

Jon Erik Dølvik og Torunn Olsen

**Arbeidslivspolitik og
fagorganisering i EØS og EU**

© Forskningsstiftelsen FAFO 1994
ISSN 0804-5135

Innhold

1 Arbeidslivspolitik i EØS og EU	7
1.1 Utgangspunkt	7
1.2 Den sosiale dimensjonen – arbeidslivspolitik i EØS og EU	8
Hovedelementene i Den sosiale protokollen	9
1.3 EUs virkemidler i arbeidslivspolitikken	10
1.4 Sosiale og regionale overføringer	10
1.5 Anbefalinger og handlingsprogrammer	11
1.6 Arbeidsrettslige EØS/EU-reguleringer – gjennomføring og virkninger	11
2 Oversikt over EUs rettsakter som berører arbeidstakere	13
2.1 Utgangspunktet og rammene for EUs arbeidslivsregulering	13
2.1.1 EUs rettsgrunnlag	13
2.1.2 Enkelte nøkkelbegreper	14
2.1.3 Enkelte utviklingstrekk ved regelutviklingen	15
2.1.4 EØS-avtalen	16
2.1.5 En leserveiledning	16
2.1.6 Kilder	16
2.2 Gjennomføring av EU-vedtak i nasjonalstaten	17
2.3 Fri bevegelse av arbeidstakere	20
2.3.1 Målsetting og hjemmelsgrunnlaget	20
2.3.2 Fri bevegelse av arbeidskraft	20
2.3.3 Avskaffelse av restriksjoner på reise- og oppholdstillatelse	21
2.3.4 Gjensidig anerkjennelse av eksamensbevis og yrkeskvalifikasjoner	22
2.3.5 Koordinering av sosiale sikringsordninger	23
2.3.6 Endringsforslag/framtidige tiltak	24
2.4 Likestilling	25
2.4.1 Målsetting og hjemmelsgrunnlaget	25
2.4.2 Lik lønn for menn og kvinner	25
2.4.3 Likebehandling	26
2.4.4 Norsk gjennomføring	26
2.4.5 Endringsforslag/framtidige tiltak	27
2.5 Helse og sikkerhet på arbeidsplassen	28
2.5.1 Målsetting og hjemmelsgrunnlag	28
2.5.2 Rammedirektivene	30
2.5.3 Særdirektivene	30
2.5.4 Atypisk arbeid	31
2.5.5 Beskyttelse av arbeidstakere under graviditet og barsel	33
2.5.6 Arbeidstid	33
2.5.7 Barn og ungdom	36
2.6 Arbeidsrett	37
2.6.1 Innledning	37
2.6.2 Masseoppsigelse	37
2.6.3 Virksomhetsoverdragelse	38
2.6.4 Arbeidsgivers insolvens	40
2.6.5 Ansettelseskontrakter	40
2.6.6 Grenseoverskridende arbeid	41
2.6.7 Foreldrepermisjon	42

2.7 Medbestemmelse	43
2.7.1 Innledning	43
2.7.2 Konsernfaglig samarbeid	43
2.7.3 Bedriftsdemokrati for øvrig	44
2.8 Organisasjonsfrihet og kollektive forhandlinger	44
2.9 Øvrige forhold	45
2.9.1 Transport for funksjonshemmete	45
2.9.2 Personvern	45
2.9.3 Arbeidsformidling	45
2.9.4 Åpenhet	46
3 Planer for EUs framtidige sosial- og arbeidslivspolitik	47
3.1 Innledning	47
3.2 EUs Hvitbok om vekst, konkurransevne og sysselsetting	48
3.3 EUs økonomisk-politiske retningslinjer	49
ECOFIN – anbefaling desember 1993	49
ECOFIN-møte juni 1994	50
3.4 Økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet – EUs svar på ledighetsproblemet?	51
3.5 Hvitboka om europeisk sosialpolitikk	53
Målsettinger og retningslinjer	53
Forslag til tiltak	55
Sosial dialog og forholdet til partene i arbeidslivet	56
Samlet vurdering	57
3.6 Hvor går EUs arbeidslivspolitik?	58
4 Europeisk fagorganisering	59
4.0 Innledning	59
4.1 Nasjonal fagorganisering og arbeidsvilkår i Vest-Europa	59
4.1.1 Utgangspunkt	59
4.1.2 Mangfold i nasjonale arbeidsretts- og forhandlingsystem	60
4.1.3 Lov og avtale i Norge	60
4.1.4 Lov og avtale i EU-landene	62
4.1.5 Fagorganisering i Vest-Europa	65
4.1.6 Forhandlingsystem og kollektivavtaledekning	69
4.1.7 Fagligpolitisk samarbeid	75
4.1.8 Sammenfatning	77
4.2 Sosial dialog og europeiske forhandlinger	78
4.2.1 Den sosiale dialogen	78
4.2.2 Europeiske forhandlinger og faglige strategier	79
4.3 Den Europeiske Faglige Samorganisasjonen	84
4.3.1 Fra splittelse til organisatorisk og politisk samling	84
4.3.2 DEFS organisasjon og politiske stilling	85
Litteratur	89

