadene oppover i Europa. Argumentasjonen bygger på at arbeidsgiverinteressene i «høykostlandene» er bedre organiserte og har tettere kontaktflater til EUs institusjoner, enn arbeidsgiverinteressene i «lavkostlandene», og at førstnevnte vil ha en klar interesse i å øke kostnadene til konkurrentene ved å påtvinge dem de samme reguleringene.

I tillegg til ovennevnte, kan to ytterligere forhold gjøre seg gjeldende i spørsmålet om man kan forvente flere reguleringer på det arbeidsrettslige området. For det første er det enkelte som hevder at man vil få en viss spillover-effekt fra andre politikkområder. I løpet av de siste 35 årene har stadig flere saksområder blitt gjenstand for regulering på europeisk nivå. Langs en rekke saksområder er Brussel blitt den viktige forhandlings- og fordelingsarenaen. Ulike struktur-, regional- og sosialfond ble viktige økonomiske kilder – når det ble mindre å forhandle om nasjonalt. For mange ble derfor Brussel stedet hvor man kunne vinne og tape mye, og mange interessegrupper tilrettela sin politikk deretter (Hancher m.fl. 1993). Ser vi tilbake har det imidlertid vært svært liten spillover fra andre politikkområder til arbeidslivsspørsmål. Dette kan komme til å endre seg med etableringen av det indre markedet. Med økende integrasjon som følge av det indre markedet, kan det tenkes at nye krav vil stilles til spillereglene i arbeidsmarkedet. Det at sosial dumping igjen står på den europeiske dagsordenen, illustrerer dette – jf direktivforslaget om utstasjonering av arbeidskraft. Man er imidlertid ikke enige om hvordan det skal gjøres, hvor omfattende reguleringen skal være og på hvilket nivå man skal regulere (se kapittel 6).

I tillegg til behov som presses fram via markedet, kan det også tenkes at flere arbeidslivsspørsmål vil bli regulert på europeisk nivå, fordi man har åpnet for det via institusjonelle reformer. Med traktat-revisjonen som kulminerte i toppmøtet i Maastricht 1991, har Ministerrådet nå adgang til å treffe flertallsavgjørelser på flere saksområder enn tidligere (jf Den sosiale protokollen – se kapittel 3). I tillegg har de sosiale partene på europeisk nivå fått økte muligheter til å forhandle fram avtaler på europeisk nivå innen rammen av forhandlingsopsjonen i Den sosiale dialogen. Begge disse forholdene kan føre til at flere bestemmelser eller avtaler får en europeisk opprinnelse.

Det kan også tenkes at subsidiaritetsprinsippet som fikk ny giv som følge av Maastricht-avtalen, vil føre til at omfanget av spørsmål som kommer opp på europeisk nivå innen arbeidsrettens område blir marginalt. Ytterligere kan det tenkes at den sosiale dialogen på europeisk nivå først og fremst utvikles på sektor/bransjenivå og rettes mot spesifikke målgrupper og problemstillinger, noe som vil føre til færre reguleringer som treffer bredt.

Fra det ovennevnte er det derfor umulig å trekke entydige konklusjoner. Det må også understrekes at selv om en rekke faktorer formelt sett tilrettelegger for at flere beslutninger som berører arbeidslivet kan treffes på europeisk nivå, knytter det seg stor usikkerhet til om partene (inklusive EUs institusjoner) vil ta i bruk de nye virkemidlene de har fått. Den politiske definisjonskampen om det er behov for å regulere arbeidsmarkedet fra europeisk nivå, er en kamp som ikke bare står mellom medlemsstatenes regjeringer, men også mellom arbeidsmarkedets parter i de ulike medlemslandene. Klare interessemotsetninger gjør seg gjeldende – ut fra økonomiske, politiske og ideologiske ståsted.

I neste kapittel tar vi et tilbakeblikk for å skape en bredere forståelse for diskusjonene som pågår i interesseorganisasjonene både på nasjonalt og europeisk plan, samt i EUs institusjoner og i medlemsstatene, om videreutviklingen av den sosiale dialogen. Ønsker om at partene skulle spille en mer aktiv rolle i utformingen av Fellesskapets arbeidslivspolitik er ikke nytt, og posisjonene til partene i dag er farget av tidligere erfaringer.

2 Den sosiale dialogen i EF – et tilbakeblikk

Begrepet *den sosiale dialogen* omfatter både dialogen, eller samarbeidet, mellom Kommissjonen og arbeidsmarkedets parter, samt det innbyrdes samarbeidet mellom arbeidsmarkedets parter på europeisk nivå. Begrepet den sosiale dialogen dekker i dag et mangfold av samarbeids- og konsultasjonsordninger, som eksisterer side om side. Begrepet brukes om konsultasjonene som foregår i de partssammensatte komiteene og utvalgene i regi av Kommissjonen og Ministerrådet, Val Duchesse-samtalene, samt de nye konsultasjons- og forhandlingsprosedyrene som Den sosiale protokollen i Maastricht-avtalen åpner for.

De sosiale partene er arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene på europeisk nivå som representerer arbeidsmarkedets parter i de respektive land, og som er anerkjent av EFs institusjoner som de legitime representanter for de nasjonale medlemmene. UNICE, CEEP og DEFS er sosiale parter i Val Duchesse-samarbeidet og i Komiteen for Den sosiale dialogen. Utviklingen går imidlertid i retning av sektorielle, eller bransjevise, sosiale dialoger. I sistnevnte vil DEFS være representert av den relevante bransjekomiteen (*Industry Committee*).

I dette kapitlet skal vi se tilbake – for så å se framover i de etterfølgende kapitlene. Vi skal ta dette tilbakeblikket for å få en bredere forståelse av hva den sosiale dialogen er. Som vi vil se er spørsmålet om forhandlinger på europeisk nivå ikke nytt – og aktørenes tidligere erfaringer vil være med på å farge deres syn på hva den sosiale dialogen kan utvikles til å bli i morgen.

I 2.1 er Teague (1989) og Venturini (1989) hovedkildene, mens i 2.2 er Teague hovedkilden fram til 2.2.3.

2.1 Konsultasjoner: 1957–1985

I perioden 1957 til 1985 ble det opprettet en rekke partssammensatte komiteer, hvor både arbeidstaker- og arbeidsgiverinteresser er representert. Enkelte av disse komiteene har sin opprinnelse i Roma-traktaten fra 1957, mens de langt fleste er etablert senere i forsøk på blant annet å assistere og avlaste Rådet og Kommisjonen. I den grad man kan karakterisere disse komiteene som forsøk på å etablere en korporativ struktur på europeisk nivå, regnes disse forsøkene for å være mislykkede (Schmitter og Streeck 1991, Andersen og Eliassen 1991).

2.1.1 De første partssammensatte komiteene

Allerede ved opprettelsen av Det europeiske fellesskapet i 1957 ble to komiteer hvor arbeidsmarkedets parter er representert, etablert. Den ene er Den økonomiske og sosiale komiteen (Roma-traktatens artikkel 193), mens den andre er Komiteen for det europeiske sosialfondet (Roma-traktatens artikkel 124). Sistnevnte skal assistere Kommisjonen i å administrere sosialfondet, og den består av representanter fra Kommisjonen og medlemsstatene, samt representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene.

Den økonomiske og sosiale komité

Det er Den økonomiske og sosiale komité (ØKOSOK) som er mest kjent. ØKOSOK ble opprettet for å involvere de ulike økonomiske og sosiale interessegrupper i utviklingen av EF og sørge for at deres syn kommer til uttrykk overfor Kommisjonen, Ministerrådet og EF-parlamentet. ØKOSOK er en høringsinstans, og synspunktene gjøres kjent gjennom *Uttalelser* (Opinions) som blir vedtatt i plenum ved flertallsavgjørelse.

ØKOSOK er først og fremst en rådgivende komité og har uttalerett når det gjelder forslag til direktiv 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.

Til sammen består ØKOSOK av 189 medlemmer, organisert i tre grupper: (1) arbeidsgivere, (2) arbeidstakere og (3) andre interessegrupper. Medlemmene blir utnevnt av Ministerrådet på forslag fra medlemsstatenes regjeringer og utnevnes for fire år om gangen.

ØKOSOKs innflytelse over beslutningsprosessen i EF anses imidlertid å være marginal, til tross for bredden og omfanget av uttalelser. Komiteen er hele tiden blitt kritisert for å ikke være et godt nok talerør for arbeidsmarkedets parter. Enkelte underbygger denne påstanden med at uttalelsene fra komiteen formidles etter at Kommisjonen har tatt en beslutning, noe som gjør det vanskelig å få gjennomslag for eventuelle endringsforslag. Andre kritiserer ØKOSOK for manglende representativitet og dens arbeidsmetoder.

Det er imidlertid viktig å understreke at ØKOSOK oppfyller en rekke viktige funksjoner. Foruten å være en viktig informasjonskilde, har ØKOSOK opparbeidet spisskompetanse på en rekke områder, og til en viss grad påtatt seg en meglersrolle ved at man søker løsninger alle parter kan godta. ØKOSOK har også bidratt med en rekke viktige innspill i debatten om den sosiale dimensjonen i EF. Et eksempel på dette er Beretta-rapporten som dannet utgangspunktet for Det sosiale charteret (se 1.3.1).

2.1.2 Ønske om mer kontakt

Teague (1989) viser til at to uavhengige, men sammenfallende, faktorer førte til at flere partssammensatte komiteer ble opprettet på europeisk nivå på slutten av 60-tallet og begynnelsen av 70-tallet. For det første sto fagbevegelsen relativt sterkt i Europa på slutten av 60-tallet og hadde ambisjoner om å utvide aktivitetene sine. I denne tidsperioden ble derfor kollektive forhandlinger på europeisk nivå lansert som en mulig faglig strategi. Samtidig ønsket Kommisjonen å styrke sin egen image og legitimitet, og foreslo at kontakten overfor de europeiske arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene burde styrkes ved å inkorporere dem i EFs institusjoner og beslutningsprosesser. En rekke partssammensatte bransjekomiteer ble opprettet, og de sosiale partene ble tilbudt representasjon i de rådgivende komiteene under Kommisjonen.

2.1.3 Partssammensatte bransjekomiteer

De partssammensatte bransjekomiteene (*The Joint Sector Committees*) ble opprettet med hjemmel i Rådsbeslutninger og fikk i oppgave å følge den økonomiske og sosiale utviklingen i de respektive bransjene. I tillegg skulle disse komiteene søke å komme fram til avtaler gjennom kollektive forhandlinger og eventuelt fremme forslag til tiltak overfor EFs institusjoner. Det ble opprettet partssammensatte komiteer i de bransjer hvor Kommisjonen var tildelt kompetanse ifølge Romatraktaten (se figur 2.1). Det var allerede blitt opprettet to bransjekomiteer i 1955 under Det europeiske kull- og stålfellesskapet (EKSF).

Komiteene har en formell høringsrett i Kommisjonens beslutningsprosess. Bransjekomiteene består av like antall representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden innen de ulike bransjene, samt tjenestemenn fra Kommisjonen som bistår i en administrativ rolle.

Figur 2.1 Partssammensatte bransjekomiteer og etableringsår

Den partssammensatte komité forharmonisering av arbeidsvilkår i kullindustrien (EKSF)	1955
Den partssammensatte komité for harmonisering arbeidsvilkår i jern- og stålindustrien (EKSF)	1955
Den partssammensatte komité for sosiale problemer for lønnstakere i landbruket	1963
Den partssammensatte rådgivende komité for sosiale problemer på området veitransport	1965
Den partssammensatte rådgivende komité for sosiale problemer på området innenlands vannveier	1967
Den partssammensatte komité for sosiale problemer på området havfiske	1968
Komiteen for jernbanetransport	1971
Den partssammensatte komité for skotøyindustrien (avviklet i 1982)	1971
Den partssammensatte komité for sosiale problemer på fiskeriområdet	1974
Den partssammensatte komité for sosiale problemer på det maritime området	1987
Den partssammensatte komité for sosiale problemer på området sivil luftfart	1990
Den partssammensatte komité for telekommunikasjonstjenester	1990
Den partssammensatte komité for posttjenester	1992

I utgangspunktet hadde Kommisjonen store forhåpninger til komiteene, men komiteene levde ikke opp til disse forventningene. Kommisjonen ønsket at komiteene både skulle bidra til å etablere et kollektivt forhandlingssystem på europeisk nivå innen bransjene som var dekket og være med på å utforme bransjenes nærings- og arbeidsmarkedspolitikk. Kun Den partssammensatte komité for sosiale problemer for lønnstakere i landbruket kom fram til en avtale, men siden avtalen innholdsmessig ikke bidro med noe nytt i forhold til de nasjonale avtalene, ble den ikke tillagt særlig vekt (Robbins 1986 i Teague 1989). Med henvisning til at komiteene ikke kunne vise til resultater, møtte sjelden og ikke diskuterte vesentlige spørsmål, konkluderer Teague med at komiteene hadde utspilt sin rolle allerede på slutten av 70-tallet.

2.1.4 De rådgivende komiteene

I tillegg til å etablere bransjekomiteer, ønsket Kommisjonen å integrere de sosiale partene i EFs beslutningsprosess ved å stille plasser til rådighet i ulike rådgivende komiteer (*consultative committees*) og underkomiteer (*sub-committees*) som var etablert for å utforme og iverksette EFs politikk innen arbeidslivets område.

De rådgivende komiteene består av nasjonale representanter fra ulike økonomiske interesser, arbeidsmarkedets parter samt tjenestemenn, og de skal gi råd før Kommisjonen treffer en beslutning.

Figur 2.2 Rådgivende komiteer innen arbeidslivets område

Den rådgivende komité for yrkesrettet opplæring
Den rådgivende komité for sikkerhet, hygiene og helsevern på arbeidsplassen (også kjent som Luxembourg-komiteen)
Komiteen for sikkerhet og helse i gruveindustrien
Den alminnelige komité for sikkerhet og helse
Den rådgivende komité for sosial trygghet for vandrearbeidere
Den rådgivende komité for fri bevegelighet for arbeidstakere
Den rådgivende komité for likestilling mellom kvinner og menn
Forskjellige rådgivende komiteer for de frie yrker (liberal professions) for lettere gjennomføring av direktivene om etableringsadgang og adgangen til å yte tjenester

Siden disse komiteene ikke hadde som hovedoppgave å foreslå eller utforme politikk, men kun ta stilling til forslag fra Kommisjonen, fant både arbeidstaker- og arbeidsgiverrepresentantene seg bedre til rette i disse komiteene – sammenlignet med de partssammensatte bransjekomiteene – og dermed spilte de en mer positiv rolle.

2.1.5 Treparkskonferanser om sysselsetting

I kjølvannet av uroen i mange europeiske land i 1968–69, forsterket fagbevegelsen kravet om at Fellesskapet måtte trappe opp arbeidet med den sosiale dimensjonen. Som følge av dette presset ble den første sysselsettingskonferansen holdt i Luxembourg i april 1970, med medlemsstatenes arbeids- og sosialministre, representanter fra Kommisjonen og arbeidsmarkedets parter til stede. På konferansen ble det besluttet å holde jevnlig møter i form av treparts-konferanser og opprette et permanent utvalg for sysselsetting.

Den andre treparts-konferansen ble ikke avviklet før i 1974. I perioden fra 1974 til 1978 ble imidlertid årlige konferanser avviklet. Målsettingen med konferansene var å fokusere på spørsmål omkring sysselsetting og vekst. I utgangspunktet knyttet det seg stor interesse til disse spørsmålene, men etter hvert som de konkrete resultatene uteble, dabbet interessen av. I november 1978 varslet DEFS at de vurderte å trekke seg fra konferansene dersom samarbeidet ikke fikk en ny giv som ville føre til positive og konkrete resultater. Selv om Kommisjonen svarte på dette utspillet ved å komme med forslag som Rådet vedtok i juni 1980, er ikke konferansen blitt avviklet siden.

2.1.6 Rådets permanente sysselsettingskomité

Målsettingen bak opprettelsen av Rådets permanente sysselsettingskomité (*The Standing Committee on Employment*) var å skape en institusjonell ramme som arbeidsmarkedets parter kunne arbeide innenfor – og hvor partene kunne føre en dialog med hverandre i spørsmål om økonomi, sysselsetting og arbeidsliv. Tanken var at ved å utveksle informasjon og konsultere hverandre, ville det bli enklere

å koordinere sysselsettingspolitikken i medlemsstatene, ved å bruke Fellesskapets overordnede målsetting som rettesnor.

Komiteen er fortsatt virksom i dag og konsulteres før Rådet eller Kommisjonen treffer beslutninger som berører utvalgets sakfelt. Komiteen består av Rådet av arbeids- og sosialministre, representanter fra Kommisjonen og representanter for europeiske arbeidsmarkedsorganisasjoner. Komiteen møtes to ganger i året, og det er Rådet som leder møtene og forestår sekretariatsfunksjonen. Før møtene samordner UNICE og CEEP sin politikk gjennom Arbeidsgivernes samordningskomité (*The Employers' Liaison Committee (ELC)*). 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.

I utgangspunktet var komiteen opptatt av generelle problemstillinger knyttet til Fellesskapets sysselsettingspolitikk og problemer knyttet til Det europeiske sosialfondet. Fra 1974 ble utvalgets dagsorden i større grad bestemt av økonomiske nedgangstider, generelle problemstillinger knyttet til arbeidsledighet og ungdomsledighet spesielt samt spørsmål knyttet til arbeidstid og yrkesopplæring. Etter 1980 har de sosiale konsekvensene av innføring av ny teknologi og langtidsledighet også stått på dagsordenen.

Venturini (1989) er ikke i tvil om at denne komiteen er viktig, fordi det er et forum hvor arbeidsmarkedets parter direkte kan konfrontere de initierende og besluttende EF-institusjoner – nemlig Kommisjonen og Rådet. Ifølge Venturini fikk diskusjonene i komiteen konsekvenser for de endelige resultatene i en periode, men understreker samtidig at komiteen kun er av rådgivende karakter.

I 1983 vurderte DEFS, på grunnlag av 25 møter, samarbeidet i komiteen som lite fruktbart. Ifølge DEFS kunne ikke komiteen vise til resultater, annet enn formannens konklusjoner, som ikke var bindende for noen parter. Denne kritikken har ikke avtatt, og den kommer ikke lenger bare fra arbeidstakersiden.

Selv om komiteens betydning er noe omdiskutert og det britiske formannskapet i 1992 valgte å ikke innkalle komiteen, er UNICE, CEEP og DEFS enige om at denne komiteen bør revitaliseres. Partene har blant annet foreslått at ØKOFIN-ministrene bør inviteres til å delta i denne komiteen, og på møtet i september 1993 møtte også formannen for ØKOFIN for første gang.

2.1.7 Mange komiteer/utvalg – få resultater

På begynnelsen av 80-tallet brøt dialogene som til da var opprettet, sammen. Blant arbeidstakerorganisasjonene gjorde misnøyen over manglende resultater i de partssammensatte utvalgene, økende arbeidsledighet og uenighet om hvordan man skulle løse arbeidsledighetsproblemene, seg sterkt gjeldende. Misnøyen ble ytterligere forsterket ved at Kommisjonens direktivforslag fra 1980 om ansattes informasjons- og konsultasjonsrettigheter i selskap med komplekse strukturer, spesielt flernasjonale selskap (Vredeling-direktivet), ble møtt med stor motstand fra arbeidsgiversiden.

Misnøyen ble heller ikke mindre av at kravet om enstemmighet i Ministerrådet på arbeidsrettsområdet gjorde det svært vanskelig å få vedtatt reguleringer på europeisk nivå. Listen over direktivforslag som var fremmet i denne perioden, og som Rådet fortsatt ikke har tatt stilling til, er lang.

Teague (1989) oppsummerer den manglende framgangen i denne perioden med de økonomiske nedgangstider de fleste europeiske land opplevde fra midten av 70-tallet, motstand fra arbeidsgiversiden og svakheter innen fagbevegelsen. Med hensyn til det siste viser Teague til fagbevegelsens ressursmangel samt interne strid om valg av strategi og prioritering av politikkområder.

På begynnelsen av 80-tallet var forsøkene på dialog mellom arbeidsmarkedets parter på europeisk nivå regnet for å være så mislykket, og avstanden mellom partene regnet for å være så stor, at de fleste avskrev tanken på at det kunne utvikles en sosial dialog på europeisk nivå i framtiden. Som vi imidlertid skal se i neste avsnitt, fikk denne tanken et nytt liv da Jacques Delors overtok formannskapet i Kommisjonen i 1985.

2.2 Den sosiale dialogen 1985–1993

Da den påtroppende formannen i Kommisjonen, Jacques Delors, la fram Kommisjonens arbeidsprogram for EF-parlamentet i januar 1985, understreket han at etableringen av et større marked måtte gå hånd i hånd med etableringen av en sosial dimensjon innen EF. En av hjørnesteinene i dette byggverket skulle være den sosiale dialo-

gen – forhandlinger mellom arbeidsmarkedets parter på europeisk nivå.

Delors hadde også som målsetting å få avklart om EFs sosiale dimensjon skulle forankres gjennom lovgivning på europeisk nivå eller ikke. Delors sto imidlertid overfor et dilemma: Dersom Kommisjonen forsøkte å etablere en sosial dimensjon via lovveien, risikerte Kommisjonen å bli beskyldt for å presse fram endringer som var i strid med nasjonale tradisjoner; på den andre siden, dersom man ikke lovregulerte, ville EFs tiltak innen arbeidsrettens område aldri bli mer enn veiledende retningslinjer. Som en løsning lanserte Delors begrepet *l'espace sociale*.

2.2.1 L'espace sociale

Ifølge Teague (1989) er det uklart hvordan Delors hadde tenkt å realisere *l'espace sociale*, men et av elementene var å gjenoppta dialogen mellom arbeidsmarkedets parter på europeisk nivå, med den hensikt å etablere felles avtaler om ulike sysselsettings- og arbeidslivsspørsmål. I de tilfeller det ble nødvendig å lovregulere, skulle lovgivningen bygge på avtalene partene hadde kommet fram til på europeisk nivå via den sosiale dialogen – det vil si at Kommisjonen skulle spille en mer avventende og tilbakeholden rolle i forhold til de sosiale partene.

Prinsippet om at det er arbeidsmarkedets parter som skal være initiativtakerne innen arbeidsrettens område – ikke Kommisjonen – lå til grunn for Delors' appell til UNICE og DEFS i 1985 om deltakelse i den sosiale dialogen. Dersom partene ville delta, ville Kommisjonen avstå fra å fremme nye forslag/tiltak innen arbeidsrettens område. Ved at de sosiale partene skulle ta initiativet, håpet Delors på at de ville fokusere på overordnede prinsipper og målsettinger og overlate spørsmål om iverksetting av politikken til det nasjonale nivået. På denne måten mente Delors at man ville få en tilnærming (konvergens) av innholdet i medlemsstatenes arbeidslivs- og sysselsettingspolitikk, men uten å måtte standardisere de ulike forhandlings- og avtaleinstitusjonene som eksisterer i medlemsstatene.

Som et første skritt for å gjenoppta den sosiale dialogen, ble lederne og generalsekretærene i de nasjonale organisasjonene som

var tilsluttet UNICE, CEEP og DEFS invitert av Delors til et møte på slottet Val Duchesse utenfor Brussel.

2.2.2 Val Duchesse-samtalene

På det første møtet på Val Duchesse-slottet 31.1.85 ble det lagt et fundament for det videre arbeidet: Partene var enige om at gjennomføringen av det indre markedet var ønskelig, og at den sosiale dialogen skapte et mulighetsrom for gjensidig forståelse og kunne føre til at avstanden mellom partene på en rekke områder kunne reduseres.

På det andre møtet i november samme år inngikk partene en avtale som skisserte, i brede linjer, en strategi for å fremme vekst, sysselsetting og innføring av ny teknologi. To partssammensatte arbeidsgrupper ble nedsatt for å arbeide videre med disse spørsmålene. Den ene skulle se nærmere på makroøkonomiske problemstillinger forbundet med å iverksette en sysselsettings- og vekststrategi, mens den andre skulle studere problemer som oppstår ved innføring av ny teknologi samt den sosiale dialogen.

Da arbeidsgruppene skulle legge fram sine resultater,¹ var det tydelig at partene hadde ulike syn på hvilken status arbeidsgruppene skulle ha. DEFS betraktet Val Duchesse-samtalene som fundamentet man kunne bygge videre lovgivning på innen utvalgte områder. På den andre siden betraktet UNICE disse arbeidsgruppene kun som et forum hvor arbeidsgivere kunne diskutere arbeidslivsspørsmål med arbeidstakersiden og Kommisjonen. UNICE hadde tidligere gitt uttrykk for at de ikke var interessert i å delta i en dialog som kunne føre til bindende avtaler, og de insisterte på at resultatene fra arbeidsgruppene skulle være felles uttalelser (*joint opinions*) – ikke felles avtaler (*joint agreements*). Før arbeidsgiversiden var villig til å skrive under, måtte Delors forsikre UNICE om at Kommisjonen ikke ville fremme lovforslag på grunnlag av de felles uttalelsene.

¹ Den makroøkonomiske arbeidsgruppen var kommet til enighet om to felles uttalelser: (1) Den første, datert 6.11.86, omhandlet samarbeidsstrategien for økt vekst og sysselsetting. (2) Den andre, datert 26.11.87, omhandlet Kommisjonens årlige økonomiske rapport (1987/88), sammen med et telegram adressert til Rådsformannen og formannen i Kommisjonen.

Den 6.3.87 vedtok arbeidsgruppen som så på konsekvensene av innføring av ny teknologi og den sosiale dialogen, en felles uttalelse om opplæring og motivasjon, og informasjon og konsultasjon.

Teague (1989) peker på at denne løsningen var et skikkelig skudd for baugen for Delors' målsetting om at de sosiale partene skulle være pådrivere og ta initiativet i EFs arbeidslivspolitik. Selv om den sosiale dialogen ikke på dette tidspunktet ble en av hjørnesteinene for etableringen av den sosiale dimensjonen, slik Delors hadde forestilt seg, fortsatte likevel Val Duchesse-samtalene.

2.2.3 Enhetsakten

I tillegg til Val Duchesse-samtalene har også revisjonen av Roma-traktaten, som fant sted midt på 80-tallet, hatt stor betydning for utviklingen av den sosiale dialogen på europeisk nivå. Revisjonen kom i stand først og fremst fordi beslutnings- og lovgivningsprosessen i EF var i ferd med å paralysere den videre integrasjonsprosessen. Politisk enighet om å innføre det indre markedet var ikke et tilstrekkelig kriterium for integrasjonsprosessen. I tillegg var det nødvendig å endre Traktaten med hensyn til lovgivningsprosessen. I 1986 ble således Romatraktaten revidert ved Den Europiske Enhetsakten (*The Single European Act*) med virkning fra 1.7.87.

Ved denne revisjonen ble en ny artikkel tatt inn i Traktaten – artikkel 118b – som traktatfester at Kommisjonen skal søke å utvikle den sosiale dialogen mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden på europeisk nivå. Den sosiale dialogen kan, dersom begge parter anser det som ønskelig, føre til avtalebaserte forhold. Artikkelen er først og fremst en målsetting – en intensjonserklæring – og forplikter verken Kommisjonen eller medlemsstatene til å iverksette tiltak.

Viktigere enn denne artikkelen for den videre utviklingen av den sosiale dialogen er nok opphevelsen av kravet om enstemmighet for direktivene som skulle vedtas i forbindelse med gjennomføringen av det indre markedet. Innføring av kvalifiserte flertallsavgjørelser på en rekke saksområder endret spillereglene i lovgivningsprosessen dramatisk og førte til at en rekke aktører revurderte sin strategi – blant annet arbeidsgiversiden i EF.

Før 1.7.87 ble de fleste beslutninger som fikk direkte konsekvenser for næringslivet, tatt med enstemmighet i Ministerrådet. Dette ble ofte betraktet som en ulempe, siden det var svært vanskelig å

komme fram til felles europeiske tiltak som kunne fremme næringslivets interesser. På den andre siden var kravet om enstemmighet i Ministerrådet en viktig sikkerhetsventil for de nasjonale arbeidsgiverorganisasjonene – og sett på som en fordel når det gjaldt arbeidsrettens område. Det er først og fremst på den nasjonale arenaen arbeidsgiverorganisasjonene er ressurssterke og har gjennomslagskraft. Strategien til arbeidsgiversiden var også lagt opp etter dette, ved at tyngdepunktet i lobbyvirksomheten var rettet mot de nasjonale regjeringene. Kunne én eller flere nasjonale arbeidsgiver-sammenslutninger overbevise sin regjering om å stanse, trenere eller endre et forslag på Ministerrådsnivå, så var dette en mer effektiv strategi enn å måtte forholde seg til flere EF-institusjoner og arbeidstakerorganisasjoner på europeisk nivå (Tyszkiewicz 1990).

Etter 1.7.87 ble det imidlertid nødvendig å bygge allianser for hver sak. Dette innebar at arbeidsgiverorganisasjonene i større grad måtte forholde seg til hvilken politikk andre arbeidsgiverorganisasjoner og interessegrupper ønsket å føre, og innhente opplysninger og identifisere de ulike interessene. Dette krevde en mer europeisk orientering og samordning, og det styrket UNICES rolle.

Kvalifiserte flertallsbeslutninger har således fått arbeidsgiversiden i EF til å tenke nytt i forhold til europeisk nivå, og dette danner et viktig utgangspunkt for deres tilnærming til den sosiale dialogen på europeisk nivå på begynnelsen av 90-tallet.

2.2.4 Møteplass Palais d'Egmont

Den første evalueringen av Val Duchesse-samtalene med Kommisjonen og rådsformannen til stede, fant sted i Palais d'Egmont i mai 1987. UNICE, CEEP og DEFS bekreftet på dette møtet at de var villige til å fortsette samtalene, og rådsformannen lovte å legge fram de felles uttalelsene for Det europeiske rådet i juni 1987. Dette for å informere Rådet om framgangen og potensialet som ligger i samtalene, og for å oppfordre medlemsstatene til å iverksette tiltak som kan fremme den sosiale dialogen.

Det andre møtet fant sted i januar 1989, like etter at den nye Kommisjonen var på plass. Denne gangen var det toppene i UNICE, CEEP og DEFS, samt toppene i deres respektive nasjonale medlemsorganisasjoner, som var samlet. På dette møtet ble det beslut-

tet å opprette en styringsgruppe for den sosiale dialogen, under ledelse av Vasso Papandreou, den gang ansvarlig kommisjonær for sysselsetting, arbeidsforhold og sosialpolitikk.

Opprettelsen av denne styringsgruppen er en ytterligere institusjonalisering av den sosiale dialogen på europeisk nivå, og markerer overgangen til et mer formalisert samarbeid. Samtidig med denne utviklingen var Det sosiale charteret og Handlingsprogrammet under utarbeidelse.

2.2.5 Styringsgruppen for den sosiale dialogen

Under ledelse av DG V ble Styringsgruppen for den sosiale dialogen nedsatt i 1989, og den besto av seks representanter hver fra UNICE og DEFS, og to representanter fra CEEP. Presidenten og generalsekretæren i hver organisasjon var delegater. Styringsgruppen, som ble ledet av kommisjonæren som er ansvarlig for DG V, fikk i oppgave å evaluere de felles uttalelsene og vurdere mulige oppfølgingstiltak, samt definere arbeidsmetoder og saksområder som egner seg for samtaler mellom partene. I tillegg fikk gruppen fullmakt til å be Kommisjonen konsultere arbeidsmarkedets parter i forberedelsesfasen til prosjekter og forslag. Kommisjonen samtykket i at de sosiale partene skal konsulteres i alle lovgivningsforslagene som partene tillegger stor betydning – og som faller utenfor de etablerte rådgivende eller partssammensatte komiteene.

Det skal være felles konsultasjoner og de skal foregå i to trinn. Den første konsultasjonsrunden skal foregå på basis av et diskusjonsforslag som Kommisjonen fremmer. Andre konsultasjonsrunde skal avholdes innen tre måneder etter den første – på basis av et revidert arbeidsdokument fra Kommisjonen. Dette arbeidsdokumentet skal være mer detaljert og tilnærmet likt utkastet til tiltak som generaldirektoratet vil presentere overfor Kommisjonen. Etter konsultasjonene vil generaldirektoratet sammenstille partenes syn og viderefremme det til Kommisjonen, innen det endelige utkastet til forslag presenteres.

Styringsgruppen nedsatte i tillegg to arbeidsgrupper, hver med femten representanter fra UNICE og DEFS, og med tre representanter fra CEEP. Den ene arbeidsgruppen hadde som oppgave å

fokusere på problemstillinger knyttet til utdanning og opplæring.² Den andre arbeidsgruppen skulle fokusere på utsiktene til et europeisk arbeidsmarked i lys av realiseringen av det indre markedet.³

Tanken var at fellesuttalelsene skulle være retningsgivende for forhandlinger mellom partene i nasjonalstatene og på bransjenivå, men dette har i liten grad skjedd. På møtet i styringsgruppen 10.7.90 ble partene derfor enige om at det var behov for å gjøre den sosiale dialogen, og dens resultater (jf fellesuttalelsene), bedre kjent.

I januar 1991 sammenkalte kommisjonær Papandreou styringsgruppen og oppfordret de sosiale partene til å vurdere deres framtidige rolle på europeisk nivå. Papandreou understreket at på arbeidsrettens område får subsidiaritetsprinsippet en ekstra dimensjon: Ikke bare må man avgjøre hva som er fellesspørsmål og hvilke spørsmål som bør forbeholdes nasjonalstaten, i tillegg må man ta stilling til om man skal regulere arbeidsmarkedet via lov- eller avtaleveien. I denne sammenheng ble partene bedt om å vurdere hvorvidt de kan ta på seg en reell forhandlingsrolle, framfor å overlate alt til lovgivningsveien. Etter ni måneder med intense diskusjoner kom UNICE, CEEP og DEFS fram til en avtale den 31. oktober 1991. Avtalen inneholdt et felles forslag til innspill i traktatsforhandlingene, som gikk ut på 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.

På møtet i Palais d'Egmont 3.7.92 ble Styringsgruppen og ad hoc-gruppen som hadde forhandlet fram 31. oktober-avtalen, erstattet av Komiteen for Den sosiale dialog (*The Social Dialogue Committee*).

² Denne arbeidsgruppen har vedtatt to felles uttalelser: Den første, datert 19.6.90, om grunnutdanning, opplæring, fagopplæring og voksenopplæring. Den andre, datert 6.11.90, om overgangen fra skole til yrkeslivet.

³ Denne arbeidsgruppen har kommet med to felles uttalelser: Den første, datert 13.2.90, om opprettelsen av et geografisk og faglig mobilitetsområde og utbedring av funksjonsmåten til det europeiske arbeidsmarkedet. Den andre, datert 10.1.90, om innføring av ny teknologi, tilrettelegging av arbeid og arbeidsmarkedets tilpassingsevne.

2.2.6 Komiteen for Den sosiale dialog

På det konstituerende møtet i Komiteen for Den sosiale dialog 14.10.92 ble komiteens målsetting, mandat og oppgaver definert. Komiteen skal ta i bruk de nye prosedyrene for samtaler, konsultasjoner og forhandlinger som avtalen av 31.10.91 mellom UNICE, CEEP og DEFS, samt Den sosiale protokollen i Maastricht-avtalen, trekker opp. Komiteen skal arbeide for en videreutvikling av den sosiale dialogen og skal i denne sammenheng tilrettelegge arbeidet for partene, samt vurdere og formidle resultatene. Komiteen skal også bidra med opplysninger om utviklingen av den sosiale dialogen på bransjenivå.

To arbeidsgrupper er blitt opprettet: *Den makroøkonomiske arbeidsgruppen* skal fokusere på (1) vurderinger av konvergensprogrammene, og (2) erfaringer fra urolighetene på valutamarke- dene og mulige strategier for å gjenskape stabilitet. *Mens Arbeidsgruppen for utdanning og yrkesopplæring* skal fokusere på (1) yrkesopplæring for kvinner, (2) Fellesskapets nye kompetanse- områder innen utdannings- og opplæringssektoren og de sosiale par- tenes deltakelse, samt (3) tilbakeføring av arbeidsledige til arbeids- livet ved hjelp av opplæring. I arbeidsgruppene er hvert EF-land representert med én deltaker fra arbeidsgiversiden (UNICE/CEEP) og én fra arbeidstakersiden (DEFS).

Ser vi framover, vil denne komiteen sannsynligvis komme til å spille en sentral rolle i arbeidet med å videreutvikle den sosiale dialogen. Det er dette forumet som vil trekke opp rammene for det framtidige samarbeidet sammen med Kommisjonen, og som vil søke å definere hvilke saker som egner seg for forhandlinger på europeisk nivå.

Komiteen skal møte regelmessig fire ganger i året og består av om lag 20 representanter fra DEFS og UNICE/CEEP. Disse orga- nisasjonene er ansvarlige for sammensetningen av sine respektive delegasjoner, og hvert EF-land er i praksis representert.

I dag har EFTA-landene til sammen fire observatørplasser i Komiteen for Den sosiale dialog: To plasser i UNICES delegasjon og to plasser i DEFS' delegasjon. For tiden kommer EFTA-landene observatører i UNICE fra Sverige og Østerrike, og det er ikke noen tidsbegrensning knyttet til disse plassene. EFTA-landene som er del av EØS-avtalen, har søkt om å bli tatt opp som fullverdige

medlemmer i denne komiteen fra det tidspunktet EØS-avtalen trer i kraft (se 3.8).

2.2.7 Kontakt er etablert

I 1985 ble det etablert en ny sosial dialog i form av samtaler mellom de sosiale partene med teknisk assistanse fra Kommisjonen – samtaler som foregår parallelt til aktiviteten i de ulike rådgivende og partssammensatte bransjekomiteene i regi av Kommisjonen.

Disse samtalene har ført til at de sosiale partene har kommet med en rekke felles uttalelser, blant annet om opplæring, mobilitet og innføring av ny teknologi. Kritiske røster mener at resultatene ikke kan betegnes som annet enn felles sonderinger (*common orientations*) (Blanpain 1991), siden det ikke har vært gjort seriøse forsøk på å iverksette dem – verken på nasjonalt nivå eller bransjenivå. Andre peker på at selv om samtalene til tider har vært konfliktfylte, beveget den sosiale dialogen seg i en positiv retning (intervju med Jean Degimbe i *Social Europe* 2/92).

I perioden 1985–93 kan vi si at Val Duchesse-samtalene produserte tre resultater. For det første lærte partene hverandre å kjenne – et ikke ubetydelig resultat. I et forum med 50 deltakere, måtte man overkomme uvante situasjoner og nye begrensninger, samt stifte nye bekjensheter. For det andre førte dialogen til konsensusbygging når det gjaldt den europeiske integrasjonsprosessen, noe som gjenspeiles i fellesuttalelsene. Og for det tredje ville avtalen som ble inngått mellom UNICE, CEEP og DEFS 31.10.91, neppe vært mulig uten fundamentet som disse samtalene hadde bygget opp. Som kjent dannet denne avtalen selve rammen for Avtalen om sosial- og arbeidsmarkedspolitikken som er tatt inn i Maastricht-avtalen (Annexet). Maastricht-avtalen markerer således en ytterligere formalisering av den sosiale dialogen. Dette er tema for neste kapittel.

Avslutningsvis kan nevnes at CEEP og DEFS fulgte opp fellesuttalelsene fra Val Duchesse-samtalene med å inngå en rammeavtale for visse deler av offentlig sektor. Den 6.9.90 inngikk CEEP og DEFS den første europeiske rammeavtalen, med nedslagsfelt i offentlige forretningsbedrifter innen energiforsynings- og jernbanesektoren. Selv om avtalen nå er tre år gammel, har den hittil hatt svært liten, om noen, betydning.

2.2.8 Parallelle konsultasjoner

Selv om den sosiale dialogen mellom Kommisjonen og UNICE, CEEP og DEFS i større grad ble formalisert i perioden 1985–93, og Kommisjonen inngikk i et tettere samarbeid med disse organisasjonene, er det viktig å understreke at Kommisjonen også konsulterte andre parter. Kommisjonen har etterstrebet å konsultere bredt, og den har konsultert andre organisasjoner og parter som ikke har deltatt i denne formaliserte sosiale dialogen.

Som nevnt har de partssammensatte og rådgivende komiteene fungert som høringsinstans på en rekke saksområder. I andre sammenhenger har berørte parter i én sektor eller bransje fått gitt uttrykk for sine syn i uformelle møter med Kommisjonen. I de sektorene eller bransjene hvor arbeidsgiversiden har vært tilbakeholdne med å delta i et institusjonalisert samarbeid (som for eksempel de partssammensatte komiteene er), er det etablert uformelle samarbeidsfora⁴ (Christensen 1993).

I det neste kapitlet skal vi se nærmere på videreutviklingen av den sosiale dialogen etter Maastricht. Vi vil redegjøre for konsultasjonsprosedyrene Kommisjonen legger opp til og hvilke parter/organisasjoner Kommisjonen tar sikte på å konsultere med hensyn til framtidige tiltak på fellesskapsnivå. I kapittel 5 kommer vi tilbake til om det er realistisk å forvente at det utvikles en egen arena for en sosial dialog for offentlig sektor i nærmeste framtid.

⁴ Uformelle arbeidsgrupper er etablert innen følgende sektorer: Vare- og engros-handel, bank, forsikring, rengjøring, tekstil-, konfeksjons-, og lærindustrien, bygning og trearbeid, hotell og restaurant.

3 Den sosiale dialogen etter Maastricht

På toppmøtet i Maastricht ble 31. oktober-avtalen mellom UNICE, CEEP og DEFS lagt fram for statsoverhodene, og det ble fremmet forslag om å endre Romatraktatens artikler 117 til 122, som blant annet handler om partenes rolle og innflytelse i EF. Forslaget var uakseptabelt for Storbritannia, og utfallet ble at den nåværende traktatteksten beholdes uendret. I en egen protokoll sier de tolv medlemslandene seg imidlertid enige i at elleve medlemsstater (Storbritannia ekskludert) kan følge opp Det sosiale charteret fra 1989, og at de kan benytte EUs institusjoner i dette arbeidet. De elleve landene inngår deretter en egen avtale (Annexet) hvor nye tekster til Romatraktatens artikler 117 til 122 er innarbeidet.

I det følgende skal vi bruke samlebetegnelsen *Den sosiale protokollen* for *Protokollen om sosial- og arbeidsmarkedspolitikken* og *Avtalen om sosial- og arbeidsmarkedspolitikken inngått mellom Det europeiske fellesskaps medlemsstater med unntak av Det forente kongerike Storbritannia og Nord-Irland*.

Maastricht er blitt karakterisert som et vendepunkt ved at Den sosiale protokollen trekker opp nye institusjonelle rammer for den sosiale dialogen på europeisk nivå. Det er fortsatt uklart hvilken betydning den vil få, men europeisk fagbevegelse håper at protokollen vil være et redskap til å videreutvikle den sosiale dialogen. Håpet er at den sosiale dialogen, ved hjelp av Den sosiale protokollen, vil føre til forhandlinger på europeisk nivå.

Spørsmål om hvordan Den sosiale protokollen skal tolkes og hvilken rolle de ulike aktørene skal spille, har vært gjenstand for drøftelser både i EFs institusjoner og blant arbeidsmarkedets parter.¹ I meddelelsen av 14.12.93 redegjør Kommisjonen for hvordan

¹ Jf spørsmålene i EF-parlamentet, seminaret om *De praktiske aspektene av implementeringen av Den sosiale protokollen: Avtalen mellom de elleve*, den 24. mai 1993, samt Kommisjonens meddelelse av 14.12.93 og UNICES, CEEPs og DEFS' uttalelse av 29.10.93.

den tolker Den sosiale protokollen og for hvordan den har tenkt å praktisere de nye prosedyrene.

Hvordan den sosiale dialogen er tenkt gjennomført på europeisk nivå rent teknisk, er tema for dette kapitlet. I neste kapittel vil vi komme tilbake til spørsmålet om hvordan de sentrale arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene på europeisk nivå forholder seg til utfordringene som ligger i Den sosiale protokollen.

3.1 Hva er nytt?

Endringene som er tatt inn i Den sosiale protokollen innebærer at den sosiale dialogen mellom partene i arbeidslivet i sterkere grad blir institusjonalisert. Kort oppsummert inneholder Den sosiale protokollen følgende hovedelementer:

- Fellesskapets kompetanse innen arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken utvides.
- Rådets muligheter til å treffe kvalifiserte flertallsavgjørelser utvides.
- Det trekkes opp mer presise rammer for konsultasjoner med de sosiale partene.
- Det tilrettelegges i større grad for forhandlinger på europeisk nivå.
- Implementering av direktiv via kollektive avtaler kan gjøres gjeldende for kompetanseområdene Den sosiale protokollen omfatter.
- Det åpnes for å implementere europeiske avtaler ved bruk av rådsbeslutninger.

Den sosiale protokollen understreker også at tiltakene som Fellesskapet og medlemslandene skal iverksette, skal ta hensyn til ulik nasjonal praksis (særlig avtalebaserte forhold) og behovet for å opprettholde konkurransevnen i EUs økonomi.