Tabellvedlegg

Forord

Arbeidet med denne utredningen er finansiert av Norges Forskningsråds bevilgning til frivillige organisasjoners utredninger om EØS og EU. I samarbeid med FAFO søkte LO i april om støtte til et prosjekt som skulle vurdere status for den sosiale dimensjonen, gi en oversikt over arbeidsrettslige direktiver, samt den sosiale dialogen i EØS og EU. Grunnet FAFOs arbeid med produksjon og informasjon om rapporten *Fagbevegelsen, EØS og Den europeiske union*, er denne utredningen blitt noe forsinket. Det vil seinere også komme en utredning som særlig berører konsernfaglig samarbeid og sosial dialog på sektornivå.

Hovedtemaet i utredningen er en oversikt over *EUs arbeidsrettslige direktiver og deres gjennomføring i Norge* - via EØS-avtalen eller EU-medlemskap (kapittel 2). Videre redegjøres for debatten om EUs framtidige arbeids- og sosialpolitikk knyttet til Europakommisjonens Hvitbøker på feltet (kapittel 3), samt den sosiale dialogen og spørsmålet om europeiske forhandlinger (kapittel 4.2 og 3).

Vi vil i utgangspunktet understreke at det er små forskjeller mellom dagens EØS-løsning og EU-medlemskap når det gjelder arbeidslivsspørsmål. EØS-avtalen omfatter samarbeidet om den sosiale dimensjonen i det indre markedet, og EUs arbeidsrettslige direktiv vil uansett gjelde i Norge, med mindre norske styresmakter nedlegger veto i EØS (se kapittel 1 og 2). Forskjellene gjelder beslutningsgangen og institusjonenes oppbygging, det vil si rammene for utforming av faglige strategier for å øve innflytelse. Problemstillingene som omhandles i denne utredningen vil være aktuelle for norsk fagbevegelse uavhengig av norsk EU-medlemskap. Vi håper derfor utredningen vil være til nytte i fagbevegelsens praktiske arbeid med disse spørsmålene etter den 28. november 1994.

Debatten om fagbevegelsen og EU har avdekket interesse og behov for informasjon om lov- og avtalesystem, fagorganisering og faglige rettigheter i de vesteuropeiske landene. En viktig barriere for styrket faglig samarbeid over landegrensene er mangelen på kjennskap til fagbevegelsens situasjon i andre land. Mangfoldet i nasjonale ordninger gjør også at det er komplisert å utforme felles regler og avtaler på EU/EØS-nivå. Vi har derfor samlet noe informasjon om disse temaene som delvis er lagt fram i foredrag og artikler tidligere (kapittel 4.1). Nasjonale arbeidslivsforhold er vanskelige å beskrive og sammenlikne på en kortfattet og oversiktlig måte. Ingen systemer er like og tilsynelatende like ordninger og begreper kan ha forskjellig betydning. Denne utredningen sikter mot å beskrive enkelte grove hovedtrekk og tar ikke mål av seg til å gi et fullstendig bilde. Vi håper stoffet kan bidra til å øke interessen for kunnskap om arbeidslivsforhold i andre land.

For dem som ønsker mer utfyllende materiale, er det i teksten henvist til relevant litteratur og aktuelle FAFO-publikasjoner på området.

Notatet er et samarbeidsprodukt der Torunn Olsen har hatt hovedansvar for kapittel 2 og Jon Erik Dølvik for de øvrige kapitler.

FAFO 4.11.1994
Jon Erik Dølvik

1 Arbeidslivspolitik i EØS og EU

1.1 Utgangspunkt

Fagbevegelsens innflytelse er historisk bygget på lov- og avtaleregulering av faglige rettigheter og arbeidsvilkår innenfor nasjonalstatens rammer. Åpningen av et vest-europeisk marked med fri bevegelse for varer, tjenester, arbeid og kapital i hele EØS-området endrer rammene for faglig arbeid og nasjonal arbeidslivspolitik. Skjerpet konkurranse og større muligheter for internasjonal kapital til å flytte produksjonen dit den finner det gunstigst, kan øke presset på nasjonale arbeidsvilkår, lønnskostnader og forhandlingsystem. I kampen om investeringer og arbeidsplasser kan arbeidstakerne i ulike land og regioner bli spilt ut mot hverandre i en ødeleggende alles kamp mot alle. Europeisk fagbevegelse har derfor gått i bresjen for knesetting av felles europeiske minstestandarder, forhandlingsrettigheter og større regionale overføringer – den såkalte sosiale dimensjonen. Et hovedkrav har også vært grenseoverskridende rettigheter til konsernfaglig samarbeid.

Mange i fagbevegelsen frykter at den europeiske integrasjonen vil innebære et farvel til den norske arbeidslivsmodellen bygd på sentrale forhandlinger og tett samarbeid mellom partene og staten. Økt konkurransepress og faren for «sosial dumping» er en utfordring fagbevegelsen vil stå overfor både i EØS og EU. Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å følge spillereglene i det indre markedet og medvirke i utviklingen av felles minimumsregler for arbeidslivet i EØS og EU.

Utviklingen av arbeidslivspolitikken i EF/EU har i all hovedsak hittil vært et nasjonalt ansvar. Kravet til enstemmighet i de fleste arbeidslivsspørsmål i EF/EU har vært en hindring, men det er vedtatt en del direktiv som særlig bedrer arbeidstakernes rettigheter i de fattigste medlemslandene. Maastrichtavtalens sosiale protokoll innebar et framskritt ved å utvide området for kvalifiserte flertallsvedtak, samt å gi partene i arbeidslivet anledning til å forhandle om regler på europeisk plan og større påvirkningsmuligheter gjennom Den sosiale dialogen. Protokollen understreket at EUs arbeidslivspolitik skal respektere nasjonale forhandlingsystem og fastslo at EU ikke kan gripe inn i forhold som berører partenes suverenitet i spørsmål knyttet til lønn, organisasjonsfrihet, streik og lockout.

De nasjonale lov- og forhandlingsystem og fagbevegelsens organisering og styrke varierer sterkt både innen og utenfor EU. I mange EU-land er det et sterkere innslag av lovregulering i arbeidslivet enn i Norden, men kollektive avtaler spiller en viktig rolle. Både i Norge, Norden og Europa er fagbevegelsens tradisjonelle styrke og arbeidsformer utfordret av endringer i teknologi, produksjonsorganisering, arbeidsgiverstrategier og arbeidsledighet. I mange land har medlemstilgangen i fagbevegelsen sunket. Verken fagbevegelsen i Norge eller andre europeiske land har ferdige svar på hvordan den skal møte disse utfordringene. På samme måte som fagbevegelsens nasjonale pionerer bygde på lærdommen at «samhold gjør sterk», vil fagbevegelsens slagkraft i framtida stille økte krav til læring, samarbeid og solidaritet over landegrensene.

1.2 Den sosiale dimensjonen – arbeidslivspolitik i EØS og EU

Den sosiale dimensjonen i EU og EØS dreier seg i hovedsak om det vi i Norge oppfatter som arbeidslivspolitik. Felles minimumsregler for arbeidstakerrettigheter og faglige rettigheter skal i prinsippet gjelde på lik linje i EØS-området, det vil si EFTA- og EU-landene. EFs myndighet på dette området var lenge svært begrenset, men på 80-tallet fikk ideen om en felles europeisk arbeidslivspolitik fornyet kraft. Planene for det indre markedet og Spania, Portugal og Hellas' inntreden i EF skapte frykt for at kapitalen ville utnytte regionale forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår til «sosial dumping». For europeisk fagbevegelse ble kravet om en «sosial dimensjon» med felles minimumskrav til arbeidsvilkår og faglige rettigheter, samt økte regionale overføringer, et vilkår for å støtte etableringen av det indre markedet.

Grenseoverskridende reguleringer av arbeidslivsforhold kan endre konkurranseforholdene mellom bedrifter fra ulike land og påvirke styrkeforholdene mellom arbeid og kapital i det enkelte land. Både nasjonale interessemotsetninger, ideologisk strid, EFs sviktende hjemmelsgrunnlag og krav til enstemmighet har hemmet utviklingen av den sosiale dimensjonen. Arbeidsgiversiden i EF har kjempet for den nasjonale suverenitet i arbeidslivsspørsmål og motarbeidet de fleste EF-forslag, unntatt i spørsmål knyttet til helse, sikkerhet og diskriminering mellom arbeidstakere.