EU-traktatens artikkel 3b understreker prinsippet om subsidiaritet. Dette prinsippet ligger også til grunn for Den sosiale protokollen, og innen arbeidslivs- og sosialpolitikken er det to dimensjoner til dette prinsippet. Den første dimensjonen knytter seg til spørsmålet om man bør regulere på fellesskapsnivå eller om saksområdet er et nasjonalt anliggende. Den andre dimensjonen knyt-

ter seg til hvordan man eventuelt skal regulere på fellesskapsnivå, jf valget mellom lov- eller avtaleveien, eventuelt en kombinasjon.

3.1.1 Utvidelse av Fellesskapets kompetanse

Ifølge Romatraktatens artikkel 118 skal Kommisjonen fremme samarbeidet mellom medlemsstatene innen sosial og arbeidsmarkedspolitikken, spesielt med hensyn til sysselsetting, arbeidsrett og -vilkår, yrkesopplæring, sosial sikring og sosial beskyttelse, forebygging av yrkesskader og -sykdommer, yrkeshygiene, samt organisasjonsretten og kollektive forhandlinger. Ifølge traktaten skal samarbeidet bestå av undersøkelser, uttalelser og konsultasjoner både med hensyn til problemer som oppstår på nasjonalt nivå og problemer som berører internasjonale organisasjoner. I Den sosiale protokollen er Fellesskapets kompetanse blitt utvidet til at Rådet kan vedta *minimumsforskrifter* på en rekke områder, ved å utstede *direktiv*² som skal gjennomføres gradvis under hensyn til de vilkår og tekniske bestemmelser som gjelder i hver av medlemsstatene (jf artikkel 2).

Den sosiale protokollen fastslår videre at Fellesskapet ikke skal gripe inn når det gjelder lønnsforhold, organisasjonsrett, streikerett eller rett til lockout (kollektiv arbeidsrett). Samarbeidet mellom Kommisjonen og medlemsstatene om disse spørsmålene strekker seg ikke lenger enn til undersøkelser, uttalelser og konsultasjoner (jf Romatraktatens artikkel 118).

Den sosiale protokollen utvider eller presiserer Fellesskapets kompetanse. Nye, eller mer presise, kompetanseområder er *arbeidsvilkår, informasjon og konsultasjon, integrasjon av utstøtte personer fra arbeidsmarkedet, beskyttelse av arbeidstakere når deres ansettelseskontrakt utløper, ansettelsesvilkår for tredjelandts borgere som oppholder seg i EU på lovlig vis, og økonomiske bidrag til sysselsettingstiltak.*

² I disse direktivene skal det unngås å pålegge administrative, finansielle og rettslige byrder av en slik karakter at de hemmer opprettelse og utvikling av små og mellomstore virksomheter.

3.1.2 Utvidelse av kvalifiserte flertallsavgjørelser

Ifølge Romatraktatens artikkel 118a kan bestemmelser vedrørende arbeidstakernes helse og sikkerhet vedtas med kvalifisert flertall, såfremt de ikke medfører administrative, økonomiske eller juridiske bindinger som kan virke hemmende på små og mellomstore virksomheter. Ved siden av å opprettholde denne bestemmelsen, utvider Den sosiale protokollen bruken av kvalifiserte flertallsavgjørelser til også å gjelde (artikkel 2 pkt 2):

- Arbeidsvilkår.
- Informasjon og konsultasjon av arbeidstakere.
- Likebehandling av kvinner og menn på arbeidsmarkedet og deres muligheter til å få arbeid.
- Integrasjon av utstøtte personer fra arbeidsmarkedet.

Enstemmighetsprinsippet beholdes på en del områder (artikkel 2 pkt 3):

- Sosial sikring av arbeidstakere (trygderettigheter).
- Beskyttelse av arbeidstakere når deres ansettelseskontrakt utløper.
- Representasjon og kollektivt forsvar av arbeidstaker- og arbeidsgiverinteresser, inklusive medbestemmelse.
- Ansettelsesvilkår for tredjelands borgere som oppholder seg i EU på lovlig vis.
- Økonomiske bidrag til sysselsettingstiltak (med unntak av bestemmelser som knytter seg til sosialfondet).

3.1.3 Presisering av konsultasjonsprosedyrene

Som vi har sett i kapittel 2 er det ikke noe nytt at Kommisjonen konsulterer de sosiale partene. I Den sosiale protokollen blir konsultasjonsplikten og -prosedyrene enda tydeligere klargjort. Det har oppstått en del forvirring omkring funksjonsmåten til den sosiale dialogen, nemlig mellom *konsultasjoner*, det vil si dialogen mellom Kommisjonen og de sosiale partene med det formål å innhente synspunkter fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner i forbindelse med forberedelse av Kommisjonens forslag, og *direkte sam-*

taler mellom de sosiale partene om ulike problemer og emner i egenskap av deres selvstendige stilling som interesseorganisasjoner. Kommisjonen legger vekt på at skillet mellom disse funksjonene kommer tydeligere fram og håper at artiklene 3 og 4 vil bidra til dette (KOM (93) 600 endelig).

3.1.4 Nye prosedyrer for europeiske forhandlinger

Europeiske forhandlinger kan både betegne forhandlinger innen forhandlingsopsjonen til Den sosiale protokollen hvor saksområdet faller inn under et av Fellesskapets kompetanseområder (se 3.4), og selvstendige (autonome) forhandlinger mellom arbeidsmarkedets parter om hvilket som helst emne. Når det gjelder det siste kan arbeidsmarkedets parter, på et selvstendig grunnlag, innlede forhandlinger uten forutgående konsultasjoner med Kommisjonen.

I denne rapporten er det forhandlingsopsjonen i Den sosiale protokollen vi fokuserer på. Selv om Romtraktatens artikkel 118b³ understreket de sosiale partenes anledning til å inngå kollektive forhandlinger, gjør artikler 3 og 4 i Den sosiale protokollen denne muligheten mer eksplisitt. Ifølge Kommisjonen vitner dette om at de elleve medlemslandene ønsker at kollektive avtaler som er inngått på frivillig basis mellom de sosiale partene på fellesskapsnivå, anerkjennes som fellesskapsreguleringer innen arbeidslivs- og sosialpolitikken (KOM (93) 600 endelig).

I 3.3 ser vi nærmere på konsultasjonsprosedyren mellom Kommisjonen og de sosiale partene, og i 3.4 ser vi på den nye forhandlingsopsjonen som partene kan anmode om å benytte.

3.1.5 Implementering av direktiv via kollektive avtaler

I senere år har det i en rekke direktiv uttrykkelig gått fram at man kan implementere direktivet ved bruk av nasjonal lovgivning, ad-

³ Artikkel 118b lyder: «Kommisjonen skal søke å utvikle dialogen mellom ledelsen og arbeidstakere på det europeiske nivået og som kan føre til, dersom begge sider anser det ønskelig, kontraktsrettslige forhold».

ministrative bestemmelser eller avtaler. I Den sosiale protokollen slås det uttrykkelig fast at en medlemsstat kan overlate til de nasjonale partene å forhandle og treffe avtaler om hvordan direktivene kan implementeres i medlemsstaten. Medlemsstaten må imidlertid garantere at direktivets intensjon etterleves. Vi kommer tilbake til dette i 3.5.2.

3.1.6 Implementering av europeiske avtaler

Avtaler inngått mellom arbeidsmarkedets parter på europeisk nivå har til nå ikke vært bindende for medlemsstatene. Det var likevel ansett som ønskelig å kunne sikre implementeringen nasjonalt av avtaler inngått på europeisk nivå (Guéry 1992), og artikkel 4 pkt 2 i Den sosiale protokollen åpner nå for at avtaler inngått på europeisk nivå kan gjøres bindende i nasjonalstaten ved bruk av rådsbeslutninger, etter anmodning fra partene. Dette kommer vi tilbake til i 3.5.3.

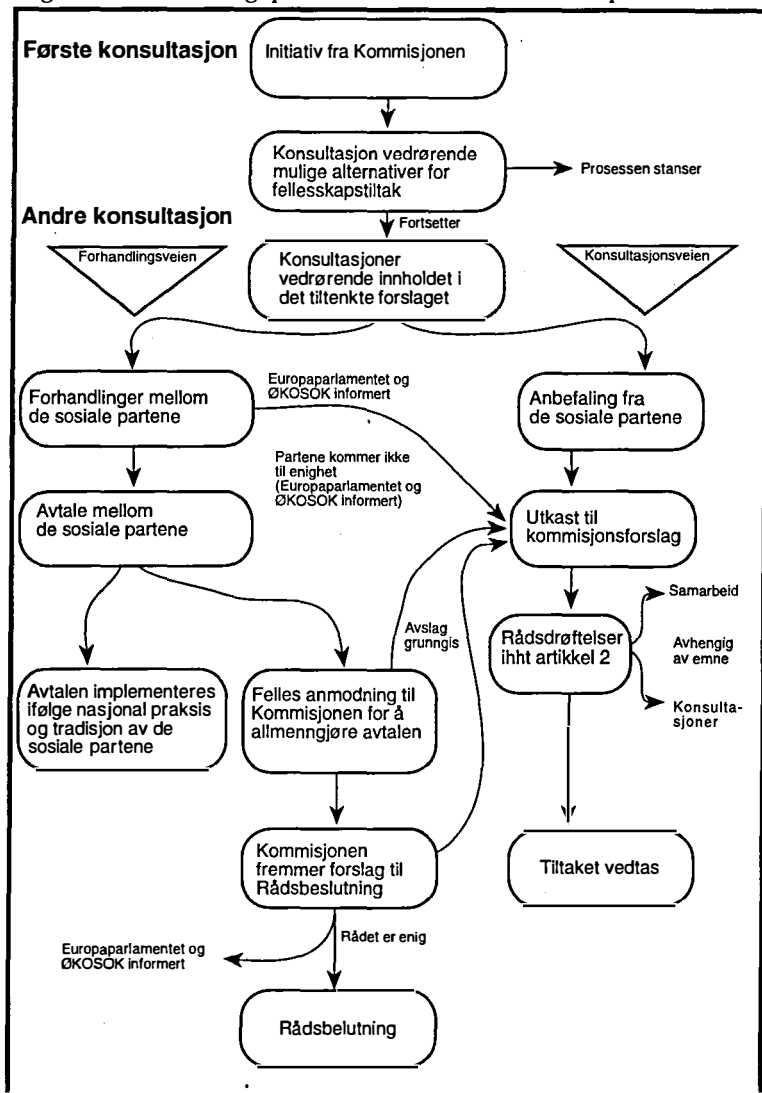
3.1.7 Beslutningsprosessene ifølge Den sosiale protokollen – en oversikt

Figur 3.1 viser beslutningsprosessene som Den sosiale protokollen åpner for. Kommisjonen plikter å konsultere de sosiale partene om mulige fellesskapstiltak i en to-trinns prosess. Første trinn består av konsultasjoner med arbeidsmarkedets parter om retningslinjer for eventuelle fellesskapstiltak. Andre trinn består av konsultasjoner om innholdet av det påtenkte tiltaket som Kommisjonen har foreslått. Etter andre konsultasjonsrunde kan de sosiale partene, dersom de ønsker det, forhandle.

Dersom de sosiale partene ønsker å forhandle og kommer fram til en avtale, kan avtalen enten implementeres ifølge nasjonal praksis og tradisjon, eller ved hjelp av en rådsbeslutning. En rådsbeslutning kan kun brukes dersom saksområdet faller innenfor Fellesskapets kompetanseområde. Rådet kan ikke endre avtalen, men kan avslå å gjøre den til EU-rett.

Dersom partene ikke ønsker å forhandle, kan Kommisjonen fortsette konsultasjonsprosessen. I så fall vil de sosiale partene få an-

Figur 3.1 Beslutningsprosessene ihht Den sosiale protokollen



Kilde: KOM (93) 600 endelig. Annex 4

ledning til å komme med en uttalelse eller anbefaling til kommisjonsforslaget. Forslaget vil videre behandles i henhold til den lovgivningsprosess som hjemmelsgrunnlaget definerer, og Europaparlamentet og ØKOSOK vil ha rett til å komme med innspill.

Anbefalingen fra de sosiale partene vil tas med i Kommisjonens vurdering og videre arbeid med å utforme et forslag til tiltak. Kommisjonens forslag til tiltak vil bli videresendt til Rådet for drøftinger og eventuelt vedtak. Hvilke konsultasjonsprosedyrer og avstemningsregler som gjelder i forbindelse med rådsbehandlingen, vil avhenge av saksområdet. Den sosiale protokollens artikkel 2 definerer hvilke saksområder som kan vedtas med kvalifisert flertall (artikkel 2 pkt 1 og 2), og hvilke som skal vedtas med enstemmighet (artikkel 2 pkt 3).

Kommisjonær Flynn⁴ forventer at de nye mulighetene som Den sosiale protokollen åpner for, vil bli et incentiv til organisering for både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i hele Europa. Ved at arbeidsmarkedets parter er direkte involvert, håper dessuten Flynn at de kollektive avtalene vil kunne tilpasses tradisjoner og normer som eksisterer i de lokale arbeidsmarkedene.

Det er imidlertid viktig å understreke at selv om Den sosiale protokollen regnes for å være et viktig nytt instrument for å fremme den sosiale dimensjonen på europeisk nivå, er ikke Romatraktatens artikler 117 til 122 satt ut av kraft. Før vi ser nærmere på de ulike elementene i Den sosiale protokollen, skal vi se hva det innebærer at man nå har to sett av hjemler og prosedyrer på det arbeidsrettslige og sosialpolitiske området i EU.

3.2 To sett av hjemler og prosedyrer

Etter at Maastricht-avtalen trådte i kraft, har det eksistert to sett av hjemler og prosedyreregler på det arbeidsrettslige og sosialpolitiske området i EU. I Olsen (1992) redegjorde vi for den usikkerhet som eksisterte omkring spørsmålet om Den sosiale protokollen er *acquis communautaire*, og vi reiste en del spørsmål om prosedyrer for valg mellom de to hjemmelsgrunnlagene.

Det synes å være bred politisk aksept for at Den sosiale protokollen er *acquis communautaire*, selv om en juridisk avklaring av spørsmålet ikke foreligger. Kommisjonen viser til at siden samtlige tolv medlemsland har samtykket i *Protokollen om sosial- og*

⁴ Kommisjonær Flynn's svar i EF-parlamentet april 1993 til Fr. Sandbæk.

arbeidsmarkedspolitikken, er denne *acquis communautaire* på lik linje med andre traktatbestemmelser. På bakgrunn av dette konkluderer Kommisjonen med at Domstolen vil ha hjemmel til å uttale seg om rettsgyldigheten til direktivene, samt tolke direktivene som er truffet i henhold til avtalen mellom de elleve medlemslandene.

Kommisjonen beskriver de juridiske rammene til arbeidslivs- og sosialpolitikken i EU som to selvstendige, men komplementære rettskilder (for en kort oversikt over de to juridiske rammene vises til vedlegg I). Kommisjonen viser til at noe lignende ikke har forekommet i Fellesskapet tidligere. Siden Kommisjonen først og fremst ønsker å fremme en politikk som vil komme alle Fellesskapets borgere til gode, håper Kommisjonen at man vil komme fram til en mer ryddig løsning på toppmøtet som skal holdes i 1996 (KOM (93) 600 endelig).

I første instans vil det fortsatt være Kommisjonen som definerer hjemmelsgrunnlaget ved fremming av EU-lovgivning, og det vil være opp til Kommisjonen å vurdere fra sak til sak hvilke prosedyrer som skal følges (Vasso Papandreou intervjuet i *Social Europe* 2/92). I første instans vil det fortsatt være politisk ønskelig at nye reguleringer omfatter Storbritannia og Nord-Irland. I hovedsak vil Kommisjonen legge vekt på følgende forhold når den skal vurdere om Romatraktaten eller Den sosiale protokollen skal legges til grunn ved fremming av et tiltak:

- Forslagets karakter,
- de sosiale partenes holdning til forslaget,
- behovet for å sikre at den sosiale dimensjonen utvikles med samme hastighet som Fellesskapets øvrige politikkområder, samt muligheten for at Rådet kan samle seg om en beslutning med kvalifisert flertall,
- ønsket om å sikre at alle arbeidstakere i Fellesskapet tilgodeses ved det tiltenkte tiltaket, og
- muligheten for at alle tolv medlemsland kan ha en felles politikk på området.

Når det gjelder forslag vedrørende helse og sikkerhet på arbeidsplassen, vil Kommisjonen prioritere de virkemidlene som kan sikre at beslutningen tas av samtlige tolv medlemsland.

Når det gjelder forslagene som allerede har vært fremmet under Det sosiale handlingsprogrammet, men som ikke har ført fram i

lovgivningsprosessen hjemlet i Romatraktaten, kan Kommisjonen fremme forslagene på nytt (*re-present*) med grunnlag i Den sosiale protokollen.

Selv om det kun er elleve land som deltar i beslutningsprosedyren ifølge Den sosiale protokollen, er det ikke de elleve medlemsstatene som handler, men Fellesskapet, under henvisning til at samtlige tolv medlemsland har gitt sitt samtykke til at de elleve medlemsstatene skal kunne benytte seg av traktatens institusjoner, prosedyrer og mekanismer for å kunne realisere målsettingen i Den sosiale protokollen. Storbritannia vil ikke delta i drøftingene og heller ikke delta når en rådsbeslutning hjemlet i Den sosiale protokollen skal vedtas (KOM (93) 600 endelig).

Siden Kommisjonen nå har et nytt virkemiddel i form av Den sosiale protokollen i bakhånd, kan det tenkes at Storbritannia vil være mer interessert i å gå med på kompromissløsninger og øke muligheten til å vedta direktiv i henhold til Romatraktaten. Selv om den britiske regjering ikke ønsker arbeidsmarkedsreguleringer på europeisk nivå, vil britiske bedrifter som opererer på det europeiske markedet bli berørt av disse reguleringene. Det er imidlertid for tidlig å si i hvor stor grad den britiske regjering lar seg påvirke av at de øvrige EU-land støtter overnasjonal regulering på det arbeidsrettslige området.

3.3 Konsultasjoner

Det er protokollens artikkel 3 som presiserer Kommisjonens konsultasjonsplikt overfor arbeidsmarkedets parter. Ifølge artikkel 3 pkt 2 skal Kommisjonen konsultere de sosiale partene innen den utformer direktiv som berører partenes interesseområder. 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 (artikkel 3 pkt 3). Partene kan imidlertid selv ta på seg ansvaret for å utarbeide forslag til lov- eller avtaletekst innenfor en tidsramme på ni måneder (se 3.4).

3.3.1 Balansert støtte til partene

Av artikkel 3 pkt 1 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. Kommisjonen er villig til å stille sin ekspertise/kunnskaper til partenes disposisjon, samt å bistå med å organisere møter ved å stille møtelokaler og tolker til rådighet, og ved å dekke reiseutgifter. Kommisjonen er imidlertid opptatt av å beskytte Kommisjonens interesser og forbeholder seg retten til å avgjøre hvilke parter som skal motta støtte og hvordan støtten skal gis. Kommisjonen er i ferd med å vurdere støtten som nylig er gitt til de sosiale partene. Kommisjonen vil på årlig basis redegjøre for støtten som gis (KOM (93) 600 endelig).

3.3.2 En to-trinns konsultasjonsprosess

Konsultasjonsprosessen, slik den går fram av artikkel 3, er en to-trinns prosess. Første trinn består av konsultasjoner med arbeidsmarkedets parter om retningslinjer for eventuelle fellesskapstiltak. Andre trinn består av konsultasjoner om innholdet av Kommisjonens påtenkte tiltak.

Trinn 1: Konsultasjoner om mulige retningslinjer

Ifølge artikkel 3 pkt 2⁶ skal Kommisjonen konsultere de sosiale partene om mulige retningslinjer for eventuelt tiltak på fellesskapsnivå før Kommisjonen utformer et konkret forslag til tiltak, herunder direktiv, som berører partenes interesseområder. I sin meddelelse av 14.12.93 kommer Kommisjonen med forslag til hvilken prosedyre som skal følges. Den første konsultasjonsrunden innledes ved at de sosiale partene mottar brev fra Kommisjonen. Selve konsultasjonene kan foregå per korrespondanse eller, dersom de sosiale partene ønsker det, ved å sammenkalle til et ad hoc-møte. Den første konsultasjonsrunden bør ikke overstige seks uker.

Etter første konsultasjonsrunde vil Kommisjonen ta stilling til om den ønsker å gå videre med å fremme et konkret forslag.

⁶ Artikkel 3 pkt 2 lyder: «Med henblikk herpå [å fremme konsultasjonen av arbeidsmarkedets parter på fellesplan] konsulterer Kommisjonen arbeidsmarkedets parter om de mulige retningslinjer for en fellesskapsinnsats før Kommisjonen framsetter forslag på det sosiale og arbeidsmarkedspolitiske område».

Trinn 2: Konsultasjoner om innholdet av det påtenkte tiltaket

Dersom Kommisjonen, etter å ha konsultert partene (jf Trinn 1), finner det riktig å fremme et konkret forslag, skal partene rådføres om innholdet (artikkel 3 pkt 3)⁷.

Den andre konsultasjonsrunden innledes når de sosiale partene mottar det andre brevet fra Kommisjonen. Denne forsendelsen skal inneholde en skisse til de første utkastene til forslagsteksten og angi hjemmelsgrunnlaget som muligens vil bli brukt.

Under den andre konsultasjonsrunden bør de sosiale partene gi til kjenne overfor Kommisjonen, enten skriftlig eller i et ad hoc-møte dersom partene ønsker det, sitt syn på forslaget. Partene bør redegjøre for hvilke deler av forslaget de kan støtte og hvilke deler de ikke kan støtte. Dersom det lar seg gjøre, bør partene samles om en anbefaling som redegjør for deres felles posisjoner. Den andre konsultasjonsrunden bør ikke overstige seks uker. Spesielt UNICE har kritisert at denne fristen er for kort til å sikre debatt med medlemsorganisasjonene nasjonalt.

Etter at andre konsultasjonsrunde er gjennomført, kan partene ta på seg ansvaret for å utarbeide forslag til lov- eller avtaletekst innenfor en tidsramme på ni måneder (se 3.4).

3.3.3 Partene ønsker ikke å benytte seg av forhandlingsposisjonen

Dersom partene ikke ønsker å benytte seg av forhandlingsposisjonen ifølge artikkel 3 pkt 4, kan de sosiale partene levere en anbefaling (*opinion* eller *recommendation*) til Kommisjonen (jf konsultasjonsveien i figur 3.1). Av anbefalingen bør det gå fram på hvilke punkter de respektive sosiale partene er enige og uenige med Kommisjonens forslag. Dersom det lar seg gjøre, bør de sosiale partene levere en anbefaling som skisserer deres felles posisjoner med hensyn til Kommisjonens forslag (KOM (93) 600 endelig).

⁷ Artikkel 3 pkt 3 lyder: «Hvis kommisjonen etter denne konsultasjonen [Trinn 1] finner en fellesskapsinnsats hensiktsmessig, konsulterer den arbeidsmarkedets parter om innholdet av det påtenkte forslaget. Arbeidsmarkedets parter avgir en uttalelse eller, om nødvendig en henstilling, til Kommisjonen».

Anbefalingen fra de sosiale partene vil tas med i Kommisjonens vurdering og videre arbeid med å utforme et forslag til tiltak. Kommisjonens forslag til tiltak vil bli videresendt til Rådet for drøftinger og eventuelt vedtak. Hvilke konsultasjonsprosedyrer og avstemningsregler som gjelder i forbindelse med rådsbehandlingen, vil avhenge av saksområdet. Den sosiale protokollens artikkel 2 definerer hvilke saksområder som skal vedtas med kvalifisert flertall (artikkel 2 pkt 1 og 2), og hvilke som skal vedtas med enstemmighet (artikkel 2 pkt 3). Protokollens artikkel 2 henviser dessuten til EU-traktatens artikkel 189c når det gjelder hvilke beslutningsprosedyrer som skal følges overfor Europaparlamentet og i Rådet. Fattes en beslutning i rådet på basis av Den sosiale protokollen, vil elleve land delta, i motsetning til beslutninger som fattes på grunnlag av Roma- eller EU-traktaten, hvor tolv land deltar.

3.4 Fra konsultasjoner til forhandlinger

Partene kan selv ta på seg ansvaret for å inngå en avtale eller utarbeide et forslag til lovtekst innenfor en tidsramme på ni måneder. Fristen kan forlenges dersom partene og Kommisjonen er enige (artikkel 3 pkt 4)⁸. Dersom arbeidsmarkedets parter ønsker det, kan dialogen på europeisk nivå føre til kontraktsrettslige forhold, inklusive avtaler (artikkel 4 pkt 1)⁹.

Ifølge Kommisjonens meddelelse av 14.12.93 er det ingen krav om at de sosiale partene må forholde seg kun til innholdet av Kommisjonens forslag, eller at de må avgrense seg til kun å komme med forslag til utbedringer av teksten. Dersom partene inngår en avtale som omfatter saksområder som ligger utenfor Fellesskapets kompetanseområde, kan disse delene av avtalen ikke gjøres gjenstand for en rådsbeslutning (se 3.5.1).

⁸ Artikkel 3 pkt 4 lyder: «I forbindelse med denne konsultasjonen kan arbeidsmarkedets parter meddele Kommisjonen at de ønsker å innlede prosessen i artikkel 4. Varigheten av prosedyren må ikke overstige 9 måneder, medmindre arbeidsmarkedets parter og Kommisjonen i fellesskap treffer beslutning om en forlengelse».

⁹ Artikkel 4 pkt 1 lyder: «Dialogen mellom arbeidsmarkedets parter på fellesplan kan, hvis partene finner det ønskelig, føre til overenskomstmessige forbindelser, herunder avtaler».

Bestemmelsen om at Kommisjonen må samtykke i en eventuell forlengelse av forhandlingene forklares ut fra at de elleve medlemslandene ønsket at det skulle være en tidsramme knyttet til forhandlingene.¹⁰ Uten Kommisjonens samtykke fryktet medlemslandene at forhandlingene kunne strekke ut i tid og blokkere traktatens øvrige beslutningsprosesser. Når Kommisjonen skal ta stilling til en eventuell anmodning om forlengelse av forhandlingsperioden, skal den vurdere de reelle sjansene for at partene vil komme fram til en avtale (KOM (93) 600 endelig). Innen nimånedersperioden har utløpt må de sosiale partene avgi en rapport til Kommisjonen om forhandlingenes stilling. Rapporten skal opplyse om følgende (op.cit.):

- Partene har kommet fram til en avtale på europeisk nivå og ber Kommisjonen om å legge forhandlingsresultatet fram for Ministerrådet, slik at avtalen kan implementeres via en rådsbeslutning, eller
- partene har kommet fram til en avtale på europeisk nivå¹¹ og avtalen implementeres i henhold til nasjonal praksis og tradisjon, eller
- partene forventer at de vil ønske å forhandle ut over nimånedersperioden og anmoder Kommisjonen om å støtte dem og avtale en ny tidsfrist, eller
- partene forventer ikke å komme fram til en avtale.

Dersom forhandlingene ikke har ført fram til en avtale, kan partenes rapport inneholde innspill til Kommisjonens eventuelle videre lovgivningsarbeid.

Det er imidlertid blitt reist spørsmål om partene kan forlange at Kommisjonen suspenderer et direktivforslag, dersom partene ønsker å benytte seg av nimånedersperioden til å forhandle.¹² Enkelte

¹⁰ Forslaget til UNICE, CEEP OG DEFS i 31. oktober-avtalen var at partene, seg imellom, måtte være enige om å forlenge forhandlingene ut over nimånedersperioden.

¹¹ 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.

¹² Mr. Van Outrive tok opp dette spørsmålet i EF-parlamentet i april 1993 og henviste til at tidligere kommisjonær Papandreou mente at forhandlingene mellom de sosiale partene innen nimånedersgrensen kan foregå parallelt med lovgivningsprosessen. Kommisjonær Flynns svar til Mr. Van Outrive ga ikke klare holdepunkter.

observatører mener at Kommisjonen vil suspendere videre arbeid med forslaget i løpet av nımånedersperioden (Guéry 1992), mens andre viser til at Kommisjonen ikke ønsker at nımånedersperioden skal bli en forhalingsperiode, og at Kommisjonen heller ikke ønsker å avskjære seg fra muligheten til å høre andre parter, eller sette i gang egen lovgivningsprosess (Due¹³ i intervju 23.6.93). UNICE, CEEP og DEFS gir i sin uttalelse av 29.10.93 uttrykk for at Kommisjonen må suspendere videre arbeid så lenge partene forhandler innenfor rammen av Den sosiale protokollen.

I Kommisjonens meddelelse av 14.12.93 går det ikke uttrykkelig fram om lovgivningsprosessen vil bli suspendert når de sosiale partene forhandler i henhold til protokollens artikkel 3 pkt 4. Kommisjonen gir imidlertid uttrykk for at dersom partene ikke kommer fram til en avtale, vil Kommisjonen, i lys av arbeidet som er tilbakelagt, vurdere om man skal gå videre langs lovgivningsveien. I så fall vil ØKOSOK og Europaparlamentet bli konsultert i tråd med prosedyrene som er hjemlet i traktaten.

Kommisjonen har heller ikke klare kjøreregler med hensyn til om en avtale mellom sosiale parter som representerer enkelte grupper eller bransjer vil være tilstrekkelig til å suspendere lovgivningsprosessen. Kommisjonen vil vurdere dette fra sak til sak, med vekt på karakteren og dekningsgraden av avtalen.

3.5 Implementering

Valgmulighetene ved implementering vil avhenge av:

- om saksområdet faller innenfor eller utenfor Fellesskapets kompetanseområde, og
- hjemmelsgrunnlaget (Romtraktaten eller Den sosiale protokollen), og
- hva det er som skal implementeres – direktiv eller avtale.

¹³ Due var en av ekspertene til stede på seminaret den 24. mai 1993 om *De praktiske aspektene av implementeringen av Den sosiale protokollen: Avtalen mellom de elleve*.

3.5.1 Saksområder utenfor Fellesskapets kompetanseområde

Det er viktig å skille mellom saksområder som faller innenfor og utenfor Fellesskapets kompetanseområde, og det er viktig å skille mellom hvilken type kompetanse Fellesskapet har, dersom et saksområde er tatt med i traktaten.

Som nevnt kan de sosiale partene forhandle og inngå avtaler om hvilket som helst emne. Vi har også sett at selv om partene i utgangspunktet innleder forhandlinger om et initiativ eller forslag som stammer fra Kommisjonen, er det ingenting som tilsier at partene må avgrense seg til dette forslaget.

Viser det seg at partene inngår en avtale som inneholder emner som ligger utenfor Fellesskapets kompetanse til å fastsette minimumsforskrifter (jf 3.1.1), vil ikke Rådet ha kompetanse til implementere avtalen (eventuelt de deler av avtalen som ligger utenfor kompetanseområdet) via en rådsbeslutning. For tiden har som nevnt ikke Fellesskapet kompetanse til å vedta minimumsforskrifter når det gjelder lønnsforhold, organisasjonsretten, samt arbeidstakers og arbeidsgivers aksjonsrett.

3.5.2 Direktiv

I de senere år har en rekke direktiv åpnet for at bestemmelsene kan iverksettes via lovveien, administrative bestemmelser eller via avtaleveien. Med Den sosiale protokollen knesettes prinsippet om at direktiv hjemlet i protokollens artikkel 2 pkt 2 og 3, kan implementeres via kollektive avtaler.¹⁴ Artikkel 2 pkt 4¹⁵ sier uttrykkelig at

¹⁴ Kommisjonen viser til at dette prinsippet allerede er slått fast i rettspraksis av Domstolen, og er i tråd med ILOs og Europarådets krav til implementering (ILO-konvensjoner nr 100, 101, 106, 111, 171, 172 osv, og artikkel 35 pkt 1 i Det sosiale charter) (Kommisjonens meddelelse av 14.12.93).

¹⁵ Artikkel 2 pkt 4 lyder: «En medlemsstat kan overlate til arbeidsmarkedets parter, etter en felles anmodning fra disse, å gjennomføre direktiver som er utstedt i henhold til pkt 2 og 3 [i artikkel 2].

I så tilfelle sikrer den seg at arbeidsmarkedets parter senest på den dato, hvor et direktiv skal være gjennomført i overensstemmelse med artikkel 189, har innført de nødvendige bestemmelser avtalemessig vei, idet den skal treffe de nødvendige tiltak for på ethvert tidspunkt å være i stand til å sikre de resultater som er foreskrevet i det pågjeldene direktiv».

medlemsstatene kan overlate implementeringen av direktivet til arbeidsmarkedets parter, men at den enkelte medlemsstat fortsatt vil være ansvarlig for at direktivet implementeres i nasjonalstaten i henhold til Romatraktatens artikkel 189.

Det vil være opp til medlemsstaten å bestemme om avtaleveien skal tas i bruk etter anmodning fra arbeidslivets parter, eller om man skal benytte lovveien eller iverksette direktivet ved bruk av administrative bestemmelser (forvaltningsvedtak).

Dersom medlemsstaten har åpnet for at avtaleveien kan tas i bruk, men det viser seg at avtalen mellom de sosiale partene ikke tilfredsstiller kravene til dekningsgrad som direktivet har definert, har man to muligheter (kommisjonær Flynn¹⁶):

- 1 Man kan sikre etterlevelse av direktivet ved for eksempel bruk av aksjonsretten.
- 2 Medlemsstatene må sørge for at riktig myndighetsorgan får kompetanse til å sikre direktivets etterlevelse. Dette kan skje enten ved at avtaler allmenngjøres og blir bindende, eller ved at man inkorporerer direktivet via lovveien eller administrativ bestemmelse.

Ifølge Flynn vil tradisjoner og eksisterende praksis i hver medlemsstat være avgjørende for hvilket alternativ som blir valgt. Medlemsstatene kan således komme til å velge ulike måter å overføre kompetanse til arbeidsmarkedets parter slik at målsettingene i direktivet kan oppfylles.

I sin meddelelse av 14.12.93 gir Kommisjonen uttrykk for at den vurderer om direktivene som er hjemlet i Den sosiale protokollen bør inkludere en bestemmelse som åpner for at en medlemsstat har oppfylt sine forpliktelser dersom den kollektive avtalen dekker det store flertallet av arbeidstakere. I denne sammenheng viser Kommisjonen til kriteriene som ILO og Europarådet har tatt i bruk.

3.5.3 Avtaler

Avtaler inngått mellom arbeidsmarkedets parter på europeisk nivå, har til nå ikke vært bindende for medlemsstatene. Siden Den sosiale protokollen åpner for at arbeidsmarkedets parter kan forhandle fram avtaler på europeisk nivå som alternativ til tiltak fra Kommisjonen,

¹⁶ Kommisjonær Flynn's svar til Fr. Sandbæk i EF-parlamentet april 1993.

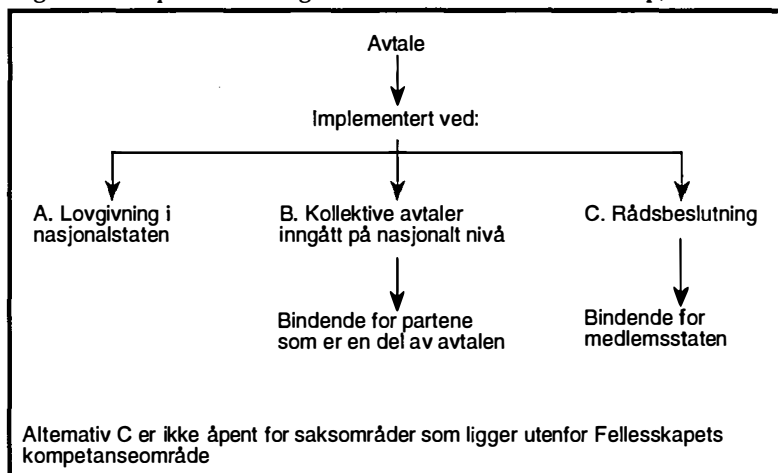
ble det også ansett som nødvendig å etablere prosedyrer som sørger for at avtalene implementeres i nasjonalstaten (Guéry 1992).

Artikkel 4 pkt 2¹⁷ trekker opp to alternative prosedyrer for implementering av avtaler inngått innen rammen av forhandlingsposisjonen i Den sosiale protokollen:

- 1 Enten kan partene henstille til deres medlemmer om å implementere avtalen nasjonalt ifølge den praksis og de prosedyrer som gjelder i de respektive medlemsstatene (den «frivillige» veien), eller
- 2 partene kan oversende avtalen til Kommisjonen med en oppfordring om at Kommisjonen videresender avtalen til Rådet for en beslutning. Dersom Rådet vedtar en rådsbeslutning, vil avtalen bli juridisk bindende for dem rådsbeslutningen er adressert til.

Ifølge Guéry (1992) eksisterer det tre muligheter til å implementere avtaler dersom avtalen faller innenfor Fellesskapets kompetanseområde (se figur 3.2). Avhengig av praksis og tradisjon i med-

Figur 3.2 Implementering av avtaler ihht Den sosiale protokollen



Kilde: Guéry 1992

¹⁷ Artikkel 4 pkt 2 lyder: «Iverksettelsen av avtaler som inngås på fellelesskapsplan, finner sted – enten etter de framgangsmåter og den praksis arbeidsmarkedets parter og medlemsstatene normalt bruker – eller i spørsmål under artikkel 2 etter felles anmodning fra de undertegnede parter, ved en avgjørelse som Rådet treffer på forslag av Kommisjonen.

Rådet treffer avgjørelse med kvalifisert flertall, unntatt når den pågjeldende avtale inneholder en eller flere bestemmelser som vedrører et av de i artikkel 2 pkt 3 nevnte områder, i såfall treffer Rådet avgjørelse med enstemmighet».

lemsstatene, kan avtalen enten iverksettes ved lovgivning i nasjonalstaten eller ved kollektive avtaler som forhandles fram mellom partene på nasjonalt nivå. Den tredje muligheten er at avtalen iverksettes via en rådsbeslutning.

Implementering via kollektive avtaler på nasjonalt nivå

Dersom avtalen implementeres via kollektive avtaler i nasjonalstaten, vil avtalen kun være bindende overfor de organisasjonene som er part i avtalen. Av den andre erklæringen¹⁸ til Den sosiale protokollen går det fram at ved bruk av den «frivillige» veien, er ikke medlemsstatene forpliktet til å anvende avtalen direkte, til å utarbeide regler for å gjennomføre den eller til å endre nasjonal lovgivning for å gjøre det lettere å iverksette den.

Guéry (1992) påpeker at dette kan føre til at avtalen får ulik virkning fra et medlemsland til et annet. Han viser til at i Tyskland har en kollektiv avtale den samme rettsvirkning som en privatrettslig kontrakt og binder arbeidsgiverne som er medlemmer av organisasjonen(e) som er part i avtalen, og tilsvarende for arbeidstaker-siden. I Storbritannia, imidlertid, er en kollektiv avtale mer å regne som en «gentleman's agreement», og blir først bindende dersom avtalen tas med i arbeidstakerens individuelle arbeidskontrakt, mens i Frankrike kan en kollektiv avtale mer eller mindre sammenlignes med en lov som definerer standarden som skal gjelde for alle bedriftene innen en bestemt bransje eller yrkesgruppe (*erga omnes*-prinsippet).

Implementering via rådsbeslutning

Artikkel 4 pkt 2 åpner også for at partene kan, dersom de er enige, oversende avtalen til Kommisjonen med en oppfordring om at avtalen videresendes til Rådet og at Rådet beslutter at avtalen imple-

¹⁸ Den andre erklæringen lyder: «*De elleve Høye Kontraherende Parter erklærer at det første trinn i gjennomførelsen av avtalene mellom arbeidsmarkedets parter på fellekskapsplan – som er nevnt i artikkel 4 pkt 2 – består i å utbygge avtalens innhold ved kollektive forhandlinger etter hver medlemsstats regler, og at dette derfor ikke innebærer at medlemsstatene har plikt til direkte å anvende disse avtaler eller utarbeide regler for gjennomførelse herav, eller at de har plikt til å endre de gjeldende nasjonale bestemmelser for å lette iverksettelsen av disse*».

menteres via en rådsbeslutning. Rådsbeslutningen, som enten må fattes med kvalifisert flertall eller enstemmighet avhengig av saksområdet, vil gjøre avtalen bindende for dem som rådsbeslutningen retter seg til.¹⁹ Det vil si at dersom rådsbeslutningen er adressert til medlemsstatene, vil medlemsstatene bli forpliktet til å gjøre avtalen bindende, selv om de ikke er part i avtalen.

Selv om de sosiale partene i fellesskap anmoder Kommisjonen om å legge fram et forslag til Rådet om å iverksette avtalen via en rådsbeslutning, må ikke Kommisjonen følge partenes oppfordring. Kommisjonen, som først og fremst skal ivareta Fellesskapets interesser og er vokter av traktaten, vil ønske å vurdere avtalen ut fra hvor representative partene er, partenes forhandlingsmandat, om avtalens innhold på noen måte strider mot Fellesskapets lovgivning og om bestemmelsen vedrørende små og mellomstore bedrifter i artikkel 2 pkt 2 er ivaretatt. I alle tilfeller vil Kommisjonen utarbeide en note, som vil følge forslaget, hvor dens kommentarer og vurderinger av avtalen kommer fram.

Kommisjonen er ikke forpliktet til å konsultere Europaparlamentet eller ØKOSOK når den mottar en anmodning fra de sosiale partene om å iverksette en avtale ved bruk av en rådsbeslutning, men Kommisjonen har til hensikt å oversende avtaleteksten til Parlamentet, sammen med Kommisjonens forslag til Rådet og en forklarende note. Parlamentet kan, dersom det anses tilrådelig, avgi en anbefaling (uttalelse) til Kommisjonen og Rådet (KOM (93) 600 endelig).

Dersom Kommisjonen beslutter å ikke legge fram et forslag til Rådet, vil Kommisjonen umiddelbart informere avtalepartene og grunngi sin beslutning. Dersom Rådet beslutter²⁰ at avtalen ikke skal implementeres via en rådsbeslutning, vil Kommisjonen trekke sin anbefaling til rådsbeslutning tilbake og vil vurdere hvorvidt det er ønskelig å fremme et lovforslag.

I kjølvannet av protokollen har det imidlertid oppstått en del spørsmål om hvordan artikkel 4 pkt 2 skal tolkes og praktiseres. For det første oppsto det tvil om hvordan begrepet *decision* skulle forstås i den engelske utgaven av protokollens artikkel 4 pkt 2. Enkelte

¹⁹ Ifølge Romatraktatens artikkel 189 er en beslutning bindende i alle enkeltheter for dem den er rettet til (dansk versjon: *En beslutning er bindende i alle enkeltheder for dem, den angiver at være rettet til*).

²⁰ Ihht artikkel 4 pkt 2 andre avsnitt.

har ment at begrepet *decision* må forstås som en avgjørelse – et vedtak – og ikke må tolkes som en beslutning ifølge Romatraktatens artikkel 189. Dette tolkningsspørsmålet synes nå å være avklart. I meddelelsen av 14.12.93 presiserer Kommisjonen at begrepet beslutning ikke må forstås ut fra en bredere, generisk betydning, men ut fra Romatraktatens artikkel 189.

For det andre har det vært reist spørsmål om Kommisjonen eller Rådet har anledning til å endre avtalen som partene har kommet fram til dersom de blir oppfordret til å vedta en rådsbeslutning. UNICE, CEEP og DEFS mener klart at avtaleteksten ikke må endres og at enhver endring vil gjøre avtalen ugyldig og maktesløs (UNICE, CEEP og DEFS' uttalelse av 29.10.93).

Ifølge Kommisjonen må rådsbeslutningen avgrenses til å gjøre avtalen som er inngått mellom de sosiale partene, bindende. Dette innebærer at avtaleteksten ikke tas med i rådsbeslutningen, men er et vedlegg til denne (KOM (93) 600 endelig).

3.6 Konsultasjonsprosessens organisering

Med hensyn til hvordan konsultasjonsprosessen skal organiseres, er det en rekke spørsmål som kan reises. UNICE, CEEP og DEFS ønsker å inneha en privilegert stilling i konsultasjonsprosessen, samtidig som en rekke andre organisasjoner ønsker å delta på lik linje i den sosiale dialogen. Hvem er de sosiale partene og hvilke organisasjoner skal delta i den sosiale dialogen ifølge Den sosiale protokollen? Er det bare organisasjonene som anerkjennes som sosiale parter av Kommisjonen som vil bli konsultert, og vil Kommisjonen kjøre i spann med de mest sentrale organisasjonene på europeisk nivå – eller vil Kommisjonens samarbeid med interesseorganisasjonene være bredere?

Det andre settet med spørsmål knytter an til valg av institusjoner eller fora i tilknytning til konsultasjonsprosessen. I dag hører Kommisjonen arbeidsmarkedets parter blant annet ved bruk av partssammensatte komiteer og ad hoc møtevirksomhet. UNICE, CEEP og DEFS ønsker at komiteen hvor de selv er sterkt represen-

tert, nemlig Komiteen for Den sosiale dialogen, skal spille en mer sentral rolle, eventuelt at disse organisasjonene får direkte representasjon i de partssammensatte komiteene, hvor medlemmene i dag pekes ut på nasjonalt nivå.

Dersom Kommisjonens framtidige konsultasjonspraksis i sterkere grad knyttes opp mot et fåtall europeiske paraplyorganisasjoner, eller i større grad foregår innen Komiteen for Den sosiale dialogen, kan nasjonale aktørers muligheter til å bli konsultert direkte, bli svekket.