Enhetsakten fra 1987 utvidet EFs myndighet til å vedta bestemmelser om sikkerhet, helse og miljø på arbeidsplassen med kvalifisert flertall (Art. 118a) og slo fast at EF skal fremme den sosiale dialogen mellom arbeidslivets parter (Art. 118b). I desember 1989 signerte elleve medlemsland *Det sosiale charteret om grunnleggende arbeidslivs- og sosiale rettigheter* som, grunnet Storbritannias motstand, tok form av en «høytidelig erklæring». Charteret er ikke juridisk bindende, men forpliktet medlemslandene til å innfri en rekke grunnleggende arbeidstakerrettigheter og til å forbedre arbeids- og levekårene. Charteret fastslår blant annet at arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene «skal ha rett til å forhandle og slutføre kollektive avtaler ifølge nasjonale retningslinjer og praksis. Dialogen mellom de to parter på europeisk nivå, som må utvikles, kan dersom partene ønsker det resultere i bindende avtaler, særlig innen arbeidslivet» (Art. 12). I november 1989 fulgte Kommissjonen opp med et handlingsprogram med forslag til 47 konkrete tiltak.

31. oktober 1991 inngikk arbeidslivets parter på europeisk plan (DEFS, UNICE og CEEP) en avtale om forslag til nye beslutningsregler for EFs arbeidslivspolitik, som ble innarbeidet i Maastrichtavtalens Sosialprotokoll. Britene stilte seg utenfor. Regler vedtatt i henhold til Protokollen vil gjelde elleve av medlemslandene, mens regler som også skal omfatte Storbritannia må hjemles i tidligere traktatgrunnlag. Maastrichtavtalen gav videre EU myndighet til å gjennomføre tiltak for å støtte og supplere medlemslandenes politikk for yrkesutdanning (Art. 126).

Sosialprotokollen forplikter medlemslandene til å gjennomføre *Det sosiale charteret* og innfører kvalifiserte flertallsvedtak når det gjelder «arbeidsvilkår» og flere andre områder. Protokollen utvidet EUs hjemmelsgrunnlag, fastslo nye beslutningsprosedyrer hvor arbeidsmarkedets parter skal spille en mer sentral rolle knyttet til Den sosiale dialogen og knesatte retten til europeiske forhandlinger (jf neste side). For norsk fagbevegelse er det verdt å merke seg Sosialprotokollens understreking av at EU *ikke* skal gripe inn i kollektive arbeidsrettsspørsmål knyttet til lønn, streik, lockout og organisasjonsfrihet (Art. 2.6), samt at «nærhetsprinsippet» skal gjelde på arbeidslivsområdet. EU skal respektere nasjonalstatenes lov- og avtale-

tradisjoner (Art. 1), fellestilltak skal supplere og komplementere medlemstatenes tiltak (Art. 2.1), samtidig som hensynet til fellesskapets konkurransevne og utviklingen i små og mellomstore bedrifter skal ivaretas.

Hovedelementene i Den sosiale protokollen

- 1 De elleve medlemslandene forplikter seg til å gjennomføre Det sosiale charteret og utvider Fellesskapets myndighet i arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken.
- 2 Rådet kan vedta minimumsregler med kvalifisert flertall innenfor feltene arbeidsmiljø, arbeidsvilkår, informasjon og konsultasjon av arbeidstakere, like yrkesmuligheter og likebehandling mellom kvinner og menn på arbeidsplassen, samt integrasjon av personer som er utstøtt fra arbeidsmarkedet (Art. 2.1).
- 3 Enstemmighet vil fortsatt kreves for tiltak innenfor områdene sosial sikkerhet og sosial beskyttelse av arbeidstakere, rettigheter ved oppsigelse av arbeidskontrakt, kollektiv representasjon og forsvar av arbeidstakernes interesser (inkl. medbestemmelse), vilkår for sysselsetting av tredjelandsborgere, samt finansielle bidrag til å fremme sysselsetting og jobbskaping (Art. 2.3).
- 4 EU-direktiv kan gjennomføres i nasjonalstaten ved bruk av kollektive avtaler såfremt medlemsstaten påser at alle arbeidstakere omfattes av direktivets minimumsregler (Art. 2.4).
- 4 Arbeidslivets parter skal konsulteres på alle trinn i beslutningsprosessen etter nærmere angitte regler, og EU-kommisjonen pålegges å støtte og fremme dialogen mellom arbeidslivets parter (Art. 3).
- 5 Arbeidslivets parter kan innenfor en tidsfrist på ni måneder, hvis de ønsker det, forhandle fram avtaler som kan erstatte forslag til direktiv. Slike avtaler kan enten gjennomføres via nasjonale forhandlinger eller, hvis partene ønsker det, gjennom rådsbeslutning etter forslag fra Kommisjonen (Art. 4).

Sosialprotokollens innskrenking av enkeltregjeringers vetorett, styrkingen av partenes rolle og den økte vekten på forhandlinger innebar et skritt framover for EUs arbeidslivspolitik. I europeisk fagbevegelse har det likevel vært en viss bekymring for at britene skal skaffe seg konkurransefortrinn og at ønsket om ensartete regler i hele EF/EØS-området skal svekke de øvrige medlemslandenes politiske vilje til å utnytte Protokollen. Et hovedkrav fra DEFS til traktatkonferansene i 1996 er derfor at EU utvikler et ensartet regelverk som også omfatter Storbritannia på grunnlag av Sosialprotokollen.

EØS-avtalen bygger på Romatraktaten og Enhetsakten og forutsetter enstemmige vedtak der både EU og EFTA skal opptre med én stemme. Det kan følgelig oppstå situasjoner der direktiv om arbeidstakerrettigheter vedtatt med kvalifisert flertall i henhold til Sosialprotokollen i EU, kan bli blokkert i EØS-komiteen av én enkelt EFTA-regjering. Island har for eksempel nylig tatt forbehold om gjennomføringen av EUs direktiv om arbeidstid. Dette gir på den ene siden EFTA-regjeringer

vetorett mot regler de finner uakseptable, på den andre siden kan det gjøre det vanskeligere å få vedtatt arbeidstakerrettigheter i EØS enn i EU. EFTA-landene har imidlertid erklært politisk vilje til å gjennomføre målene i Det sosiale charteret og behandle direktiv med basis i Sosialprotokollen på linje med andre EU-regler.

1.3 EUs virkemidler i arbeidslivspolitikken

EUs virkemidler for å fremme den sosiale dimensjonen kan grovt sett deles inn i fire grupper:

- 1 Bindende reguleringer i form av direktiv og forordninger om felles minimumsregler for arbeidstakerrettigheter.
- 2 Tilrettelegging for sosial dialog og samarbeid mellom frivillige organisasjoner.
- 3 Økonomisk støtte, for eksempel Sosialfondet, Strukturfondet, mv.
- 4 Anbefalinger, henstillinger, uttalelser, programmer mv. for å fremme arbeidslivssamarbeid mellom landene.

EUs arbeidsrettslige direktiv og Den sosiale dialogen har fått størst oppmerksomhet i Norge. Disse vil omtales særskilt i kapittel 2 og 4.2.

1.4 Sosiale og regionale overføringer

Overføringene gjennom Det europeiske sosialfondet (ESF), samt Struktur- og regionalfondene, er viktige instrument i utviklingen av den sosiale dimensjonen. Målet om økonomisk og sosial samholdighet (cohesion) er nedfelt i Maastrichttraktatens artikkel 130a, som slår fast at EU skal ta sikte på å redusere ulikheter i økonomisk og sosial utvikling mellom regionene.

Sosialfondets formål er å forbedre arbeidstakernes kvalifikasjoner og sysselsettingsmuligheter, spesielt for utsatte grupper og regioner med særlig høy arbeidsløshet. Integrering av ungdom, langtidsledige, kvinner, handikappede og innvandrere er prioriterte mål. Over 2 700 000 personer berøres årlig av ESFs virksomhet. I perioden 1994–99 har fondet satt av ca. 14 milliarder ECU (112 milliarder NOK) til programmer for å integrere ungdom og langtidsledige. Medlemstatene må i tillegg bidra med 35–55 prosent egenandel. Fondet støtter også prosjekter knyttet til dialogen mellom arbeidsmarkedets parter, faglig bistand og rådgivning av langtidsledige. For eksempel driver Euro-LOs institutt for opplæring av tillitsvalgte om innføring av ny teknologi (AFETT) en omfattende kursvirksomhet med støtte fra Sosialfondet. EU bevilger også betydelige midler til tillitsvalgtopplæring i forbindelse med konsernfaglig samarbeid.

Struktur- og regionalfondene skal i perioden 1994–99 overføre 1180 milliarder kroner til økonomisk tilbakeleggende regioner i EU. Hensikten er å motvirke regionale og sosiale forskjeller som kan følge av det indre markedet. Disse sosiale og regionale overføringene er ikke omfattet av EØS-avtalen, selv om EFTA-landene yter noe tilskudd til et såkalt utjevningfond. Portugal mottar i dag EU-støtte i størrelsesorden 6–8 prosent av BNP, og land som Hellas, Irland og Spania mottar også betydelige overføringer fra de rikere EU-landene.