3.6.1 Hvilke organisasjoner *må* Kommisjonen konsultere?

Hvilke parter skal motta støtte fra Kommisjonen ifølge artikkel 3 pkt 1, hvilke parter *må* Kommisjonen konsultere ifølge protokollens artikkel 3 pkt 2, og hvilke parter *kan* forhandle ifølge protokollens artikkel 4?

I prinsippet kan ikke Kommisjonen bestemme hvilke av arbeidsmarkedets organisasjoner som kan forhandle med hverandre – på nasjonalt eller europeisk nivå. Men ønsker partene å motta bistand fra Fellesskapet, enten i form av økonomisk bistand, bruk av møtelokaler, tolker o.l., eller bistand i form av at avtalen gjøres bindende gjennom en rådsbeslutning, ønsker Kommisjonen å ha et ord med i laget.

UNICE, CEEP og DEFS er anerkjente som sosiale parter av Kommisjonen. En rekke europeiske organisasjoner som til nå ikke har deltatt i den sosiale dialogen, har gitt uttrykk for at de også ønsker å bli anerkjent som sosiale parter. På arbeidsgiversiden ønsker UEAPME, EUROPMI, EMSU²¹ og EuroCommerce²² å få status som sosiale parter, mens på arbeidstakersiden gjelder det samme for CEC og CESI (se vedlegg II for organisasjonenes fulle navn).

For en rekke nasjonale organisasjoner/sammenslutninger vil Kommisjonens framtidige praksis få betydning for om de overhodet *kan* være med i den sosiale dialogen knyttet til Den sosiale protokollen. På arbeidstakersiden er DEFS og CESI direkte konkur-

²¹ EMSUs forespørsel er framsatt på vegne av små og mellomstore bedrifter (SMB).

²² EuroCommerce representerer ikke arbeidsmarkedets parter på nasjonalt nivå.

rerende organisasjoner, det vil si at en organisasjon ikke kan være medlem av både CESI og DEFS eller en DEFS-tilknyttet bransjekomite samtidig. Siden Kommisjonen allerede anerkjenner DEFS som en sosial part og ikke anser CESI som særlig representativ på europeisk nivå,²³ vil det føre til at enkelte nasjonale organisasjoner vil stenges ute fra den sosiale dialogen. Ser vi for eksempel på nordiske forhold, har de nasjonale medlemmene stor innflytelse over hvilke nye hovedorganisasjoner som skal tas opp i Nordens Faglige Samarbeidsorganisasjon (NSF) og DEFS. I Norge er det bare LO som er medlem av disse organene. Akademikerorganisasjonene har nå begynt å komme med i NSF og DEFS. Den danske og den finske akademikersammenslutningen ble tatt opp som medlemmer i NSF og DEFS i 1991, og Akademikerens Fellesorganisasjon (AF) i Norge har søkt om medlemskap. Akademikerorganisasjonen SACO i Sverige og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) i Norge står imidlertid utenfor (Nergaard 1993).

UNICE, CEEP og DEFS har stilt en rekke betingelser for hvilke organisasjoner som bør omfattes av artikler 3 og 4 i Den sosiale protokollen.²⁴ Disse organisasjonene legger også vekt på at konsultasjonsprosedyren er gjennomsluttig. Det vil si at på ethvert stadium i prosessen oppfordres Kommisjonen til å vedlegge en liste,

²³ The European Confederation of Independent Trade Unions. Etablert i 1990. I hovedsak kommer CESIs medlemmer fra offentlig eller halvoffentlig sektor. Kommisjonen peker på at CESIs totale medlemsopplutning er om lag en tiendedel av DEFS'. CESI har ikke medlemsorganisasjoner fra Danmark, Hellas eller Irland. I de øvrige medlemsstatene regnes ikke medlemsorganisasjonene å være betydningsfulle med hensyn til kollektive forhandlinger og deltakelse i utvalg. Videre legges det vekt på at CESI neppe vil komme til å bli anerkjent som forhandlingspart av arbeidsgiversiden på europeisk nivå (Kommisjonens meddelelse av 14.12.93 Vedlegg 3).

²⁴ Valget må baseres på saksområdet som skal gjøres gjenstand for drøftinger og organisasjonene må oppfylle følgende betingelser (UNICE, CEEP og DEFS' uttalelse av 29.10.93):

- Være organisert horisontalt eller sektorielt på europeisk nivå,
- bestå av organisasjoner som er ansett som representative på det nasjonale nivået,
- være representert i alle medlemsstatene og, muligens, i EØS, eller ha deltatt i Val Duchesse-samtalene,
- bestå av organisasjoner som representerer arbeidsgivere eller arbeidstakere, og hvor medlemskapet er frivillig både på det nasjonale og europeiske nivået,
- bestå av medlemmer som har rett til å delta, direkte eller gjennom sine medlemmer, i kollektive forhandlinger på de respektive nivåene,
- ha mottatt instruksjoner fra deres medlemmer om å representere dem innenfor rammene av Fellesskapets sosiale dialog.

sammen med saksdokumentene, over alle organisasjonene som skal konsulteres og hvilke interesser de representerer.

3.6.2 Representativetsstudien

For å kunne ta stilling til spørsmålet om hvilke organisasjoner Kommisjonen skal konsultere, og hvilke organisasjoner som skal anses som sosiale parter i tilknytning til forhandlingsoppsjonen, igangsatte Kommisjonen en undersøkelse for å kartlegge i hvilken utstrekning det finnes arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner som ikke tilhører UNICE, CEEP eller DEFS, og som er representative på europeisk nivå.²⁵ Videre ønsket Kommisjonen å innhente kunnskaper fra medlemslandene om hvordan man definerer og anerkjenner representative sosiale dialoger på nasjonalt nivå. Dette for å vurdere om det var mulig å overføre enkelte av disse mekanismene til europeisk nivå.

Første trinn i undersøkelsen var en kartlegging av forholdene i de tolv medlemslandene utført av uavhengige eksperter fra de respektive landene.²⁶ Ekspert rapportene bygger både på kvantitative vurderinger (hvor stor dekningsgrad) og kvalitative vurderinger foretatt av ekspertene. De berørte organisasjonene samt medlemsstatenes myndigheter/departement med ansvaret for arbeidsmarkeds spørsmål har fått anledning til å kommentere resultatene.

Kommisjonen trakk to hovedkonklusjoner fra undersøkelsen:

- Mangfoldet av ordninger i de ulike medlemslandene gjør det umulig å bruke én modell for det europeiske nivået, og
- siden de ulike systemene i medlemslandene har utviklet seg over mange år, er det lite sannsynlig at et europeisk system kan etableres ved et forvaltningsvedtak på kort sikt.

²⁵ *The Social Partners Study*. Studien var gjennomført i perioden september 1992 til juli 1993. Et sammendrag av hovedresultatene presenteres i Vedlegg 2 og 3 til Kommisjonens meddelelse av 14.12.93 (KOM (93) 600 endelig).

²⁶ Ekspert rapportene består av to deler. Den første delen inneholder en beskrivelse av hvordan arbeidsmarkedets parter anerkjennes nasjonalt, både med hensyn til formelle konsultasjoner og kollektive forhandlinger. Den andre delen består av individuelle «fact sheets» for de ulike organisasjonene som omfattes av undersøkelsen, med angivelse av dekningsområde samt informasjon om deres medlemmer, hvilken rolle organisasjonen spiller i kollektive forhandlinger og konsultasjoner, samt deltakelse i ILOs årlige møter.

3.6.3 Hvilke organisasjoner har Kommisjonen tenkt å konsultere?

Ifølge Kommisjonen bør følgende faktorer, som et generelt prinsipp, være retningsgivende med hensyn til hvilke organisasjoner som bør konsulteres i henhold til artikkel 3 i Den sosiale protokollen (KOM (93) 600 endelig):

- Organisasjonen bør være tverrsektoriell eller forholde seg til spesifikke sektorer eller kategorier, og være organisert på europeisk nivå;
- organisasjonen bør bestå av organisasjoner som deltar, og anses som representative, i konsultasjoner på nasjonalt nivå, ha kompetanse til å forhandle fram avtaler og være representativ i alle medlemsstatene – så langt det er mulig;
- organisasjonen bør ha en tilstrekkelig struktur til å sikre en effektiv deltakelse i konsultasjonsprosessen.

Vedlegg 2 til Kommisjonens meddelelse av 14.12.93 gir en oversikt over organisasjonene som for tiden stort sett oppfyller ovennevnte kriterier (se vedlegg III), og som derfor er potensielle organisasjoner for å delta i konsultasjonsprosessen. Kommisjonen ønsker ikke å føre en restriktiv linje, men er samtidig klar over de praktiske problemene dersom svært mange organisasjoner skal delta. Selv om det er organisasjonene som definerer sine strukturer og nettverk, vil Kommisjonen være behjelpelig med å fremme en utvikling som går i retning av nye samarbeidsstrukturer mellom ulike organisasjoner. Dette for å rasjonalisere og forbedre prosessen. Spesiell oppmerksomhet vil rettes mot små og mellomstore bedrifter. Kommisjonen vil for øvrig fortløpende vurdere hvilke organisasjoner som skal konsulteres i lys av erfaringene når de nye prosedyrene i henhold til Den sosiale protokollen er tatt i bruk.

3.6.4 Hvilke organisasjoner anser Kommisjonen som representative nå?

I motsetning til de fleste arbeidstakerorganisasjonene kan man på arbeidsgiversiden være medlem av mer enn en interesseorganisasjon samtidig. Med dobbelt- og opp til trippelmedlemskap er det derfor vanskelig å definere klare representasjonslinjer. På bakgrunn av kartleggingen konkluderer Kommisjonen med at på arbeidsgiver-

siden er UNICE den mest representative arbeidsgiverføderasjon som dekker alle bransjer (*all-industry*). Videre viser Kommisjonen til at CEEP generelt er anerkjent som en arbeidsgiversammenslutning på europeisk nivå. Kommisjonen har også kommet fram til at enkelte europeiske organisasjoner er representative for spesielle kategorier av bedrifter eller for visse typer aktiviteter. UEAPME (og dens felles struktur med EUROPMI) og EuroCommerce²⁷ regnes for å være representative for små og mellomstore bedrifter, mens EUROCHAMBRES²⁸, CECOP og YES FOR EUROPE nevnes i forbindelse med opplæring og arbeidsmarkedstiltak. Videre vurderer Kommisjonen om SEPLIS²⁹ er representativ for de liberale yrker. En rekke organisasjoner er tatt med i Kommisjonens oversikt over organisasjoner som oppfyller kriteriene til en representativ organisasjon på sektornivå (jf vedlegg III).

Når det gjelder arbeidstakerorganisasjonene, konkluderer Kommisjonen med at DEFS er den mest representative konføderasjon som dekker alle bransjer (*all-industry*). Som nevnt vurderes ikke CESI som representativ på dette nivået. Videre viser Kommisjonen til at enkelte organisasjoner er representative for enkelte grupper av arbeidstakere. CEC³⁰ regnes for å være representativ for høyere funksjonær- og ledelsesgrupper, mens EUROCADRES innen DEFS også anses for å være representativ for denne kategorien av arbeidstakere. Kommisjonen understreker at representative arbeidstakerorganisasjoner på bransjenivå vil bli konsultert om forslag som angår deres bransje direkte.

²⁷ EuroCommerce (representerer detalj, engros og internasjonale handelsbedrifter) er en representativ flersektoriell organisasjon med mange SMB-medlemmer. EuroCommerce hevder å representere bedrifter med til sammen om lag 20 millioner arbeidstakere, men hvor det er et relativt stort overlapp med UNICE. EuroCommerce representerer ikke arbeidsmarkedsparter på nasjonalt nivå.

²⁸ Etablert i 1958. EUROCHAMBRES representerer 13 millioner forretningsbedrifter; de fleste er små og mellomstore på tvers av alle sektorer i hele Europa. EUROCHAMBRES' medlemsorganisasjoner består av nasjonale handelskammere i 24 land (1200 handelskammere), inklusive EUs 12 medlemsland og EFTA-landene.

²⁹ Det europeiske sekretariat for liberale yrker. Ifølge SEPLIS representerer organisasjonen 4 millioner utøvende innen de liberale yrker (bl.a. jurister, økonomer, revisorer, yrkesgrupper innen helsesektoren, veterinærer, ingeniører, planleggere, yrkesgrupper innen forlagsvirksomhet, kunstnere og tolker).

³⁰ Etablert i 1989. Representerer høyere funksjonærer og ledere. CEC har over en million medlemmer i alle EF-landene unntatt Hellas og Irland, samt i tre EFTA-land. NALF fra Norge er medlem av CEC.

3.6.5 Nye prosedyrer – nye fora?

I dag eksisterer det en rekke formelle og uformelle fora som Kommissjonen benytter seg av for å høre arbeidsmarkedets parter, jf de partssammensatte og rådgivende komiteene, Komiteen for Den sosiale dialog samt uformelle møter med en lang rekke organisasjoner (se kapittel 2). Vil det etableres nye strukturer eller fora som følger av de nye konsultasjonsprosedyrene i Den sosiale protokollen?

UNICE, CEEP og DEFS har rettet søkelyset mot de rådgivende komiteenes rolle i lys av Den sosiale protokollen. I en felles anbefaling³¹ som ble oversendt Ministerrådet og Kommissjonen i juni 1993, går det fram at disse tre hovedorganisasjonene ønsker at Komiteen for Den sosiale dialog skal spille en mer sentral rolle i Kommissjonens konsultasjonspraksis. Videre ønsker UNICE, CEEP og DEFS reelle konsultasjoner i de rådgivende komiteene og at representasjonen i disse komiteene skal reflektere den utvidede rolle de sosiale partene har fått i henhold til Den sosiale protokollen. UNICE, CEEP og DEFS foreslår derfor at nominasjoner og forslag med hensyn til arbeidstaker- og arbeidsgiverrepresentanter skal kanaliseres gjennom dem, men etter forslag fra nasjonale organisasjoner, framfor at hvert land utpeker trepartsrepresentasjon slik det gjøres i dag. Ikke bare ønsker UNICE, CEEP og DEFS å administrere nominasjonsprosedyrene i de ulike rådgivende komiteene, de ønsker at tilsvarende ordninger skal gjøres gjeldende for de ulike underkomiteene (*sub-committees*) til de rådgivende komiteene.³² I tillegg ønsker UNICE, CEEP og DEFS at en rekke komiteer³³ skal utvides, ved at disse organisasjonene tas opp som fullverdige medlemmer i tillegg til de nasjonale representantene.

³¹ *Recommendation by the European Trade Union Confederation (ETUC), the Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE) and the European Centre of Public Enterprises (CEEP) on the functioning of Interprofessional Advisory Committees.*

³² Under Den rådgivende komiteen for yrkesutdanning er det for eksempel opprettet en rekke underkomiteer i forbindelse med COMETT II, PETRA, FORCE, EUROTECNET, IRIS, EUROFORUM, NOW, HORIZON og Euroqualifications.

³³ Følgende komiteer er nevnt: Sosialfondkomiteen, Den rådgivende komité for sosial trygghet for vandrearbeidere og Den rådgivende komité om fri bevegelighet for arbeidstakere (disse to komiteene blir for øvrig foreslått slått sammen), Den rådgivende komité for yrkesrettet opplæring, Den rådgivende komité for sikkerhet, hygiene og helsevern på arbeidsplassen samt Den rådgivende komité for likestilling mellom kvinner og menn.

Verken Kommisjonen eller Ministerrådet har ennå svart på ovennevnte utspill fra UNICE, CEEP og DEFS. Muligens vil det nedsettes en intern gruppe i Kommisjonen som skal utrede disse spørsmålene. Kommisjonen er i ferd med å vurdere sin politikk overfor interesseorganisasjonene generelt. Dette må ses i lys av den økende kritikken om manglende demokrati EF er blitt utsatt for i den senere tid, og behovet for å konkretisere konsultasjonsprosedyrene som er hjemlet i Den sosiale protokollen. I Kommisjonens meddelelse av mars 1993 om *En åpen og strukturert dialog mellom Kommisjonen og interessegruppene*³⁴ og i meddelelsen av 14.12.93 om *Anvendelsen av Avtalen om sosialpolitikken*³⁵ redegjør Kommisjonen for hvordan den ønsker å samarbeide med organisasjonene framover.

I meddelelsen fra mars 1993 kommer ikke Kommisjonen nærmere inn på dialogen som foregår gjennom de rådgivende utvalg og ekspertgrupper, men konsentrerer seg om den ustrukturerte kontakten med interessegruppene. I denne forbindelse konstaterer Kommisjonen at kontaktenes art og intensitet varierer mye – og at omfanget av lobbyvirksomhet i EF er omfattende.³⁶ Kommisjonen har til nå ikke fastlagt uttrykkelige regler for interessegrupper om for eksempel akkreditering, registrering eller fastlagt en atferdskodeks. Kommisjonen gir uttrykk for at den ønsker å beholde kontakten med interessegruppene – fordi interessegrupper kan gi tjenestegrenene tekniske opplysninger og konstruktiv rådgivning, men at det er behov for å etablere retningslinjer for hvordan denne kontakten skal foregå. Selv om Kommisjonen har en tendens til å favorisere europeiske sammenslutninger framfor representanter for enkeltorganisasjoner eller nasjonale organisasjoner, gir Kommisjonen uttrykk for at den er forpliktet til å behandle alle interessegrupper likt, slik at alle impliserte parter, uansett størrelse og finansielle midler, får mulighet til å bli hørt av Kommisjonen.

I sin meddelelse av 14.12.93 gir Kommisjonen uttrykk for at den ønsker å revurdere måten den sosiale dialogen fungerer på, med det

³⁴ EFT C 63/2 av 5.3.93.

³⁵ KOM (93) 600 endelig.

³⁶ Det anslås at om lag 3000 interessegrupper av forskjellige art for øyeblikket er representert i Brussel, og at lobbyistsektoren beskjeftiger i alt om lag 10 000. Heriblant er det mer enn 500 europeiske og internasjonale føderasjoner.

siktemålet å fremme dialogen i henhold til Den sosiale protokollen. I denne sammenheng nevnes behovet for å rasjonalisere de ulike konsultasjonsprosedyrene, inklusiv prosedyrene på sektor-/bransjenivå. Kommisjonen har forståelse for at den sosiale dialogen mellom UNICE, CEEP og DEFS bygger på bred og omfattende erfaring og har merket seg at UNICE, CEEP og DEFS fortsatt ønsker å bli konsultert sammen, og i et separat fora, i alle spørsmål som ikke berører enkelte sektorer eller bransjer, uavhengig av hvordan øvrige organisasjonene blir hørt. Når det gjelder to-trinns konsultasjonsprosessen som Kommisjonen er blitt enig om med representantene fra UNICE, CEEP og DEFS, viser Kommisjonen imidlertid til at den har utvidet konsultasjonene til andre organisasjoner.

Ifølge Kommisjonen vil den nye konsultasjonsprosedyren ikke fullstendig erstatte den gamle konsultasjonspraksisen, og viser spesielt til de etablerte trepartssammensatte komiteene. Den rådgivende komité for sikkerhet, hygiene og helsevern på arbeidsplassen og Den rådgivende komité for fri bevegelighet for arbeidstakere vil fortsatt benyttes for å konsultere de sosiale partene, også med hensyn til konsultasjonsplikten ifølge artikkel 3 i Den sosiale protokollen.

Etter en nøye vurdering om det var behov for å etablere et nytt konsultasjonsforum eller en samordningskomité med det formål å oppfylle konsultasjonsplikten i artikkel 3 i Den sosiale protokollen, har Kommisjonen kommet fram til at på nåværende tidspunkt er det ikke ønskelig. Kommisjonen viser til de positive erfaringene man allerede har med to-trinns konsultasjonsprosedyren og vil, på bakgrunn av disse erfaringene, fortsette å konsultere bredt i den innledende fase. Dette innebærer at arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner som er etablert på europeisk nivå og som er representative på tvers av sektorer, på sektornivå eller yrkesnivå, kan bli konsultert dersom de berøres av forslaget. Hvilke organisasjoner som faktisk vil bli hørt, vil avhenge av forslagets karakter. Dette spørsmålet må imidlertid revurderes i lys av erfaringene man høster underveis.

Avhengig av forslagets karakter kan det derfor oppstå situasjoner hvor den gamle konsultasjonspraksis tas i bruk parallelt med de nye. Kommisjonen ønsker imidlertid å sikre at dobbeltarbeid i størst mulig grad unngås, og at beslutningsprosessen er så gjennomsigtig som mulig.

3.6.6 Oppsummering

Utfordringen for Kommisjonen når det gjelder konsultasjonsplikten ifølge artikkel 3 pkt 2 er at den må finne en balansegang mellom to motstridende interesser. På den ene siden er det bekvemt å forholde seg til et avgrenset utvalg av parter. Konsulterer man vidt, vil man ofte få svært ulike reaksjoner, og det kan være vanskelig for Kommisjonen å forholde seg til de ulike interessene. På den andre siden vil bred konsultering kunne gi økt representativitet og legitimitet, samt lette den senere implementeringen på nasjonalt og lokalt nivå. Det er ikke nødvendigvis UNICE, CEEP og DEFS som er representative for alle formål.

Kommisjonen har signalisert at den ønsker å konsultere bredt i de innledende faser, men stiller større krav til organisasjonene dersom den skal suspendere lovgivningsprosessen for at organisasjonene skal forhandle.

Når det gjelder valg av fora, går Kommisjonen inn for en kombinasjonsløsning. Det vil si at innen enkelte saksområder vil de etablerte rådgivende komiteene benyttes, mens i andre tilfeller vil Kommisjonen vurdere å benytte Komiteen for Den sosiale dialog, samt ad hoc møtevirksomhet. Det er fortsatt uklart hvilken løsning Kommisjonen vil gå inn for når det gjelder sammensetningen av de rådgivende komiteene. Det kan tenkes at Kommisjonen igjen går inn for en kombinasjonsløsning. Det vil si at de nasjonale representantene beholder sine plasser i komiteene og fortsatt pekes ut av det nasjonale nivået, men at europeiske interesseorganisasjoner i tillegg blir representert i komiteene.

3.7 Hva slags type avtaler kan være aktuelle?

Man kan tenke seg ulike typer europeiske avtaler – eller avtaler på ulike nivåer som har en europeisk dimensjon. Det er imidlertid klart at eventuelle europeiske avtaler ikke vil erstatte nasjonale, men være et supplement, og som oftest være retningsgivende.

Rönngrén (1992) i svensk LO har delt de ulike typer avtaler inn i følgende kategorier:

- Avtaler om spillereglene
- Europeiske overenskomster
- Bransjeoverenskomster
- Konsernavtaler
- Implementeringsavtaler

Det er de sentrale europeiske paraplyorganisasjonene (UNICE, CEEP og DEFS) som vil være aktuelle parter i eventuelle *avtaler om spillereglene* på europeisk nivå. Ifølge Rönngren kan en slik avtale omfatte spillereglene for selve forhandlingene, regler for hvordan avtalen skal godkjennes og hvilken virkning den skal få, hvordan den skal implementeres, håndheves og hvilke sanksjoner som eventuelt skal gjelde ved brudd på en inngått avtale, samt tvisteløsningsmekanismer og oppsigelsesregler.

Det er imidlertid uklart hvorvidt det er tilstrekkelig at en slik avtale utformes av, og inngås mellom, de nevnte organisasjoner, eller om det i tillegg er nødvendig å bygge opp en rettslig struktur innen EU. Avtaler av denne art reiser også spørsmål om hvilken rolle de skal spille i forhold til det nasjonale lov- og avtaleverket.

Rönngren tenker seg at *europeiske overenskomster* kan for eksempel inngås mellom UNICE, CEEP og DEFS, og omfatte overenskomster om felles krav overfor EU, overenskomster i stedet for EU-direktiv, overenskomster som komplement til EU-direktiv, eller overenskomster som i innhold går utenfor EU-retten. Disse overenskomstene må behandles/iverksettes i ytterligere ledd for å få rettsvirkning (enten i EUs institusjoner dersom det er overenskomster om felles krav overfor EU, eller gjennom implementering via nasjonale avtaler).

Bransjeoverenskomster kan regulere spørsmål som er av spesiell betydning for utviklingen innen en viss bransje. Ifølge Rönngren vil for eksempel DEFS' ulike bransjekomiteer (jf EPSC) og deres motparter være aktuelle parter, mens de europeiske hovedorganisasjonene (UNICE, CEEP og DEFS) vil kun spille en støttende og koordinerende rolle. Aktuelle forhandlingstema kan være yrkesutdanning, helse og sikkerhet, arbeidsmiljø, arbeidsorganisering og arbeidstid. Innen transportområdet er diskusjonen om bransjeavtaler allerede i gang.

Konsernavtaler vil være lite aktuelle for staten som arbeidsgiver. DEFS' bransjekomiteer og respektive konsernforetak vil være de

mest aktuelle parter, og forhandlingstema kan være konsernfaglig samarbeid, utdanning, arbeidsmiljø, ansettelsesspørsmål, arbeidstid, pensjoner, forsikring m.m.

Til slutt viser Rönngren til *implementeringsavtaler* som kan inngås mellom avtalepartene i hvert land. Disse avtalene kan omfatte regler for hvordan man skal overføre og/eller komplementere EF-direktiv eller europeiske overenskomster til nasjonalstatens retts- eller avtalesystem.

3.8 EFTA-landenes deltakelse i den sosiale dialogen

Den sosiale protokollen er ikke med i EØS-avtalen. Dersom protokollen anses å være *acquis communautaire*, slik Kommisjonen gjør det, vil protokollen være en del av Maastricht-traktaten, og gjøres gjeldende dersom Norge blir medlem av EU.

Tilknytningsform til EU (EØS-avtale eller EU-medlemskap) vil derfor få betydning for i hvilken grad norske aktører kan delta i den sosiale dialogen på europeisk nivå. Først og fremst gjelder dette ved deltakelse i de ulike partssammensatte og rådgivende komiteene som allerede er opprettet i EU, men det kan også bli tilfellet for deltakelse i den sosiale dialogen med utgangspunkt i Den sosiale protokollen. EFTA-landene som omfattes av EØS-avtalen har imidlertid søkt om fullverdig deltakelse i en rekke av EUs komiteer og utvalg.

3.8.1 Deltakelse i de partssammensatte komiteene

Ifølge EØS-avtalen skal EFTA-medlemmene konsulteres parallelt med beslutningsprosessen i EU. 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. Det vil si at EFTA-landene skal konsulteres og ha rett til å uttale seg, men at de ikke vil få stemmerett innen EU-systemet.

Det vil være EØS-avtalens artikler 99 og 100 som får størst betydning når det gjelder deltakelse i EUs framtidige lovgivningsarbeid. Artikkelen 99 retter seg mot beslutninger som treffes av Ministerrådet, mens artikkelen 100 retter seg mot komitologiprosedyren³⁷ (hvor Kommisjonen i samråd med komiteer er delegert beslutningsmyndighet). Artikkelen 99 og 100 har som mål å sikre at EFTA-landene får anledning til å uttale seg om ny EU-lovgivning tidlig i beslutningsprosessen, og at EUs 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 EU-lovgivning, vil således komme inn under EØS-avtalens artikkel 99.

3.8.2 Deltakelse i Komiteen for Den sosiale dialog

Siden den sosiale dialogen opprinnelige er et fellesskapsinitiativ, er det bare representanter fra medlemslandenes organisasjoner som har deltatt som fullverdige medlemmer. I løpet av de senere årene har imidlertid representanter fra EFTA-landene deltatt som observatører. I dag har EFTA-landenes organisasjoner til sammen fire observatørplasser i Komiteen for Den sosiale dialog: To plasser i UNICES delegasjon og to plasser i DEFS' delegasjon.

EFTA-landene som er del av EØS-avtalen, har søkt³⁸ om å bli tatt opp som fullverdige medlemmer i denne komiteen fra det tidspunktet EØS-avtalen trer i kraft, med henvisning til EØS-avtalens artikkel 71.³⁹ Hvert EFTA-land som omfattes av EØS-avtalen ønsker å ha en representant hver fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Søknaden har fått støtte fra UNICE, CEEP og DEFS i brev til kommisjonspresident Delors av 8.9.93. Både UNICE og DEFS har gitt

³⁷ Norge har søkt om representasjon i følgende komiteer i henhold til EØS-avtalens artikkel 100: Sikkerhetsskiltning på arbeidsplassen (jf Rådskdirektiv 77/576), Kjemiske, fysiske og biologiske agenser (jf Rådskdirektiv 80/1107), Forbedring av arbeidstakernes sikkerhet og helse (jf Rådskdirektiv 89/391).

³⁸ Brev fra EFTA av 21.1.93 og 18.6.93 til Kommisjonen (DG I).

³⁹ EØS-avtalens artikkel 71 tilsvarer Romatraktatens artikkel 118b og lyder: «Avtalepartene skal bestrebe seg på å fremme dialogen mellom arbeidsgivere og arbeidstagere på europeisk nivå.»

uttrykk for at siden deres medlemmer også kommer fra EFTA-land, bør disse landene også kunne få delta i forhandlingene.

EF har blant annet dekket reise- og kostutgiftene i forbindelse med møtevirkningsheten i Komiteen for Den sosiale dialog.⁴⁰ Til og med utgiftene til EFTA-representantene er blitt dekket over EFs budsjett. IWG IV⁴¹ har i brev av 21.1.93 angitt i forbindelse med søknaden om å bli tatt opp som fullverdige medlemmer, at EFTA-landene er beredt til å bidra økonomisk til den sosiale dialogen.

På toppmøtet i sosialdialogen 28.9.93 ga Kommisjonen president uttrykk for at man ikke ønsket noen endringer med hensyn til EFTA-landenes deltakelse før EØS-avtalen formelt var trådt i kraft.

3.9 Avslutning

Utviklingen av den sosiale dialogen må fortsatt beskrives som en uferdig prosess. Kommisjonen har spilt en viktig rolle som mellommann og megler, og ønsker fortsatt å spille en sentral rolle i å skape politisk press. For at Kommisjonen skal lykkes må den finne den rette balansegangen mellom å være tilrettelegger og sabelrasler. Kommisjonen må søke praktiske løsninger som de sentrale aktørene kan akseptere, samtidig som den må sørge for at prosessen ikke stopper opp.

Kommisjonen har kommet med sine første retningslinjer om hvordan Den sosiale protokollen skal praktiseres, men disse retningslinjene vil revurderes og eventuelt endres i lys av framtidige erfaringer. I dette arbeidet håper Kommisjonen å samarbeide med Rådet, Europaparlamentet, medlemslandene og organisasjonene som representerer arbeidsmarkedets parter på europeisk nivå. Både UNICE og DEFS har allerede gitt uttrykk for at de er misfornøyde med enkelte av Kommisjonens retningslinjer. I tillegg er det en del spørsmål som fortsatt er uavklarte.⁴² Når det gjelder sistnevnte vil

⁴⁰ I 1993-budsjettet var det avsatt 4,2 millioner ECU for den sosiale dialogen.

⁴¹ Interim Working Group IV on Flanking and Horizontal Policies.

⁴² Det har for eksempel vært reist spørsmål om hva skjer dersom for eksempel CEEP og DEFS blir enige om en avtale, men ikke UNICE, og hva skal man gjøre dersom man får avtaler som er motstridende, men ikke er i strid med traktaten.

det i første omgang bli opp til Kommisjonen å utøve skjønn dersom situasjoner oppstår hvor det ikke foreligger klare holdepunkter.

I neste kapittel skal vi se nærmere på hvordan de sentrale arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene på europeisk nivå forholder seg til utfordringene som ligger i Den sosiale protokollen. Skal organisasjonene lykkes på europeisk nivå, må organisasjonene anerkjennes som representative, ha kompetanse til å handle på vegne av medlemsorganisasjonene og være i stand til å levere resultater (Due m.fl. 1993). I dag har ingen av de sentrale europeiske arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjonene et generelt mandat til å forhandle på vegne av de nasjonale medlemsorganisasjonene. Videre må organisasjonene kunne håndtere og internalisere interessekonflikter på tvers av ulike sektorer og regioner/land. Dette reiser igjen spørsmål om ansvarsdeling og beslutningsprosedyrer mellom interesseorganisasjonenes ulike ledd.

4 Et nytt europeisk forhandlings- og avtaleregime?

Forsøk på å regulere arbeidslivet på europeisk nivå er ikke nytt. Europarådets Charter samt ILOs konvensjoner er tydelige bevis på dette. Det som er nytt er at man i Det europeiske fellesskapet søker å realisere intensjonserklæringene ved hjelp av institusjonelle tilpasninger. Heller ikke tanken om forhandlinger på europeisk nivå er ny. Som vi så i kapittel 2, avskrev de fleste ved inngangen til 80-årene at det kunne utvikles forhandlinger på europeisk nivå. Nesten halvveis inn i 90-årene kan vi kikke tilbake og konstatere at kontakt er opprettet mellom partene på europeisk nivå. Det kan vises til Val Duchesse-samtalene fra 1985, Komiteen for Den sosiale dialog som ble opprettet i 1992, og ikke minst 31. oktober-avtalen mellom UNICE, CEEP og DEFS fra 1991. Det var ikke lenge siden man trodde at dette siste ikke var mulig.

Begrepet *europeisk forhandlings- og avtaleregime*¹ kan forstås på ulike måter. For det første kan begrepet betegne et formalisert overnasjonalt arbeidsrettssystem på europeisk nivå, hvor det er etablert juridiske rammer for forhandlinger, konfliktrett og tvisteløsningsmekanismer. Denne forståelsen kan sies å være den *sterkeste* varianten. Som nevnt i kapittel 1, er det bred enighet om at denne typen regime neppe vil utvikles i de nærmeste årene.

For det andre kan et europeisk forhandlings- og avtaleregime betegne økt institusjonalisering og tettere samhandling mellom arbeidsmarkedets parter og berørte institusjoner mellom det nasjonale og europeiske nivået, uten at samhandlingen nødvendigvis er formalisert innenfor juridiske rammer. Videreutvikling av den sosiale dialogen og inngåelse av europeiske avtaler kan i prinsippet danne grunnlaget for et nytt europeisk forhandlings- og avtaleregime.

¹ Jf den engelske betegnelsen *European Industrial Relations*.

Den tredje tolkningsvarianten, som også er den *svakeste*, kan knyttes til spørsmålet om arbeids- og lønnsvilkår og arbeidsretts-systemene innen Europa konvergerer – det vil si blir mer like – som følge av den europeiske integrasjonen. Som nevnt i kapittel 1, er det ulike faktorer som kan gjøre seg gjeldende her.

I dette kapitlet er vi først og fremst opptatt av hvordan de sentrale arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene på europeisk nivå forholder seg til utfordringene som ligger i Den sosiale protokollen, og om videreutviklingen av den sosiale dialogen vil føre til at forhandlinger på europeisk nivå blir en realitet. Presentasjonen illustrerer også hvilke aspekter av subsidiaritetsprinsippet partene velger å legge vekt på. Mens arbeidsgiversiden først og fremst har brukt begrepet i diskusjoner om på hvilket nivå saker bør håndteres (nasjonalt versus europeisk nivå), har arbeidstakersiden først og fremst vært opptatt av hvordan man skal regulere (lovveien versus avtaleveien). Vi vil fokusere på DEFS, UNICE og CEEP, fordi disse tre organisasjonene er anerkjente som sosiale parter av Kommissjonen, har deltatt i Val Duchesse-samarbeidet og deltar nå i Komiteen for Den sosiale dialog. Selv om det er DEFS og UNICE som dominerer den europeiske arena, tar vi også med CEEP, fordi det er denne av de to arbeidsgiversammenslutningene det er mest nærliggende for staten å ha kontakt med. Dette kapitlet bygger på sekundære kilder samt intervjuer med enkelte sentrale aktører.

4.1 Arbeidstakersiden

4.1.1 DEFS

DEFS har vært den sentrale pådriver for å få satt forhandlinger på europeisk nivå på dagsordenen. DEFS ble stiftet i 1973 ved en sammenslåing av faglige samarbeidsorganer i EFTA- og EF-landene. I dag er over 40 fagorganisasjoner fra 21 land medlemmer, og de representerer om lag 45 millioner arbeidstakere, tilsvarende over 40 prosent av de yrkesaktive og 95 prosent av de organiserte arbeidstakerne i medlemslandene (Dølvik m.fl. 1991).

DEFS' argumentasjon knytter seg til kapitalens frie bevegelse, mulighetene til å flytte produksjonen og arbeidsgivernes internasjonale orientering. DEFS er derfor opptatt av at det indre markedet og økende konkurranse ikke skal føre til kostnadspress, sosial dumping og konvergens mot laveste nivå. I og med at faglige rettigheter stopper ved grensene, frykter DEFS en splitt og hersk-strategi ved lokalisering av arbeidsplasser.

Ifølge DEFS må den europeiske fagbevegelsen på selvstendig grunnlag, og på bakgrunn av egne initiativ, kunne sette fram krav og forhandle på europeisk nivå. 31. oktober-avtalen fra 1991 må derfor ses på uavhengig av Den sosiale protokollen i Maastricht-avtalen, og DEFS karakteriserer avtalen som en milepæl for den sosiale dialogen. Det er først og fremst aktuelt å forhandle om hvilke standarder og vilkår som skal gjelde i arbeidslivet, spesielt i forhold til grenseoverskridende arbeid. Lønn vil ikke være forhandlings-tema.

Hittil har ikke DEFS vært i stand til å spille rollen som en overnasjonal interesseorganisasjon på den europeiske arena. På 1991-kongressen vedtok man derfor å styrke DEFS organisatorisk (Seideneck 1991 i Dølvik 1993a). 16 europeiske bransjekomiteer (også kalt industrikomiteer) ble integrert i DEFS' sentrale organ. DEFS' styre (*The Executive Committee*) ble styrket, og et arbeidsutvalg (*Management Committee*) som møter hyppig, ble etablert for å styrke den politiske ledelsen. Ved eventuelle europeiske forhandlinger må mandat og forhandlingsresultater godkjennes av det nye styret, der alle de nasjonale medlemsorganisasjonen er representert. Selv med disse organisatoriske endringene, og til tross for økende vektlegging på europeisk samarbeid blant medlemmene, er medlemmene, spesielt bransjeorganisasjonene, tilbakeholdne i spørsmålet om å gi DEFS tilstrekkelige midler til å omgjøre DEFS til en ekte konføderasjon (Dølvik 1993a).

DEFS er en paraplyorganisasjon som igjen består av nasjonale paraplyorganisasjoner, og enkelte av de nasjonale konføderasjonene, som for eksempel den britiske TUC og den tyske DGB, kan ikke overføre forhandlingskompetanse til europeisk nivå selv om de skulle ønske det, fordi disse organisasjonene selv ikke har denne kompetansen (Dølvik 1993b). Ifølge Dølvik vil de tyske fagforbundene være svært forsiktige med å overføre kompetanse til euro-

peiske tverrsektorielle forhandlinger. Mandat vil kun overføres til DEFS på en sak til sak-basis, og forhandlingsresultatene vil måtte godkjennes i de enkelte nasjonale forbundene. Dølvik oppsummerer med at det er lite sannsynlig at DEFS vil få et generelt og vidt-rekkende mandat av de nasjonale medlemsorganisasjonene. Imidlertid kan det tenkes at DEFS vil få mandat til å forhandle om avgrensede spørsmål av tverrsektoriell karakter med det formål å inngå europeiske rammeavtaler, og å forhandle om forslag til EU-direktiv.

Innen DEFS har det også pågått en diskusjon om hvilken strategi som skal følges for å sikre den sosiale dimensjonen på europeisk nivå. Enkelte ivrer etter å komme i gang med forhandlinger på europeisk nivå, mens andre er mer tilbakeholdne. De søreuropeiske fagforbundene samt forbundene fra Benelux ønsker å komme i gang med forhandlinger, mens blant annet britiske, tyske og nordiske fagforbund er mer tilbakeholdne. De nordiske forbundene mente i utgangspunktet at lovveien, via politiske kanaler, ville være den mest fruktbare veien. Tyske forbund, spesielt IG-Metall, har vært skeptiske til forhandlet lovgivning og intersektorielle forhandlinger i henhold til Den sosiale protokollen, men har vært mer positive til selvstendige europeiske forhandlinger på sektor- og konsern-nivå. Dette innebærer økt vektlegging på å koordinere nasjonale forhandlinger på sektor/bransjenivå (Dølvik 1993b).

Verken de nordiske eller tyske forbundene hadde til slutt innsigelser mot den overordnede strategien som DEFS trakk opp. DEFS går inn for å videreutvikle forhandlingsveien, samtidig som grunnleggende minimumsrettigheter må sikres via lovveien. Fellesskapets rettsgrunnlag må styrkes for å gjøre det sist nevnte mulig, mens forhandlingsveien skal utvikles ved å styrke og koordinere forhandlingsposisjonene nasjonalt og på sektornivå, og ved å utvikle et nytt europeisk forhandlingsnivå. Definerings av forhandlingstema og utforming av krav må i første instans skje sektorvis, via DEFS' 16 bransjekomiteer, og eventuelt koordineres i siste instans av DEFS sentralt. Bransjekomiteer vil således få en nøkkelrolle i arbeidet med å utvikle fora hvor arbeidstakere og arbeidsgivere kan møtes for å diskutere konkrete problemstillinger. Det understrekes at europeiske forhandlinger ikke er et mål i seg selv, men et virkemiddel til å løse problemer som ikke kan løses på nasjonalt nivå alene.

DEFS står overfor den utfordring at mange av deres nasjonale medlemsorganisasjoner for tiden opplever en svikt i medlemsopplutningen. Når det allerede er stor variasjon i organisasjonsgraden (fra 10–15 prosent i enkelte søreuropeiske land, til 70–80 prosent i Skandinavia), kan slike forskjeller, koblet med ulike økonomiske interesser og ulike forhandlings- og avtaletradisjoner, hemme tilliten til og en felles orientering mot europeiske forhandlinger. I tillegg kommer språkbarrierene som ikke bare gjør en felles referanseramme vanskelig, men som også fører til misforståelser ved at begreper som *forhandlinger*, *drøftinger* og *diskusjoner* kan ilegges ulik betydning (Dølvik 1993b).

Generalsekretæren i DEFS, Mr. Gabaglio, forventer at lovveien fortsatt vil dominere europeisk nivå i årene som kommer, men han håper at forhandlinger etter hvert vil bli viktigere. DEFS ønsker at organisasjonene på europeisk nivå skal definere målene via europeiske rammeavtaler, og at disse avtalene skal suppleres med europeisk minimumslovgivning. Gabaglio tenker seg at de europeiske rammeavtalene vil bli retningsgivende for nasjonale/lokale forhandlinger. En slik kombinasjon av lov og avtale sikrer, ifølge Gabaglio, at nasjonale forhandlinger fortsatt vil spille en svært viktig rolle (*Social Europe* 2/92).

4.1.2 Nordisk fagbevegelse

Innen DEFS er det mange ulike interesser som gjør seg gjeldende. Nærmere innsyn i nordisk fagbevegelsesdebatt illustrerer kompleksiteten i spørsmålet om europeisk strategi. Det er naturlig å ta utgangspunkt i dansk fagbevegelse – rett og slett fordi Danmark har vært mest direkte berørt av Fellesskapet til nå.

Fram til 1987 var det bred enighet både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i Danmark om at det ikke var ønskelig å regulere arbeidslivsspørsmål på europeisk nivå, og at det heller ikke var ønskelig å delegere kompetanse til overnasjonale institusjoner (blant annet arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjoner) – et syn som for øvrig hadde støtte i det danske folketinget. På midten av 1980-tallet begynte imidlertid dansk fagbevegelse, og spesielt dansk LO, i større grad å orientere seg mot Fellesskapet og innta en mer positiv holdning til at enkelte arbeidslivsspørsmål burde reguleres

på europeisk nivå (Strøby Jensen m.fl. 1993). Denne holdningsendringen blir forklart med en økende frykt for sosial dumping, økende internasjonalisering av økonomien samt at en rekke nye organisatoriske faktorer gjorde seg gjeldende på europeisk nivå. Tidspunktet for holdningsendringen må ses i sammenheng med framleggelsen av Hvitboka om det indre markedet i 1985 og ratifisering av Enhetsakten i 1986.

I 1987, ansporet av kommisjonspresident Delors invitasjon til partene om å delta i den sosiale dialogen, begynte dansk fagbevegelse, ledet an av dansk LO, å engasjere seg aktivt i arbeidet med å utvikle den sosiale dimensjonen i EF. Dansk fagbevegelse gikk inn for at Fellesskapet skulle innføre minimumsbestemmelser på en rekke områder for å dempe konkurransepresset man fryktet ville komme via markedet, og som kunne få negative konsekvenser for danske standarder for helse, sikkerhet og miljø på arbeidsplassen. Tilsvarende knyttet dansk fagbevegelses engasjement i spørsmålet om ansattes rett til representasjon i transnasjonale selskap, til den økende internasjonaliseringen av økonomien og bedriftenes internasjonale orientering. De organisatoriske faktorene som Strøby Jensen m.fl. viser til, er for det første endringene i avstemningsreglene i Enhetsakten og for det andre det faglige samarbeidet under DEFS' paraply. Med flere muligheter til å treffe beslutninger med kvalifisert flertall i Ministerrådet, ble det enda viktigere å inngå politiske allianser på tvers av nasjonale grenser (Strøby Jensen m.fl. 1993).