1.5 Anbefalinger og handlingsprogrammer

Fellesskapet vedtar en lang rekke resolusjoner, henstillinger og uttalelser for å påvirke medlemsstatenes sosialpolitikk. I de siste par åra er for eksempel anbefalinger om forbedring av landenes regler for sosial minstesikring, om en rettferdig minimumslønn, kamp mot sosial utstøting og om arbeidstakernes rett til overskuddsdeling vedtatt. Slike anbefalinger er ikke juridisk bindende, men trekker opp politiske målsettinger og retningslinjer medlemslandene bør strebe etter (på samme måte som finansministrenes anbefalinger).

EU iverksetter videre en rekke handlingsprogrammer som støttes økonomisk (ofte fra Sosialfondet) med sikte på å forbedre nasjonalstatenes politikk overfor bestemte grupper. Dette gjelder flere handlingsprogram for likestilling (for eksempel New Opportunities for Women (NOW)), handlingsprogram og tiltak rettet mot funksjonshemmete (HELIOS I og II, HANDYNET og Horizon), og en lang rekke program for yrkesopplæring (ERASMUS, COMETT 1 og 2, FORCE, IRIS, LINGUA og TEMPUS 1 og 2). Kommisjonen har nylig også vedtatt Fellesskapets fjerde handlingsprogram for arbeidsmiljø for perioden 1994–2000.

Ikke-juridiske tiltak, som handlingsprogrammer knyttet for eksempel til utdanning, eldre og funksjonshemmete mv. samt resolusjoner, er ikke en formell del av EØS-avtalen, men Norge kan forhandle om og har inngått avtaler om deltakelse. Slike mellomstatlige samarbeidstiltak kan ha betydning gjennom utveksling av kunnskap, erfaringer og påvirkning av medlemslandenes politikk. Som velferdspolitiske foregangsland er det ikke urimelig å anta at de nordiske land kan bidra med nyttige impulser og påvirkning i slike sammenhenger.

1.6 Arbeidsrettslige EØS/EU-reguleringer – gjennomføring og virkninger

Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å respektere EUs felles arbeidslivsregler. Hovedregelen er at EUs arbeidsrettslige direktiv fastsetter minstestandarder, det vil si at nasjonalstatene og partene i arbeidslivet står fritt til å vedta høyere standarder. (Kapittel 2 gir en oversikt over EF/EU direktiv som berører arbeidstakernes rettigheter og arbeidsmiljø i EØS-området.)

Fellesskapets reguleringer har i hovedsak dreid seg om individuelle arbeidstakerrettigheter. Men en del nyere direktiv omfatter også kollektive faglige rettigheter, for eksempel knyttet til virksomhetsoverdragelser, masseoppsigelser og direktivet om informasjon og konsultasjon i flernasjonale selskap.

For arbeidstakerne i de økonomisk mest utviklede landene innebærer EU arbeidsrettsregler sjelden store forbedringer, med unntak for arbeidsmiljødirektivene som har bidratt til å løfte standardene i de fleste land. Utover den solidariske dimensjonen kan tiltakene tjene interessene til nordlige fagbevegelser ved å motvirke «sosial dumping» og heve beskyttelsesnivået i de land arbeidstakerne står svakt. Dette kan ses som en investering i egen forhandlingsstyrke i framtida. Felleseuropeiske regler kan videre gi mulighet til å oppnå grenseoverskridende rettigheter som ikke kan oppnås på nasjonalt nivå.

På enkelte områder har felles EF/EØS-regler styrket norske arbeidstakere og tillitsvalgte stilling. Dette gjelder for eksempel arbeidstakers rettigheter ved virksomhetsoverdragelser, masseoppsigelser, likestilling, rett til skriftlig arbeidskontrakt,

enkelte helse- og sikkerhetsspørsmål, like sosiale rettigheter for deltidsarbeidende, samt konsernfaglige rettigheter i flernasjonale selskap.

I fagbevegelsen er det uttrykt bekymring for at minimumsdirektiv fra EU/EØS kan tvinge fram en uønsket lovregulering på områder som i dag reguleres ved kollektivavtale, og at rettigheter vil flyttes fra tariffavtale til lovgivning (Stueland m.fl. 1994:22). Lovfestete minsterrettigheter vil imidlertid ikke erstatte eksisterende tariffavtaler eller forhindre inngåelse av nye avtaler med høyere standarder, de vil utgjøre en tilleggsregulering som kan styrke beskyttelsen for arbeidstakere uten tariffavtale. I dag gjelder dette særlig kvinner i privat tjenesteyting, der usikre arbeidsforhold er på frammarsj (såkalt «atypisk arbeid»). Lovfestete minsterrettigheter kan dermed bidra til å motvirke «sosial dumping» fra uorganiserte norske arbeidstakere.