Selv om dansk fagbevegelse nå i større grad retter sin oppmerksomhet mot Fellesskapet, innebærer ikke dette at de ønsker omfattende reguleringer på europeisk nivå. Dansk fagbevegelse frykter at omfattende europeiske reguleringer kan få negative konsekvenser for den danske forhandlings- og avtalemodellen. Den danske skepsisen finner vi igjen i nordisk fagbevegelse for øvrig.

I utgangspunktet var nordisk fagbevegelse svært kritisk til DEFS' iver etter å innlede europeiske forhandlinger etter Maastricht og signaliserte dette på DEFS' konferanse om europeiske kollektive forhandlinger i Luxembourg i 1992. Det overrasket imidlertid mange fagorganiserte fra det øvrige Europa at de nordiske forbundene foretrakk lovveien framfor avtaleveien.² Nordisk fagbevegelse

² Lovveien var å foretrekke i den utstrekning det var mulig å implementere bestemmelsene via forhandlinger i nasjonalstaten.

hadde tidligere gitt uttrykk for at den sosiale dimensjonen på europeisk nivå måtte ivaretas via avtaler, de hadde vært kritiske til EFs detaljerte måte å regulere på innen arbeidsrettens område og de fryktet at EFs direktiv kunne komme til å berøre de nasjonale forhandlingsystemene (Dølvik 1993b).

Den nordiske skepsisen til den europeiske forhandlingsveien må ses i lys av asymmetriske maktforhold på europeisk nivå, manglende juridiske rammer, uklare konfliktrettigheter samt tvil om forbundene vil ha ressurser til å iverksette transnasjonale konflikter. Siden nordiske forbund ser fagbevegelsens maktgrunnlag knyttet til nasjonal og lokal forhandlingsstyrke, har de liten tro på at europeiske forbund, ofte med sviktende medlemsopplutning, vil få gjennomslag på europeisk nivå. Videre er nordiske fagforbund opptatt av DEFS' økonomiske og politiske avhengighet av skjøre allianser i Kommissjonen (Dølvik 1993b).

Den nordiske skepsisen har, etter meningsutvekslinger innen DEFS, avtatt. De nordiske fagforbundene er mer imøtekommende overfor europeiske forhandlinger og har godkjent DEFS' felles posisjon, selv om det ikke var med stor entusiasme. Nordiske forbund er fortsatt i tvil om hva DEFS kan oppnå. Ifølge Dølvik (1993b) har de sentrale nordiske bransjeforbundene først og fremst vært fortrolig med tanken på et tettere samarbeid innen DEFS' industrikomiteer. I disse fora har nordiske forbund ofte vært ledende aktører og bidragsyttere.

4.2 Arbeidsgiversiden

4.2.1 UNICE

For tiden regner Kommissjonen UNICE som den mest representative arbeidsgiverforeningen på europeisk nivå. I ti av EUs tolv land er UNICES medlemsorganisasjoner de mest representative arbeidsgiverorganisasjoner. Alle sentrale næringslivs- og arbeidsgiver-sammenslutninger i landene som er medlem av Europarådet, kan være medlemmer av UNICE. UNICE ble stiftet allerede i 1958 med den hensikt å drive lobbyvirksomhet for, og formidle informasjon

tilbake til, medlemsorganisasjonene. Det er kun sentrale nasjonale arbeidsgiversammenslutninger som kan være medlem av UNICE. Europeiske bransjeorganisasjoner kan således ikke være medlemmer. UNICES medlemsorganisasjoner representerer i hovedsak industrien i privat sektor.

Selv om UNICE har deltatt i den sosiale dialogen siden 1985, er det alliansen mellom Kommisjonen og DEFS, støttet av EF-parlamentet og ØKOSOK, som har vært drivkraften bak den sosiale dimensjonen i EF. Arbeidsgiversiden, i hovedsak representert av UNICE, har i stor grad motsatt seg EF-reguleringer i arbeidslivsspørsmål, vært kritisk til minimumslovgivning i EF og lite interessert i å inngå bindende avtaler med fagbevegelsen på europeisk nivå (Dølvik 1993a).

For mange kom derfor UNICES støtte til 31. oktober-avtalen som en overraskelse. Det er ulike oppfatninger om hvorfor UNICE gikk med på denne avtalen. Ifølge generalsekretæren i UNICE, Tyszkiewicz, støttet UNICE avtalen fordi partene er bedre i stand til å lage europeiske lover enn Fellesskapet, Kommisjonen ikke respekterer subsidiaritetsprinsippet og den fremmer lovgivning som er for bindende og detaljert (*Social Europe 2/92*).

Andre tolker det dithen at UNICE, på grunn av utsiktene til kvalifiserte flertallsavgjørelser som følge av Maastricht, ikke lenger følte seg trygg på at forslag vil blokkeres i Ministerrådet. UNICE måtte således sørge for å få en formell plass rundt «forhandlingsbordet». Den nye konsultasjonsplikten som pålegges Kommisjonen kan gi arbeidsmarkedspartene økt medbestemmelse og innflytelse på et tidligere tidspunkt i beslutningsprosessen, men den kan samtidig gi partene større mulighet til å motarbeide tiltak på et tidlig tidspunkt (Olsen 1992). Kort sagt, avtaler basert på konsensus med DEFS er bedre enn lovforslag vedtatt med kvalifisert flertall blant elleve land.

I motsetning til DEFS anser ikke UNICE 31. oktober-avtalen som et selvstendig grunnlag for europeiske forhandlinger, men et avgrenset felles forslag til endring av EUs beslutningsprosedyre i forbindelse med Maastricht.

Når det gjelder Maastricht-avtalen er UNICE tilfreds med at det er lagt vekt på subsidiaritetsprinsippet og at Kommisjonen har bevisansvaret. UNICE betrakter Den sosiale protokollen som en mellomstatlig avtale. Enkelte mener det var en strek i regningen for

UNICE at medlemslandene valgte å inngå en avtale som gjør det mulig å igangsette en beslutningsprosess uten Storbritannias deltakelse. Storbritannia utgjorde arbeidsgivernes garanti mot faglige rettigheter, og deres strategi hadde ensidig bygget på at Storbritannia skulle komme til å beholde denne posisjonen (Rönngren 1992).

Ifølge UNICE bør avtaler som forhandles fram på europeisk nivå være rammeavtaler som definerer felles minstestandarder eller målsettinger, mens det er arbeidsmarkedets parter nasjonalt eller på konsernivå som må definere hvordan disse målsettingene skal nås. Ifølge generalsekretær Tyszkiewicz kan de framtidige avtalene sammenlignes med fellesuttalelsene (*the joint opinions*) fra Val Duchesse-samarbeidet – med den forskjell at de gjøres bindende. Det anses som ønskelig at en eventuell avtale iverksettes og håndheves av de sosiale partene i nasjonalstaten. Det vil ivareta de nasjonale partenes uavhengighet på beste måte (*Social Europe 2/92*).

UNICE forbereder seg på at forhandlingsopsjonen i Den sosiale protokollen blir en realitet og er klar over at koordineringsbehovet mellom UNICE og medlemsorganisasjonene, samt mellom UNICE og de ulike industri- og branseorganisasjonene, vil øke. UNICE er derfor opptatt av at det må foregå en skoloring, slik at de nasjonale medlemmene er innforstått med hva Den sosiale protokollen innebærer. Ifølge Tyszkiewicz (1990) var det et problem at EF-spørsmål ikke gis tilstrekkelig prioritet i de nasjonale medlemsorganisasjonene. Til nå har det vært lite oppfølging nasjonalt av hva de sosiale partene har kommet fram til på europeisk nivå (jf for eksempel fellesuttalelsene fra Val Duchesse-samtalene).

Blant en rekke nasjonale arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner er det fortsatt utbredt skepsis til å overføre kompetanse fra de nasjonale organisasjonene til de europeiske organisasjonene. De nasjonale sammenslutningene konsulterer ikke bransjeorganisasjonene i tilstrekkelig grad, og konflikter mellom sektor- og horisontale interesser blir ikke løst nasjonalt, men skjøvet opp på europeisk nivå. Tyszkiewicz håper på at de nasjonale sammenslutningene i framtiden vil forstå interessemotsetningene som eksisterer, og som gjør det vanskelig å framstå med en koordinert og enhetlig politikk på den europeiske arena. Videre påpeker han at det vil være behov for å overføre ressurser fra nasjonalt til europeisk nivå.

Ifølge Tyszkiewicz (1990) har økt adgang til å treffe beslutninger med kvalifisert flertall i Ministerrådet fått arbeidsgiversiden i

EU til å tenke nytt i forhold til den europeiske arenaen. Dette var et viktig utgangspunkt for deres tilnærming til den sosiale dialogen på europeisk nivå på begynnelsen av 90-tallet. Etter 1.7.87 ble det nødvendig å bygge allianser for hver sak. Dette innebar at arbeidsgiverorganisasjonene i større grad måtte forholde seg til hvilken politikk andre arbeidsgiverorganisasjoner og interessegrupper ønsket å føre, og innhente opplysninger og identifisere de ulike interessene. Dette krevde en mer europeisk orientering og samordning, og det styrket UNICEs rolle.

Som følge av økende behov for å samordne arbeidsgiverpolitikken, ble det senhøsten 1993 opprettet et nytt europeisk arbeidsgivernettsverk (*The European Employers Network, EEN*). UNICE vil ha en førerrolle i dette nettverket, og samtlige europeiske arbeidsgiverforeninger vil bli invitert til å delta (om lag 25–30 foreninger). EEN skal først og fremst være et møteforum hvor de ulike arbeidsgiverforeningene skal holde hverandre orientert, spesielt i en forhandlingssituasjon. UNICE og CEEP samarbeider allerede i forbindelse med deres deltakelse i de rådgivende komiteene (jf Arbeidsgivernes samordningskomité – *The Employers' Liaison Committee (ELC)*).

4.2.2 CEEP

CEEP var etablert på 1960-tallet som lobbyorganisasjon for offentlige forretningsvirksomheter, men er i de senere år blitt mer opptatt av arbeidsgiverspørsmål og den sosiale dialogen. I 1965 ble CEEP anerkjent av Kommisjonen som en av de sosiale partene.

CEEPs motiver for samarbeid i den sosiale dialogen er frykt for økt sentralisering av Kommisjonens politikkutforming. Ifølge CEEP's generalsekretær kan man ikke løse nasjonale problemer ved å regulere via lovveien på europeisk nivå. De sosiale partene 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 (Olsen 1992).

Gjennom 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 (op.cit.).

Selv om CEEP har inngått en intensjonsavtale om europeiske forhandlinger, har organisasjonen ikke tenkt å be medlemmene om noe generelt 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 (op.cit.).

CEEP og DEFS har tidligere inngått en europeisk rammeavtale som oppfølging til fellesuttalelsene fra Val Duchesse-samtalene. I september 1990 inngikk CEEP og DEFS den første europeiske rammeavtalen om yrkesopplæring og mobilitet, med nedslagsfelt i offentlige forretningsbedrifter innen energiforsynings- og jernbanesektoren. Avtalen har imidlertid hatt svært liten, hvis noen, betydning. CEEP innrømmer selv at rammeavtalen ikke har hatt noen effekt og planlegger et seminar for å undersøke hva som gikk galt.

Som følge av at CEEP har fått nye medlemmer fra kommunal sektor, har man opprettet en ny komité – Komiteen for kommunale offentlige virksomheter (*Committee of Local Public Enterprises*). For øvrig har CEEP planer om å utvide bemanningen som følge av økt aktivitet innen saksområdet yrkesopplæring (*Social Europe 2/92*), men ingen planer om å foreta noen organisatoriske endringer som følge av Den sosiale protokollen.

Til tross for at CEEP forventer å øke sin medlemsbase, vil UNICE dominere arbeidsgiverpolitikken på europeisk nivå i mange år framover. I en vurdering av om europeiske forhandlinger vil bli en realitet, er det derfor grunn til å legge avgjørende vekt på UNICEs ord og handlinger.

4.2.3 Nordiske arbeidsgiversammenslutninger

Begynnelsen av 90-tallet kan betegnes som et tidsskille for de nordiske arbeidsgiversammenslutningene med hensyn til interesse i og vektlegging av den sosiale dimensjonen og den sosiale dialogen på europeisk nivå. Våren 1991 gikk Dansk arbeidsgiverforening (DA) bort fra sin prinsipielle motstand til EF-regulering av arbeidsfor-

hold, og aksepterte ifølge Strøby Jensen m.fl. (1993) stilltiende at utviklingen gikk i retning av økt samarbeid om den sosiale dimensjonen på europeisk nivå. Samtidig ser vi at de øvrige nordiske arbeidsgiverne i denne perioden viser økende interesse i den sosiale dimensjonen og den sosiale dialogen. Sentrale arbeidsgiversammenslutninger og arbeidsgivere i både offentlig og privat sektor i Danmark, Sverige og Norge uttrykker en positiv holdning til å utvikle den sosiale dialogen. Frykten for at Kommisjonen vil fremme direktivforslag som savner bedriftsperspektivet og som ikke respekterer ulike lands tradisjoner, og troen på at Norden har noe å bidra med på europeisk nivå, gis som forklaring på hvorfor de ønsker å engasjere seg.

Blant de nordiske arbeidsgiversammenslutningene i privat sektor er det tro på at arbeidsgiversiden på europeisk nivå vil gi grønt lys for å innlede europeiske forhandlinger, men man tror at partene neppe kommer til å enes om detaljer. Håpet er at man vil kunne bli enige om prinsippene, og at detaljreguleringen kan foregå på nasjonalt nivå – eller lavere. Alternativet er å protokollføre det man har kunnet oppnå enighet om – og at de resterende spørsmålene vises tilbake til Kommisjonen.

På nåværende tidspunkt har arbeidsgiverforeningene en pragmatisk holdning til mandatavgivelse og kompetanseoverføring. UNICE kan ikke inngå bindende avtaler for de nordiske arbeidsgiversammenslutningene som er medlemmer, men dette oppfattes ikke som en avgjørende barriere for å komme i gang med forhandlinger. Skulle det vise seg at man kommer så langt i forhandlingene at det blir nødvendig å innhente mandat, må dette håndteres underveis.

4.3 Oppsummering

Både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden på europeisk og nasjonalt nivå gir uttrykk for at det er positivt å videreutvikle den sosiale dialogen og gir sin støtte til de nye konsultasjons- og forhandlingsprosedyrene som Den sosiale protokollen åpner for. Organisasjonenes støtte må imidlertid forstås ut fra ulike målsettinger. Mens DEFS håper at en videreutvikling av den sosiale dialogen vil føre til større gjennomslag for den sosiale dimensjonen på europeisk

nivå, er UNICE først og fremst opptatt av å unngå «detaljreguleringen» fra Brussel og Luxembourg.

DEFS, UNICE og CEEP har sagt seg villige til å prøve forhandlingsopsjonen innen Den sosiale protokollen. Denne viljen bygger på at partene i større grad har lært hverandre å kjenne gjennom samarbeidet i den sosiale dialogen siden 1985. Partene viser til at de er klar over at de beveger seg i ukjent terreng og at problemer vil oppstå underveis, men de ønsker å se det som en utfordring. Til tross for en viss optimisme, gjenstår det å se om partene kan bli enige om tema å forhandle om.

Nordisk fagbevegelse er imidlertid mer skeptisk til hvorvidt europeiske forhandlinger er veien å gå, og om man vil lykkes. De viser blant annet til det asymmetriske forholdet mellom fagbevegelsen og arbeidsgiversiden på europeisk nivå og fraværet av sterke organisasjoner med mandat til å handle på vegne av medlemmene, store forskjeller i organisasjonsgrad, store nasjonale forskjeller i lov- og avtalesystem, samt kulturforskjeller og ulik grad av orientering mot det europeiske nivået. Nordisk fagbevegelses støtte til europeiske forhandlinger vil avhenge av om europeiske avtaler på noen måte vil avgrense de nasjonale forhandlings- og avtalesystemene (jf kapittel 6).

Det er en generell oppfatning blant partene at eventuelle europeiske avtaler skal være rammeavtaler som trekker opp retningslinjene, og at detaljene bør forhandles nasjonalt eller lokalt. Når det gjelder forhandlingstema er det generell konsensus om at spørsmål knyttet til helse, miljø og sikkerhet ikke skal være gjenstand for forhandlinger, men bør reguleres gjennom minimumslovgivning. UNICE mener for øvrig at ikke-diskriminerende tiltak, tiltak rettet mot funksjonshemmede, unge arbeidstakere og gravide kvinner også bør lovreguleres. Dette for å sikre at bedriftene ikke konkurrerer med hverandre på vilkår som går ut over minimumsrettighetene til utsatte arbeidstakere (*Social Europe 2/92*).

UNICE har signalisert at tiltak som kan sikre at det indre markedet vil fungere som tiltenkt, kan være egnede tema for den sosiale dialogen. Herunder inngår spørsmål om mobilitet, gjensidig anerkjennelse av kvalifikasjoner, språkkunnskaper, overførbare pensjonssystemer, opplæring samt spørsmål knyttet til de ansattes rett til informasjon, konsultasjon og drøfting. CEEP deler UNICES oppfatning om at mobilitetsfremmende tiltak (for eksempel spørsmål

knyttet til pensjonsrettigheter) og opplæring er egnede tema for forhandlinger. DEFS gir også uttrykk for at opplæring egner seg som forhandlingstema på europeisk nivå. Opplæring har allerede vært gjenstand for drøftinger mellom partene i forbindelse med Val Duchesse-samarbeidet, og det foreligger en fellesuttalelse som både DEFS og CEEP mener kan videreutvikles til en europeisk rammeavtale (*Social Europe 2/92*).

Selv om partene generelt gir uttrykk for en positiv holdning til forhandlinger, er de ennå ikke blitt enige om å forhandle noen konkret sak. Det første reelle utspillet kom fra UNICE i september 1993. UNICE gikk ut med en invitasjon til Kommisjonen og de sosiale partene om å finne alternativer til direktivforslaget om konsernfaglig samarbeid, og de ønsket å forhandle fram regler som er bedre tilpasset de ulike behovene og strukturene som eksisterer i selskapene.³ DEFS avviste UNICEs forhandlingsutspill og betegnet det som for lite og for sent.

Med ratifiseringen av Maastricht-avtalen innledet Kommisjonen den 18. november 1993 den første seksukers konsultasjonsfasen i henhold til Den sosiale protokollen. Partene som ble hørt var enige i at det er positivt at arbeidstakere blir informert, men partene var ikke enige om hvordan man skulle regulere dette spørsmålet. Arbeidstakersiden ønsker fortsatt at spørsmålet om ansattes rett til informasjon og drøftinger skal lovreguleres, mens arbeidsgiversiden anser lovveien som siste utvei. Den 8. februar 1994 innledet Kommisjonen den andre konsultasjonsfasen ved å legge fram et revidert direktivutkast. Siktemålet med det nye forslaget, som i høy grad imøtekommer UNICEs krav om økt fleksibilitet, er å skape en situasjon som tvinger partene til forhandlingsbordet. Hvorvidt Kommisjonen vil lykkes med dette, er det for tidlig å si noe om.

³ UNICEs utspill må ses i lys av at det belgiske formannskapet ga uttrykk for at det var ønskelig å vedta direktivforslaget for europeiske bedriftsutvalg etter at Maastricht-traktaten ble ratifisert. I tillegg la UNICE fram en rapport om informasjons- og konsultasjonserfaringer i flerasjonale selskap (*Thriving on Diversity: Informing and Consulting Employees in Multinational Enterprises* utarbeidet av The Multi-National Business Forum), som ga støtte til UNICEs syn om at direktivforslaget er for firkantet og for lite fleksibelt.

4.4 Europeiske forhandlinger: Eurodrøm eller realia?

Mange spør om europeiske avtaler overhodet er mulig. I 1991 hevdet Blanpain at utsiktene til europeiske kollektive forhandlinger var svært dårlige. Han begrunnet sitt syn med at fagbevegelsen ikke har tilstrekkelig makt på europeisk nivå til å tvinge arbeidsgiversiden eller flernasjonale konsern til forhandlingsbordet. Vi har også sett at nordisk fagbevegelse er skeptisk til å gå inn i en forhandlingsposisjon hvor motparten har et klart overtak.

Det er imidlertid ikke bare styrkeforholdet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden som er avgjørende med tanke på europeiske forhandlinger innenfor Den sosiale protokollen. Selv om Kommisjonen ikke kan sammenlignes med *staten* i den forstand at den kan byttehandle med de sosiale partene på europeisk nivå, mener sentrale aktører nå at Den sosiale protokollen har gitt Kommisjonen, med støtte fra enkelte medlemsland og Europaparlamentet, et tilstrekkelig pressmiddel til å få partene til forhandlingsbordet. Europeiske avtaler vil således være mulige dersom Kommisjonen er interessert i å presse partene. Utfordringen for Kommisjonen er å finne den rette balansen mellom å skape politisk press uten samtidig å blande seg for mye inn. Skjer det siste, vil ikke partene være interessert i å delta. I tillegg må det eksistere en viss tro på at forhandlingsresultatene vil gi bedre resultater enn Kommisjonens forslag til reguleringer. Dette innebærer at det må eksistere en viss frykt for at Kommisjonen skal fremme noe som er verre. Det er ulike syn på hvor langt Kommisjonen vil være villig til å støtte forhandlingsveien, og eventuelt én part framfor en annen. Selv om Jacques Delors er en beundrer av den nordiske modellen, er det ikke sikkert at Kommisjonen (som kollegium) ser en mer forhandlingsbasert struktur på europeisk nivå som ønskelig. Forhandlinger på europeisk nivå forutsetter en viss konsensus på nasjonalt nivå, og ikke alle medlemslandene har tradisjoner på dette området.

Et ikke mindre relevant spørsmål er om de europeiske og nasjonale paraplyorganisasjonene er i stand til å håndtere de interessekonfliktene som politikkkutforming på europeisk nivå vil innebære. Konfliktlinjene er flerdimensjonale og vil være både av intra- og intergruppekarakter: arbeid mot kapital, arbeid mot arbeid, kapital

mot kapital, nasjonale mot europeiske aktører, regioner mot regioner.

Fra den foregående presentasjonen kan man få inntrykk av at det først og fremst er fagbevegelsen som strir med interessekonflikter, mens arbeidsgiversiden preges av felles forståelse. På bakgrunn av studier av strukturen til interesseorganisasjonene til arbeidstakere og arbeidsgivere i Østerrike og (Vest) Tyskland, konkluderer Traxler (1991) med at arbeidsgiverorganisasjonene har større vansker med å enes enn arbeidstakerorganisasjonene. Selv om arbeidsgivere i liten grad har problemer med å organisere seg (*associate*), er det vanskeligere å «styre» (*govern*⁴) arbeidsgiverforeningene sammenlignet med arbeidstakerforeningene. Traxler forklarer dette med at arbeidsgivere i utgangspunktet er mer ressurssterke. Ved interessekonflikter innen organisasjonen vil lojaliteten til organisasjonen være svakere, og arbeidsgiverne vil lettere forlate den⁵ (jf Hirschmanns Exit). Dersom Traxlers teori er korrekt, kan det tenkes at interessekonfliktene på arbeidsgiversiden ikke er like synlige, fordi spørsmål om europeiske arbeidsgiverstrategier i liten grad har vært satt på dagsordenen.

4.5 Avsluttende kommentarer

I debatten om velferdsstatens framtid og EUs demokratiske underskudd er det blitt stilt spørsmål om vi risikerer å få et arbeidernes Europa – i motsetning til et borgernes Europa. I lys av Den sosiale protokollen er det fristende å videreføre denne tankerekken ved å spørre: Hvilke arbeideres Europa?

⁴ Traxler definerer *governability* som *the ability to unify its members' interests and to make them comply with its goals*.

⁵ Studier av hollandske næringsorganisasjoner bekrefter at disse har flere problemer med kollektiv handling enn fagbevegelsen. I etableringsfasen i begynnelsen av dette århundret, oppsto det betydningsfulle konflikter i arbeidsgiver-sammenslutningene over spørsmål om fordeling av stemmerettigheter, medlemskapsavgifter, kostnader forbundet med kollektive aksjoner, samt konflikter over politikktutforming. Kompromissløsningene holdt ofte ikke lenge. Hver gang situasjonen endret seg – f.eks. ved inntak av nye medlemmer – blusset konfliktene opp igjen, og ofte endte konfliktene i opprettelse av nye konkurrerende organisasjoner (van Waarden 1991).

For staten som arbeidsgiver, som for tiden ikke er representert i en av paraplyorganisasjonene på europeisk nivå, vil en økt sentralisering av interessepolitikken til et fåtall europeiske paraplyorganisasjoner ikke være gunstig. Det vil heller ikke være gunstig dersom Komiteen for Den sosiale dialog får en mer sentral plass på bekostning av de rådgivende komiteene, hvor representanter som er utpekt fra det nasjonale nivået deltar i dag. En overføring av kompetanse fra nasjonalt nivå til de europeiske paraplyorganisasjonene kan være en utvikling som nasjonale interesseorganisasjoner ikke ønsker på det nåværende tidspunkt, uavhengig av om de er medlem av en av de sentrale paraplyorganisasjonene eller ikke.

Due m.fl. (1993) reiser spørsmål om det politiske og økonomiske klimaet vil bli avgjørende for framtiden til den sosiale dialogen og europeiske forhandlinger. Som nevnt oppsummerte Teague (1989) den manglende framgangen i den sosiale dialogen på 70- og begynnelsen av 80-tallet med de økonomiske nedgangstidene som de fleste europeiske land opplevde fra midten av 70-tallet, motstanden fra arbeidsgiversiden og svakheter innen fagbevegelsen.

Det er også grunn til å spørre om diskusjonen om europeiske forhandlinger er for akademisk. Er avstanden mellom det europeiske nivået og medlemmene i nasjonalstaten, og til de enkelte arbeidsplassene, for stor? Mye kan tyde på det. Flere sentrale aktører har påpekt at «the Brussels exercise» oppfattes som noe som ikke angår det nasjonale nivået. Organisasjonene står derfor overfor en stor oppgave dersom de tar mål av seg å skape bredde i engasjementet om «europeiske» spørsmål.

Hvilken rolle de ulike nasjonale interesseorganisasjonene kan komme til å spille i den sosiale dialogen, og eventuelt i forhandlinger, på europeisk nivå, vil i høy grad avhenge av hvilken sektor eller bransje de tilhører. Som DEFS har understreket, og som får støtte av sentrale observatører, vil bransje/sektornivået spille en nøkkelrolle i utviklingen av den sosiale dialogen. I det neste kapitlet skal vi se nærmere på spørsmålet om vi kan forvente at det utvikles en sosial dialog på europeisk nivå for offentlig sektor.

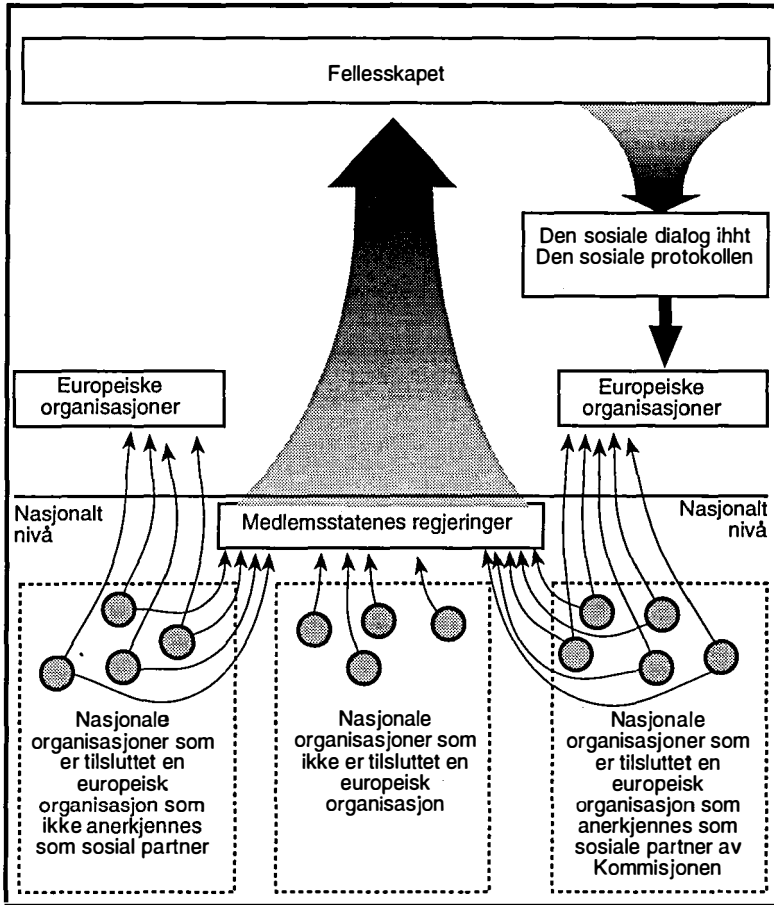
5 Offentlig administrasjon og den sosiale dialogen

De fleste kommentatorer er samstemte om at det europeiske nivået vil få større betydning for arbeidslivspolitikken i årene som kommer. Det vises til Fellesskapets utvidede kompetanser og til at den sosiale dialogen i sterkere grad blir institusjonalisert på europeisk nivå. Utviklingen i retning av at Fellesskapet formelt får styrket sin kompetanse innen arbeidslivspolitikken, samtidig som det er et politisk ønske om å overlate større ansvar til arbeidslivets parter (jf Den sosiale protokollen og subsidiaritetsprinsippet), kan beskrives som en *sentralisert desentralisering* (se figur 5.1). Det vil si at Fellesskapet utvider sin kompetanse, samtidig som deler av denne kompetansen «delegeres» av Fellesskapet til de sentrale europeiske arbeidsmarkedsorganisasjonene. Når vi hevder at desentraliseringen er sentralisert, legger vi også vekt på at desentraliseringsprosessen i høy grad er styrt av EUs institusjoner, først og fremst av Kommisjonen. Som vi så i kapittel 3, har Kommisjonen en tilnærmet enerett på å avgjøre hvilke organisasjoner som skal konsulteres og hvilke organisasjoner som anses som representative nok til at lovgivningsprosessen suspenderes.

En desentralisering av fellesskapspolitikken til de europeiske arbeidsmarkedsparter innebærer en institusjonalisering av en arena hvor, til forskjell fra de nordiske nasjonalstater, staten ikke er en selvskreven aktør. EØS-avtalen eller et eventuelt EU-medlemskap er ikke en automatisk døråpner for staten som arbeidsgiver til denne arenaen. Ved et eventuelt EU-medlemskap vil den norske staten få rett til å delta og treffe beslutninger i EUs lovgivningsprosess (Ministerrådet med COREPER, ØKOSOK, og Europaparlamentet), men staten som arbeidsgiver vil ikke automatisk få status som en sosial partner i den sosiale dialogen.

Dersom staten som arbeidsgiver ønsker å delta i den sosiale dialogen, må den slutte seg til en arbeidsgiversammenslutning på europeisk nivå, og denne arbeidsgiversammenslutningen må anerkjen-

Figur 5.1 Fellesskapets desentralisering av arbeidslivspolitikken



nes som en sosial part i den sosiale dialogen. For tiden finnes det ikke en organisasjon eller sammenslutning hvor statlige arbeidsgivere er medlemmer, og det er heller ikke etablert en sosial dialog for offentlig sektor. I dette kapitlet skal vi redegjøre for hvor langt man har kommet i spørsmålet om det skal etableres en egen sosial dialog for offentlig sektor, og om det skal konstitueres en arbeidsgiversammenslutning på europeisk nivå som består av statlige arbeidsgivere.

DEFS legger stor vekt på at sektornivået må spille en viktig rolle. Ifølge DEFS må definering av forhandlingstema og utforming av

kravene i første instans skje via DEFS' 16 bransjekomiteer og eventuelt koordineres i siste instans av DEFS sentralt. Bransjekomiteene vil således få en nøkkelrolle i arbeidet med å utvikle fora hvor arbeidstakere og arbeidsgivere kan møtes for å diskutere konkrete problemstillinger. Halvparten av DEFS' 16 bransjekomiteer deltar for tiden i sosiale dialoger på sektornivå.

DEFS har som målsetting at den sosiale dialogen også skal utvikles for offentlig sektor, inklusive forvaltningen. Hvilke typer tjenester det offentlige har ansvaret for, varierer imidlertid fra land til land. I enkelte land er tjenester som post, tele, helse og undervisning i regi av det offentlige, mens i andre land faller deler av eller hele tjenesten utenfor det offentliges ansvarsområde. Likeledes er det betydelige forskjeller i medlemslandene med hensyn til om tjenestene er i kommunal eller statlig regi. Offentlig sektors ulike ansvarsområder og strukturer i medlemslandene gjør det derfor vanskelig å definere klare organisasjonslinjer for arbeidstaker- og arbeidsgiverinteressene, og gjør det lite sannsynlig at det vil utvikles én sosial dialog som skal omfatte hele offentlig sektor.

5.1 EPSC ønsker å utvikle sosiale dialoger for offentlig sektor

For å møte en rekke utfordringer offentlig sektor står overfor, har Den europeiske komiteen for offentlige tjenester, EPSC¹ (en av DEFS 16 bransjekomiteer), utarbeidet en strategi, hvor etablering av en sosial dialog innen de ulike offentlige tjenestene er en av hjørnesteinene. EPSC frykter omfattende tap av arbeidsplasser innen offentlig sektor som direkte følge av Den økonomiske og monetære unions (ØMUs) kriterier om lav inflasjon og begrenset budsjettunderskudd. For det andre peker EPSC på at økende integrasjon vil stille større krav til modernisering av offentlige tjenester samt koordinering mellom ulike tjenester. EPSC frykter at reformene vil føre til at de ansatte vil oppleve økende usikkerhet både når det gjelder arbeidsoppgavens innhold og deres ansettelses- og arbeidsvilkår. Til slutt frykter EPSC at endringene som økende europeisk

¹ European Public Services Committee.

integrasjon fører med seg, koblet med det demokratiske og sosiale underskuddet i Fellesskapet, vil fostre økende usikkerhet blant arbeidstakerne og borgerne. Denne usikkerheten kan igjen gi næring til fremmedfrykt, rasisme og høyreekstremisme (EPSC 1992).

Ved å opprette en dialog med arbeidsgiversiden på europeisk nivå, mener EPSC at usikkerheten som nå brer seg på dette nivået, kan bekjempes, og de ønsker å spille en avgjørende rolle i denne prosessen. EPSC ønsker å opprette dialoger med arbeidsgivermotparten i ulike deler av offentlig sektor² og tar sikte på å representere arbeidstakere i disse. EPSC har i flere år forsøkt å opprette kontakt med ulike arbeidsgivere i offentlig sektor, blant annet CEEP, EURELECTRIC, Rådet for europeiske kommuner og regioner (CEMR) og ministrene som har ansvaret for offentlig administrasjon i medlemslandene. Ifølge EPSC (1992) har responsen vært laber, bortsett fra innen elektrisitetssektoren, hvor EURELECTRIC, CEEP og arbeidstakerorganisasjonene er villige til å inngå samtaler med EPSC.

5.2 En egen sosial dialog for offentlig administrasjon?

Når det gjelder etablering av en sosial dialog for offentlig administrasjon på europeisk nivå, melder det seg en rekke problemer. For det første er den offentlige administrasjon eller forvaltning ikke et entydig begrep. Skal en sosial dialog for den offentlige forvaltningen innbefatte lokalforvaltningen, så vel som sentralforvaltningen, og hvor skal grensen trekkes med hensyn til ytre etat og ulike tjenestetrener?

I tillegg eksisterer det ikke en motpart til EPSC på europeisk nivå, en sammenslutning eller organisasjon som representerer arbeidsgiverne i offentlig forvaltning. Det nærmeste man kommer et arbeidsgiverforum for de nasjonale administrasjonene, er de uformelle generaldirektørmøtene som avholdes to ganger i året. Spørsmålet om det uformelle generaldirektørforumet kan videreutvikles

² I denne sammenheng innbefatter offentlig sektor forvaltningen, men ikke postsektoren.

til å bli en europeisk arbeidsgiversammenslutning for offentlig forvaltning, er imidlertid et politisk betent spørsmål.

I februar 1990 anmodet ISKA³ daværende rådspresident Haughey om å opprette en sosial dialog for arbeidsmarkedets parter innen offentlig sektor (Schout 1991). Anmodningen fra ISKA er drøftet både på ministernivå og generaldirektørnivå i EF, første gang i Luxembourg i juli 1990 på den andre uformelle konferansen for EF-landenes ministre som har ansvaret for offentlig administrasjon. På den tredje uformelle ministerkonferansen i Maastricht i november 1991 førte imidlertid spørsmålet til spenninger og motsetninger, og ingen beslutninger ble fattet. Maastricht-konferansen ble ikke regnet for å være en suksess, og det er ikke blitt arrangert ny konferanse siden.

ISKAs anmodning har også vært diskutert på de uformelle generaldirektørmøtene: først i Paris i november 1990 og siden i London i desember 1992. På møtet i London ble den økende betydningen av EFs lovgivningsprosess for arbeidsgivere i offentlig sektor tatt opp, sammen med spørsmålet om hvordan disse kan spille en mer aktiv rolle i EFs beslutningsprosess. Spørsmålet om man kunne oppnå bedre resultater ved et tettere samarbeid, ble også reist (EIPA-notat datert 18.5.93).

The European Institute of Public Administration (EIPA) ble bedt om å forberede et notat om behovet for en sosial dialog i offentlig sektor til det uformelle generaldirektørmøtet i København i juni 1993. I hovedsak viser dette notatet til at realiseringen av det indre markedet og implementeringsproblemene øker samordningsbehovene mellom de nasjonale administrasjonene. I EF har man først og fremst vært opptatt av forbindelseslinjene mellom Kommisjonen og medlemsstatene, men nå er det behov for å styrke den direkte kontakten mellom medlemslandene. Denne formen for *partnerskap* vil representere noe nytt på europeisk nivå, men kan bare realiseres dersom de nasjonale administrasjonene har en viss felles forståelsesramme – noe de ikke har i dag. Her er det ikke bare snakk om språkbarrierer, i tillegg kommer ulike rettssystemer, statsformer og administrative strukturer. Som et eksempel på tiltak hvor målsettingen har vært å bryte ned barrierene, vises det til Karolus-programmet for utveksling av tjenestemenn. Men mye arbeid gjenstår. EIPA

³ Internasjonale for stats- og kommuneansatte. ISKA er nå en del av EPSC.

mener at et forum som bringer sammen statsforvaltningen i de ulike medlemslandene, kan komme til å spille en viktig rolle i planleggingen og utviklingen av den videre europeiske integrasjonen.

Videre understreker EIPA at samarbeidet må bygges opp trinnvis. Først må det utvikles en felles forståelse for behovet for et tettere samarbeid. Dagsordenen bør bestå av sentrale og konkrete spørsmål som opptar deltakerne som arbeidsgivere. Lykkes det å samarbeide om disse spørsmålene, vil mulighetene for å utvide dette samarbeidet til også å gjelde mere ømtålelige spørsmål som for eksempel den sosiale dialogen, øke.

Ifølge EIPAs rapport er det et umiddelbart behov for å se nærmere på følgende arbeidsgiverspørsmål: Mobilitet av offentlige tjenestemenn innen EF og EØS, avgrensning og definering av hvilke stillinger utenlandske statsborgere kan utestenges fra, ansettelseskrav og anerkjennelse av vitnemål, rekrutteringsprosedyrer, stillings- og opprykkssystemer innen offentlig sektor, overføring av opparbeidede rettigheter og stønader.

Andre mindre akutte spørsmål er for eksempel: Opplæring, utvekslingsprogram for tjenestemenn, likebehandling av menn og kvinner i offentlig sektor, konsekvenser for de ansatte ved omorganisering som følge av det indre markedet (for eksempel i forbindelse med tollunionen og fjerning av grensekontrollen), komparativ statistikk vedrørende arbeidsstyrken i offentlig sektor, konsekvenser for de ansatte ved omorganisering og reformtiltak innen offentlig sektor, bruk av mer fleksibel arbeidskraft, konsekvensene for statsfinansene og lønnsforhandlingene innen offentlig sektor som følge av ØMU.

EIPA viser også til at flertallet av offentlige tjenestemenn arbeider enten for den fylkeskommunale eller kommunale administrasjonen. EIPA gjør forumet oppmerksom på at det derfor bør vurdere sitt forhold til andre forvaltningsnivåer, blant annet det kommunale. Dersom deltakelse i forumet begrenses til sentralforvaltningen, bør det utarbeides prosedyrer for en dialog med ytre etat og kommuneforvaltningen, i subsidiaritetsprinsippets ånd. Utvidelsen av kretsen til også å innbefatte lokalforvaltningen, blir desto mer viktig dersom målsettingen er å danne en Europeisk Forening (Union) for Arbeidsgivere i Offentlig Sektor med en formell status vis-à-vis Kommissjonen.

På dagsordenen på møtet i København 21.–22.6.93 sto spørsmålet om det var mulig å danne et forum som kan representere arbeidsgivere for offentlig administrasjon på fellesskapsnivå. Møtet besluttet at tiden ikke var inne for å gjøre noe med dette spørsmålet. Både Storbritannia og Tyskland motsatte seg diskusjonen med det argument at statsadministrasjonen ligger utenfor Fellesskapets kompetanseområde, under henvisning til Romatraktatens artikkel 48 pkt 4 (som sier at offentlige tjenester er unntatt bestemmelsene om fri bevegelse av arbeidskraft). Gruppen foretrekker å fortsette å være en uformell gruppe bestående av embetsmenn som opptrer individuelt. Diskusjonstemaene skal fokusere på menneskelige ressurser (*human resources*) og ledelse, for å få en bedre forståelse av hva som foregår i Kommisjonen og mellom denne og de nasjonale administrasjonene.

Fra enkelte hold ble det fremmet ønske om å bli informert av Kommisjonen og anerkjent som et rådgivende forum. En av deltakerne ytret også ønske om uformelle diskusjoner og møter med europeisk fagbevegelse når det er behov for det. Hvorvidt dette vil bli fulgt opp, er uklart. Det henvises til at det er vanskelig å finne fellesnevner, fordi de offentlige administrasjoner i de ulike land er så forskjellige. I enkelte land ser man ikke engang på den statlige arbeidsgiveren for administrasjonen som en arbeidsmarkeds-part.

For tiden vil de uformelle generaldirektørmøtene fortsatt være et forum hvor arbeidsgiverne kan møtes og utveksle erfaringer. Dette forumet vil verken opptre som motpart eller innlede en dialog med arbeidstakersiden i nærmeste framtid. På det nåværende tidspunktet vil heller ikke gruppen invitere regionene og kommunale administrasjoner til et samarbeid.

5.3 Er Romatraktaten en barriere?

Selv om Romatraktatens artikkel 118b uttrykkelig slår fast at Kommisjonen skal søke å utvikle dialogen mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden på europeisk nivå, og selv om det fra flere hold understrekes et behov for å samordne arbeidsgiverinteressene innen

offentlig sektor på europeisk nivå, har en rekke medlemsstater påpekt at den offentlige administrasjon ligger utenfor kompetanseområdet til Romatraktaten, med henvisning til artikkel 48 pkt 4.

Hvordan skal Romatraktatens artikkel 48 pkt 4 tolkes? Gjelder unntaket for offentlige tjenester kun med hensyn til bestemmelsene om fri bevegelse av arbeidskraft, eller faller offentlige tjenester helt og holdent utenfor Fellesskapets kompetanseområde?

Fellesskapet har allerede tatt et første skritt inn på nasjonalstatens domene når det gjelder den offentlige administrasjonen. Ved at offentlige tjenester er unntatt fra traktatens bestemmelser om fri bevegelse av arbeidskraft (jf Romatraktatens artikkel 48 pkt 4), har man vært nødt til å ta stilling til hva offentlige tjenester utgjør. Første gangen Kommisjonen søkte å avgrense hva som skulle menes med offentlige tjenester, ble det fremmet et direktivforslag, men det ble tilbakevist av medlemsstatene med klar beskjed om at de ikke ønsket innblanding i hva de regner som en av grunnpilarene i den nasjonale selvråderetten. I en årrekke ble derfor spørsmålet overlatt til domstolen. I 1988 kom imidlertid Kommisjonen med en veiledning om hvordan Romatraktatens artikkel 48 pkt 4 skal tolkes. Veiledningen inndeler offentlige tjenester i suverene og ikke-suverene områder, hvor sentraladministrasjonen inngår i de suverene tjenestene (se for øvrig Olsen 1992:113–115). Fortiden foregår det imidlertid en diskusjon om hele sentraladministrasjonen skal omfattes av unntaket i artikkel 48 pkt 4, eller kun deler av den.

Med bakgrunn i ovennevnte er det vanskelig å ta stilling til om offentlig administrasjon ligger innenfor eller utenfor Fellesskapets kompetanseområde. Det vi kan merke oss er at Domstolen og Kommisjonen allerede har beveget seg inn på nasjonalstatens domene ved de avgrensningene som er blitt foretatt, og at det pågår en diskusjon om hvorvidt det er nødvendig å komme med ytterligere avgrensninger i forhold til sentraladministrasjonen.

Representanter for DG IX (Personale og Administrasjon) understreker at inntil man endrer traktaten, kan det ikke opprettes en EF-institusjon for offentlige arbeidsgivere. DG IX søker nå løsninger som ikke vil være i strid med Romatraktaten, og som samtidig kan imøtekomme behovene og ønskene som er til stede.

5.4 Politiske barrierer

Det er grunn til å spørre om Romatraktaten er den reelle barrieren for å opprette en arbeidsgiversammenslutning for offentlige arbeidsgivere. At begrensninger ved Romatraktaten blir brukt som et viktig argument, tyder på at medlemslandene ikke er politisk beredt til å delta formelt i et arbeidsgiverforum for offentlig administrasjon på europeisk nivå. Den manglende politiske viljen kan ha ulike årsaker. Enkelte land, som for eksempel Storbritannia, ønsker ikke å opprette en sosial dialog på europeisk nivå, når de nettopp har avviklet den på hjemmebane. For de fleste landene vil imidlertid mer fundamentale statsrettslige problemstillinger veie tungt i spørsmålet om etablering av et arbeidsgiverforum på europeisk nivå.

I utgangspunktet er det spørsmål om nasjonal suverenitet versus overnasjonalitet. Medlemsstatene ønsker ikke innblanding i sin offentlige administrasjon, men økende integrasjon på andre felter kan føre til at medlemsstatene ser seg nødt til å revurdere denne holdningen. EIPA-notatet peker blant annet på behovet for *partnerskap* mellom de nasjonale administrasjoner. Videre vil forhandlingsveien i Den sosiale protokollen stille arbeidsgiverne for offentlig administrasjon overfor nye utfordringer. Bruk av forhandlingsoppsjonen kan føre til at medlemslandenes øvrige innflytelseskanaler (Ministerrådet, Europaparlamentet og ØKOSOK) vil komme til å spille en mindre betydningsfull rolle. Skjer dette, kan det bli ønskelig med en aktør – en agent – som handler på vegne av arbeidsgiverne i offentlig administrasjon.

Integrasjonsprosessen skaper således politiske og institusjonelle spenninger mellom det nasjonale nivået og fellesskapsnivået, og den vil tvinge fram en debatt om staten som arbeidsgiver bør være arbeidsmarkedspart på den europeiske arenaen. I denne debatten vil man komme til kort, hvis man i sin søken etter å forstå problemkomplekset rundt institusjonsbygging og tverrnasjonale allianseinnngåelser for statlige arbeidsgivere, bare presenterer tradisjonelle teorier om arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisering.⁴ Man må i tillegg supplere med teorier knyttet til statens rolle i nasjonalstaten, demokratisk kontroll og avståelse av nasjonal suverenitet.

⁴ For eksempel Mancur Olsons teori om kollektiv handling, Offe og Wiesenthals klasseteori og Streecks organisasjonsteori.

En rekke spørsmål bør avklares før en reell debatt kan komme i gang. Hva skal et europeisk arbeidsgiverforum for offentlig administrasjon brukes til? Hvor forpliktende skal samarbeidet være, og vil det innebære noen form for overdragelse av kompetanse fra nasjonalt nivå til fellesskapsnivå? Sistnevnte vil være av stor betydning. Det kan tenkes at medlemsstatene frykter at et forpliktende samarbeid på dette området vil skape ny presedens, i retning av at også andre områder som i dag regnes for å være suverene, blir gjenstand for Fellesskapets kompetanse. Det kan også tenkes at enkelte medlemsland legger stor vekt på at forumet ikke konstitueres som en arbeidsgiverpart på europeisk nivå. I så fall vil en av hensiktene med forumet falle bort.

Sentrale aktører er av den oppfatning at det er lite sannsynlig at det i dette århundret vil etableres en sosial dialog hvor representanter fra den nasjonale administrasjon deltar. Spørsmålet er for politisk betent i land som Storbritannia, Frankrike og Spania.

5.5 Prosessen stanser.....?

Hva vil det innebære at det ikke etableres en sosial dialog for offentlig administrasjon på europeisk nivå? Rent konkret kan de nasjonale organisasjonene som ønsker å delta i den sosiale dialogen, knytte seg opp til europeiske organisasjoner som allerede er anerkjente som sosiale parter. For arbeidstakerorganisasjonene som er tilknyttet DEFS eller CEC, vil det bli desto viktigere å søke å påvirke prosessen direkte gjennom disse organisasjonene. Som paraplyorganisasjon vil DEFS klart veie tyngst. De arbeidstakerorganisasjonene som ikke er tilknyttet en organisasjon som er anerkjent som sosial part, vil ikke få delta i beslutningsprosessens forhandlingsoppsjon.

Enkelte offentlige arbeidsgivere kan la seg representere via CEEP eller en av de øvrige bransjesammenslutningene, som for eksempel EUROGAS, EUREAU eller EUROELECTRIC (disse tre er for øvrig ikke ansett som sosiale parter av Kommisjonen, jf vedlegg III). Svakheten ved disse organisasjonene er at de først og fremst representerer interessene til offentlige forretningsvirksomheter og ikke til offentlig administrasjon (se for øvrig 7.2.1 for CEEP).

Men kan man påvirke utformingen av Fellesskapets framtidige arbeidslivspolitik, uten å knytte seg til en organisasjon som er anerkjent som en sosial part? Til en viss grad *ja*. Som vi har sett i kapittel 3 ønsker Kommisjonen å konsultere bredt i de innledende fasene. Selv om organisasjonene Kommisjonen ønsker å konsultere i disse fasene stort sett er *europiske*, kan det tenkes at Kommisjonen vil være villig til å høre andre parter som av ulike grunner ikke er tilknyttet en europeisk organisasjon. Selv om man tar direkte kontakt med Kommisjonen og blir hørt, er det likevel lite trolig at organisasjonen vil bli tillagt særlig vekt dersom den representerer en liten andel av Fellesskapets arbeidsgivere eller -takere. Kommer organisasjonen fra et land utenfor Fellesskapet, vil organisasjonen trolig tillegges enda mindre vekt.

Arbeidsmarkedspartene kan også søke å fremme sine interesser via den diplomatiske kanalen (Ministerrådet med COREPER), eller via de nasjonale representantene i ulike utvalg og komiteer (ØKOSOK, partssammensatte og rådgivende komiteer). Dersom denne strategien benyttes, vil organisasjonene risikere å bli utestengt fra deler av beslutningsprosessen. Som vi så i kapittel 3, har Ministerrådet, ØKOSOK og Europaparlamentet begrensede muligheter til å påvirke beslutningsprosessen. Disse institusjonene vil formelt kobles inn i den grad de sosiale partene ikke ønsker å benytte forhandlingsopsjonen i Den sosiale protokollen. Videre vil Ministerrådet kobles inn dersom partene ønsker at en avtale skal implementeres ved hjelp av en rådsbeslutning, men rådet vil i realiteten ikke ha mulighet til å endre innholdet i avtalen.

Satser man på å øve innflytelse gjennom ØKOSOK eller de partsammensatte og rådgivende komiteene, vil det være stor konkurranse om å bli hørt. EPSC har imidlertid foreslått at det opprettes en rekke partssammensatte bransjekomiteer for offentlig sektor (EPSC 1992). Tar man utgangspunkt i dagens ordning, vil en slik utvikling innebære at de ulike medlemslandene oppnevner representantene, og at representantene deltar i en rådgivende kapasitet. På denne måten trenger ikke eventuelle arbeidsgiverrepresentanter framstå som motpart, men kun som en nasjonal representant. FAFO kjenner ikke til om det er konkrete planer om å etablere flere partsammensatte bransjekomiteer.

Sett under ett vil staten som arbeidsgiver få mindre innflytelse på den europeiske arena, dersom det ikke opprettes egne sosiale

dialoger for offentlig sektor eller for den offentlige administrasjon, uavhengig om Norge er medlem av EU. Store deler av offentlig sektor vil ikke være representert i den sosiale dialogen og vil ikke få tilgang til forhandlingsopsjonen i Den sosiale protokollen.

Når det gjelder utviklingen av arbeidslivspolitikken på fellesskapsplan, kan det tenkes at vi får ulike utviklingsbaner for privat og offentlig sektor på sikt. På kort sikt mener sentrale aktører at lovveien fortsatt vil være den viktigste reguleringsveien, også for privat sektor, men på lang sikt kan forhandlingsveien komme til å spille en viktigere rolle for privat sektor. Hvorvidt de forhandlingsbaserte løsningene man kommer fram til innen privat sektor vil få betydning for offentlig sektor, vil igjen avhenge av om medlemsstatene ønsker å overføre løsningene til offentlig sektor via lovveien, eller om mer likartede løsninger mellom privat og offentlig sektor vil tvinges fram gjennom markedet.

I kapittel 7 kommer vi tilbake til de ulike handlingsalternativene som er åpne for staten som arbeidsgiver, dersom det er ønskelig at staten skal forholde seg mer aktivt til Fellesskapet som arbeidsmarkedspart. Siden forhandlingsveien ikke synes å være aktuell for store deler av offentlig sektor i nærmeste framtid, skal vi i neste kapittel se på hvilken konsekvenser regulering via lovveien kan få for det nasjonale lov- og avtaleverket.

6 Implementering av EUs bestemmelser i nasjonalstaten – nye nordiske utfordringer

Det er stor variasjonsbredde i Europa når det gjelder organisasjonsgrad i arbeidslivet, tariffavtalers stilling og dekningsgrad og forhandlingsnivå. Videre er det ulike syn på hvorvidt lov- eller avtaleveien er den mest hensiktsmessige måten å regulere ulike forhold i arbeidsmarkedet på. Dette brokete bildet er en utfordring for EU når det skal utarbeides og gjennomføres en felles politikk som berører arbeidsmarkedets parter. Utfordringen knytter seg ikke bare til det å enes om reguleringenes innhold, i tillegg ligger det en stor utfordring i å finne fram til hensiktsmessige metoder til å implementere og håndheve reguleringene slik at intensjonene i størst mulig grad oppfylles.

I dette kapitlet skal vi drøfte to atskilte, men innbyrdes sammenhengende spørsmål. For det første skal vi se på hvordan valg av reguleringsform på europeisk nivå får betydning for nasjonale valgmuligheter med hensyn til implementering, og for det andre skal vi se nærmere på spørsmålet om en tilnærming til EU vil kunne føre til systemendringer i det norske forhandlings- og avtalesystemet. Både arbeidstaker- og arbeidsgiverpartene i Norden er opptatt av dette siste spørsmålet. Partene er bekymret for at forhandlings- og avtalesystemet kan komme under press ved at medlemsstaten er ansvarlig for at intensjonene i EUs bestemmelser iverksettes i nasjonalstaten. Enkelte frykter at tariffavtalenes selvstendige stilling kan bli begrenset ved å bli supplert av lovbestemte minimumsregler. Enkelte nordiske arbeidstakerorganisasjoner er også opptatt av om en styrking av den individuelle lønnstakers rettsstilling – som følge av EUs prinsipp om direkte virkning – vil få konsekvenser for arbeidstakeres villighet til å fagorganisere seg.

6.1 Medlemsstaten er ansvarlig

I diskusjoner om implementering av EU-bestemmelser i nasjonalstaten er det viktig å ha klart for seg at ulike typer reguleringer forplikter nasjonalstaten på ulike måter og gir ulike rettigheter til borgerne.

Forordninger (*regulations*) er umiddelbart bindende for myndighetene og har direkte virkning overfor borgerne i de enkelte medlemsland. De nasjonale myndigheter kan ikke forandre på en forordning, og den trer i kraft umiddelbart etter at den er bekjentgjort.

Direktiv (*directives*) er også bindende for medlemsstatene og pålegger de nasjonale myndighetene å bringe de nasjonale bestemmelsene i overensstemmelse med intensjonene i direktivet. Det er blitt mer vanlig at medlemsstatene gis større valgfrihet i hvordan direktivene kan iverksettes, for eksempel ved avtale mellom partene i arbeidslivet. Direktivene har gjerne en implementeringsfase på to til tre år. Ikke alle direktiv, eller alle elementer i et direktiv, vil ha direkte virkning.

Selv om direktivene til tider kan gi medlemsstaten et visst valg med hensyn til hvordan man kan iverksette bestemmelsen i medlemsstaten (jf valget mellom lovveien, forvaltningsvedtak og/eller avtaleveien), er det alltid medlemsstaten som står som garantist for at *intensjonene* i direktivet oppfylles. Det vil si at ved bruk av avtaleveien, må medlemsstaten påse at avtalen enten dekker, til enhver tid, alle de personer og omstendigheter som er bestemt i direktivet, eller suppleres ved minimumslovgivning der avtale ikke er heldekkende.

Dersom et direktiv implementeres ved å henvise til en eller flere kollektive avtaler, kan det i prinsippet oppstå situasjoner hvor intensjonen(e) i direktivet ikke oppfylles. Det kan skje når enkelte arbeidstakere eller arbeidsgivere ikke omfattes av en avtale, eller når den kollektive avtalen er sagt opp, for eksempel i forbindelse med reforhandlinger.

I Den sosiale protokollen gis arbeidsmarkedets parter mulighet til å inngå kollektive nasjonale avtaler om hvordan EUs direktiv skal implementeres (artikkel 2 pkt 4). Forutsetningen er at arbeidslivets parter ønsker en slik løsning. Men selv med denne muligheten fritas ikke de nasjonale myndighetene for det overordnede ansvaret.

Dette kan medføre at de kollektive avtalene må suppleres med utfyllende lovgivning som er i overensstemmelse med minimumskravene i EUs direktiv.

Beslutninger (*decisions*) vil være bindende for den eller de medlemsstater, bedrifter eller enkeltpersoner i medlemsstaten som de er rettet mot. Beslutninger har direkte virkning for de personer beslutningen er rettet mot.

6.1.1 Direkte virkning

Dersom et medlemsland ikke sørger for at et EU-direktiv blir implementert, kan Kommisjonen stevne medlemsstaten overfor EF-domstolen ifølge Romatraktatens artikkel 169. Som nevnt vil EUs bestemmelser i mange tilfeller få *direkte virkning* for medlemsstatens borgere, selv om medlemsstaten ikke har implementert bestemmelsen. Det vil si at den enkelte kan påberope seg rettighetene som følger av direktivet overfor den nasjonale domstol, med EF-domstolen som siste instans.

Ifølge Romatraktatens artikkel 189 er en forordning allmenngyldig og bindende og gjelder umiddelbart i hver medlemsstat. Likeledes er en beslutning bindende for de personer beslutningen er rettet mot. En beslutning har den samme rettsvirkning som et nasjonalt forvaltningsvedtak. Om direktiv skal tillegges direkte virkning, tar ikke Romatraktaten uttrykkelig stilling til. EF-domstolen har imidlertid tatt stilling til dette spørsmålet, og rettspraksis tilsier at et direktiv vil få direkte virkning dersom det ikke er knyttet noen forbehold til det og er tilstrekkelig presist.¹ Domstolen har for øvrig slått fast at en enkelt bestemmelse i et direktiv kan få direkte virkning, selv om ikke hele direktivet har det (Gulmann og Hagel-Sørensen 1988).

¹ Prinsippet om direkte virkning ble første gang slått fast i van Gend en Loos-saken (Sak 26/62 van Gend en Loos v Nederlandse Administratie Der Belastingen. Dom av 5.2.63. *Domssaml.* 1954–64 s 375). I denne saken oppstilte Domstolen følgende betingelser for at en bestemmelse skal få direkte virkning: «*En bestemmelse er umiddelbart anvendelig, når den pålegger medlemsstatene en plikt, som er klar, ubetinget og ikke knyttet til noen forbehold, og som ikke til sin iverksetting eller virkning krever noen ytterligere forholdsregler fra medlemsstatene eller fellelesskapsinstitusjonenes side. Videre må bestemmelser ikke overlate de nasjonale myndigheter noen valgmuligheter eller noe skjønn.*»

Formålet med prinsippet om direkte virkning er at en medlemsstat ikke skal kunne dra fordel av å la være å etterleve direktivets forpliktelser. I visse tilfeller kan medlemsstaten bli erstatningsansvarlig overfor den person som er skadelidende,² og gjennom Maastrichtavtalen kan medlemsstatene bøtelegges dersom implementering ikke skjer.

I EU-retten skiller man mellom vertikal og horisontal virkning. Vertikal virkning brukes om borgernes rettigheter overfor staten, mens horisontal virkning brukes om borgernes rettigheter overfor andre borgere. Det er kun den vertikale virkning som anerkjennes uten at det aktuelle direktivet er implementert nasjonalt.³ For arbeidsrettens område innebærer dette at en statsansatt kan påberope seg regelen om direkte virkning, men ikke privatansatte (Teague 1989).⁴

Prinsippet om direkte virkning vil i teorien styrke individets rettsstilling. Individets reelle muligheter til å ta i bruk sine *europaiske rettigheter* vil imidlertid avhenge blant annet av at individet kjenner til sine rettigheter og har ressurser til å nå fram i rettssystemet. Mangelen på kunnskaper og ressurser er et problem i EU i dag, og Kommisjonen legger nå vekt på å utbedre dette. Azzi (1988) viser til at antallet saker som fremmes for nasjonale domstoler under henvisning til EF-bestemmelser har økt. Imidlertid peker ECAS (1992) på at det ikke finnes en tilfredsstillende oversikt over omfanget av klager fra individer. Det som registreres ved de nasjonale domstolene er bare toppen av isfjellet, i tillegg rettes det klager til Europaparlamentets petisjonskontor, parlamentsmedlemmene og Kommisjonen direkte.

² Jf Francovich-saken (C-6/90 og C-9/90 av 19.12.91).

³ Borgere kan ikke pålegges *plikter* når staten ikke har implementert et direktiv ut fra et rettsikkerhetsperspektiv. Ikke-implementerte direktiver kan derfor ikke skape rett mellom private borgere, da en slik rett for den ene nødvendigvis betyr en plikt for den annen (Advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech 1993:69).

⁴ Teague viser til at direktivet om virksomhetsoverdragelse ikke har direkte virkning, fordi det kun er rettet mot privat sektor. Det siste kan neppe være riktig. Direktivet retter seg mot selvstendige rettssubjekter, uavhengig av eierforhold. Det vil si at ved privatisering av offentlige virksomheter som er selvstendige rettssubjekter, kan hele eller deler av virksomhetsdirektivet få direkte virkning. I hvilken utstrekning dette direktivet vil gjelde i forhold til forvaltningsbedrifter, er imidlertid mer uklart.

6.1.2 EØS-avtalen

Det er viktig å skille mellom EØS-avtalen og et fullt EU-medlemskap når det gjelder implementering av EUs bestemmelser i nasjonalstaten. Så lenge Norge ikke er medlem av EU, vil ikke EUs bestemmelser ha de samme direkte juridiske følger som for EUs medlemsland. Enhver EU-rettsakt må gjøres om til et EØS-vedtak i EØS-komiteen før rettsakten kan gjennomføres i norsk rett.

EØS-avtalens artikkel 7 fastsetter at bestemmelser i Avtalens vedlegg som motsvarer EU-forordninger, skal gjennomføres i nasjonal rett som de lyder. For Norges del vil dette til dels skje ved såkalt inkorporering gjennom lov- eller forskriftsvedtak, slik at forpliktelsene *ord for ord* blir en del av norsk rett. Ved gjennomføring av forpliktelser som svarer til EU-direktiv, fastslår bestemmelsen at myndighetene har valgfrihet ved nasjonal gjennomføring når det gjelder form og gjennomføringsmetode (St.prp. nr. 100 (1991–92):318).

EØS-avtalen omfatter ikke EUs prinsipp om direkte virkning. EFTA-landene samarbeider på et folkerettslig grunnlag, noe som innebærer at vedtak som er fattet av organer EFTA har opprettet, bare medfører rettigheter og forpliktelser for de enkelte land, ikke borgere og foretak i disse landene. I Norge blir borgere og foretak først bundet når disse folkerettslige forpliktelsene er gjennomført i vårt interne rettssystem gjennom vedtak av nasjonale myndigheter (St.prp. nr. 100 (1991–92):316). Vedtak truffet av EFTAs overvåkningsorgan og EFTA-domstolen vil ha direkte virkning for den eller dem vedtaket retter seg mot (Advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech 1993).

Dersom Norge ikke har implementert EØS-bestemmelser, kan ESA (EFTA Surveillance Authority) stevne Norge overfor EFTA-domstolen (jf EØS-avtalens §§ 108 og 109).

6.2 Nordiske arbeidsmarkedsparter er betenkte

De nordiske arbeidsmarkedspartene er skeptiske til lovregulering på de områdene som tradisjonelt har vært regulert i kollektive avtaler, og frykter at EUs krav til implementering kan svekke den nordiske forhandlings- og avtaletradisjonen. Både arbeidsgiver-siden⁵ og arbeidstakersiden ønsker å bevare dagens forhandlings- og avtaletradisjon og understreker betydningen av kollektive avtaler. Først og fremst vises det til at avtaler skaper ro og konsensus på arbeidsmarkedet, og at partene kjenner et større ansvar for regler de selv har vært med på å utforme. Videre vises det til at avtaler gir rom for at partene kan tilpasse innholdet i avtalen til de særskilte forholdene som eksisterer innen ulike sektorer og bransjer.

De danske arbeidsmarkedspartene, som har mest erfaring med Fellesskapet, har gått kraftig imot økende lovregulering på bekostning av kollektive avtaler. Dansk arbejdsgiverforening, som erkjenner at det danske avtalesystemet og EFs arbeidsmarkedspolitikk stort sett har eksistert problemløst ved siden av hverandre siden Danmarks inntreden i Fellesskapet i 1972,⁶ frykter at Det sosiale charter, med tilhørende handlingsprogram i 1989, og Maastricht-avtalen har skapt et nytt grunnlag for en annerledes og mer aktiv europeisk arbeidsmarkedspolitikk. Med den forventede europeiske utvikling frykter DA at avtalesystemet *kan* bli avskaffet i Danmark, ikke fordi Fellesskapet setter betingelser om at avtalesystemet må oppgis, men fordi arbeidsmarkedets parter ikke konsekvent verner om det. DA viser til at balansen mellom lovgivning og avtaler i Danmark er «fornuftig», og frykter at LOs manglende evne til å motstå fristelsen i å velge lovveien når EU-direktiv skal implementeres, vanskeliggjør at det danske avtalesystemet kan bestå (Dansk Arbejdsgiverforening 1994).

⁵ Arbeidsgiversidens synspunkter har kommet fram i intervjuer som er gjennomført i tilknytning til dette prosjektet, samt i ulike innspill til EFs grønnbok om den sosiale dimensjons framtid (jf innspillene fra NHO, Amtforeningen og Kommunenes Landsforening i Danmark, Svenska Arbetsgiverforeningen, og Finansministeriet i Danmark).

⁶ DA forklarer dette med at det har vært relativt få direktiv med et arbeidsmarkedspolitisk innhold. DA påpeker imidlertid at i de tilfeller Fellesskapet har regulert

Ifølge Strøby Jensen m.fl. (1993) ønsker ikke de danske aktørene en utvikling i retning av økende grad av lovregulering med basis i EU-retten. I ytterste konsekvens frykter de danske aktørene at en slik utvikling kan innebære en kompetanseoverføring fra det nasjonale arbeidsrettssystemet til EF-domstolen – en domstol der arbeidsmarkedets parter ikke er representert, og som bygger på individuelle og ikke kollektive rettigheter. Arbeidstakerorganisasjonene er også bekymret for at prinsippet om direkte virkning vil føre til at individets rettsstilling gjøres uavhengig av medlemskap i en arbeidstakerorganisasjon – og at dette vil gå på bekostning av kollektive tradisjoner og oppslutning om organisasjonene.

Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål om det er grunnlag for denne bekymringen. De nordiske kollektive avtalene regulerer langt flere områder enn det EUs direktiv gjør på det nåværende tidspunktet. Kun dersom EU aktivt tar i bruk sitt utvidede mandat og regulerer på en mye bredere basis, eller det inngås avtaler på europeisk nivå som partene ønsker å implementere via et direktiv eller rådsbeslutning og som vil berøre nasjonale avtaler, vil dette argumentet veie tyngre. Ut fra de direktivforslagene Kommisjonen har tenkt å fremme i den nærmeste framtid, har fagbevegelsen lite å frykte. Nye direktivforslag tar i hovedsak sikte på å regulere arbeidsmiljøet, områder som stort sett lovreguleres i samtlige av de nordiske landene. I denne sammenheng er det også riktig å legge til at for store deler av arbeidslivet er avtalevilkårene i praksis gjort gjeldende for uorganiserte (Bruun et al 1992). Innen *staten* gjøres hovedtariffavtalen gjeldende for alle ansatte gjennom stortingsvedtak (Debes 1989). I tillegg sørger ulovfestede normer for likebehandling mer generelt i offentlig sektor. Grunnlaget for å hevde at en lovhjemlet minimumssokkel i seg selv vil føre til et gratispassasjerproblem, er derfor svakt. Dølvik (1993b) viser blant annet til at allmenngjøring av kollektive avtaler ikke har hatt en negativ virkning på organisasjonsgraden i Finland og Island – to land som har lovregulert allmenngjøring av tariffavtaler.

Selv om EU-reguleringene som berører arbeidslivsspørsmål stort sett er minimumskrav, det vil si at EU-reguleringene ikke er til hinder for at det enkelte medlemsland stiller strengere krav, er deler av fagbevegelsen bekymret for at arbeidsgiversiden og myndighetene skal legge EUs minimumsbestemmelser til grunn ved fram-

tidig regulering av det nasjonale arbeidsmarkedet. Dersom EUs minimumssokkel skal utgjøre referansepunktet for nordisk lovgivning og forhandlinger, vil dette skape press i retning av en generell nivåsenking.

Kommisjonens direktivforslag om utstasjonering av arbeidstakere som ledd i utveksling av tjenesteytelser (*posted workers directive*) kan komme til å stille de nordiske forhandlingspartene overfor nye utfordringer. Direktivforslaget har vært svært omdiskutert, fordi det i sin nåværende utforming tilsidesetter nasjonale minstelønnslover og tariffavtaler ved bruk av utenlandsk arbeidskraft som er utstasjonert i mindre enn én måned. Videre har direktivforslaget skapt en del usikkerhet med hensyn til streike- og aksjonsretten overfor utenlandske selskap.

6.3 Direktivforslaget om utstasjonering av arbeidstakere⁷

Kommisjonen forventer at 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 dumping. Som nevnt i kapittel 1 er man blitt mer opptatt av dette spørsmålet, delvis fordi fri bevegelse av arbeidskraft nå også gjelder for Spania, Portugal og Hellas – noe som har ført til at forskjellene med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår innen EFs arbeidsmarked har økt betraktelig, og delvis fordi forretningsstrategiene blir mer internasjonale – noe som har økt frykten for at bedrifter vil utnytte regionale forskjeller (Teague 1989). Videre ble spørsmålet om sosial dumping aktualisert av *Rush-Portuguesa*-saken fra mars 1990.⁸

⁷ Også kjent under navnet direktivet om grenseoverskridende arbeid.

⁸ C-113/89. Et portugisisk entreprenørfirma som utførte arbeid i Frankrike tok med seg portugisisk arbeidskraft som ble lønnet etter portugisiske vilkår. Av dommen framgår det at franske myndigheter ikke kunne stille krav om arbeidstillatelse eller til rekrutteringsforholdene. I dommen vises det imidlertid til at EF-retten ikke utelukker at medlemslandene gjør sin lovgivning, eller kollektive avtaler inngått mellom arbeidsmarkedets parter, gjeldende overfor enhver arbeidstaker, uavhengig av arbeidets lengde eller arbeidsgivers hjemland.

I august 1991 fremmet Kommisjonen et direktivforslag om utstasjonering av arbeidstakere som ledd i utveksling av tjenesteytelser. Forslaget er ment å sikre utenlandsk arbeidskraft de samme arbeids- og lønnsvilkår som gjelder i vertslandet. Direktivet tar ikke mål av seg til å harmonisere arbeidsvilkårene og rettighetene, men søker å avklare hvilke regler og hvilket lovgrunnlag som skal gjelde ved grenseoverskridende arbeid.

Direktivforslaget omfatter alle sektorer og fastslår at vertslandet skal lovfeste at nasjonale lover og arbeidsvilkår skal gjelde ved grenseoverskridende arbeid når det gjelder arbeidstid, helge- og nattarbeid, feriegodtgjørelse, minimumslønninger, regler for arbeidsutleie, arbeidsmiljø og likestilling. Direktivet vil først og fremst berøre de sektorer hvor man setter ut arbeid til utenlandske selskap, for eksempel innen offshore og bygg- og anleggssektoren.

I hovedsak har fagbevegelsen, EF-parlamentet og en rekke medlemsland støttet Kommisjonens initiativ på dette området, men de har samtidig vært svært kritiske til enkelte deler av direktivforslaget. Det er først og fremst forslagets artikkel 3 pkt 2 som sier at vertslandets vilkår når det gjelder feriegodtgjørelse og minimumslønn først skal gjelde etter at den utstasjonerte har oppholdt seg i vertslandet i tre måneder (tremånedersregelen), det har vært mest kontrovers om.

Direktivet er fremmet under henvisning til Romatraktatens artikler 57 pkt 2 og 66. Dette innebærer at direktivet kan vedtas med kvalifisert flertall etter to gangers behandling i Parlamentet. I Parlamentets førstegangsbehandling av saken ble det foreslått å fjerne artikkel 3 pkt 2 helt. I tillegg foreslo det sosiale utvalget i EF-parlamentet et nytt punkt 3 d, hvor en åpnet opp for at man nasjonalt kunne ha strengere regler.

Beslutningsprosessen stoppet imidlertid opp ved førstegangsbehandling i plenum i EF-parlamentet, fordi Kommisjonen ikke kunne akseptere endringsforslagene til Parlamentet.⁹ Først da kommisjonær Flynn overtok ansvaret for de sosiale spørsmål, førte underhåndskontakten med Kommisjonen fram. Flynn kunne godta en rekke endringsforslag, men ikke forslaget om å fjerne artikkel 3 pkt 2 helt – under henvisning til at det ville legge en unødvendig

⁹ DEFS/EFBWW (*The European Federation of Building and Woodworkers*) arbeidet tett sammen med EF-parlamentet om endringsforslagene.

byrde og begrensning på utenlandsk tjenesteyting. Både Kommisjonen og Parlamentet var villige til å godta en løsning hvor tremånedersregelen ble endret til én måned, men Parlamentet ønsket samtidig at de landene som ønsket det, skulle ha mulighet til å kreve at vertslandets vilkår skulle gjøres gjeldende fra første dag, enten gjennom lov eller avtale. I det reviderte forslaget som Kommisjonen fremmet i juni 1993 er riktignok tremånedersregelen modifisert til en måned, men Kommisjonen fremmet ikke noe forslag som ville til late at man nasjonalt kunne ha strengere bestemmelser.¹⁰ Fagorganiserte frykter at arbeidsgivere, enten i form av oppdragsgivere i vertslandet eller oppdragstakere, vil utnytte denne regelen, og at dette igjen vil føre til ulike konkurransevilkår og press mot lønns- og arbeidsvilkårene i vertslandet.

I det reviderte forslaget er begrepet *erga omnes*¹¹, på oppfordring fra det danske formannskapet, tatt ut av forslagsteksten. Ifølge Kommisjonen er begrepet tatt ut fordi det ikke er kjent i alle medlemslandene. Videre vises det større anerkjennelse for tariffavtalens selvstendige stilling, og man har tatt ut tilleggskravet om at tariffavtalene måtte omfatte samtlige arbeidstakere innenfor et tariffområde. At et mindretall av bedrifter ikke har tariffavtale, skal derfor ikke hindre at tariffavtaler anses som allmenndekkende. Det vil si at tariffavtaler kan anses allment gyldige i den aktuelle regionen, yrket eller bransjen, selv om de ikke er hjemlet i lov, så lenge utenlandske bedrifter behandles på samme måte som innenlandske bedrifter i liknende situasjoner (artikkel 3 pkt 4).

Kommisjonen har også foreslått at medlemslandene utpeker et «forbindelseskontor» hvor medlemslandene kan samarbeide om bruken av dette direktivet, og hvor alle relevante opplysninger kan videreføres. Medlemsstatene blir forpliktet til å sørge for at offisielle opplysninger om tariffavtaler offentliggjøres av kompetent myndighet. Dersom en bedrift som ønsker å utføre et oppdrag i et annet land *ikke* får slike opplysninger er den heller *ikke bundet* av

¹⁰ (KOM) 225 endelig utgave – SYN 346 (EFT C 187 9.7.93). EF-parlamentet hadde fremmet over 30 endringsforslag, og Kommisjonen tok hensyn til en rekke av dem. Vertslandets vilkår når det gjelder feriegodtgjørelse og minimumslønn skal første gjelde etter at den utstasjonerte har oppholdt seg i vertslandet i en måned innenfor en referanseperiode på ett år, regnet fra første dag av utstasjoneringen.

¹¹ *Erga omnes* er et latinsk begrep som direkte oversatt betyr i forhold til alle.

de gjeldende kollektive avtaler (artikkel 4). Det siste vil være relevant for staten i de tilfeller staten har tenkt å ta i bruk utenlandsk arbeidskraft for å utføre tjenester av kortere eller lengre varighet.

Selv om det reviderte direktivforslaget anses som en klar forbedring i forhold til det opprinnelige forslaget sett fra et norsk perspektiv, er det fortsatt stor motstand til enkelte elementer i forslaget. DEFS har gitt uttrykk for at de ikke vil akseptere forslaget så lenge det ikke åpnes for en mulighet til nasjonalt å ha strengere regler med hensyn til feriegodtgjørelse og lønn enn det forslaget nå legger opp til. Dette synet deles av EF-parlamentet samt en rekke medlemsland. Forslaget, i sin nåværende form, vil trolig ikke få støtte av Belgia, Danmark, Tyskland, Nederland og Luxembourg.¹²

DEFS ønsker en nullgrense og viser blant annet til at det foreliggende direktivforslaget er i konflikt med ILO-konvensjon 94 fra 1949, som omhandler arbeidsrettslige klausuler i offentlige kontrakter.¹³ Konvensjonen krever at offentlige anbudskontrakter ikke skal inneholde klausuler om at lønn, arbeidstid og andre arbeidsvilkår skal være mindre fordelaktige enn det som er fastsatt i overenskomster, lov, voldgiftskjennelser eller lignende for andre arbeidstakere i samme bransje og i samme geografiske område (NFS 1993).

Det reviderte forslaget må først behandles i Ministerrådet før det skal annengangsbehandles i Europaparlamentet. Forslaget har vært til foreløpig drøfting i Ministerrådets sosiale utvalg. Som nevnt er det fortsatt misnøye med forslaget og det er lite trolig at det vil bli realitetsbehandlet i Rådet før Kommisjonen har endret det. Sentrale kilder tror at spørsmålet neppe vil bli løst før det tyske formannskapet høsten 1994. Med en eventuell implementeringsfrist på to år, innebærer dette at direktivet neppe vil få virkning før høsten 1996.

Direktivforslaget, slik det nå foreligger, inneholder en rekke andre punkter som kan skape uklare situasjoner. Hvor langt man ønsker å gå med å luke ut uklarhetene, og dermed de ulike tolkningsmulighetene, vil bli avgjørende for hvor fleksibelt direktivet kan

¹² Det kan i denne sammenheng nevnes at greske, portugisiske og spanske myndigheter gjerne skulle ha sett at grensen var forblitt tre måneder eller lengre.

¹³ Konvensjonen er ratifisert av Østerrike, Danmark, Finland, Frankrike, Hellas, Italia, Nederland og Spania – mens de resterende EU-land og de øvrige nordiske land ikke har ratifisert konvensjonen.

anvendes og eventuelt hvor effektivt det blir. Til syvende og sist kan det bli opp til Domstolen å ta stilling til eventuell ulik praktisering av direktivet, en tidkrevende prosess som kan gi de nasjonale aktørene et litt lenger «pusterom».

6.4 Streike- og aksjonsretten

Selv om den kollektive arbeidsretten, herunder forhandlings- og konfliktretten, anses som et nasjonalt anliggende i EU,¹⁴ har de danske arbeidsmarkedsparter vært opptatt av at Kommisjonens direktivforslag om utstasjonering av arbeidstakere på ingen måte må begrense streike- og aksjonsretten. Dersom direktivet vedtas, ønsker dansk fagbevegelse muligheten til å presse fram danske tariffavtaler fra *første dag*, ikke ved å allmenngjøre avtalene, men ved å gå til sympatiaksjoner og streik rettet mot enkeltbedrifter.

I 1992 inngikk Dansk Arbejdsgiverforening (DA) en avtale med dansk LO som sier at arbeidsgiverne ikke skal gripe inn dersom danske fagforeninger går til sympatiaksjoner og/eller streik mot utenlandske selskap som ikke retter seg etter danske forhold. DA og dansk LO er enige om at den danske konfliktretten skal gjelde uavhengig av hva teksten i direktivet blir, men det er reist tvil om denne praksisen ville godtas dersom ovennevnte direktivforslag vedtas (Dølvik 1993b).

De danske arbeidsmarkedsparter har henvendt seg til Kommisjonen om å få avklart dette spørsmålet,¹⁵ i tillegg til at spørsmålet var oppe i EF-parlamentet i april 1993.¹⁶ I et brev til den danske fagbevegelsen og arbeidsgivere har den ansvarlige i EF-kommisjonen, Padraig Flynn, forklart at direktivet ikke innskrenker partenes forhandlings-, avtale- og konfliktrett når det gjelder arbeid som varer mindre enn en måned, forutsatt at utenlandske arbeidsgivere ikke

¹⁴ I Den sosiale protokollen går det uttrykkelig fram av artikkel 2 pkt 6 at protokollen ikke gjelder for «lønnsforhold, organisasjonsrett, streikerett eller rett til lock-out». Dette prinsippet er også slått fast i Det sosiale charter fra 1989.

¹⁵ Brev fra DA til Kommisjonen (Kabinettet til Mr. Flynn) av 20.4.93.

¹⁶ Spørsmål fra Fr. Sandbæk og Hr. Bonde, med svar fra kommisjonær Flynn.

behandles dårligere enn innenlandske.¹⁷ Dette vil si at en faglig organisasjon kan iverksette konflikttiltak overfor et utenlandsk selskap for at tariffavtalen skal gjøres gjeldende fra første dag.

6.5 Allmenngjøring av tariffavtaler

Direktivforslaget om utstasjonering av arbeidstakere har også aktualisert spørsmålet om allmenngjøring av tariffavtaler. Som vi vil se i det følgende er det ulike syn på prinsippet om allmenngjøring av tariffavtaler i Norden. Selv om minstelønnsatser fastsettes gjennom tariffavtaler i Norge, Danmark, Sverige og Finland, er det ulike syn på om disse avtalene skal gjøres gjeldende for alle bedrifter i en bransje eller region, selv om bedriftene ikke er medlem av noen arbeidsgiverorganisasjon.

Debatten om allmenngjøring av tariffavtaler er ikke interessant bare fordi den får fram forskjellene i de nordiske landenes forhandlings- og avtaletradisjoner, og om de nordiske landene er i ferd med å gå ulike veier. I tillegg er spørsmålet interessant ut fra et organisatorisk perspektiv. Blanpain (1991) hevder at arbeidsgiveres handlinger, organisering og grad av sentralisering delvis kan tilskrives avtalesystemet.

Blanpain tar utgangspunkt i at kollektive avtaler har ulik juridisk status i de ulike EF-land,¹⁸ og at arbeidsgivere i de ulike land der-

¹⁷ Udatert brev til Dansk LO fra Kommissjonær Flynn, jf også brev fra Kommissjonen (David O'Sullivan) av 23.4.93 til DA. Fra sistnevnte kan vises til: «*The Commission has already made it clear in its reply to several Parliamentary Questions that the posting of workers proposal neither harmonises nor co-ordinates national rules relating to industrial action, in particular the right to strike. Accordingly, neither Member States' legislative powers, nor social partners' practice, regarding the right to strike are affected by the proposal. The period referred to in Article 3.2 of the present proposal would similarly have no effect on the right to recourse to industrial action.*»

¹⁸ I Tyskland har en kollektiv avtale den samme rettsvirkning som en privatrettslig kontrakt og binder arbeidsgiverne som er medlemmer av organisasjonen(e) som er part i avtalen, og tilsvarende for arbeidstakersiden. I Storbritannia er en kollektiv avtale mer å regne som en «gentleman's agreement», og blir først bindende dersom avtalen tas med i arbeidstakerens individuelle arbeidskontrakt, mens i Frankrike kan en kollektiv avtale mer eller mindre sammenlignes med en lov som definerer standarden som skal gjelde for alle bedriftene innen en bestemt bransje eller yrkesgruppe (*erga omnes*-prinsippet).

for vil forholde seg til avtaleverket på ulike måter. I de land hvor en kollektiv avtale kan allmenngjøres og gjøres bindende overfor andre aktører enn dem som er part i avtalen,¹⁹ vil det også få følger for det nasjonale forhandlings- og avtalesystemet. Blanpain illustrerer poenget sitt med å vise til et eksempel: I Storbritannia hvor man ikke praktiserer allmenngjøring av tariffavtaler, vil bilselskapet Ford forhandle med selskapets 32 500 arbeidstakere på egen hånd – uten nødvendigvis å være et aktivt medlem av arbeidsgiverforeningen Ford eventuelt tilhører. I Belgia, hvor allmenngjøring av tariffavtaler er vanlig, er bilselskapet Ford imidlertid et svært aktivt medlem av Fabrimetal, arbeidsgiverforeningen innen jern og metall. Forklaringen er åpenbar: I Belgia ønsker Ford å påvirke utfallet av tarifforhandlingene som Fabrimetal inngår, en avtale som ville berøre Ford uavhengig om Ford var medlem av denne organisasjonen eller ikke.

Allmenngjøring av tariffavtaler reiser en rekke grunnleggende spørsmål om organisering av arbeidslivet og representativitet, noe Blanpains eksempel viser. I denne rapporten har vi ikke anledning til å gå nærmere inn på disse spørsmålene, annet enn å vise til de pågående debattene i de nordiske land, samt hvilke løsninger man har valgt i forhold til en felles utfordring – nemlig økende internasjonalisering.

6.5.1 Danmark

Allmenngjøring av tariffavtaler regnes som helt uakseptabelt både av arbeidsgiversiden og fagbevegelsen i Danmark. Dette spørsmålet ble tillagt stor betydning i den danske debatten som ledet opp til den andre folkeavstemningen i forbindelse med Maastricht-avtalen. Siden danske myndigheter ikke stiller krav om eller kan garantere at alle nasjonale arbeidstakere og arbeidsgivere følger de kollektive avtalene som gjelder – selv om det skulle vise seg å være tilfelle at de gjør det, kan danske myndigheter heller ikke forlange at utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere skal følge de danske kollektive avtalene (Strøby Jensen m.fl. 1993).

¹⁹ For eksempel Belgia, Frankrike, Tyskland og Nederland.

Dette spørsmålet knytter også an til den generelle debatten i Danmark, om man kan implementere EU-direktiv via kollektive avtaler som har en høy dekningsgrad alene. Det er ulike syn på hva EU vil komme til å godta når det gjelder kollektive avtaler for å implementere EFs bestemmelser. De danske arbeidsmarkedsparter har tatt opp denne problemstillingen med Kommisjonen, og spørsmålet er også blitt reist i EF-parlamentet. Svarene fra kommisjonær Flynn gir ikke klare holdepunkter. Flynn skuer framover og viser til at de nye prosedyrene i henhold til Den sosiale protokollen kan gjøre lovregulering overflødig, og at det som i dag er praksis i Danmark kan bli praksis i andre land i framtiden. Flynn peker imidlertid på at dette ikke er ensbetydende med at rettsforskrifter, som for eksempel direktiv, aldri vil forekomme. Dersom direktiv vedtas, «så vil en måte å gjennomføre dem på være ved behørig anmeldte kollektive overenskomster på nasjonalt plan», under henvisning til Den sosiale protokollen artikkel 2 pkt 4. Videre viser Flynn til at «i tilfeller hvor virksomheter eller enkeltpersoner ikke overholder deres forpliktelser, løses problemene ved hjelp av de någjeldende prosedyrer på arbeidsmarkedet i Danmark. Kun som en siste utvei og som en sikkerhetsventil vil nasjonal lovgivning kunne komme på tale». Dette svaret tyder på at den danske regjering fortsatt vil være ansvarlig i siste instans, og at Kommisjonen ikke vil legge press på de danske myndighetene dersom det ikke skaper «praktiske problemer».

I Danmark har man forsøkt å finne løsninger som bevarer avtaletradisjonen, samtidig som man retter seg etter EFs implementeringskrav. I forbindelse med iverksettingen av direktivet om arbeidskontrakter²⁰ har man søkt å gi arbeidsmarkedets parter et reelt forhandlingsrom innenfor en lovregulert ramme. Loven gir rettigheter som ligger over minimumskravene i direktivet, men den åpner for at arbeidsmarkedets parter kan forhandle om andre løsninger, dog ikke løsninger som er dårligere enn minimumskravene som EF-direktivet definerer.

²⁰ Rdir (91) 533

6.5.2 Sverige

I Sverige har man valgt en løsning som ikke skiller seg merkbart fra den danske. I 1991 ble medbestämmandelagen (MBL) endret, for i større grad å tillate boikott og kamptiltak rettet mot utenlandske selskap som ikke overholder nasjonale tariffavtaler. Det ble blant annet innført et tillegg til fredspliktreghen i lovens § 42, som innebærer at fredsplikten begrenses til å gjelde arbeidsforhold som MBL er direkte anvendelig på. Dette innebærer at det ikke gjelder fredsplikt etter svensk rett når et arbeidsforhold omfattes av tariffavtale i utlandet «Lex Britannia».