Gjennom EØS-avtalen har Norge allerede innført en rekke EU-direktiv. Disse har hittil i all hovedsak kommet på områder som enten allerede er lovregulert (blant annet i arbeidsmiljøloven) eller dreid seg om rettigheter som verken er sikret ved tariffavtale eller lov (for eksempel informasjons- og konsultasjonsrettigheter ved masseoppsigelser, rett til skriftlig ansettelsesbevis og overføring av tariffestete rettigheter ved virksomhetsvedtagelse).

Som nevnt kan EU/EØS-arbeidsrettsdirektiv også gjennomføres via nasjonale forhandlinger, men medlemsstaten har ansvar for at direktivets minstestandarder gjennomføres for alle de grupper det gjelder. Ettersom norske tariffstandarder vanligvis ligger over europeiske minstekrav, vil dette normalt ikke være noe problem, bortsett fra i sektorer der organisasjons- og dekningsgraden for tariffavtaler er lav. For disse gruppene kan enten allmenngjøring av tariffavtaler, eller rammelovgivning som refererer til rådende tariffavtaler, være en løsning som styrker beskyttelsen av uorganiserte arbeidstakere. Dagens norske lov om allmenngjøring gir i sin nåværende utforming ikke hjemmel for å gjennomføre EØS/EU-direktiv, men dette kan Stortinget endre. Det vil være en viktig oppgave for partene i arbeidslivet, i samarbeid med norske myndigheter, å finne fram til hensiktsmessige måter å gjennomføre EU/EØS-direktiv i norsk arbeidsliv.

Europakommisjonen har for øvrig i brev til danske og svenske arbeidsmarkedsparter, samt i direktivforslag om utstasjonering av arbeidstakere, gitt uttrykk for at disse landene kan gjennomføre direktiv via ordinære nasjonale prosedyrer for avtaler og stridstiltak, og at bestemmelser nedfelt i alminnelig gjeldende tariffavtale i en sektor må respekteres av utenlandske bedrifter (for en nærmere redegjørelse, se kapittel 2). I Danmark har Arbeidsministeriet tolket dette som en godkjenning av danske avtaler som iverksettelsesmetode for EU-direktiv, og partene forhandler nå om gjennomføring av arbeidstidsdirektivet avtaleveien.

Målet for de arbeidsrettslige tiltakene knyttet til den sosiale dimensjonen er å motvirke uønskete virkninger av det indre markedet i EØS og EU, samt å motvirke konkurransevridning mellom ulike arbeidstakergrupper (sosial dumping).

I kapittel 2 vil vi gå nærmere inn på de enkelte direktiv og forslag, samt på spørsmålet om gjennomføring av direktiv.

2 Oversikt over EUs rettsakter som berører arbeidstakere

av Torunn Olsen¹

Målet med dette kapitlet er å gi en lettfattat oversikt over EUs rettsakter som direkte retter seg mot arbeidstakere, med det formål å øke innsikten i hva EUs forpliktende arbeidslivspolitikkk omfatter. Vi har ikke tatt mål av oss til å gi en uttømmende beskrivelse av innholdet i alle rettsaktene, men har lagt vekt på å få fram hovedpunktene. For dem som er interessert i å fordype seg i de ulike rettsaktene, kan de skaffes fra EF-tidende, enten fra Senter for Europarett eller Nobelinstituttet.

2.1 Utgangspunktet og rammene for EUs arbeidslivsregulering

I tilknytning til realiseringen av det indre markedet i Fellesskapet, var det et politisk ønske blant flertallet av medlemslandene å etablere en sosial sokkel for fellesskapets arbeidstakere. Den sosiale sokkelen skal bestå av minimumsrettigheter for arbeidstakere som gjelder på tvers av alle medlemslandene, og som man gradvis skal søke å heve. Det sosiale charteret og Kommisjonen's handlingsprogram har vært retningsgivende for de bindende tiltakene Kommisjonen har fremmet på slutten av 80- og 90-tallet.

Helt fra Fellesskapet ble opprettet i 1957 har spørsmålet om det er behov for å regulere arbeidslivsspørsmål på fellesskapsnivå, og eventuelt hvilke spørsmål, vært kontroversielt – og er det fortsatt. Kommisjonen kan kun fremme forslag om bindende reguleringer dersom det er et hjemmelsgrunnlag for det i Unionens traktater.² Fra 1957 og fram til i dag har hjemmelsgrunnlaget i traktaten blitt utvidet flere ganger.