Formålet med endringene er å gi fagforeningene mulighet til å gå til kamptiltak for å tvinge igjennom tariffavtale med vilkår som tilsvaret det som er vanlig i Sverige. I tillegg er det tatt inn en ny bestemmelse, § 25a, hvor det presiseres at en tariffavtale som er forhandlet fram ved hjelp av lovlige midler, ikke vil være ugyldig, selv om dette skulle følge av det lands lov som etter vanlige lovvalgsregler skal anvendes på avtalen.

Den borgerlige regjeringen, som tidligere truet med å rive opp «Lex Britannia», har tilsatt en utreder. Det er ikke utenkelig at denne utredningen kommer fram til at loven må skjerpes for at Sverige skal kunne leve opp til EU-direktivets krav om å garantere gjestende arbeidere svenske vilkår om de skal arbeide mer enn én måned i Sverige (NSF 1993).

6.5.3 Finland

I Finland har man valgt å sikre arbeidstakerne lønns- og arbeidsvilkår ved at visse tariffavtaler etter loven har allment bindende virkning. Dette innebærer at vilkårene i en tariffavtale med 50 prosent dekningsgrad i en bransje skal anvendes som minimumsvilkår av alle arbeidsgivere i vedkommende bransje, uavhengig av om de er tariffbundne eller ikke. For at tariffavtale skal anses allmenngyldig, kreves det ifølge Høyesterett i Finland at minst halvparten av bransjens arbeidstakere omfattes av avtalen.

Den finske avtalelov ble i 1988 komplementert med et kapittel 5a om arbeidsavtaler av internasjonal karakter. Lovgivningen kan anvendes i det land hvor arbeidet hovedsakelig utføres, arbeidstakernes hjemland eller det land hvor arbeidsgiverens virksomhet

er plassert. Derimot tilsidesettes bedre vilkår for lønnsinntakere ikke av arbeidsavtaleloven. På den andre siden inneholder loven en bestemmelse om arbeidsstedets tvingende rett (§ 51 b). Det finnes ingen rettspraksis om denne paragrafens tolkning. Et vesentlig tolknings spørsmål blir i hvilket omfang § 17 (som krever kollektivavtalens allmenngyldighet) kan anses for å være en tvingende rettsnorm. Finsk fagbevegelse har uttrykt ønske om at dette klargjøres (NSF 1993).

6.5.4 Norge

I Norge har man valgt en løsning som ligger tettere opp til den finske løsningen enn til den svenske og danske. Som direkte følge av EØS-avtalen, fremmet Kommunal- og arbeidsdepartementet forslag om lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. Loven ble vedtatt i Odelstinget 18.5.93 og sanksjonert i statsråd 4.6.93. Loven trådte i kraft samtidig med EØS-avtalen.

Målsettingen har vært å sikre at utenlandske arbeidstakere som arbeider i Norge, får lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har. De større arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene²¹ kan kreve at hele eller deler av deres landsomfattende tariffavtale for bransjen blir gjort gjeldende for alle som arbeider innen bransjen, det vil si både norske organiserte og uorganiserte arbeidstakere og utenlandske arbeidstakere.

Ifølge loven skal det etableres en nemnd, Tariffnemnda, som får myndighet til å fastsette generelle lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere innen en bransje eller del av en bransje, eventuelt med geografiske avgrensninger. Tariffnemnda skal bestå av tre nøytrale medlemmer, ett medlem som representerer arbeidstakerinteresser og ett medlem som representerer arbeidsgiverinteresser. Nemnda kan også gi andre berørte organisasjoner anledning til å uttale seg.

²¹ Vilkåret er at krav om slik allmenngjøring er framsatt av en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon som er part i avtalen og har innstillingsrett etter arbeidstvistlovens § 11 nr 1. Bareslike organisasjoner kan kreve at nemnda realitetsbehandler et krav om allmenngjøring. Ifølge Arbeidstvistloven dreier dette seg om: Arbeidsgiverforening, som omfatter minst 100 arbeidsgivere, som til sammen beskjeftiger minst 10 000 arbeidere, samt fagforening, som teller minst 10 000 arbeidere.

I tillegg åpnes det for en utvidet adgang for de større organisasjonene til å iverksette boikott overfor en bedrift som ikke retter seg etter Tariffnemndas vedtak.

Dersom arbeidsmarkedspartene i Norge ønsker at norske tariffavtaler også skal gjelde for utenlandske arbeidere fra første dag, er det, med den nye loven av 4.6.93, en fordel at EUs direktivforslag om utstasjonering av arbeidstakere ikke blir vedtatt i sin nåværende form. Imidlertid løser ikke dette problemet for andre land, hvor arbeidsmarkedets parter ikke står like sterkt. Der vil faren for utnyttning av utenlandsk arbeidskraft i større grad være til stede, og kan svekke norske entreprenørers konkurransedyktighet i utlandet.

Dersom direktivforslaget vedtas i EU, må det i tillegg forhandles inn i EØS-avtalen før Norge blir bundet av det. I og med at det er ment å hindre konkurransevridning og sosial dumping, vil nok EU-landene ønske at også EFTA-landene adopterer direktivet.

6.6 Implementering av EU-reguleringer via avtaler ifølge Den sosiale protokollen

Et sentralt spørsmål er i hvilken grad staten som arbeidsgiver kan bli bundet av reguleringer eller avtaler som forhandles fram innen rammen av Den sosiale protokollen. Kan staten som arbeidsgiver bli bundet av avtaler som den selv ikke har vært med på å forhandle fram og som den selv ikke er part i?

Selv om EFTA-landene har erklært at de vil behandle EU-reguleringer vedtatt i henhold til Den sosiale protokollen på lik linje med vedtak etter Romatraktaten og Enhetsakten, er det viktig å understreke at Den sosiale protokollen ikke er en del av EØS-avtalen. Den sosiale protokollen er en del av Maastricht-avtalen og omfattes av de pågående medlemskapsforhandlingene med EU.

For EFTA-landene vil det derfor være en reell forskjell mellom EØS-avtalen og EU-medlemskap når det gjelder hjemmelsgrunnlaget for arbeidslivspolitikken. EØS-avtalen bygger på hjemmelsgrunnlaget til Fellesskapet slik det forelå ved sluttforhandlingene av EØS-avtalen, det vil si Romatraktaten og Enhetsakten. I Den europeiske union er det Romatraktaten, Enhetsakten og Maastricht-

avtalen med protokoller som utgjør hjemmelsgrunnlaget. Siden Maastricht-avtalen med protokoller utvider og presiser Unionens kompetanse innen arbeidsrettens område,²² kan det tenkes at framtidige vedtak truffet innen Unionen vil ligge utenfor kompetanseområdet til EØS-avtalen.

For de EFTA-landene som i dag omfattes av EØS-avtalen, og som eventuelt ikke blir medlemmer av EU, vil det sannsynligvis bli ønskelig å komme fram til en ordning hvor man kan finne praktiske løsninger, enten ved at man bygger inn de nye kompetanseområdene i EØS-avtalen, eller ved at man løser det fra sak til sak.

Når det gjelder implementering av avtaler, er det derfor viktig å skille mellom type avtale og rettsgrunnlaget (EØS-avtale, EU-medlemskap) (se figur 6.1).

Figur 6.1 Avtaler inngått innen rammen av Den sosiale protokollen

	EØS-avtalen	EU-medlemskap
Avtaler om implementering av direktiv (jf artikkel 2 pkt 4)	1	2
Avtaler forhandlet fram innen Den sosiale protokollens forhandlingsoppsjon (jf artikkel 4 pkt 2)	3	4

²² Den sosiale protokollen utvider eller presiserer Unionens kompetanse. Nye, eller mer presise, kompetanseområder er *arbeidsvilkår, informasjon og konsultasjon, integrasjon av utstøtte personer fra arbeidsmarkedet, beskyttelse av arbeidstakere når deres ansettelseskontrakt utløper, ansettelsesvilkår for tredjelands borgere som oppholder seg i EF på lovlig vis, og økonomiske bidrag til sysselsettings tiltak.*

I tillegg foretas det en positiv avgrensning i Den sosiale protokollen ved at den fastslår at Unionen ikke skal gripe inn når det gjelder lønnsforhold, organisasjonsrett, streikerett eller rett til lockout (kollektiv arbeidsrett).

6.6.1 Implementering av direktiv ved bruk av avtaler

I Den sosiale protokollen gis arbeidsmarkedets parter mulighet til å inngå kollektive nasjonale avtaler om hvordan EUs direktiv skal implementeres (artikkel 2 pkt 4). Forutsetningen er at arbeidslivets parter ønsker en slik løsning.

Så lenge Norge ikke omfattes av Maastricht-avtalen, men av EØS-avtalen i sin nåværende form (boks 1), vil Den sosiale protokollens artikkel 2 pkt 4 formelt ikke kunne anvendes. Det er imidlertid lite trolig at denne regelen vil bli praktisert annerledes innen EØS enn den vil innen EU. Formelt kan man løse problemet i EØS-komiteen når EUs direktiv vedtas ved å føye til, der det allerede ikke er uttrykkelig slått fast, at direktivet kan implementeres via kollektive avtaler i nasjonalstaten.

Det vil i første instans være opp til de nasjonale myndigheter som må beslutte om man skal implementere direktivet lovveien eller, etter anmodning fra partene, avtaleveien. Dersom de nasjonale myndigheter åpner for at forhandlingsveien kan benyttes, vil det avhenge av de nasjonale partenes villighet til å forhandle. Det vil også være opp til de nasjonale aktører å avgjøre hvor mange avtaler som skal inngås. Jens Pors, formannen i dansk HK/Industri, har tatt til orde for at i Danmark bør hovedorganisasjonene stå for implementeringen av EU-direktiv – og at dette nedfelles i en ny hovedavtale. Pors viser til at det vil være for ressurskrevende dersom hvert enkelt forbund skal gjennomføre sin egen implementering av direktivet og etterfølgende sin egen administrasjon av overholdelsen av EU-reglene (*Europa-Brevet* nr. 40/1994).

I Norge har man hittil ikke vært i den situasjon at man var nødt til å ta stilling til denne problemstillingen. Dersom statlig sektor omfattes av direktivet, vil det imidlertid være naturlig at staten som arbeidsgiver er en av forhandlingspartene dersom direktivet kan implementeres via avtaleveien.

6.6.2 Forhandlingsoppsjonen

Den sosiale protokollens artikkel 4 pkt 2 trekker opp to alternative prosedyrer for implementering av avtaler inngått innen rammen av forhandlingsoppsjonen:

- 1 Enten kan partene henstille til sine medlemmer å implementere avtalen nasjonalt ifølge den praksis og de prosedyrer som gjelder i de respektive medlemsstatene (den «frivillige» veien), eller
- 2 partene kan oversende avtalen til Kommissjonen med en oppfordring om at Kommissjonen videresender avtalen til Rådet for en beslutning. Dersom Rådet vedtar en rådsbeslutning, vil avtalen bli juridisk bindende for dem rådsbeslutningen er adressert til.

De førstnevnte avtalene kan ikke binde staten uten statens medvirkning nasjonalt. Dette gjelder uavhengig av norsk tilknytning til EU.

Når det gjelder alternativ 2 vil norsk tilknytning til EU få betydning. Ved et eventuelt EU-medlemskap (boks 4) kan man teoretisk tenke seg at staten som arbeidsgiver vil bli bundet av en avtale som den selv ikke har vært med å forhandle fram eller er part i. Dette kan skje ved at en rådsbeslutningen adresseres til medlemsstaten eller adresseres til staten som arbeidsgiver. Ved et eventuelt EU-medlemskap vil Norge imidlertid ha anledning til å påvirke beslutningen i Ministerrådet. Dersom beslutningen treffes med kvalifisert flertall, kan medlemsstatene risikere at avtalen vil gjøres gjeldende i medlemsstaten, selv om de har stemt imot. Et slikt scenario virker imidlertid lite sannsynlig.

Dersom Norge ikke er med i EU, men omfattes av EØS-avtalen i sin nåværende form (boks 3), vil heller ikke artikkel 4 pkt 2 i Den sosiale protokollen kunne anvendes. Imidlertid vil det trolig være politisk ønskelig at man finner praktiske løsninger på dette problemet. I dag må rådsbeslutninger hjemlet i Romatraktaten vedtas i EØS-komiteen før de kan gjøres gjeldende overfor norske parter eller den norske stat. Her har Norge formelt mulighet til å benytte seg av sin vetoret, dersom det skulle være ønskelig.

6.7 Farvel til den nordiske forhandlings- og avtalemodellen?

I internasjonal sammenheng omtales ofte de ulike nordiske forhandlings- og avtalesystemene under fellesbetegnelsen *Den nordiske forhandlings- og avtalemodellen*. Som mange forfattere allerede har

pekt på, er det riktignok en rekke trekk som er felles, men det eksisterer også innbyrdes forskjeller (Dølvik 1993b, Strøby Jensen m.fl. 1993). I dette kapitlet har vi nettopp sett på hvordan man har søkt å løse et, i utgangspunktet felles, problem på ulike måter. De ulike løsningene må forstås i lys av ulike strategiske hensyn og vurderinger av styrkeforhold som er foretatt i de ulike landene, samt at avtale- og lovveien har ulik tyngde i de ulike landene. I Norge har man allerede gått lovveien i langt større grad enn i Danmark og Sverige. Til tross for valg av ulike løsninger, påpeker Hagen (1991) og Dølvik (1993b) at begrepet *den nordiske modellen* er blitt viktigere som et normativt referansepunkt – som respons til økende internasjonalisering. Dette er et godt utgangspunkt, men gjennomslag på europeisk nivå fordrer at de nordiske arbeidsmarkedsparter også samordner sin aktivitet overfor de ulike europeiske aktørene.

To forhold vil være av avgjørende betydning for om de nordiske land kan beholde sine respektive forhandlings- og avtalesystemer:

- Fellesskapets rammer. Hvilke implementeringsredskap vil Fellesskapet tillate? Lov- eller avtaleveien, eller en kombinasjon?
- De nasjonale aktørenes handlinger. Hvordan vil de nasjonale myndigheter, folkevalgte og arbeidsmarkedets parter forholde seg til valgmulighetene?

6.7.1 Fellesskapets rammer

EU er fortsatt på leting etter gode løsninger når det gjelder iverksetting av bestemmelser i nasjonalstaten. Manglende implementering og håndhevelse av EUs bestemmelser i medlemsstatene er ikke et nytt fenomen, men er blitt ytterligere aktualisert ved realiseringen av det indre markedet. Ifølge Ehlermann (1988) vil ikke det indre markedet kunne fungere dersom regelverket ikke iverksettes og håndheves på en effektiv måte i alle tolv medlemsland. Dette synet deles i Sutherland-rapporten (*High Level Group on the Operation of Internal Market* 1992), hvor hovedpoenget er at det indre markedet bare kan fungere hvis den felles lovgivningen blir forstått og iverksatt på samme måte i hele fellesskapet, og at lovgivningen implementeres slik at den får samme effekt i alle medlemslandene.

Når det gjelder arbeidsrettens område er det et politisk ønske å overlate større ansvar til arbeidslivets parter. Kommisjonen har i så henseende vært interessert i å innhente informasjon om ulike forhandlings- og avtaletradisjoner, også fra EFTA-landene – jf Kommisjonens grønnbok-initiativ.²³ Reguleringspolitikken innen arbeidsrettens område i EU kan således sies å være i støpeskjeen. Ifølge Strøby Jensen m.fl. (1993) vil de nærmeste årene også bli avgjørende for hvorvidt et eventuelt europeisk forhandlings- og avtalesystem vil gå i retning av lovgivning, kollektive forhandlinger eller en blandingsmodell som reguleringsvei. For de nordiske partene blir det viktig at den framtidige europeiske rammen gir rom for de ulike nordiske avtaletradisjonene. Det vil derfor være en fordel at EU-systemet er åpent for mangfoldige løsninger. Skal det presses fram enhetlige løsninger, risikerer de nordiske avtaletradisjonene å komme tapende ut.

Gjennom medlemskapet i DEFS søker de store nordiske arbeidstakerorganisasjonene å gjøre den nordiske modellen kjent i Europa. I tillegg til dette og de nordiske innspillene til Kommisjonens grønnbok, har arbeidsgiversiden innen kommunal sektor i Finland, Sverige, Danmark og Norge gått sammen om å presentere den nordiske kommunale forhandlingsmodellen i Europa. Hvitboken, som bidragsyterne kaller den, skal oversettes til en rekke EU-språk og distribueres i EUs institusjoner og til sentrale aktører i EU.

Spørsmålet som melder seg er hvor troverdige de nordiske aktørene vil være på den europeiske arenaen – siden den nordiske fagbevegelsen på den ene siden har vært skeptisk til å overlate implementeringen og håndhevelsen av avtaler inngått på europeisk nivå til de nasjonale arbeidsmarkedsparter i de øvrige medlemsland, mens den samtidig ønsker at dette bør tillates i de nordiske land. Det ligger rasjonelle vurderinger bak standpunktet til den nordiske fagbevegelsen. Med dagens maktforhold mellom arbeidsmarkedets parter i en rekke av EUs medlemsstater, er fagbevegelsen i Norden skeptisk til at iverksettingen og håndhevelsen av EUs bestemmelser eller europeiske avtaler overlates til de nasjonale aktørene alene. I de nærmeste årene blir det derfor viktig å skape forståelse på euro-

²³ Flere nordiske organisasjoner, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, svarte på Kommisjonens invitasjon og presenterte sine respektive forhandlings- og avtalesystem.

peisk nivå for at de nordiske arbeidsmarkedsparterne ikke ønsker å tre «den nordiske modellen» ned over ørene på samtlige, men at man faktisk respekterer andre lands måte å organisere arbeidslivet på og samtidig ønsker muligheten til å beholde de systemene som er etablert i Norden. Prisen man imidlertid må betale for et mer fleksibelt implementeringssystem, er at det vil være mindre oversiktlig å overvåke og håndheve. Dette vil igjen fordre at de nasjonale myndighetene og partene i større grad må ta på seg et større ansvar og spille en mer aktiv rolle i overvåkingen og håndhevelsen.

Sverige har tatt opp spørsmålet om den svenske arbeidsmarkedsmodellen i medlemskapsforhandlingene med EU. Det er i første rekke svenske arbeidstakerorganisasjoner som har ønsket å få en avklaring om et eventuelt EU-medlemskap vil avgrense den svenske avtaletradisjonen. Høsten 1993 henvendte den svenske arbeidsministeren seg til kommisjonær Flynn med spørsmål om kommisjonen kunne redegjøre for Maastricht-avtalens konsekvenser for det svenske forhandlingssystemet.²⁴ I svarbrevet forsikrer Flynn at Maastricht-protokollen (Den sosiale protokollen) ikke på noen måte vil framtvinge endringer i dagens svenske praksis hva gjelder arbeidsmarkedsforhold.²⁵ Flynns brev ble «bekreftet» under forhandlingsmøtet mellom Sverige og EU den 21.12.93 og inngår som en del av forhandlingsresultatet.

6.7.2 De nasjonale aktørenes handlinger

Framtiden til de nordiske forhandlings- og avtalesystemene bestemmes ikke alene av Fellesskapets framtidige politikk. Som vi nettopp har sett, er det mye som tyder på at Fellesskapet i større grad

²⁴ Brev av 13.10.1993.

²⁵ «These points taken together provide you with full assurances that the Maastricht Protocol would in no way require a change of existing Swedish practice in labour market matters.» Punktene Flynn viser til er i korthet: (1) Protokollens artikkel 2 pkt 6 som eksplisitt unntar lønn, organisasjonsretten, streikeretten og retten til å igangsette lock-out fra Fellesskapets kompetanse, (2) Muligheten for at kollektive avtaler kan erstatte felleskapslovgivning, samt subsidiaritetsprinsippet nedfelt i Maastricht-avtalens artikkel 3b som vil være retningsgivende for Kommisjonen, og (3) Protokollens artikkel 2 pkt 4 som åpner for at dersom direktiv blir vedtatt i Fellesskapet, kan man i nasjonalstaten ta i bruk kollektive avtaler for å implementere det.

vil være åpent for ulike implementeringsmetoder, herunder avtaleveien, så lenge intensjonene i bestemmelsene oppfylles og etterleves. Til tross for dette er Dansk Arbejdsgiverforening bekymret for den danske avtalemodellen. Bekymringen begrunnes i at dansk LO i større grad velger lovveien framfor avtaleveien ved implementering av EU-direktiv. Hvorvidt DA har rett i at det er dansk LO som skal ha hovedansvaret for at lovveien er brukt i Danmark, framfor avtaleveien, tar ikke vi stilling til. Poenget er at dess flere valgmuligheter Fellesskapet gir, dess større mulighet har de nasjonale aktørene til å påvirke i hvilken retning de nasjonale forhandlings- og avtalesystemene skal utvikles.

Avgjørende spørsmål blir om regjeringen og Stortinget vil respektere arbeidsmarkedets parters selvstendige rolle og ansvar på arbeidsmarkedet når det gjelder implementering av EØS/EU-direktiv, og om de norske arbeidsmarkedsparter vil være beredt til å vise dette ansvaret. I første instans vil det være regjeringen, med assistanse fra departementene og med støtte i Stortinget, som avgjør hvorvidt man skal åpne for implementering via kollektive avtaler dersom direktivet tillater det. Ved norsk tilpasning til EØS-avtalen har de nødvendige endringene innen arbeidsrettens område blitt iverksatt via lovveien, selv for de direktivene hvor det uttrykkelig går fram at man kan implementere direktivet via kollektive avtaler. Bare i ettertid vil vi kunne ta stilling til om dette var unntaket eller regelen.

I det avsluttende kapitlet skal vi presentere ulike alternativer som er åpne for staten som arbeidsgiver dersom det anses som ønskelig å forholde seg mer aktivt til europeisk nivå, og hvilke konstitusjonelle begrensninger som gjør seg gjeldende dersom staten som arbeidsgiver ønsker å slutte seg til en europeisk arbeidsgiver-sammenslutning.

7 Den sosiale dialogen og staten som arbeidsgiver

Den nasjonale arena har vært avgjørende for interesseorganisasjonenes alliansepolitikk. Gjennom økende grad av internasjonalisering kan dette bildet endre seg. Til tross for en usikker framtid og et ufullkomment informasjonsgrunnlag blir det europeiske nivået oppfattet som viktig av stadig flere aktører og organisasjoner. I Danmark er nasjonale aktører blitt mer bevisst på det europeiske nivået, og aktørene har begynt å stille kritiske spørsmål til hvordan de er representert på den europeiske arena (Strøby Jensen m.fl. 1993).¹ I vårt nærmiljø kan vi vise til posisjoneringer og alliansepolitikk på arbeidstakersiden. Norsk LO innehar en nøkkelposisjon med sin vetorett med hensyn til opptak av nye medlemmer i NFS (Nordens Faglige Samarbeidsorganisasjon) og i DEFS. Ønsker organisasjoner som AF, Lærrelaget eller YS å være representert i Den sosiale dialogen, vil det kun la seg gjøre etter felles forståelse med LO – noe som igjen vil kreve nye allianser.

Hittil er det først og fremst den nasjonale arena som har vært statens arena. Ser man bort fra at en rekke nasjonale spørsmål koordineres med Kommunenes Sentralforbund, spesielt med tanke på lønnsforhandlinger, og at Arbeidsgiveravdelingen deltar i et nordisk samarbeid med andre statlige arbeidsgivere, har ikke staten som arbeidsgiver inngått forpliktende samarbeid med andre arbeidsgiverorganisasjoner.

¹ Strøby Jensen m.fl. (1993) viser blant annet til at BKA (Butikk og Kontor Arbeidsgiverforening), som er medlem av DA og derfor indirekte representert av UNICE på europeisk nivå, er av den oppfatning at UNICE hovedsakelig ivaretar industriens arbeidsgiverinteresser, og er lite tilfreds med hvordan denne organisasjonen representerer detaljhandelen på europeisk nivå. BKA har derfor, sammen med andre nasjonale arbeidsgiverorganisasjoner innen detaljhandelen i EF, etablert en alternativ kanal for interessefremming på europeisk nivå, hovedsakelig knyttet til CECD (Confédération Européenne de Commerce Détail. CECD har imidlertid gått inn i EuroCommerce). CECD, med aktiv støtte fra BKA, har i de senere årene forsøkt å komme med i den sosiale dialogen på europeisk nivå, og forsøker å utfordre legitimiteten til UNICE.

Staten er motpart til om lag 180 000 tjenestemenn. Innebærer dette at staten som arbeidsgiver har et moralsk ansvar eller en plikt til å opptre som arbeidsgivermotpart på arenaer utenfor den nasjonale? Her vil det være ulike oppfatninger, og det er ikke FAFOs rolle å svare. I dette kapitlet skal vi redegjøre for hvilke alliansevalg som eksisterer dersom staten som arbeidsgiver ønsker å forholde seg mer aktivt til det europeiske nivået. Men staten kan selvsagt velge å ikke forholde seg mer aktivt til den europeiske arena, enten ut fra det synet at det som foregår på europeisk nivå ikke angår staten som arbeidsgiver i tilstrekkelig grad, eller at man ønsker å sitte på gjerdet og vente. En rekke argumenter kan gi støtte til denne holdningen: Man vurderer ikke tiden som moden, informasjonsgrunnlaget er ikke godt nok, fremtiden er for usikker o.l.

Før vi ser nærmere på alternativene, stiller vi spørsmål om statens dobbeltrolle som arbeidsmarkedspart og forvaltningsorgan skaper problemer dersom staten skal opptre som arbeidsmarkedspart på en arena utenfor nasjonalstaten. Siden Arbeidsgiveravdelingen er innlemmet i sentralforvaltningen og underlagt Stortingets bevilgningskompetanse, har den andre formelle rammer å arbeide innenfor enn andre arbeidsgiverorganisasjoner. I dette kapitlet skal vi også belyse enkelte konstitusjonelle problemstillinger som oppstår dersom staten ønsker å bli medlem av en privat interesseorganisasjon. Avslutningsvis løfter vi blikket og drøfter spørsmålet om Den sosiale protokollen og institusjonaliseringen av den sosiale dialogen på europeisk nivå vil føre til en forskyvning av etablerte maktforhold og innflytelseskanaler. Vil eventuelle maktforskyvninger føre til mer eller mindre demokrati?

7.1 Statens dobbeltrolle: Arbeidsmarkedspart og forvaltningsorgan

At staten innehar en dobbeltrolle i kraft av å være forvalter i rettsstaten samtidig som den er arbeidsgiver for en stor gruppe ansatte, er ikke noe nytt og heller ikke et særnorskt fenomen. Så lenge statens arbeidsgiveransvar forvaltes av sentraladministrasjonen, vil det eksistere en dualistisk spenning mellom disse rollene. Spørsmålet

som melder seg er om statens deltakelse på den europeiske arena vil føre til at det blir behov for å avklare disse rollene.

Hva staten skal opptre som, vil i stor grad avhenge av hva man ønsker å påvirke og hva man ønsker å delta i. Hovedforskjellen mellom staten som arbeidsmarkedsparter og staten som forvalter er at førstnevnte tar sikte på å påvirke utformingen av politikken innhold, mens sistnevnte tar sikte på å iverksette og tilrettelegge politikken som treffes av andre. Hvilken rolle man ønsker å spille, vil være avgjørende for hvilken fase av beslutningsprosessen det er ønskelig å delta i. Dersom det er ønskelig å aktivt være med på å forme politikken, vil beslutningsprosessene som fører fram til vedtak, bestemmelser eller avtaler, være av interesse. Dersom det er rollen som forvalter av politikken, vil beslutningsprosessene knyttet til implementering og iverksetting være av betydning. I praksis vil dette innebære at man orienterer seg mot ulike fora på den europeiske arena. Som arbeidsmarkedsparter vil deltakelse eller representasjon i Komiteen for Den sosiale dialog og de ulike partssammensatte komiteene være av spesiell interesse. Som forvaltningsorgan kan for eksempel komiteene som er opprettet under den såkalte komitologiprosedyren, og generaldirektørmøtene under DG IXs ledelse, være av større interesse.

Hvilken rolle staten skal spille, vil trolig også få betydning for ønsket grad av politisk styring. Opptre staten som arbeidsmarkedsparter, vil det trolig være ønskelig med en mer aktiv og direkte politisk styring enn tilfellet vil være dersom staten opptre som forvaltningsorgan. Grad av politisk styring vil også avhenge av hva formålet med aktiviteten er. Et forpliktende samarbeid vil selvsagt forandre større grad av politisk styring, mens informasjonsutveksling, samt deltakelse for å være med å påvirke meningsdannelsen, kan foregå innenfor større frihetsgrader.

På bakgrunn av ovennevnte bør man søke å avklare hva statens embedsmenn opptre som, forvaltningsagenter eller motparter i arbeidsmarkedet, og eventuelt grad av politisk styring. Hvilket mandat skal disse embedsmennene opptre med på den internasjonale arena?

I resten av dette kapitlet er det først og fremst statens rolle som arbeidsmarkedsparter som står i fokus. Før vi fordyper oss i handlingsalternativene og i de konstitusjonelle problemstillingene, skal

vi se på enkelte utfordringer Arbeidsgiveravdelingen, i kraft av sin rolle som forvaltningsorgan, kan møte som følge av at premissene for samhandling endres ved en nærmere tilknytning til EU.

7.1.1 Arbeidsgiveravdelingen som forvaltningsorgan

Tradisjonelt har det vært et tett samarbeid mellom forvaltningen og de nasjonale interesseorganisasjoner. Kan det tenkes at nasjonale samarbeidsforhold vil komme til å endres som følge av at en arena som ligger utenfor nasjonalstaten får økt betydning?

Vil interesseorganisasjonene være interessert i å samarbeide med forvaltningen eller vil de søke seg til andre beslutningsarenaer, som for eksempel Kommisjonen? Ut fra erfaringer på 70- og 80-tallet konkluderer Wallace (1983), Nugent (1989) og Skjalm (1992) med at nasjonale interesseorganisasjoner vanligvis vil ønske å øve innflytelse i nasjonalstaten gjennom tradisjonelle kanaler. Organisasjonene ser dette som den mest effektive måten å øve innflytelse på, fordi det allerede eksisterer nettverk. Hvorvidt interessegruppene vil fortsette med dette, vil til dels bero på framtidig styrkeforhold mellom nasjonalstatens og EUs institusjoner, og til dels på hvilke ressurser og hvilken forhandlingsstyrke interesseorganisasjonene kan bygge opp selv. Det kan faktisk tenkes at organisasjonene som ikke får anledning til å delta i den sosiale dialogen, vil legge enda større vekt på samarbeidet med nasjonalstatens sentralforvaltning når bestemmelsene skal iverksettes i nasjonalstaten.

Sbragia (1993) peker på at de nasjonale fagdepartementene, som forvaltningsorgan, har tette forbindelser med det generaldirektoratet i Kommisjonen som har ansvaret for samme saksområde, og fagdepartementene benytter seg av dette forholdet i sin samhandling med de nasjonale interesseorganisasjonene. Dette reiser spørsmålet om hvilket forhold Arbeidsgiveravdelingen ønsker å ha til DG V. I dag er det først og fremst Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) som har kontakt med DG V. Som forvaltningsorgan bør Arbeidsgiveravdelingen vurdere om arbeidstakerorganisasjonene vil finne avdelingen lite interessant når det gjelder EU-spørsmål. Bør Arbeidsgiveravdelingen utvide sitt kontaktnettverk overfor DG V,

og/eller inngå et tettere samarbeid med KAD for ikke å bli spilt utover sidelinjen som forvaltningsorgan i EU-spørsmål?

7.2 Handlingsalternativ

Valg av strategi vil avhenge av hvilken del av prosessen staten som arbeidsgiver ønsker å påvirke. Ønsker man å påvirke politikktutforming, vil europeisk nivå og europeiske aktører være viktigere enn om man kun ønsker å påvirke implementeringsfasen, hvor forhandlingene i første omgang omfatter nasjonale aktører. Det er imidlertid viktig å understreke at valgmulighetene ikke er gjensidig utelukkende.

For det første kan staten som arbeidsgiver bruke den diplomatiske kanalen, slik den er skissert i *Staten som arbeidsgiver* (Olsen 1992). Arbeidsgiveravdelingen kan søke å påvirke beslutninger som treffes på europeisk nivå via nasjonalstatens representanter i forhandlinger, komiteer, utvalg o.l. Videre kan staten som arbeidsgiver søke å delta som nasjonalt oppnevnt representant i de ulike partsammensatte komiteene og utvalgene som er omtalt i kapittel 2 (inklusive ØKOSOK). En slik strategi vil innebære at staten som arbeidsgiver tilkjenner overfor de instanser som koordinerer norsk deltakelse, at de ønsker å være representert.

Videre kan staten som arbeidsgiver benytte seg av lobbyvirksomhet, enten alene eller sammen med andre nordiske interessegrupper (både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden). Denne strategien fordrer at staten som arbeidsgiver er seg bevisst sin rolle (arbeidsmarkedspart/forvaltningsorgan) og har et ryddig forhold til regjeringens politikk, for å unngå uheldige misforståelser.

Et tredje alternativ er å ha et mer aktivt forhold til EUs forsknings- og kompetansesentra. Både The European Institute of Public Administration (EIPA) og The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (The Dublin Foundation) bistår Kommisjonen med utrednings- og forskningsarbeid, og er med på å definere den europeiske dagsorden som berører arbeidslivsspørsmål.

Ønsker staten som arbeidsgiver å være representert i den sosiale dialogen må den tilslutte seg en europeisk interesseorganisasjon. Som nevnt eksisterer det ikke en interesseorganisasjon på europeisk nivå som retter seg spesielt mot statlige arbeidsgivere. I dag er CEEP det mest nærliggende alternativet.

Videre kan staten som arbeidsgiver delta i forumet som er etablert mellom generaldirektørene som har arbeidsgiveransvar for statlig sektor i Europa. Dette er et uformelt forum hvor man først og fremst kan utveksle informasjon og erfaringer. Dette forumet vil neppe gi innpass til den sosiale dialogen på denne siden av sekelskiftet.

Til slutt kan staten som arbeidsgiver bidra til å etablere en ny organisasjon som i større grad reflekterer og ivaretar statens arbeidsgiverinteresser. Dersom en slik organisasjon etableres, er det ikke gitt at den vil bli anerkjent som representativ og gi medlemmene innpass til den sosiale dialogen. Det er ingenting som tyder på, verken i Norden eller i Brussel, at en slik europeisk organisasjon er i ferd med å bli dannet.

I det følgende skal vi se nærmere på tre alliansevalg: CEEP, Forumet for generaldirektørene i EU og et utvidet nordisk samarbeid. Et utvidet nordisk samarbeid kan være ønskelig både med hensyn til lobbyvirksomhet, koordinering av politikk i ulike europeiske fora (komiteer, utvalg, europeiske interesseorganisasjoner o.l.) samt opprettelse av en egen interesseorganisasjon. Vi ser derfor på spørsmålet om det finnes et fundament å bygge et nordisk interessefelleskap innen offentlig sektor på når det gjelder EU-spørsmål.

7.2.1 CEEP

CEEP² er forkortelsen for den europeiske interesseorganisasjonen for arbeidsgivere i offentlige virksomheter, og den ble etablert tidlig på 60-tallet som en lobbyorganisasjon. CEEPs lobbyvirksomhet baserer seg på en felles europeisk plattform. Det vil si at CEEP ikke driver individuell lobbyvirksomhet på vegne av enkeltmedlemmer.

I dag har CEEP medlemmer fra samtlige av EFs medlemsstater unntatt Storbritannia. Det er stor variasjonsbredde i styringsstrukturen til de offentlige virksomhetene som er medlemmer av CEEP

² Centre Européen des Entreprises Publiques.

(kommunal, fylkeskommunal, statlig), og i en rekke av medlemsorganisasjonene er personalpolitikken direkte underlagt et departement.

Selv om CEEP i 1965 ble anerkjent av Kommissjonen som en av de sosiale partene, har CEEP først og fremst vært opptatt av industri- og næringspolitiske spørsmål på europeisk nivå. Etter at den sosiale dialogen igjen ble satt på dagsordenen i 1985, har CEEP i større grad lagt vekt på arbeidsgiverdimensjonen. I de senere år har CEEP også vært opptatt av problemstillinger knyttet til den offentlige tjenestesektoren.

CEEP regnes for å være UNICEs lillebror. I de partssammensatte utvalg og rådgivende komiteer nedsatt av Kommissjonen, er det stort sett et 1 til 4 forhold mellom CEEP og UNICE. Det er delte meninger om hvor betydningsfull CEEP er, og kan bli, med tanke på den sosiale dialogen og forhandlinger på europeisk nivå. Det skal tillegges en viss vekt at CEEP er definert som en sosial part av Kommissjonen, og at organisasjonen fortsatt regnes som en av de tre sentrale organisasjonene på europeisk nivå i representativitetsstudien.

Til CEEPs fordel kan også tas med at den europeiske arbeidstakerorganisasjonen innen offentlig sektor (EPSC) ønsker å utvide kontakten med arbeidsgiverorganisasjoner for offentlig sektor, og CEEP er en aktuell samarbeidspart. EPSC ønsker blant annet å utvikle en sosial dialog for offentlig sektor (jf kapittel 5).

CEEP forventer å utvide sin medlemsmasse i årene framover og begrunner dette med den utvidede rollen de sosiale partene kan komme til å spille som følge av Den sosiale protokollen. Danske statsbaner, Kommunenes Landsforening og Amtforeningen i Danmark meldte seg inn i CEEP 1.1.93, svenske kommuner og län har gitt en muntlig intensjonserklæring om medlemskap i CEEP og finske representanter har vært i kontakt med CEEP om mulig medlemskap. Siden CEEP har fått en rekke nye kommunale arbeidsgivere som medlemmer, og forventer å få enda flere, har man opprettet en ny komite innen CEEP: Komiteen for kommunale virksomheter.

Generalsekretær Ellerkmann har ved flere anledninger gitt til kjenne at CEEP ønsker å være en organisasjon som er med på å utvikle den sosiale dimensjonen og den sosiale dialogen i Europa.

Det er imidlertid blitt reist spørsmål om i hvor stor grad dette er retorikk. Målsettingen til CEEP er at de fleste problemer bør søkes løst på nasjonalt nivå. I de tilfellene det er nødvendig å løfte en sak opp på europeisk nivå, bør spørsmålet først og fremst overlates til arbeidsmarkedets parter. CEEP ønsker at Kommisjonens rolle i den sosiale dialogen skal begrenses til et minimum.

I dag har ikke CEEP medlemsorganisasjoner fra sentralforvaltningen, og ingen slike organisasjoner står på trappene til å bli medlem. Selv om CEEP ikke er et forum hvor staten som arbeidsgiver kan møte «likesinnede», kan CEEP tilby tilgang til informasjon og mer direkte kommunikasjonslinjer. Som følge av sitt CEEP-medlemskap, erfarer Amtforeningen og Kommunenes Landsforening i Danmark at de nå får informasjon på et tidligere tidspunkt, noe som gjør dem bedre i stand til raskere å komme med egne innspill.

Siden det er de nasjonale virksomhetene som er direkte medlemmer av CEEP (ikke nasjonale paraplyorganisasjoner som i UNICE), innebærer dette at disse virksomhetene kan delta i en rekke komiteer og utvalg som arbeider for Kommisjonen. Med en slik organisasjonsmodell blir kommunikasjonslinjene mellom en bedrift/virksomhet og Kommisjonen svært kort.

CEEP har ikke noen motforestillinger når det gjelder medlemskap fra norske offentlige virksomheter. Norske virksomheter vil ønskes velkommen uavhengig av Norges tilknytning til EU. CEEP opererer med tre former for medlemskap: fullt, assosiert og korresponderende. For tiden kan bare virksomheter fra EU-land være fullverdige medlemmer i CEEP. Norske virksomheter vil kunne tilbys assosiert medlemskap, siden Norge er et av de landene som EU har opptatt forhandlinger om medlemskap med.

CEEP har ikke mandat til å inngå avtaler på vegne av sine medlemmer. Dette spørsmålet er heller ikke blitt tatt opp til formell drøfting og regnes for å være prematurt. Skal CEEP innhente et slikt mandat i framtiden, vil det kreve en endring i statuttene.³

Siden CEEP engasjerer seg i industri- og næringspolitiske spørsmål på europeisk nivå, kan det tenkes at enkelte statlige virksom-

³ Man må være fullt medlem for å kunne velges inn i generalforsamlingen. Det er utarbeidet en fordelingsbrøk i henhold til EU-landenes størrelse. Stort sett treffer generalforsamlingen vedtak med simpelt flertall, men skal den endre statuttene, må det to tredels flertall til.

heter vil få problemer med å være medlem i denne typen organisasjon.

Administrations- og Personaledepartementet (ADP) under Finansministeriet i Danmark, har vurdert ønskeligheten av et CEEP-medlemskap. Hovedargumentet som taler *for*, er oppgitt å være den økte informasjonstilgangen. ADP opplever at dersom de baserer seg på å få informasjon via de «formelle» kanaler, vil deres muligheter til å komme med innspill overfor Kommisjonen være små, på grunn av at beslutningsprosessen allerede er langt framskredet. En rekke politiske argumenter taler imidlertid *mot* medlemskap. ADP har aldri vært tilmeldt andre organisasjoner og ønsker fortsatt å være en selvstendig enhet. Videre vises det til interessekonfliktene som kan oppstå. ADP er både en statsmyndighet og arbeidsgiver, og Regjeringens syn kan komme i konflikt med CEEPs. Det vises også til den potensielle interessekonflikten mellom nærings- og arbeidsgiverpolitikk. ADP ønsker ikke å være knyttet til en organisasjon som fører en bestemt næringspolitikk, av risiko for å ikke kunne framstå som «nøytral». ADP har ikke truffet en endelig beslutning – spørsmålet er foreløpig lagt på is.

Statens arbeidsgivarverk (SAV) i Sverige har hatt kontakt med CEEP, men kommet fram til at det ikke er en organisasjon som SAV vil søke medlemskap i. Når Televerket i Sverige blir omgjort til aksjeselskap, kan det muligens bli aktuelt for selskapet å melde seg inn i CEEP.

CEEPs medlemsprofil og interesseområder samsvarer mer med de fristilte offentlige virksomhetene i Norge enn Arbeidsgiveravdelingens virksomhet. Det er imidlertid ikke nødvendig at den nyopprettede statlige arbeidsgiverforeningen for frittstående statlige virksomheter melder seg inn i CEEP for at dens medlemsorganisasjoner skal bli medlem av CEEP. Som nevnt kan virksomheter være direkte medlemmer i CEEP. Det kan likevel tenkes at den nye arbeidsgiverforeningen vil ønske å begrense medlemmenes muligheter til å slutte seg til andre interesseorganisasjoner.

En rekke fristilte statlige virksomheter er allerede knyttet til NHO via ulike bransjeforeninger, og dermed indirekte til UNICE. Det vil imidlertid ikke by på problemer for NHO dersom medlemsbedriftene som er eiet av det offentlige (stat, fylke eller kommune), samtidig er medlemmer av CEEP.

7.2.2 Forum for EUs medlemsstaters generaldirektører med ansvar for offentlig administrasjon

Siden 1975 har generaldirektørene med ansvar for den offentlige administrasjon kommet regelmessig sammen to ganger i året for uformelle møter. I tillegg til representanter fra de tolv EU-landene, møter generaldirektøren i EIPA og tre representanter fra DG IX (Personal og Administrasjon). EIPA deltar kun som en rådgivende kapasitet. Det er DG IX som har det overordnede ansvaret for møtene.

Møtene finner sted i det landet som til enhver tid innehar formannskapet. Det er Formannskapet som definerer dagsordenen, men alltid på grunnlag av forslag fra kretsen. Målsettingen har stort sett vært utveksling av informasjon. Hittil har det ikke vært stemming for å gjøre møtene politisk forpliktende.

På dagsordenen på møtet i København 21.–22.6.93 sto spørsmålet om det var mulig å danne et forum som kan representere arbeidsgivere for offentlig administrasjon på fellesskapsnivå (jf 5.2). Møtet besluttet at tiden ikke var inne for å gjøre noe med dette. Både Storbritannia og Tyskland motsatte seg diskusjonen, med henvisning til Romatraktatens artikkel 48 – som sier at statsadministrasjonen ligger utenfor Fellesskapets kompetanseområde.

Fra møtereferatet fra København går det fram at det foretrekkes at gruppen også i framtiden skal være en uformell gruppe bestående av embetsmenn som opptrer individuelt. Diskusjonstemaene skal fokusere på menneskelige ressurser (*human resources*) og ledelse, for å få en bedre forståelse av hva som foregår i Kommisjonen og mellom denne og de nasjonale administrasjonene. Enkelte ønsket at gruppen skulle bli anerkjent som et rådgivende organ for Kommisjonen. I gruppen kom det også fram et ønske om uformelle diskusjoner og møter med europeisk fagbevegelse etter behov, og at regioner og kommunale administrasjoner ikke burde inviteres til samarbeid på det nåværende tidspunkt.

Man vurderer om man skal intensivere samarbeidet for å bli definert som en sosial partner. Det er imidlertid vanskelig å finne fellesnevnerne, fordi de offentlige administrasjoner i de ulike land er så forskjellige. I mange land ser man ikke på den statlige arbeidsgiveren for administrasjonen som en arbeidsmarkedspart. Men

spørsmålet om et felles arbeidsgiversyn kan koordineres på europeisk nivå, er nå satt på dagsordenen.

Det kan nevnes at i dette forum har man tatt opp en rekke spørsmål som kan ha interesse for Arbeidsgiveravdelingen. Romatraktatens artikkel 48 pkt 4, om adgang til ansettelse i den offentlige forvaltning, er blitt drøftet, og man utvekslet erfaringer om hvordan denne bestemmelsen er implementert, samt sammenlignet ulike avansements- og rekrutteringssystemer. I tilknytning til disse diskusjonene arrangerte Frankrike et eget seminar om mobilitet. De ulike utvekslingsprogrammene for tjenestemenn, personalpolitikk og likebehandling av kvinner og menn innen offentlig sektor har også stått på dagsordenen.

Ser man framover, vil blant annet følgende tema komme til å stå på dagsordenen:

- Hva kan forventes av nye forslag fra Kommissjonen innenfor gruppens interessefelt?
- Hvilke metoder tas i bruk for å redusere arbeidsstyrken innen offentlig sektor i de ulike medlemslandene, og hvilke erfaringer har man gjort seg?
- Fleksibilitet innen offentlig sektor: bruk av deltidsarbeid, jobbdeling, fleksibel arbeidstid, mobilitet.
- Lønnssystemer: vurdering av lederlønner, bonussystemer, resultatlønn, stønadssystemer.

Sverige og Finland har bedt om observatørstatus ved disse generaldirektørmøtene. På møtet i København i juni 1993 ble det besluttet at søkerlandene fra EFTA skal få én observatørplass hver, med virkning fra november 1993.

Fordelene med å delta i dette forumet er først og fremst den direkte kontakten man får med andre embetsmenn som har ansvaret for offentlig administrasjon i medlemsstatene og i EUs institusjoner. Denne typen nettverksbygging er verdifull i seg selv, men vil også øke mulighetene for at norske problemstillinger og løsninger gjøres bedre kjent blant de øvrige deltakerlandene og i Kommissjonen. Som følge av det indre markedet og økt fokusering på implementeringsproblemer og hvilken rolle de ulike nasjonale forvaltninger kan spille, vil behovet for et tettere samarbeid også bli større.

7.2.3 Samarbeid med kommunal sektor i Norge?

Inntil nylig var det kun arbeidsgiverforeninger fra privat sektor i Norden som var representert i den sosiale dialogen på europeisk nivå via UNICE. Selv om dansk kommunesektor nå er medlem av CEEP, domineres fortsatt interessefremmingen på europeisk nivå av privat sektor. EØS/EFTA-landene har nå søkt om å delta som fullverdige medlemmer i Komiteen for Den sosiale dialog. Dersom hvert av EFTA-landene får innvilget sine krav, vil det likevel innebære at kun en arbeidsgiverrepresentant fra hvert medlemsland kan delta. I dag er det kun NHO som kvalifiserer til å delta som følge av sitt medlemskap i UNICE. Kan arbeidsgiverorganisasjonene i offentlig sektor være tjent med et tettere samarbeid når det gjelder interessefremming overfor det europeiske nivået? Eksisterer det et interessefelleskap mellom arbeidsgivere i offentlig sektor i Norge som skulle tilsi et tettere samarbeid i europaspørsmål?

I prinsippet kan staten som arbeidsgiver og Kommunenes Sentralforbund (KS) henvende seg direkte til Kommisjonen – hver for seg – men praksis tilsier at henvendelsene tillegges større betydning dersom flere organisasjoner står bak. I saker av felles interesse kan det derfor være i begge organisasjoners interesse å koordinere og samordne eventuelle henvendelser til Kommisjonen. Videre kan arbeidsgiversiden innen offentlig sektor være tjent med å koordinere eventuelle forespørsler/søknader om deltakelse i de partssammensatte komiteene og utvalgene på europeisk nivå, samt i Komiteen for Den sosiale dialog. Antall plasser er stort sett begrenset og det er naturlig å gjøre regning med at NHO vil være interessert i å være representert.

Når det gjelder felles framstøt overfor de europeiske interesseorganisasjonene, er det i dag klare begrensninger, i og med at Arbeidsgiveravdelingen og KS ikke er tilsluttet en felles organisasjon. Som vi vil se i 7.3, eksisterer det ikke konstitusjonelle begrensninger for at dette bildet kan endre seg – for eksempel ved at staten som arbeidsgiver og KS melder seg inn i CEEP.

Videre vil spørsmålet som knytter seg til valg av implementeringsform ved inkorporering av EUs bestemmelser i Norge (jf kapittel 6) ha en viss felles interesse. I og med at organisasjonsgraden er høyere innen offentlig sektor enn innen privat, kan det tenkes at

både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden innen offentlig sektor ønsker at avtaleveien skal benyttes ved inkorporering og håndheving av EU-bestemmelser i Norge, når valgmuligheter foreligger.

KS er interessert i å være representert i Brussel og er inne i en sonderings- og vurderingsfase. Fra administrasjonens side er det pekt på at det er nødvendig å aktivisere seg og å finne hensiktsmessige løsninger. Det er ikke truffet noen politiske beslutninger med hensyn til veivalg og alternativer, men KS tar sikte på å gjøre dette i løpet av vinteren 1993/94.

KS er allerede tilsluttet en europeisk interesseorganisasjon: Rådet for europeiske kommuner og regioner – CEMR⁴. Hittil har det imidlertid vært vanskelig å finne et interessefelleskap i arbeidsgiverspørsmål innen CEMR. Dette forklares til dels med at medlemmene i CEMR er svært forskjellige. Videre er det lite sannsynlig at CEMR vil anerkjennes som en sosial part av Kommisjonen i forbindelse med den sosiale dialogen. KS vil vurdere sitt medlemskap i CEMR i forhold til organisasjonens framtidige profil.⁵

Hittil har ikke KS hatt møter med CEEP om mulig medlemskap. KS ønsker å avvente situasjonen for å se hva de kan oppnå gjennom CEMR-medlemskapet først. Kommunenes Landsforening og Amtforeningen i Danmark er imidlertid medlemmer både av CEMR og CEEP. Ambisjonen er å være representert i den sosiale dialogen, noe som ikke lar seg gjøre ved kun å være medlem av CEMR.

Det er nedsatt et partssammensatt EØS-utvalg i kommunal sektor i forbindelse med tariffrevisjonen i 1992.⁶ Utvalget skal vurdere

⁴ CEMR står for Council for European Municipalities and Regions, men organisasjonen er også kjent under forkortelsen CCRE - Conseil des Communes et Regions D'Europe. CEMR omfatter i dag 40 større nasjonale foreninger av lokale og regionale myndigheter fra 24 europeiske land.

⁵ Det var nylig nedsatt en arbeidsgruppe blant medlemmene i CEMR for å kartlegge forhandlingsordninger innen kommunal sektor i de ulike medlemslandene. Arbeidsgruppen består av representanter fra Sverige, Storbritannia, Nederland og Danmark.

⁶ Utvalget består av KS (tre representanter og utvalgets sekretær) og de tre forhandlingssammenslutningene (to representanter fra LOs forhandlings-sammenslutning i kommunal sektor, en representant fra Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - Seksjon Kommune, og en representant fra Akademikernes Fellesorganisasjon - Seksjon kommune). I tillegg har de tre forhandlingssammenslutningene en observatør hver.

konsekvenser av en eventuell EØS-avtale for arbeidsforhold i kommunal sektor, organisasjonenes rolle innenfor et utvidet arbeidsmarked, og innhold og konsekvenser for arbeidstakernes plikter og rettigheter innenfor en EØS-avtale. Utvalgets konklusjoner/anbefalinger skal oversendes hver av partene til eventuelt bruk ved senere forhandlinger.

Utvalget begynte sitt arbeid på tampen av 1992 og har brukt tiden til å «skolere» seg i EF-spørsmål ved å innhente eksterne foredragsholdere. Det kan tenkes at utvalget, som i utgangspunktet er av midlertidig karakter, vil bli permanent som følge av et tettere norsk samarbeid med EU.

Oppsummering

Selv om det er en viss interesse for å utveksle erfaringer om lønn og arbeidstidsregler på tvers av offentlig sektor, er det lite som tyder på at samordningsbehovene overfor det europeiske nivået defineres som så store, at de overskygger det grunnleggende synet om at det er vesentlige forskjeller mellom statlig og kommunal sektor, og som kan gjøre et eventuelt samarbeid vanskelig.

Det er ikke opprettet kontakt mellom Arbeidsgiveravdelingen og KS med hensyn til EU-spørsmål per i dag. Spørsmålet om en felles arbeidsgiverforening for stat og kommune er under utredning i Administrasjonsdepartementet. En rekke arbeidstakerorganisasjoner ønsker en sammenslutning eller en sterkere samordning av kommunal og statlig arbeidsgiverfunksjon (Nergaard 1993).

7.2.4 Et nordisk samarbeid?

I Norden er det ulike organisatoriske løsninger for å ivareta de statlige arbeidsgiverinteressene. Noen av organisasjonene er mer fristilte i forhold til politisk styring enn andre. I Danmark er Administrasjons- og Personaledepartementet (ADP) i Finansministeriet fristilt til å inngå tariffavtaler, og står også friere til å søke medlemskap i internasjonale organisasjoner. Til forskjell fra de øvrige nordiske landene, ligger det statlige arbeidsgiveransvaret i Sverige utenfor et departement. Sverige har en egen statlig arbeidsgiverorganisasjon – *Statens Arbetgivarverk* (SAV), som har arbeids-

giveransvaret for forvaltningen.⁷ SAV kan i dag slutte avtaler som ikke må godkjennes av Regjeringen eller Riksdagen. Riktignok rapporterer SAV til Civilministeriet og Finansministeriet, men som regel er det ikke problemer med å få ratifisert inngåtte avtaler.

Til tross for disse forskjellene er det opprettet et nordisk arbeidsgiversamarbeid innen statlig sektor, et samarbeid som samtlige av partene ønsker å videreutvikle. Hittil har partene brukt dette forumet til å utveksle informasjon og erfaringer, men man vurderer om dette forumet også kan brukes til å gjøre de nordiske forhandlings- og avtalemoellene bedre kjent overfor det europeiske nivået. Det er enighet på arbeidsgiversiden innen statlig sektor om at det er ønskelig å bevare forhandlings- og avtaletradisjonene som eksisterer i Norden i dag.

Hvordan dette nordiske samarbeidet vil videreutvikles, er det ikke tatt stilling til. En felles nordisk statlig arbeidsgiverfront i en europeisk interesseorganisasjon synes lite sannsynlig med det første. I dag er ingen av de nordiske organisasjonene tilsluttet en europeisk interesseorganisasjon, og det er lite sannsynlig at dette bildet vil endre seg i nærmeste framtid. Dette skyldes delvis at det ikke finnes etablerte organisasjoner på europeisk nivå som representerer statlige arbeidsgivere, og delvis at det anses for svært ressurskrevende å etablere en egen organisasjon, spesielt når det vil knytte seg stor usikkerhet til om den vil bli anerkjent på europeisk nivå.

I og med at Finland, Sverige og Norge nå har adgang til å møte i forumet for generaldirektørene (jf 7.2.2), hvor Danmark allerede er representert, kan det tenkes at dette blir en viktig ny arena for de nordiske statlige arbeidsgiverne. Som nevnt kan man i dette forumet få direkte kontakt med andre embetsmenn som har ansvaret for offentlig administrasjon i medlemsstatene og i EUs institusjoner. I tillegg vil dette forumet kunne brukes til å skape større forståelse for nordiske løsninger i Europa. For å utnytte denne arenaens potensial, kan det tenkes at det vil fordre et tettere samarbeid og økt koordinering mellom de nordiske landene. Det er likevel viktig å understreke at deltakelse i dette forumet har klare begrensninger.

⁷ Det er fattet en prinsippbeslutning om at fra 1.1.94 skal SAV fristilles og bli en oppdragsmyndighet. Forutsetningen for omorganiseringen er at SAV får en rammebevilgning. I dag styres SAV budsjettmessig fra Regjeringen. Man skal imidlertid utrede om SAV skal privatiseres og eventuelt hvilke grunnlovsproblemer dette medfører.

For det første vil de nordiske landene, unntatt Danmark, kun delta som observatører, og for det andre er dette forumet ikke part i den sosiale dialogen. Per i dag er det interne motsetninger med hensyn til hva dette forumet bør utvikles til.

Et samarbeid på tvers av statlig og kommunal sektor i Norden?

Slik det nå ser ut, vil et eventuelt tettere nordisk samarbeid ikke gå på tvers av statlig og kommunal sektor i Norden. Begge sektorer har allerede etablert nordiske nettverk, som trolig vil bygges ut og forsterkes.

Som vi nettopp så er det allerede etablert et samarbeid mellom de nordiske statlige arbeidsgiverne. Tilsvarende har man etablert et samarbeid blant de kommunale arbeidsgiverne i Norden. Det er Kommunenes Landsforening i Danmark som tok initiativet til dette samarbeidet, som i dag består av Kommunenes Landsforening og Amdsrådsforeningen i Danmark, Kommunala Arbetsmarknadsverket i Finland, Kommunenes Sentralforbund i Norge, og Svenska Kommunförbundet og Landstingsförbundet i Sverige. Bakgrunnen for samarbeidet er at kommunene i de nordiske landene har mye til felles.

7.3 Konstitusjonelle spørsmål

I det følgende skal vi se nærmere på hvilke konstitusjonelle begrensninger som gjør seg gjeldende dersom staten som arbeidsgiver ønsker å bli medlem av en europeisk arbeidsgiversammenslutning. Vi skal også drøfte spørsmålet om, gitt at man kommer fram til avtaler på europeisk nivå, den norske stat vil bli bundet av disse avtalene dersom Arbeidsgiveravdelingen melder seg inn i en europeisk interesseorganisasjon og denne er part i avtalen.

Drøftingen av de konstitusjonelle begrensningene bygger på et notat av førstemanuensis Dag Michalsen, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo. Notatet er i sin helhet tatt inn som vedlegg IV til denne rapporten.

7.3.1 Hva er konstitusjonelle begrensninger i denne sammenhengen?

I det følgende skal vi se nærmere på hvilke grunnlovsbestemmelser som innskrenker Stortingets eller Kongens (i praksis Regjeringens) frihetsgrader med hensyn til om staten som arbeidsgiver (i denne sammenheng Arbeidsgiveravdelingen i Administrasjonsdepartementet) kan bli medlem av en europeisk arbeidsgiversammenslutning.

De konstitusjonelle begrensninger gjelder de bestemmelsene i Grunnloven som gjør det vanskelig å:

- Tildele myndighet til en statlig eller overstatlig arbeidsgiverforening, og
- implementere slike organisasjoners avgjørelser i norsk rett.

Siden det stort sett er Regjeringen som fremmer forslag overfor Stortinget i denne typen saker, vil det være Regjeringen som foreløpig må ta stilling til de konstitusjonelle spørsmålene – men det er Stortinget som må ta det endelige standpunktet gjennom sin Grl § 112 behandling. Grl § 112 krever at to tredeler i Stortinget må gå inn for endringsforslaget og at det må avholdes Stortingsvalg mellom forslagets framsettelse og forslagets vedtakelse. Hvis det kreves endringer etter Grl § 112, vil det dreie seg om barrierer av reell art.

Hvorvidt konstitusjonelle begrensninger vil gjøre seg gjeldende, og eventuelt hvilke, vil avhenge av (1) karakteren til den europeiske sammenslutningen det er aktuelt å melde seg inn i, (2) karakteren til den nasjonale statlige virksomheten som skal inngå i den europeiske sammenslutningen, og (3) om Norge er medlem av EU eller ikke.

7.3.2 Karakteren til den europeiske arbeidsgiversammenslutningen

Et avgjørende spørsmål vil være om den aktuelle europeiske arbeidsgiversammenslutningen har kompetanse til å slutte avtaler (tariffavtaler/hovedavtaler) på vegne av sine medlemmer eller ikke. Er det snakk om en arbeidsgiversammenslutning som kun bistår med serviceoppgaver, innhenter og formidler informasjon – og som

ikke har forhandlingsmandat eller kompetanse til å slutte avtaler (hva Michalsen betegner som en *delvis utbygd* arbeidsgiversammenslutning), vil det konstitusjonelt sett ikke by på problemer.

Hvis det er snakk om en europeisk arbeidsgiversammenslutning med kompetanse til å inngå tariffavtaler som inneholder regulering av viktige sider av statlige arbeids- og lønnsforhold (hva Michalsen betegner som en *fullt utbygd* arbeidsgiversammenslutning), kan disse avtalene binde statsorganer på en slik måte at det i gitte tilfeller kan komme i strid med enkelte grunnlovsbestemmelser. Det vil i denne sammenheng være avgjørende om det bygges inn statlige veto- eller samtykkeordninger. Spørsmålene om hvilken rettskraft beslutningene som er fattet innen den sosiale dialogen vil få i EU, og om Norge må rette seg etter disse rettsprinsippene, vil også være av betydning. Dersom en statlig veto- eller samtykkeordning kan beholdes, blir det opp til statlige myndigheter å akseptere avtaler man har kommet fram til på europeisk nivå. I så fall vil det ikke føre til konstitusjonelle problemer.

7.3.3 Bestemmelser i Grunnloven som begrenser statens handlingsrom

I det følgende skal vi redegjøre for hvilke grunnlovsbestemmelser en eventuell omfattende tariffavtale inngått mellom de sosiale partene på europeisk nivå ville komme i konflikt med, dersom den norske stat er medlem av en av organisasjonene som er part i avtalen, og avtalens bestemmelser virker direkte bindende på partene uten mellomliggende vedtak på nasjonalt plan.

På lang sikt kan en prinsipielt tenke seg at avtaler på europeisk nivå kan (1) regulere lønnsforhold, (2) regulere øvrige arbeidsforhold og (3) regulere konfliktløsningsmekanismer. Statlige lønnsforhold er antakelig helt urealistisk å regulere på europeisk plan. I et slikt hypotetisk tilfelle er det Stortingets bevilgningskompetanse, jf Grl §§ 75 d, som kan bli berørt. Når det gjelder regulering av øvrige arbeidsforhold, er det statsorganers organisering av statlig arbeid, jf Grl §§ 3 og 19, som kan bli berørt. Grunnloven har ingen bestemmelser som berører konfliktløsningsmekanismene innen statlig sektor, men tjenestetvistloven (en lov av lavere rang) dekker dette området.

Grunnlovens § 3

Grl § 3 gjør Kongen (i praksis Regjeringen) til leder av statsforvaltningen. Dersom en europeisk arbeidsgiversammenslutning inngår tariffavtaler som angår arbeidsvilkår på sentralforvaltningens område, kan Regjeringens generelle kompetanse til å organisere dette arbeidet bli berørt.

Grunnlovens § 12,3

Dette ville spesielt bli problematisk hvis avtalens bestemmelser på noen måte skulle angå Regjeringens prerogativ til å organisere departementene (jf Grl § 12, 3 ledd 1 pkt). Det er således konstitusjonelle forskjeller for staten som arbeidsgiver med hensyn til den sentrale statsforvaltning (departementene) og de ytre etater som ikke er egne rettssubjekter.

Grunnlovens § 19

Grl § 19 hjemler Stortingets generelle og individuelle instruksjonskompetanse vedrørende saker om «statens eiendommer og regalier». En tariffavtale av inngripende art som direkte skal gjelde i Norge, vil sannsynligvis legge bånd på Regjeringens utøvelse av kompetanse. Dette vil særlig være tilfellet der norske myndigheters mulighet til å påvirke beslutningene til den europeiske interesseorganisasjonen gjennom representasjon og instruksjon er liten.

Michalsen viser til at det har vært vanlig at Grl § 19 tolkes slik at det gir Regjeringen kompetanse til å oppnevne ledelse i et uavhengig statlig organ som skal utøve kompetanse som faller inn under Grl § 19; likeledes har det vært antatt at Regjeringen har instruksjonskompetanse overfor organet. Dersom Arbeidsgiveravdelingen melder seg inn i en europeisk interesseorganisasjon, vil Regjeringen sannsynligvis ikke kunne utøve en lignende kompetanse (hvis det da ikke bygges inn vetokomponenter). Å oppnevne det norske medlemmet(er) i en generalforsamling, vil i denne henseende ikke være tilstrekkelig. Stortingets generelle Grl § 19-kompetanse kan også bli avskåret, gitt en slik tenkt situasjon. Det er imidlertid viktig å understreke at i dag har ikke noen arbeidsgiverorganisasjon på europeisk nivå mandat til å binde medlemsorganisasjonene, og det er lite sannsynlig at generelle mandater vil gis.

Å konstruere en Grl § 19-delegasjon (dvs at § 19-kompetansen delegeres til sammenslutningen hva angår kompetanse til å inngå tariffavtaler) vil heller ikke være særlig treffende, fordi delegasjon vanligvis er koblet sammen med en rett til å trekke kompetanse tilbake, og en rett til å instruere om bruken av den delegerte kompetansen. Muligheten til å trekke medlemskapet tilbake (som oftest må det skje over 1–2 år) er ikke nok til å tilfredsstille retten til å trekke den delegerte kompetansen tilbake.

Grunnlovens § 75 d

Grl § 75 d⁸ hjemler Stortingets enekompetanse til å bevilge statlige midler. Det er i dag et allment akseptert prinsipp at Stortinget skal ha det endelige ord i alle finanssaker som angår statens drift. Alle tiltak som kan medføre økonomiske uttelling for staten, må ha dekning i en stortingsbeslutning, enten ved lov eller plenarvedtak. Hvis det ikke foreligger et bevilgningsvedtak, må det innhentes et vedtak om samtykke til å forplikte staten.

Dersom en europeisk arbeidsgiversammenslutning gis en generell og eksklusiv kompetanse til å inngå tariffavtaler på statsforvaltningens område, vil det rokke ved Stortingets grunnlovbestemte finansherredømme. Skal en europeisk arbeidsgiversammenslutning inngå tariffavtaler som berører den norske statsforvaltningens område (uavhengig av Grl § 93), må det kombineres med samtykkeordinger fra Stortingets side.

Oppsummering

Hvorvidt medlemskap i en europeisk interesseorganisasjon og avtaler inngått av disse på europeisk nivå er konstitusjonsstridig, avhenger av:

- Hvor omfattende kompetanse den europeiske arbeidsgiversammenslutningen har.
- Karakteren av de inngåtte tariffavtalene.
- Statlige myndigheters vetorett overfor sammenslutningens avgjørelser.

⁸ «Det tilkommer Stortinget ... at bevilge de til Statsudgifterne fornødne Penge-summe».

Generelt kan vi si at:

- Desto flere komponenter av nasjonal godkjenning det bygges inn i forholdet mellom arbeidsgiversammenslutningen på europeisk nivå og gjennomføringen på nasjonalt nivå, desto mer konstitusjonelt akseptabelt vil det bli.
- Desto mindre innflytelse Regjeringen har på utformingen av en europeisk tariffavtale, desto mer sannsynlig er det at § 3 vil bli berørt.
- Desto færre muligheter det finnes for Stortinget til endelig å godkjenne et forhandlingsresultats kostnadssider (som en europeisk arbeidsgiversammenslutning har forhandlet seg fram til), desto større sannsynlighet er det at de konstitusjonelle grenser som Grl § 75 d setter, er overskredet.

Hvis omfattende tariffavtaler blir gjort gjeldende uten Stortingets og/eller Regjeringens mellomkomst, vil det klart stride mot Grunnlovens bestemmelser. Dersom man ønsker å melde Arbeidsgiveravdelingen inn i en organisasjon som vil føre til at grensene for Grl §§ 3, 19 og 75 d blir overskredet, vil det konstitusjonelt kreve et Grl § 93-vedtak (se nedenfor).

7.3.4 Hvordan overkomme eventuelle konstitusjonelle barrierer?

Det enkleste vil være om man kunne være medlem av en europeisk interesseorganisasjon uten at grensene for Grl §§ 3, 19 og 75 d ble overskredet. Hvis de blir overskredet, enten ved at den europeiske interesseorganisasjonen får omfattende kompetanse til å inngå avtaler uten mellomliggende vedtak på nasjonalt nivå, eller organisasjonens kompetanse knyttes til EUs institusjoner, vil den europeiske arbeidsgiversammenslutningen kunne bli sett på som en organisasjon som krevde et Grl § 93-vedtak for norsk innmeldelse.

Et Grl § 93-vedtak om innmeldelse i en europeisk arbeidsgiversammenslutning kan gjøres uavhengig av norsk tilknytning til EU. Grl § 93 bestemmer at den internasjonale sammenslutningen som Norge slutter seg til, på et saklig begrenset område skal kunne utøve den grunnlovskompetansen som ellers tilligger de tre statsorganene. Beslutninger som en europeisk statlig arbeidsgiverforening i henhold til EUs regelverk har vært med på, vil automatisk bli en del av norsk rett i henhold til EUs rettskildeprinsipper.

7.3.5 Betydningen av et norsk EU-medlemskap

Hvis beslutningene fra den sosiale dialogen binder medlemslandene enten direkte eller indirekte, vil det i forhold til beslutningenes gjennomføring i de enkelte land være stor forskjell på om Norge er medlem av EU eller ikke.

I de tilfeller beslutningene omgjøres til direktiv eller rådsbeslutning, og Norge er tilsluttet EU, vil beslutninger som en europeisk statlig arbeidsgiverforening i henhold til EUs regelverk automatisk bli del av norsk rett i henhold til EUs rettskildeprinsipper.

Dersom Norge ikke er medlem av EU, og staten som arbeidsgiver er innmeldt i en europeisk arbeidsgiversammenslutning, men ikke ved bruk av et Grl § 93-vedtak, må vedtakene eller beslutningene som er truffet i europeiske avtaler eller via EUs institusjonssystem, inkorporeres i norsk rett i den grad det berører norsk rett. Hvis staten som arbeidsgiver er medlem av en europeisk interesseorganisasjon som har inngått en avtale på europeisk nivå, er norske myndigheter folkerettslig bundet av avtalen. Det dualistiske prinsipp som norsk rett baseres på, krever at folkerett må inkorporeres i norsk rett ved særskilte beslutninger før det kan legges til grunn ved domstoler. Det vil si at dersom en europeisk statlig arbeidsgiversammenslutning gjennom tariffavtaler får kompetanse til å bestemme nivået og strukturen av statlige lønninger og visse sider av organiseringen av statlig arbeidskraft, vil en slik organisasjons beslutninger ikke automatisk bli gjennomført i Norge.

7.3.6 Byr medlemskap i CEEP på konstitusjonelle problemer for staten som arbeidsgiver?

Det er viktig å understreke at drøftingene i dette underkapitlet ikke gjenspeiler den politiske hverdagen. Problemstillingene er i høy grad hypotetiske, siden det i dag ikke eksisterer arbeidsgiversammenslutninger på europeisk nivå som kan binde medlemmene sine i forhandlinger. Med CEEPs manglende kompetanse til å inngå bindende avtaler på europeisk nivå, byr medlemskap i CEEP på det nåværende tidspunktet ikke på konstitusjonelle problemer for Arbeidsgiveravdelingen. Inntil Norge blir medlem av EU, eller CEEP omgjør sine vedtekter ved å tilby fullt medlemskap til orga-

nisasjoner som har sin opprinnelse fra annet enn medlemsland, vil Arbeidsgiveravdelingen bare tilbys assosiert medlemskap. Som assosiert medlem vil det heller ikke by på grenseproblemer i forhold til CEEPs deltakelse i fellesskapets institusjoner og organer.

På lengre sikt er det en rekke usikkerhetsfaktorer som kan endre ovennevnte bilde, og som kan få betydning for staten som arbeidsgivers eventuelle tilknytning til CEEP. For det første kan Norge bli medlem av EU, og norske organisasjoner tilbys en annen tilknytning til CEEP. For det andre kan CEEP endre vedtektene slik at organisasjoner fra ikke-medlemsland kan bli fullverdige medlemmer, og til slutt kan CEEP endre vedtektene og politikken med den målsetting å øke sin forhandlingskompetanse på det europeiske nivået – noe som kan innebære at CEEP vil ønske økt grad av mandatavgivelse fra medlemsorganisasjonene. For at dette skal skje, må det være to tredels flertall for å endre statuttene.

7.4 Mer eller mindre demokrati?

Kritiske røster peker på at det ikke er tilstrekkelige demokratiske strukturer på europeisk nivå til å forsvare en europeisk forhandlingsstruktur hvor arbeidsmarkedspartene får økt betydning (en euro-korporativ struktur). Det vises til at borgerne må få mer makt før interessegrupper konsoliderer sin maktposisjon på europeisk nivå ytterligere (Sbragia 1993). Dersom de grunnleggende demokrati-problemene ikke løses først, vil det gå ut over allmenne samfunnsinteresser – og *arbeidstakernes Europa* vil ytterligere befestes seg på bekostning av *borgernes Europa*.

Er denne kritikken berettiget? De fleste kommentatorer er enige i at EU lider av et *demokratisk underskudd*. I første rekke knyttes det demokratiske underskuddet til Europaparlamentets rolle i lovgivningsprosessen. Det pekes på at Europaparlamentet har for liten makt i forhold til Kommisjonen og Ministerrådet, og denne kritikken ble forsterket etter at Parlamentet introduserte direkte valg i 1979. Under traktatskonferansen som kulminerte i Maastricht-avtalen, ble det framsatt krav om at den eneste direkte folkevalgte EU-institusjonen, det vil si Europaparlamentet, måtte styrkes og få

økt innflytelse. Selv om Parlamentets stilling i EU ble styrket i Maastricht-avtalen (jf at Parlamentet får en formell rett til å ta initiativ til lovgivning (etter et flertallsvedtak), Parlamentets kontrollmuligheter øker, det innføres en ny *medbestemmelsesprosedyre*⁹ (artikkel 189b), og det vil utpekes en ombudsmann som spesielt skal behandle klager fra enkeltpersoner), ble ikke de sentrale trekkene ved EUs lovgivningsprosesser endret. Mange mener derfor at endringene ikke var tilstrekkelige til å bøte på det demokratiske underskuddet.

Sbragia (1993), med flere, er derfor av den oppfatning at ved å gi arbeidsmarkedets parter økte muligheter til å utforme arbeidslivspolitikken på europeisk nivå, samtidig som de folkevalgte institusjoner (først og fremst Europaparlamentet, men også Ministerrådet), delvis kan kobles fra beslutningsprosessen, kan dette føre til en forskyvning i maktbalansen i gal retning og svekke demokratiet ytterligere.

Er denne kritikken for unyansert? Kan det tenkes at andre forhold kan være av betydning for *demokratiet*? En annen viktig faktor for å kunne delta i den politiske beslutningsprosessen og for å kunne øve innflytelse og makt, er *tilgang til informasjon*. EU kritiseres også for manglende synliggjøring av politikktutforming og for ikke å ha tilstrekkelige offentlighetsprinsipper. Kun et fåtall av EUs medlemsland har innført generelle lover som sikrer borgernes adgang til informasjon. Selv i Danmark, som regnes for å ha den mest vidtgående informasjonsretten, har man erkjent at det er behov for å gjøre beslutningsprosessen som knytter seg til EU-saker mer åpen.

I motsetning til i Norge blir ikke partenes uttalelser fra høringsrundene gjengitt i de offisielle dokumentene fra EU. Det offentlige får således ikke vite hvem som har ment hva på hvilke stadier i prosessen. Ut fra hensynet til kontroll og offentlighet er dette uheldig. Grad av offentlighet, hvem som skal styre informasjonsstrøm-

⁹ Det sentrale i den nye prosedyren er at det etableres en forlikskomité som trer i funksjon i tilfelle det oppstår uenighet mellom Rådet og Parlamentet. Denne prosedyren vil benyttes i forbindelse med behandlingen av lovforslag på følgende områder: Fri bevegelse av personer, kapital, varer og tjenester; Utdanningsprogrammer; Rammeprogrammer for forskning; Retningslinjer for transeuropeiske nett innenfor områder som transport, energi og telekommunikasjon; Helsepolitikk, Generell handlingsprogrammer for miljø; Forbrukerbeskyttelse; Kulturinitiativ.

mene og hvem som skal ha det overordnede ansvaret når det gjelder EU-saker, kan derfor få stor betydning for tilliten til det politiske og administrative systemet.

Det kan tenkes at økt deltakelse fra arbeidsmarkedets parter vil bidra til å synliggjøre politikktutforming og beslutningsprosessen i EU. UNICE, CEEP og DEFS har gjort det klart overfor Kommisjonen at de ønsker større grad av synliggjøring, både med hensyn til hvilke parter som deltar i prosessen og hvilke posisjoner de representerer. Kommisjonen er positiv til denne anmodningen og ser dette som et nyttig bidrag til økt demokratisering. Det er derfor grunn til å spørre om økt deltakelse fra arbeidsmarkedets parter kan føre til *mer*, og ikke mindre, demokrati. Videre er det nærliggende å påpeke at desentralisering av beslutninger til partene gir støtte til prinsippene som ligger til grunn for *deltakerdemokratiet*.

7.5 Avsluttende kommentarer

I denne rapporten har vi i første rekke fokusert på de institusjonelle endringene som følge av Den sosiale protokollen og de muligheter dette kan gi. Det er imidlertid på sin plass avslutningsvis å presisere den usikkerheten som råder når det gjelder spørsmålet *om* disse nye mulighetene *faktisk* vil føre til at den framtidige arbeidslivspolitikken i større grad utformes på europeisk nivå. Enkelte kommentatorer er svært optimistiske mens andre er totalt avvisende. Til syvende og sist vil dette være opp til partene i arbeidslivet selv.

Fra flere hold (Streeck 1993, Teague 1993) hevdes det at prosessen er i ferd med å tape sitt politiske moment. Det vises blant annet til at Delors som leder av Kommisjonen har vært en viktig drivkraft, og man forventer ikke å få den samme støtten fra Kommisjonen etter det forestående lederskiftet. Det kan også se ut til at EUs oppmerksomhet vris i retning av ledighetsproblemene og behovet for et mer fleksibelt arbeidsmarked, med mindre vekt på etablering av en sosial sokkel og arbeidsrettslige reguleringer. I tillegg kommer de økonomiske problemene som rir en rekke av medlemslandene, som gjør at både nasjonale regjeringer og arbeidslivets parter orienterer seg mer mot egne problemer enn europeiske løsninger.

Ser man på hva partene har oppnådd i løpet av de siste årene, hvilke grenser som allerede er flyttet og prosessens egendynamikk, er det grunn til å anta at den sosiale dialogen vil få en mer sentral rolle i europeisk arbeidslivspolitik i årene som kommer. Etter to års blokkering som følge av vanskene knyttet til ratifisering av Maastricht, er det først nå Den sosiale protokollen er tatt i bruk. Dette kan øke det politiske trykket på partene til å inngå i forpliktende samtaler, slik vi for eksempel nå ser i forbindelse med forslaget om informasjon og konsultasjon i flernasjonale selskap.

Litteratur

- Advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech (1993), *EØS-avtalen i praksis*. Oslo: Juridisk Forlag A.S
- Andersen, S.S. og K.A. Eliassen (1991), «European Community Lobbying.» *European Journal of Political Research*, Vol 20, Nr 2, September
- Azzi, G.C. (1988), «What is this New Research into the Implementation of Community Legislation Bringing Us?» I: Siedentopf og Ziller, red., *Making European Policies Work. The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Vol I
- Blanpain, R. (1991), *Labour Law and Industrial Relations of the European Community*. Deventer, Nederland: Kluwer Law and Taxation Publishers
- Bruun m.fl. (1992), *Labour Law and Trade Unions in the Nordic Countries - Today and Tomorrow*. Dartmouth, Aldershot
- Christensen, B. (1993), «European Social Dialogue. Overview and Prospects». I: *The Social Architecture of Europe put to the test. Trade union ideas for a European model of development*, European Trade Union Institute, Working documents, Brussels, november
- Commission of the European Communities, *European Social Dialogue Documentary Series. Joint Opinions*
- Commission of the European Communities (1993), *Communication concerning the application of the Agreement on social policy presented by the Commission to the Council and the European Parliament*, KOM (93) 600 endelig, 14.12.93
- Dansk Arbejdsgiverforening (1994), *Aftalesystemet i EU-perspektiv - en analyse*. Paper datert 20.1.94
- Debes, J. (1989), *I statens tjeneste*. Oslo: Tano
- Due, J., J. Steen Madsen og C. Strøby Jensen (1993), *Towards a European IR-system?* Discussion paper presented at the Seminar on Practical aspects of the implementation on the Eleven Agreement, Brussels, 24 May 1993
- Dølvik, J.E. (1993a), «The Nordic Trade Unions and the Dilemmas of European Integration». I: J. Fagerberg og L. Lundberg, red., *European Economic Integration. A Nordic Perspective*
- Dølvik, J.E. (1993b), *Towards Europeanisation or Renationalisation of Nordic Trade Union Strategies?* Paper presented at the Conference *Perspektiven europäischen Arbeitsbeziehungen: Sind europäische Kollektiv-verhandlungen möglich?*, Freudenberg: Gustav Heinemann Akademie 26.-28.5.93
- Dølvik, J.E., J.M. Hippe, A.W. Pedersen, og D. Stokland (1991), *Debatt-opplegg: Fagbevegelsen og Europa*. FAFO-rapport 128. Oslo: FAFO

- ECAS (1992), *The European Citizen*. No 19 - Special issue, September. Euro-Citizen-Action-Service
- Ehlermann, C.D. (1988), «Opening Speech at the IVth Erenstein Colloquium». I: H. Siedentopf og J. Ziller, red., *Making European Policies Work. The implementation of Community Legislation in the Member States*, Vol. I
- EIPA-papir datert 18.5.93 *Proposals Relating to the European Public Sector Employers' Cooperation*
- EIRR (1993), *European Industrial Relations Review*, 234 juli
- EPSC (1992), *European Industrial Relations in the Public Sector: A long way to go. The Significance of the European Social Dialogue for Unions in the Public Services and the Importance of the Role of the European Public Services Committee*. Paper presentert på 4th EPSC General Assembly, 1-3 April, Prague
- Europa-Brevet*, nr 40/1994. Nyhetsbrev utgitt av Landsorganisasjonen i Danmark
- Guéry, G. (1992), «European collective bargaining and the Maastricht Treaty.» *International Labour Review*, Vol. 131, No 6
- Gulmann, C. og K. Hagel-Sørensen (1988), *EF-ret*
- Hagen, K. (1991), «Fra sosial dimensjon til europeisk velferdspolitik?» *Retfærd* nr 54, 14. årgang
- Hancher L., W.T.M. Molle, B.H. ter Kuile og M.P.Ch.M. van Schendelen (1993), *Bargained Administration in Europe*. Paper for the 80th Anniversary Conference of Erasmus University Rotterdam
- High Level Group on the Operation of Internal Market (1992), *The Internal Market After 1992. Meeting the Challenge* (Sutherland-rapporten), Brussels, October
- Kreile, M. (1991), «European Market Integration, Institutional Competition, and Employers' Interests». I: D. Sadowski og O. Jacobi, red., *Employers' Associations in Europe: Policy and Organisation*
- Nergaard, K. (1993), *Samarbeid og Selvstendighet. Norsk Lærerlags alliansesituasjon*. FAFO-rapport 157. Oslo: FAFO
- NFS (1993), *En nordisk platform på arbeidsmarksmæssige rettigheter for udstationerede arbejdstagere*. NFS debatoplæg, februar
- Nugent, N. (1989), *The Government and Politics of the European Community*
- Olsen, T. (1992), *Staten som arbeidsgiver. Norsk tilpasning til EF og statens arbeidsgiveransvar*. FAFO-rapport 137. Oslo: FAFO
- Rönngren, B. (1992), *Förhandlingar och kollektivavtal i EG-perspektiv*. Småskrifter om välfärden Nr 5, Löne- och arbetslivsenheten, Välfärdsgruppen, LO

- Sbragia, A. (1993), *The Political Dimension: The Political Sources and Consequences of Bargained Administration*. Paper delivered at the Lustrum Conference Towards a European Consensus Economy: Social Partners as Co-Decisionmakers in Brussels?, Erasmus University Rotterdam, 11.11.93
- 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
- Schout, A. (1991), «The Social Dialogue within the Public Service». I: *Europe: 1992 and Beyond - Challenge and Response. Implications for Public Administration in EC Countries. Third Informal Conference of Ministers from the Member States of the EC and the European Commissioner in Charge of the Public Service. Maastricht, 18-19 November 1991*. EIPA
- Skjalm, K. (1992), «EF som reguleringsmyndighet.» *Politica. Tidsskrift for politisk videnskab*, 24. årgang, nr 3
- Social Europe*, 2/92
- St.prp. nr. 100 (1991-92), *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992*
- Strøby Jensen, C., J. Steen Madsen og J. Due (1993), *Towards a European IR-system? The Implications of the Maastricht Treaty for Danish Industrial Relations*. Paper presentert på The Third Biennial Conference of the European Community Studies Association (ECSA), Washington D.C., May 27-29 1993
- Teague P. (1989), *The European Community. The Social Dimension. Labour Market Policies for 1992*
- Traxler, F. (1991), «The Logic of Employers' Collective Action». I: D. Sadowski og O. Jacobi, red., *Employers' Associations in Europe: Policy and Organisation*. Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der EG - Universität Trier
- Tyszkiewicz, Z.J.A. (1990), *UNICE: The Voice of European Business and Industry in Brussels*. Paper presented at the IREC Conference, Trier, 28-30 September 1990
- Vaubel, R. (1993), *Bargained Administration with the Social Chapter of Maastricht. The Economic Dimension*. Paper presented at the 80th Anniversary Congress, Erasmus University Rotterdam, 11.11.93
- Venturini P. (1989), *1992: The European Social Dimension*
- van Waarden, F. (1991), «The Logic of Collective Action? Business Associations as Distinct from Trade Unions: The Problems of Associations of Organisations». I: D. Sadowski og O. Jacobi, red., *Employers' Associations in Europe: Policy and Organisation*. Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der EG - Universität Trier

Wallace, H. (1983), «Negotiation, Conflict, and Compromise: The Elusive Pursuit of Common Policies». I: H. Wallace, W. Wallace og C. Webb, red., *Policy Making in the European Community*

Vedlegg I Oversikt over arbeidslivs- og sosialpolitikkenes hjemmelsgrunnlag i EU¹

Roma-/EU-Traktaten²

Den sosiale protokollen

Kvalifiserte flertallsavgjørelser

Kval. flertall = 54/76

Kval. flertall = 44/66

Art. 49:

Fri bevegelse av arbeidstakere

Art. 2 pkt 1:

- Forbedring av arbeidstakernes arbeidsmiljø, helse og sikkerhet

Art. 54:

Etableringsfrihet

- Arbeidsvilkår

Art. 57:

Gjensidig anerkjennelse av eksamensbeviser

- Arbeidstakernes rett til informasjon og konsultasjon

Art. 125 (ny):

Gjennomførelsesbestemmelsene vedr Det Europeiske Sosialfond

- Likebehandling av kvinner og menn på arbeidsmarkedet og deres muligheter til å få arbeid

Art. 127 (ny):

Yrkesutdanning

- Integrasjon av utstøtte personer fra arbeidsmarkedet

Art. 118a:

Helse og sikkerhet på arbeidsplassen

Art. 100a:

Det indre markedet (under henvisning til art. 8a)

Art. 43:

Landbruket

Art. 75:

Transport

¹ Kilde: KOM (93) 600 endelig. Vedlegg I.

² Hjemmelsgrunnlaget ifølge EU-traktaten er merket med: (ny).

Enstemmighet

12 medlemsland

Art. 51:

Sosial sikring (tiltak som er nødvendig for fri bevegelse av personer)

Art. 100:

Det indre markedet

Art. 130d:

Oppgaver og organisering av Strukturfondene

Art. 235: Generell kompetanse til Fellesskapet

11 medlemsland

Art. 2 pkt 3:

- Sosial sikring av arbeidstakere

- Beskyttelse av arbeidstakere når deres ansettelseskontrakt utløper

- Representasjon og kollektivt forsvar av arbeidstaker- og arbeidsgiverinteresser, inklusive medbestemmelse

- Ansettelsesvilkår for tredjelandts borgere som oppholder seg i EF på lovlig vis

- Økonomiske bidrag til sysselsettingstiltak (med unntak av bestemmelser som knytter seg til Sosialfondet)

Eksplisitt unntatt fra Fellesskapets kompetanse

Art. 2 pkt 6:

- Lønn

- Organisasjonsretten, streikeretten, retten til å igangsette lock-out

² Hjemmelsgrunnlaget ifølge EU-traktaten er merket med: (ny).

Vedlegg II

Alfabetisk liste over interesseorganisasjoner på europeisk nivå¹

ag = arbeidsgiverorganisasjon

at = arbeidstakerorganisasjon

AACE (ag)	Association des Assureurs Cooperatifs Européens. Association of European Cooperative Insurers (AECI).
ACE (ag)	Association des compagnies aériennes de la Communauté européenne. Association of European Community Airlines
ACI (ag)	Association des aéroports civils internationaux. International Civil Airports Association (ICAA).
AEA (ag)	Association des compagnies européennes de navigation aérienne. Association of European Airlines
AECI	Se AACE
AECM (ag)	Association européenne des classes moyennes. European Independent Business Confederation (EIBC). Representerer små og mellomstore bedrifter med en kristelig demokratisk profil.
Association des transports aériens à la demande (Ingen forkortelse, ikke engelsk navn)	
BIPAR (ag)	International Association of Insurance and Reinsurance Intermediaries
CCFE (ag)	Communauté des Chemins de fer européens. Community of European Railways.
CCI (ag)	Se Eurochambres
CCRE (ag)	Conseil des Communes et Régions d'Europe. Council for European Municipalities and Regions (CEMR). Rådet for europeiske kommuner og regioner.
CEA	European Insurance Committee
CEC (at)	Confédération européenne des Cadres. The European Confederation of Executive Staff.

¹ Listen er ikke uttømmende, men inneholder samtlige av de europeiske organisasjonene som er nevnt i Kommisjonens meddelelse av 14.12.93 hvor representativitetsstudien omtales.

CECD (ag)	Confédération européenne du Commerce de Détail. European Confederation of Retailers. CECD er del av EuroCommerce.
CECOP	Bureau de représentation auprès des institutions communautaires
CEDEC (ag)	European Organisation of Local Energy Companies
CEDI (ag)	Confédération européenne des Indépendants
CEEP (ag)	Centre Européen des Entreprises à Participation Publique. European Centre of Enterprises with State Holdings. Den europeiske interesseorganisasjonen for offentlige forretningsvirksomheter.
CEMR (ag)	Se CCRE
CES (at)	Confédération européenne des Syndicats. European Trade Union Confederation (ETUC). Den Europeiske Faglige Samorganisasjon (DEFS) - også kjent som Euro-LO.
CESI (at)	Confédération européenne syndical indépendante. The European Confederation of Independent Trade Unions.
CIF (at)	Confédération internationale des Fonctionnaires. CIF er med i CESI. International Confederation of Public Servants er medlem av CIF.
COGECA	Comité général de la coopération agricole de la CE. General Committee for Agricultural Cooperation in the EC.
COPA	Comité des organisations Professionnelles Agricole de la CE. Committee of Agricultural Organisations in the EC
CSCE (at)	Comité Syndical Européen de l'Education. European Teachers Trade Union Committee (ETUCE). CSCE er en av DEFS' 16 bransjekomiteer.
DEFS (at)	Se CES
ECSA (ag)	Association européenne de Propriétaires de Bateaux. European Community Shipowners Association
ECWITA (ag)	European Community Wholesale and International Trade Association

EFA (at)	Fédération européenne des Syndicats et Travailleurs agricoles
EFCGU (at)	Se FESCID
EIBC (ag)	Se AECM
EIPSU (at)	European and International Public Services Union. Del av PSI.
EMF (at)	Se FEM
EMSU (ag)	Union européenne des Classes moyennes
EPSC (at)	European Public Services Committee. EPSC er en av DEFS' 16 bransjekomiteer. Om lag 95 % av medlemmene i EPSC kommer fra ISKA (Internasjonale for stats- og kommuneansatte) – også kjent som PSI (Public Services Internation), mens resten kommer fra Eurofedop (European Federation of Employees in Public Services).
ERA (ag)	Organisation des compagnies européennes de navigation aérienne régionale. European Regional Airlines Association
ERCE (ag)	Fédération Bancaire de la Communauté Européenne. Banking Federation of the European Community
ETA (ag)	European Timber Association
ETUC (at)	Se CES
EUREAU (ag)	European Union of National Associations of Water Suppliers
EUROCADRES (at)	Representerer høyere funksjonær- og ledelsesgrupper. Del av CES.
EUROCHAMBRES (ag)	Association des Chambres de Commerce et d'Industrie Européenes Eurochambres. Association of European Chambers of Commerce and Industry (CCI).
EUROCOMMERCE (ag)	La représentation européenne du commerce de détail, de gros et international auprès de l'UE. The Retail, Wholesale and International Trade Representation to the European Union. EuroCommerce består av tidligere CECD, GEDIS og FEWITA.

EUROELECTRIC (ag)	
EUROFEDOP (at)	Fédération européenne du Personnel des Services Publics. European Federation of Employees in Public Services
EURO-FIET (at)	Organisation régionale européenne de la Fédération internationale des Employés techniciens et cadres. The European Regional Organisation of the International Federation of Commercial, Clerical, Professional and Technical Employees.
EUROGAS (ag)	Union Européenne de l'Industrie de Gaz Naturel
EUROPMI (ag)	Comité Européen de la Petite et Moyenne Entreprise Independent. European Committee for Small and Medium Sized Independent Companies.
Fédération bancaire de la CE (Ingen forkortelse).	Banking Federation of the European Community
FEM (at)	Fédération européenne des Métallurgistes. European Metalworkers Federation (EMF).
FEMGED (ag)	Fédération Européenne des Moyennes et Grands Entreprises de Distribution. European Federation of Medium-sized and Major Retail Distributors. Tidligere FIGED.
FESCID (at)	Fédération européenne des Syndicats de la Chimie et des Industries Diverses. European Federation of Chemical and General Workers' Unions (EFCGU).
FETBB (at)	Fédération européenne des Travailleurs du Bâtiment et du Bois.
FEWITA (ag)	Fédération des Associations européennes du Commerce de gros et extérieur. Federation of European Wholesale and International Trade Associations Del av EuroCommerce.
FIEC (ag)	Fédération de l'Industrie européenne de la construction. European Construction Industry Federation
FIGED (ag)	European Federation of Retail Distributors. Nå FEMGED

GCECEE (ag)	Groupment des Caisses d'Epargne de la Communauté économique européenne. Savings Banks Group of the European Community.
GEDIS (ag)	Groupement européen des Entreprises de Distribution intégrées. Del av EuroCommerce.
GROUPEMENT (ag)	Groupement des Banques Cooperatives de la CE. Association of Cooperative Banks of the EC.
Groupement des Cooperatives d'Epargne et de Credit de la CE (Ingen forkortelse).	Association of Cooperative Savings Banks of the EC
HCEC	The Hospital Committee of the European Community
HOTREC (ag)	Confederation of the National Hotel and Restaurant Associations in the European Community
ICAA	Se ACI
ICFTU (at)	Confédération Internationale des Syndicats Libres. International Confederation of Free Trade Unions
IRU (at)	Comités de Liaisons de l'Union Internationale des Transports Routiers auprès des CE. Committees of the International Road Transport Union to the European Communities
ISKA (at)	Internasjonale for stats- og kommuneansatte. Public Services International (PSI). Del av Intarnation Confederation of Free Trade Unions (ICFTU).
Organisation européenne des bateliers (Ingen forkortelse).	Organisation for European Shipmasters
PSI (at)	Se ISKA
SEPLIS (ag)	Secretariat Européen des Professions Libérales. European Secretariat of the Liberal Professions. Det Europæiske Sekretariat for Liberale Erhverv
UEAPME (ag)	Union européenne de l'Artisanat et des PME. European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises.
UNICE (ag)	Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe. Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe.

Union internationale de la navigation interieure (Ingen forkortelse).

International Union for Inland Navigation

US (at)

Union Syndicale - Service Public Européen - Bruxelles. European Public Service Union - Brussels.

US organiserer tjenestemenn i Felleskapets institusjoner (EF-kommisjonen, Domstolen, Europaparlamentet, o.l.). US er medlem av European and International Public Services Union (EIPSU), og derigjennom i Public Services International (PSI).

Vedlegg III

Oversikt over de europeiske arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene som for tiden oppfyller kriteriene som er angitt i paragraf 24 i kommisjonens meddelelse av 14.12.93

Meddelelsens paragraf 24

Ifølge paragraf 24 i Kommisjonens meddelelse av 14.12.93 legger Kommisjonen vekt på følgende faktorer, som et generelt prinsipp, med hensyn til hvilke organisasjoner som bør konsulteres i henhold til artikkel 3 i Den sosiale protokollen. Organisasjonen bør:

- være tverrsektoriell eller forholde seg til spesifikke sektorer eller kategorier, og være organisert på europeisk nivå;
- bestå av organisasjoner som deltar i, og anses som representative i, konsultasjoner på nasjonalt nivå, ha kompetanse til å forhandle framavtaler, og være representativ i alle medlemsstatene - så langt det er mulig;
- ha en tilstrekkelig struktur til å sikre en effektiv deltakelse i konsultasjonsprosessen.

Kommisjonen vil fortløpende vurdere hvilke organisasjoner som skal konsulteres i lys av erfaringene når de nye prosedyrene i henhold til Den sosiale protokollen er tatt i bruk

i) Generelle tverrsektorielle organisasjoner

Arbeidsgiverorganisasjoner

UNICE Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe. Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe.

CEEP Centre Européen des Entreprises à Participation Publique. European Centre of Enterprises with State Holdings. Den europeiske interesseorganisasjonen for offentlige forretningsvirksomheter.

Arbeidstakerorganisasjoner

DEFS Den Europeiske Faglige Samorganisasjon (også kjent som CEC, ETUC, Euro-LO)

ii) Tverrsektorielle organisasjoner som representerer bestemte kategorier av arbeidstakere eller bedrifter

Arbeidsgiverorganisasjoner

UEAPME Union européenne de l' Artisanat et des PME.
European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises.

Arbeidstakerorganisasjoner

CEC Confédération européenne des Cadres. The European Confederation of Executive Staff.

Eurocadres Representerer høyere funksjonærer og ledere. Del av DEFS.

iii) Spesifikke organisasjoner

EUROCHAMBRES Association des Chambres de Commerce et d'Industrie Européenes Eurochambres. Association of European Chambers of Commerce and Industry (CCI).

iv) Bransjeorganisasjoner uten tverrsektoriell tilknytning

ACE Association des compagnies aériennes de la Communauté européenne. Association of European Community Airlines.

ACI Association des aéroports civils internationaux. International Civil Airports Association (ICAA).

AEA Association des compagnies européennes de navigation aérienne. Association of European Airlines.

AECI Association des Assureurs Cooperatifs Européens (AACE). Association of European Cooperative Insurers.

Association des transports aériens à la demande (Ingen forkortelse; Ikke engelsk navn)

BIPAR International Association of Insurance and Re-insurance Intermediaries.

CCFE Communauté des Chemins de fer européens. Community of European Railways.

CEA	European Insurance Committee.
COGECA	Comité général de la coopération agricole de la CE. General Committee for Agricultural Cooperation in the EC.
COPA	Comité des organisations Professionnelles Agricole de la CE. Committee of Agricultural Organisations in the EC.
ECSA	Association européenne de Propriétaires de Bateaux. European Community Shipowners Association
ERA	Organisation des compagnies européennes de navigation aérienne régionale. European Regional Airlines Association
ETA	European Timber Association
EUROCOMMERCE	La représentation européenne du commerce de détail, de gros et international auprès de l'UE. The Retail, Wholesale and International Trade Representation to the European Union.
Fédération bancaire de la CE	(Ingen forkortelse). Banking Federation of the European Community
FIEC	Fédération de l'Industrie européenne de la construction. European Construction Industry Federation
GCECEE	Groupment des calsses d'épargne de la Communauté économique européenne. Savings Banks Group of the European Community.
Groupment des Cooperatives d'Epargne et de Credit de la CE	(Ingen forkortelse). Association of Cooperative Savings Banks of the EC
HOTREC	Confederation of the National Hotel and Restaurant Associations in the European Community
IRU	Comités de Liaisons de l'Union Internationale des Transports Routiers auprès des CE. Committees of the International Road Transport Union to the European Communities
Organisation européenne des bateliers	(Ingen forkortelse). Organisation for European Shipmasters
Union internationale de la naviagtion interieure	(Ingen forkortelse). International Union for Inland Navigation

Vedlegg IV

En nærmere tilknytning til europeiske interesseorganisasjoner for staten som arbeidsgiver: Konstitusjonelle problemstillinger

*av førsteamanuensis Dag Michalsen, Universitetet i Oslo,
Institutt for offentlig rett, på oppdrag fra FAFO, juni 1993*

I. Oppdraget

Den juridiske utredningen inngår som en del av FAFOs utredning for Arbeidsgiveravdelingen i Administrasjonsdepartementet, om betydningen av den pågående internasjonaliseringen (eller mer presist europeiseringen) for statlig arbeidsgiverorganisering – i betydning *alliansepolitikk*. Det sentrale juridiske spørsmålet i dette notatet er hvilke rettslige skranker – først og fremst av konstitusjonell art – som finnes eller kan finnes for overføring av kompetanse til en statlig arbeidsgiverforening, særlig hvis denne blir en (i varierende grad) integrert del av en sameuropeisk organisasjon. For det sistnevnte spørsmålet vil det delvis dreie seg om en analyse av allerede etablerte europeiske arbeidsgiverforeningers kompetanse til å binde sine deltakere fra ulike land, delvis hypotetisk antatte situasjoner.

I det følgende ser jeg først på hva som ligger i konstitusjonelle grenser (II), så gir jeg en oversikt over de problemstillingene som er relevante for vurderingen av de konstitusjonelle spørsmålene (III), for deretter å angi på hvilken måte Grunnlovens §§ 3, 19, og 75d (som er de aktuelle utgangspunktene for eventuelle «konstitusjonelle skranker») kan gripe inn i en slik organisering (IV). Jeg anser det som unødvendig å gå detaljert inn på de ulike rettskildematerialene slik jeg mener de er å forstå i dette tilfellet.

II. Betydningen av «konstitusjonelle grenser»

Det må skilles relativt klart mellom begrensninger av såkalt konstitusjonell art og andre begrensninger av lavere rang (dvs beslutninger av formell lovs rang eller lavere). For vårt formål er det bare interessant å se på de konstitusjonelle skrankene. Det er nemlig bare disse som danner et rimelig effektivt hinder for å gjennomføre en myndighetstildeling til en statlig/overstatlig arbeidsgiverforening og for implementering i norsk rett av slike organisasjoners avgjørelser. For hvis det finnes politisk vilje til å danne en slik europeisk

arbeidsgiverorganisasjon med tilhørende kompetanse, vil det neppe være særlig vanskelig å få til endringer i det ordinære lovverket. Bare der det kreves endringer etter Grunnlovens § 112 (2/3 flertall, med valg mellom forslaget fremsettelse og forslaget vedtakelse), vil det dreie seg om sperrer av reell art.

Denne sperren er ikke bare det rettslige forhold at det må foreligge et mellomliggende valg pluss et kvalifisert flertall i Stortinget. Men gitt vår forfatningsmessige tradisjon ligger det nesten en enda større sperre i den uvilje som Stortinget gjennomgående har hatt og har til å endre Grunnloven. Bare der dette enten er helt nødvendig, eller der endringen er uttrykk for en fullstendig politisk konsens (og de to tilfellene har ofte vært sammenfallende), har Stortinget gått til dette skrittet. De foreslåtte endringene i tilknytning til et eventuelt EF-medlemskap kan vise seg å bli mulige unntak fra dette.

Med konstitusjonelle skranker siktes det til at Stortinget eller Kongen ikke kan (i vårt tilfelle) organisere eller melde seg inn i en overstatlig arbeidsgiverforening på fritt grunnlag. Kongen (Regjeringen) (i sin kompetanse til å organisere statsforvaltningen jf Grl § 3) er selvsagt enda mer bundet enn Stortinget, siden Regjeringen dessuten er underlagt Stortingets beslutninger (med få unntak). Men også Stortinget er bundet i sin lovgivende (og annen) kompetanse som i rang ligger under Grunnloven.

Siden det stort sett vil være Regjeringen som fremmer forslag overfor Stortinget i denne typer saker, vil det også være Regjeringen som foreløpig må ta stilling til de konstitusjonelle spørsmålene. Her vil Regjeringens oppfatning basere seg på de vanlige rettskilder og de vanlige tolkningsmåter som har utviklet seg ved avgjørelsen av og om grunnloven setter grenser. Men det er Stortinget som må ta det endelige standpunktet gjennom sin Grl § 112 behandling. Her vil Stortinget ha et særlig grunnlag for å avgjøre om hvorvidt Grunnloven setter grenser: Norsk stats- og rettspraksis tilskriver nemlig Stortingets egen oppfatning av lovens grunnlovsmessighet relativ stor vekt ved avgjørelsen av om Stortingets beslutning har overskredet de konstitusjonelle skrankene.¹ Selv om det nok finnes grenser for hvilken betydning Stortingets egen oppfatning kan ha for avgjørelsen, vil Stortingets oppfatning være den mest betyd-

¹ Det er bl.a. kommet til uttrykk i både flertalls- og (og særlig) mindretallsvotumet i den såkalte Kløftadommen (gjengitt i Rt 1976 s. 1 flg., se hhv s. 5 og s. 22)

ningsfulle faktor ved avgjørelsen. Hvorvidt Stortingets oppfatning kan oppveie alle andre rettskildefaktorer som relativt klart går i en annen retning enn det Stortingets tolkning innebærer, kan nok godt tenkes, men situasjonen vil imidlertid være av en ganske hypotetisk art.

Men det viktigste i en slik situasjon er kanskje ikke det rettslige, men det politiske: For diskusjoner om grunnlovsmessigheten av avgjørelser (særlig når emnet er overnasjonale ordninger) vil i seg selv være del av den politiske diskurs og vil (gitt Stortingets sammensetning) derved faktisk vanskeliggjøre realiseringen av disse beslutningene.

III. Problemstillingene i notatet

1. Oversikt over noen spørsmål og gjennomgang av de relevante grunnlovsbestemmelsene

Spørsmålet om det finnes konstitusjonelle grenser for etableringen av en statlig arbeidsgiverorganisasjon på et europeisk nivå berører flere grunnlovsbestemmelser. Hvis den totale myndighetsoverføring blir omfattende eller sammenslutningens kompetanse kobles til EFs institusjoner, vil spørsmålet om et § 93-vedtak bli aktuelt (se nærmere straks). Den grunnlovsbestemte kompetansen som kan bli berørt ved en arbeidsgiversammenslutning med relativ stor bestemmende myndighet (som en inngripende tariffavtale), vil være Grl § 3 i sammenheng med § 12, 3 ledd 1 pkt. Videre vil det dreie seg om hvorvidt §§ 19 og 75 d vil sette rammer. Som det er blitt gjort rede for i NOU 1992:11,² kan det på det nasjonale nivå godt tenkes visse konstitusjonelle grenser for dannelsen av en slik statlig arbeidsgiverforening (hvis den har en viss grad av besluttende kompetanse innenfor de saksforholdene som de nevnte grunnlovsbestemmelsene omfatter). Disse problemene blir bare forstørret hvis det tenkes en arbeidsgiversammenslutning på europeisk nivå med tilhørende kompetanse.

§ 3 gjør Kongen (i praksis Regjeringen) til leder av statsforvaltningen; Regjeringen har etter denne bestemmelsen alminnelig myndighet til å organisere statens forvaltningsapparat. Avhengig av om en europeisk arbeidsgiversammenslutning kan treffe tariffavtaler som angår arbeidsvilkår på sentralforvaltningens område, kan Re-

² Arbeidsgiversammenslutning for frittstående statlige virksomheter NOU 1992:11 s. 23–26.

gjerings generelle kompetanse til å organisere dette arbeidet bli berørt. Desto mindre innflytelse Regjeringen har på utformingen av en europeisk tariffavtale, desto mer sannsynlig er det at § 3 vil bli berørt. Særlig akutt vil dette bli hvis normeringer fra en slik europeisk arbeidsgiversammenslutning på noen måte skulle angå Kongens prerogativ til å organisere departementene (§ 12, 3).

Grl § 19 hjemler Stortingets generelle og individuelle instruksjonskompetanse vedrørende saker om «statens eiendommer og regalier». Dessuten hjemler den en rett for Kongen til å utøve og å instruere om de samme forholdene, såfremt dette skjer innenfor Stortingets bestemmelser. Bakgrunnen for at det finnes grenser for Stortingets mulighet til å frata Kongen retten til å utøve denne kompetansen, er for at det sikres et konstitusjonelt ansvar for driften av statens eiendommer. Derimot er § 19 ikke til hinder for at Stortinget organiserer og instruerer statens eiendommer som den måtte ønske. Hvis en europeisk arbeidsgiversammenslutning gis kompetanse til å inngå tariffavtaler av inngripende art og som direkte gjeldende i det norske samfunnet, kan vi godt tenke oss at det legges bånd på Kongens utøvelse av kompetansen. Særlig vil dette være tilfelle der norske myndigheters mulighet til å påvirke organisasjonens beslutninger gjennom representasjon og instruksjon er liten.

Grl § 75 d hjemler Stortingets enekompetanse til å bevilge statlige midler. Den delen av tariffavtaler som regulerer lønnskostnader vil åpenbart tematisere grensene for Stortingets adgang til å delegerer sin kompetanse eller godkjenne i etterhånd utgifter som følger av slik tariffavtale. Generelt kan vi si at desto mindre muligheter det finnes for Stortinget til endelig å godkjenne et forhandlingsresultats kostnadssider (som en europeisk arbeidsgiversammenslutning har forhandlet seg fram til), desto sikrere er det at de konstitusjonelle grenser som § 75 d setter, er overskredet.

Under dette punktet presenterer jeg også Grl § 93.³ Denne bestemmelsen kom til i 1962 og tok sikte på å sikre en permanent grunnlovshjemmel for overføring av grunnlovsbestemt myndighet (som Stortingets lovgivnings-, beskatnings- og bevilgningsmyn-

³ Bestemmelsen lyder: «For at sikre den internationale Fred og Sikkerhed eller fremme international Retsorden og Samarbeide kan Storthinget med tre Fjerdedeles Flertal samtykke i, at en international Sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter sig til, paa et sagligt begrænset Omraade, skal kunne udøve Beføielser der efter denne Grundlov ellers tilligger Statens Myndigheder, dog ikke Beføielser til at forandre denne Grundlov».

dighet) til en internasjonal sammenslutning. Kravene er at det bl.a. dreier seg om et saklig bestemt område, noe som imidlertid er tolket svært vidt (jf dagens EF) og at 3/4 flertall i Stortinget godkjenner dette. For så vidt kunne samme vedtak ha blitt truffet iht § 112 (med 2/3 flertall), men den oppstiller til gjengjeld som nevnt kravet om mellomliggende valg mellom fremsatt forslag og endelig grunnlovsvedtak, noe som vil forlenge en eventuell innmeldningsprosedyre vesentlig.

I vår sak kan § 93 bli aktuell, avhengig av en europeisk arbeidsgiversammenslutnings karakter mht tariffkompetanse. Hvis tariffavtaler blir direkte bindende for norske organer og norske borgere uten mellomliggende vedtak på nasjonalt plan, vil det være sannsynlig at det vil bli krevet et § 93-vedtak, i hvert fall hvis det som bindes er rimlig omfattende. Hvis det imidlertid bare er snakk om at norske myndigheter eller andre blir folkerettslig bundet (altså at sammenslutningens bestemmelser krever særskilte nasjonale vedtak for å bli gjort gjeldende i det norske rettssystemet), stiller saken seg annerledes. Disse spørsmålene vil bli omtalt på et par steder i det følgende.

Ved drøftelsen av om disse grunnlovsbestemmelsene kommer til anvendelse, må vi ta hensyn til en del forhold (som jeg allerede har antydnet over), og som vi i det følgende kan betrakte som «parametre» ved en eventuell standpunktaken.

2. Karakteren av den statlige virksomhet som inngår i arbeidsgiversammenslutningen

For det første vil det dreie seg om hvorvidt arbeidsgiversammenslutningen har frittstående statlige rettssubjekter som medlemmer eller staten selv. Uten å gå inn i detaljer om dette,⁴ er det nok å konstatere at det stort sett bare er i det sistnevnte tilfellet (forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter) at de konstitusjonelle spørsmålene vil bli særlig tematisert. Og det er disse områdene jeg behandler i det følgende.

Det kan imidlertid være grunn til å stille spørsmål om det er riktig å behandle under ett all statlig virksomhet organisert under staten som rettssubjekt. For staten som arbeidsgiver (her i betydningen organiserer av arbeidet) vil det være visse konstitusjonelle forskjel-

⁴ Se inngående oversiktlig En bedre organisert stat NOU 1989:5, særlig kap 5 sammenholdt med NOU 1992:11 s. 24–25 og 25–26.

ler mht den sentrale statsforvaltning (departementene jf Grl § 12, 3 ledd 1 pkt) og de ytre etater som jo heller ikke er egne rettssubjekter. Hvis vi tenker oss (som nevnt over – og nokså hypotetisk) en gjennomgripende tariffavtale fastlagt gjennom en overenskomst med en ytre overnasjonal arbeidsgiversammenslutning som en av partene, og som skulle ha – innenfor sitt område – ansatte i den sentrale statsforvaltning, vil Kongens sentrale stilling (Grl § 3 jf § 12,3) kunne bli undergravet. Men dette avhenger selvsagt av hvor omfattende den kompetansen som arbeidsgiversammenslutningen ble tillagt og karakteren av de inngåtte tariffavtalene.

Å skille mellom sentraladministrasjonen og ytre etater kan også i relasjon til Grl § 19 kanskje ha en viss betydning. Det kan diskuteres om aktiviteten i sentraladministrasjonen skulle kunne betraktes som «Statens Eiendomme» i § 19s forstand; noe lettere vil kanskje de ytre etater her kunne bli subsumert under bestemmelsen. Jeg går imidlertid ikke nærmere inn på denne sontringen (som jeg ikke har sett blitt tematisert andre steder). Men jeg vil si at det ved dannelsen av en europeisk arbeidsgiverforening med omfattende kompetanse, må sees nøye hen til hvor nær tariffavtalenormeringer (eller andre overnasjonale normeringer) vil berøre sentrale sider av Kongens organisering av myndighetsutøvelsen, særlig om det er tillagt departementene. Hvor sannsynlig denne situasjonen vil kunne være, har jeg imidlertid ikke bakgrunn for å kunne si noe om.⁵

3. Karakteren av arbeidsgiversammenslutningen.

Drøftelsen av emnet vil, som vi har sett, være helt avhengig av karakteren av den eventuelle arbeidsgiversammenslutningen. Her kan vi bruke skillet mellom arbeidsgiversammenslutninger som er fullt utbygd og de som bare er delvis utbygd.⁶ Skillet beror på sammenslutninger som ved siden av å ha mer ordinære ikkebesluttende serviceoppgaver, i tillegg har kompetanse til å slutte tariffavtaler/hovedavtale på vegne av sine medlemmer. De delvis utbygde sammenslutninger vil bare kunne utføre serviceoppgaver av ulik art. Som servicefunksjoner vil inngå innhenting og formidling av informasjon som del av arbeidsgiverinteresser.

⁵ Grl § 3 og § 12 er ikke berørt i NOU 1992:11.

⁶ Se NOU 1992:11 s. 28–30.

Dette skillet har stor betydning i relasjon til Grunnlovens bestemmelser, fordi det stort sett jo bare er besluttede myndighet (som tariffavtalens normeringer) som kan binde statsorganer på en slik måte at det i gitte tilfeller kan komme strid med de nevnte grunnlovsbestemmelsene. Siden det ikke ved lov positivt er regulert hva som kan avtales i en tariffavtale, kan i prinsippet alt som partene blir enige om, og som omhandler aspekter av arbeidsforholdet, kunne bli avtalemessig normert.⁷ Tariffavtalen vil stort sett ha to komponenter, nemlig utbetalingens størrelse og reguleringen av arbeidsforhold m.m. for avtalegruppen. Dette vil være områder som vil kunne referere seg til hhv GrL §§ 75 d (Stortingets bevilgningskompetanse) og, §§ 3 og 19 (Statsorganers organisering av statlig arbeid). Jeg går ikke inn på alle de grensespørsmålene som kan oppstå ved vurdering av hvor omfattende tariffavtalens normeringer kan være før disse Grunnlovsbestemmelsene blir berørte. Men ved en vurdering av en slik arbeidsgiversammenslutnings karakter, vil dette momentet være viktig.

En faktor som jeg har nevnt over, og som jeg i dette punktet har forutsatt, er at tariffavtalens normeringer virker direkte bindende på partene uten mellomliggende vedtak på nasjonalt plan. Men (noe grovt formulert) desto flere komponenter av nasjonal godkjennelse det bygges inn i forholdet mellom arbeidsgiversammenslutningen på europeisk nivå og gjennomføringen på nasjonalt nivå, desto mer konstitusjonelt akseptabelt vil det bli. Særlig vil dette gjelde for Stortingets bevilgningskompetanse.

Det siste forholdet jeg vil nevne her er sammenslutningens organisering mht innflytelse fra medlemmers side. Desto mer avskåret statlige organer er til å øve innflytelse på sammenslutningens politikk, desto mer akutt blir de konstitusjonelle problemene. Én avgjørende faktor her vil være statlige myndigheters «vetorett» overfor sammenslutningens avgjørelser. Dette kan jo også ha form av forhåndssamtykke mht tariffavtalers innhold innenfor bestemte økonomiske eller saklige rammer. Tendensen i de EF-tilknyttede institusjonene går jo imidlertid i retning av flertallsavgjørelser (sml under for øvrig slik for CEEP) uten nasjonbaserte vetoretter.

⁷ Se oversiktlig Henning Jakhelln, *Arbeidsretten* (Oslo 1992) s. 35–39.

4. Arbeidsgiversammenslutningens tilknytning til andre organisasjoner, særlig EF.

Oppdraget er å forstå slik at det først og fremst er arbeidsgiversammenslutninger av statlige forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter koblet til et europeisk nivå som skal være gjenstand for drøftelsen. Problemet med oppdraget her er at det ikke bare er formulert mht den aktuelle europeiske organisasjonssituasjonen, men også mht en antatt fortsatt integrasjonsutvikling som implisitt vil innebære en styrking av overnasjonale institusjoner vs nasjonale statsorganer.

I spørsmålet om en statlig arbeidsgiverorganisasjons tilknytning til et «europeisk» organ, bør det i prinsippet være likegyldig om Norge er medlem av EF eller ikke. En slik organisasjon bør jo slett ikke ha noen formell tilknytning til EF. Norske rettssubjekters forhold til organisasjonen vil være som til enhver annen internasjonal organisasjon. Ved drøftelsen av de konstitusjonelle grensene for et norsk statlig arbeidsgiverorganisasjons tilknytning i en slik europeisk sammenslutning, vil det være tilstrekkelig å undersøke på hvilken måte den norske stat som arbeidsgiver kunne bli bundet av organisasjonens beslutninger og hvorledes disse beslutningene i så fall vil kunne bli gjennomført i norsk rett. Det måtte i så fall lages ordninger som gjorde at grensene for Grl §§ 3, 19 og 75 d ikke ble overskredet. Hvis de ble overskredet, vil den europeiske arbeidsgiversammenslutningen kunne bli sett på som en organisasjon som krevde et Grl § 93-vedtak for norsk innmeldelse (se over).

I praksis vil imidlertid den aktuelle organisasjonen det er snakk om å melde seg inn være CEEP (Centre Européen des Entreprises á Participation Publique). Denne organisasjonen er relativt sterkt knyttet til EFs institusjoner og kan i en viss forstand sees som utløper av EFs institusjonssystem. Allerede i dag er det av avgjørende betydning om deltakere i CEEP har som opprinnelsesland et EF-medlem. Og selv om CEEP åpner for en art medlemskap av arbeidsgivere fra ikke-EF stater (se nærmere under IV), vil dens tilknytning til EFs institusjoner (antakelig) på sikt føre til at den særlig innenfor de ordningene som følger av «den sosiale dialog» vil komme til å bli en aktiv deltaker i EFs beslutningssystem. Derfor blir det i denne konkrete henseende av sentral betydning om Norge er medlem av EF eller ei. Hvis disse beslutningene binder EF-lan-

dene enten direkte eller indirekte, vil det i relasjon til beslutningenes gjennomføring i de enkelte land være stor forskjell på om Norge er medlem eller ikke (se under 5).

Et viktig moment i sammenheng med disse spørsmålene er altså skillet mellom de begrensninger som på den ene siden måtte ligge i om en norsk statlig arbeidsgiverforening overhodet kan bli medlem i en slik europeisk sammenslutning (noe som synes uproblematisk), og på den annen side de ordninger i det norske rettssystemet som regulerer gjennomføringen av de vedtak (tariffavtaler som regulerer lønnsnivå eller lønnskiller, eller generelle prioriteringer mht bruk av arbeidskraft osv) og som blir truffet av den europeiske sammenslutningen som part.

5. Betydningen av om Norge er medlem av EF eller ikke

Forskjellen mht om Norge blir medlem av EF eller ikke⁸ i relasjon til en slik europeisk statlig arbeidsgiversammenslutning, angår særlig den kompetanse som arbeidsgiverforeningen får gjennom tariffavtaler til å bestemme nivået og strukturen av statlig arbeidslønninger og visse sider av organiseringen av statlig arbeidskraft. Nå er det kanskje lite sannsynlig at en slik arbeidsgiverforening helt på egen hånd vil få kompetanse til å treffe beslutninger som klart berører statens fiskale og organisatoriske interesser, uten at staten på en eller annen måte får en godkjennende kompetanse. Men hvis så skulle bli tilfelle, vil organisasjonen bli sett på som en egen internasjonal organisasjon. En slik organisasjons beslutninger vil ikke automatisk bli gjennomført i Norge. Dette beror på det såkalte dualistiske prinsipp som norsk rett baseres på og som krever at folkerett må inkorporeres i norsk ved særskilte beslutninger før det kan legges til grunn ved domstoler.

Det er imidlertid mest sannsynlig at den europeiske statlige arbeidsgiverforening vil bli deltaker i beslutningssystemet i EF. (Slik har jeg også oppfattet opplysningene om organiseringen av den sosiale dialog innen EF). Og uansett den form som denne beslutningen får (direktiv iht Traktaten eller komitebeslutning innen rammen av den Sosiale Protokoll), vil disse beslutningene, så fremt de er vedtatt av EFs organer, bli omfattet av Grl § 93. § 93 bestemmer som nevnt at den internasjonale sammenslutningen som Norge slut-

⁸ Siden disse spørsmålene ikke omfattes av EØS-avtalen, spiller ikke den noen rolle i vår sammenheng.

ter seg til, skal på et saklig begrenset område kunne utøve den grunnlovskompetansen som ellers tilligger de tre statsorganene. Derved vil beslutninger som en europeisk statlig arbeidsgiverforening iht EFs regelverk har vært med på, automatisk bli del av norsk rett iht EFs rettskildeprinsipper.⁹

Situasjonen der Norge ikke blir medlem av EF innebærer bare at de beslutningene som en europeisk arbeidsgiversammenslutning gjennom vedtakelse av tariffavtaler eller via EFs institusjonssystem treffer i prinsippet må inkorporeres i norsk rett i den grad det berører norsk rett. De konstitusjonelle grensene som Grl §§ (3,) 19 og 75 d vil være de samme som er omtalt i NOU 1992:11. Men de ordningene som kunne rydde noen hindringer av veien for dannelsen av en nasjonal statlig arbeidsgiverforening vil jo bli langt vanskeligere å gjennomføre overfor et europeisk organ. Dette gjelder f.eks. (i relasjon til Grl § 19) muligheter til å oppnevne representanter til sammenslutningens styre, og muligheten til å instruere organisasjonen.

Men det er ikke noe i veien for at det blir gjort et særskilt § 93-vedtak for innmeldelse i en slik europeisk arbeidsgiversammenslutning (uavhengig av dets tilknytning til EF). Gitt at organisasjonens kompetanse er omfattende, kan dette være konstitusjonelt den mest hensiktsmessige løsningen, men politisk sett sikkert vanskeligere å gjennomføre.

⁹ Jeg går ikke detaljert inn på de ulike former (direkte/indirekte) som EF retten oppstiller for implementering av EF-rett i nasjonal rett, men se den gode innføringen hos Finn Arnesen, *Introduksjon til rettskildelæren i EF* (2. utg 1992) særlig s. 9–17 og s. 69–72. Om hvorvidt en tariffavtale som oppfyller kravet til et EF-direktiv samtidig kan tilfredstille kravet om direktivets implementering i nasjonal rett, se Ruth Nielsen, *EF-arbejdsret* (København 1992) s. 131–135. Hun peker på at kollektive overenskomster ikke gjelder for alle, at de utløper med jevne mellomrom og at de sjelden gir adgang til individuell rettslig prøvelse; alle faktorene peker mot at staten har plikt til å sikre at direktivets mål blir oppfylt til enhver tid.

IV. Forholdet mellom norsk deltakelse i CEEP (også gitt en mer omfattende kompetanse) og noen grunnlovsbestemmelser.

1. Norge og CEEP per i dag.

Av tilgjengelige dokumenter om CEEP har jeg hatt engelskspråklige versjoner av dens statutter og regler for fremgangsmåter.¹⁰ For å avgjøre hvilken kompetanse denne europeiske arbeidsgiversammenslutning har, har jeg derfor gjennomgått disse to dokumentene.

For det første opererer CEEP med tre former for medlemskap. Det gjelder fullt medlemskap, assosiert medlemskap og korresponderende medlemskap.¹¹ For tiden er det bare medlemmer (bedrifter o.l.) hvis opprinnelsesland også er medlem av EF, som kan være fullt medlem av CEEP. CEEP har imidlertid invitert de bedrifter eller organisasjoner som er knyttet til de opprinnelsesland som EF har vedtatt å oppta forhandlinger med om medlemskap (altså de fleste av EFTA-landene). Andre lands bedrifter o.l. kan bare være knyttet som korresponderende medlemmer. Av dette følger at Norge p.t. bare kan bli assosiert medlem.

For det andre fremgår det av ulike formålsangivelser at CEEP i hovedsak bare kan anses som en informasjonsformidler og interesseaktør.¹² Hvis vi holder oss til det ovenfor nevnte hovedskillet mellom full/delvis arbeidsgiversammenslutning (se III.3), faller CEEP åpenbart innenfor sistnevnte kategori. Det er snakk om å være et organ for å kanalisere relevant informasjon i flere retninger. Hovedformålet for CEEP synes å være at den skal opptre som en interesseorganisasjon for offentlige bedrifter overfor EF-institusjoner («ensure constant liaison with the Community institutions of the European Communities») og å formidle informasjon om relevant «EF-nytt» til sammenslutningens medlemmer.¹³ Men også mer generell felleseuropeisk informasjon kan formidles. Uttrykkelig konstateres det at CEEP ikke skal «concern itself (...) with the relations between the enterprises with public participation and their super-

¹⁰ Se for det følgende Statute of the European Centre of Enterprises with Public Participation og Rules of Procedure of the European Centre of Public Enterprises.

¹¹ Se Statute Art 4 og Rules of Procedure Art 6.

¹² Se Statute Art 3 og Rules of Procedure Art 3–4.

¹³ Se Statute Art 3.

visory authorities». ¹⁴ Med dette siktes det antakelig til at organisasjonen ikke skal blande seg opp i internrettslige forhold mellom statlige myndigheter og de bedrifter som er medlem av CEEP.

Organisatorisk består CEEP av en generalforsamling og et administrerende råd. ¹⁵ Bare representanter fra hele medlemmer kan samtidig bli representanter av generalforsamlingen. Det er utarbeidet en fordelingsbrøk iht EF-landenes størrelse. Blant generalforsamlingens kompetanse viser jeg særlig til dens rett til (med 2/3 flertall) å endre statuttene. ¹⁶ Stort sett treffer imidlertid generalforsamlingen vedtak med simpelt flertall. ¹⁷

Av denne gjennomgangen skulle det klart fremgå at det per i dag overhodet ikke skulle by på problemer for en norsk statlig arbeidsgiversammenslutning å melde seg inn i CEEP. Som assosiert medlem vil det heller ikke by på grenseproblemer i forhold til CEEPs deltakelse i EF institusjoner og organer. Så vidt jeg kan bedømme, vil ikke en statlig arbeidsgiverforening binde seg til noe som helst av konstitusjonell betydning (eller noe annet, for den saks skyld).

2. Norges eventuelle medlemskap i en statlig arbeidsgiversammenslutning med omfattende kompetanse

Som det har fremgått av punkt III, vil imidlertid situasjonen endre seg klart hvis en statlig arbeidsgiverforening skulle melde seg inn i en annen europeisk arbeidsgiversammenslutning med kompetanse til å inngå tariffavtaler, eller hvis CEEP også skulle få en slik kompetanse og dessuten åpne for medlemskap av ikke-EF-medlemmer (eller Norge skulle bli EF-medlem).

Jeg har nevnt over hvorledes omfattende tariffavtaler kan komme til å kollidere med Kongens grunnlovbaserte kompetanse (jf Grl § 3) til å organisere den statlige forvaltningen; i helt spesielle tilfeller (f.eks. at det tariffavtales at en bestemt gruppe ansatte skal forbeholdes en bestemt type arbeidsoppgaver) kan det også komme i strid med Grl § 12,3 som gir Kongen enekompetanse til å fordele arbeidsoppgaver mellom departementene, en kompetanse som også Stortinget er unndratt fra å regulere.

¹⁴ Se Statute Art 3.

¹⁵ Se Statute Art 8.

¹⁶ Se Statute Art 10 og 14.

¹⁷ Se Statute Art 13.

I relasjon til Grl § 19 vil en slik sammenslutning komme opp i følgende problemer: § 19 har tradisjonelt vært tolket slik at det gir Kongen kompetanse til å oppnevne ledelse i et uavhengig statlig organ som skal utøve kompetanse som faller inn under § 19; likeledes har det vært antatt at Kongen har instruksjonskompetanse overfor organet. Selv om dette nok kanskje er å trekke § 19 vel langt i Kongens favør, vil Kongen på den annen side nokså sikkert bli nesten helt avskåret fra å utøve en slik kompetanse over en europeisk sammenslutning (hvis det da ikke bygges inn vetekomponenter). Å oppnevne det norske medlemmet(er) i en generalforsamling vil i denne henseende ikke være tilstrekkelig. Stortingets generelle § 19-kompetanse vil jo også bli avskåret gitt en slik tenkt situasjon.

Å konstruere en § 19-delegasjon (dvs § 19-kompetansen delegeres til sammenslutningen hva angår kompetanse til å inngå tariffavtaler) vil heller ikke være særlig treffende, fordi delegasjon vanligvis er koblet sammen med en rett til å trekke kompetanse tilbake, og en rett til å instruere om bruken av den delegerte kompetansen. Det er jo ikke mulig i en tenkt «lukket» sammenslutning. Muligheten til å trekke medlemskapet tilbake (som oftest må det skje over 1–2 år) er ikke nok til å tilfredsstillende retten til å trekke den delegerte kompetansen tilbake.

Til sist berører jeg Stortingets bevilgningskompetanse. Det er i dag et allment akseptert prinsipp at Stortinget skal ha det endelige ord i alle finanssaker som angår statens drift. Vi kan kalle det stortingsgodkjenningsprinsipp. Med basis i Grl § 75 d («Det tilkommer Stortinget (. . .) at bevilge de til Statsudgifterne fornødne Pengesomme») betyr det at alle tiltak som kan medføre økonomiske uttelling for staten, må ha dekning i en stortingsbeslutning, enten ved lov eller plenarvedtak. Hvis det ikke foreligger et bevilgningsvedtak, må det innhentes et vedtak om samtykke til å forplikte staten.

En europeisk arbeidsgiversammenslutning kan ikke gis noe generell og eksklusiv kompetanse til å inngå tariffavtaler på statsforvaltningens område. Dette vil rokke ved Stortingets grunnlovbestemte finansherredømme. Hvis dette skal ordnes (uavhengig av Grl § 93), må det kombineres med samtykkeordninger fra Stortingets side. Jeg legger også til et mer politisk-organisatorisk moment. Hvis arenaen for fastleggelse av statlig lønnsnivå skulle plasseres uten-

for landet, vil det pga den statlige lønns politikks store samfunns-
messige betydning også indirekte svekke Stortingets tak på den mer
generelle økonomiske politikk.

3. Konklusjoner

- 1 Per i dag er det konstitusjonelt sett helt uproblematisk å melde
seg inn i CEEP.
- 2 Hvis vi tenker oss en europeisk arbeidsgiversammenslutning
med kompetanse til å inngå tariffavtaler som inneholder regu-
lering av viktige sider av statlige arbeidsforhold og lønninger,
vil de konstitusjonelle spørsmålene avhenge av om det bygges
inn statlige veto- eller samtykkeordninger. I så fall vil tariff-
avtalenormeringer ikke gjelde automatisk på norske statlige
forhold, og det blir opp til statlige myndigheter å akseptere
forslaget. At det politisk sett kan bli vanskelig å si nei eller ja,
er her ikke av stor betydning.
- 3 Hvis slike omfattende tariffavtalenormeringer blir gjort gjel-
dende uten Stortingets og/eller Kongens mellomkomst, vil de
klart stride mot Grunnlovens bestemmelser. Så vidt jeg kan se,
er det bare et Grl § 93-vedtak som kan berge en slik ordning
konstitusjonelt sett.

Den sosiale dialogen og staten som arbeidsgiver

Masseløst arbeid er ILO karakterisert som et vendepunkt for den sosiale dialogen og europeisk rett ved at den sosiale protokollen legger opp nye institusjonelle rammer. I denne rapporten er det de institusjonelle endringene som følger av protokollen som står i fokus. Vi disse endringene lenk til at den europeiske stats tilleggs sterke vekt på arbeidsrettshvervs partier, og i så fall hva er det innhovens for nasjonale aktører, spesielt staten som arbeidsgiver?



FAFO
Boks 2947 Tøyen
0606 Oslo
Tlf 22 67 60 00
Faks 22 67 60 22

FAFO-rapport 169
ISBN 82-7432-119-2