2.1.1 EUs rettsgrunnlag

Opprinnelig hadde Fellesskapet et svært begrenset hjemmelsgrunnlag for å fatte bindende vedtak på arbeidslivsområdet. Fellesskapets kompetanse var først og fremst knyttet til realiseringen av prinsippet om fri bevegelse av arbeidstakere. Når det gjaldt spørsmål om blant annet sysselsetting, arbeidsrett og -vilkår, og forebygging av yrkesskader og -sykdommer, hadde ikke Fellesskapet kompetanse til å vedta minimumsbestemmelser. Samarbeidet på disse områdene skulle bestå av undersøkelser, uttalelser og konsultasjoner med medlemsstatene. Ved Enhetsakten i 1986 ble Fellesskapets kompetanse utvidet til sikkerhet, helse og miljø på arbeidsplassen (Enhetsaktens artikkel 118A). Den mest omfattende utvidelsen kom imidlertid i 1991 med Den sosiale protokollen til Maastrichtavtalen, og som omfatter 11 medlemsland (Storbritannia unntatt). Nye, eller mer presise, kompetanseområder er blant annet arbeidsvilkår, informasjon og konsultasjon av arbeidstakere, og beskyttelse av arbeidstakere når deres ansettelseskontrakt utløper.

¹ Jeg ønsker å takke samtlige som på kort varsel bidro med oppdatert informasjon på en rekke saksområder.

² Romatraktaten, Enhetsakten, Traktaten om Den Europeiske Union (Maastrichtavtalen med tilhørende Sosial protokoll).

Som følge av Den sosiale protokollen eksisterer det per i dag to sett med hjemmelsgrunnlag i Unionen. Det ene bygger på traktaten *uten* Den sosiale protokollen og omfatter 12 medlemsland, mens det andre bygger på traktaten *med* Den sosiale protokollen og omfatter 11 medlemsland. Kommisjonen, samt en rekke medlemsland, ønsker at Unionen skal få et mer ryddig traktatgrunnlag ved den neste revisjonen av traktaten i 1996.

2.1.2 Enkelte nøkkelbegreper

Forordning

En forordning er en bindende rettsakt som de nasjonale myndighetene ikke kan forandre ordlyden på. Unionen bruker forordninger når man ønsker helt lik lovgivning i samtlige medlemsland. Forordninger er umiddelbart bindende, det vil si at de trer i kraft med en gang de er vedtatt og bekjentgjort. Unionen kan treffe vedtak om forordninger med enstemmighet eller kvalifisert flertall, avhengig av hjemmelsgrunnlaget.

Forordninger vedtatt av unionsrådet er forkortet til *Rfø*, mens forordninger vedtatt av Kommisjonen er forkortet til *Kfø*.

Direktiv

Et direktiv pålegger medlemsstaten å bringe det nasjonale lov/avtaleverk i overensstemmelse med innholdet i direktivet. Direktiv kan være alt fra rammedirektiv, hvor det trekkes opp brede målsettinger, men hvor man overlater til medlemsstatene å definere hvordan man skal oppnå målsettingene, til svært detaljerte direktiv hvor det gis lite rom for avvikende løsninger. Direktivene kan vedtas med enstemmighet eller kvalifisert flertall, avhengig av hjemmelsgrunnlaget. Direktivene er bindende for medlemslandene, men gir ofte medlemslandene to til tre år på å gjennomføre innholdet i direktivet.

Direktiv vedtatt av Unionsrådet er forkortet til *Rdir*, mens direktiv vedtatt av Kommisjonen er forkortet til *Kdir*.

Minimumsdirektiv

Minimumsdirektiv er betegnelsen på direktiv som angir minimumsbestemmelser som må oppfylles i samtlige medlemsstater. Ved minimumsdirektiv har man imidlertid anledning til å ha høyere/bedre vilkår eller beskyttelsesnivå i medlemsstaten enn dem som er angitt i direktivet. Direktivene som gjelder rettigheter for arbeidstakere, er i hovedsak minimumsdirektiv.

Maksimumsdirektiv

Maksimumsdirektiv er også kjent som totalharmoniseringsdirektiv, og angir hvilken standard som skal gjelde. Medlemsstatene har ikke anledning til å ta i bruk en annen standard, enten den er høyere eller lavere. Maksimumsdirektiv brukes i hovedsak på produkter i forbindelse med Fellesskapets standardiseringsarbeid.

Beslutning

En beslutning er bare bindende for den eller de medlemsstater, bedrifter eller enkeltpersoner som den er rettet mot. En beslutning er umiddelbart bindende.

Ikke-bindende rettsakter

I tillegg til de ovennevnte bindende reguleringene, kan Unionen vedta *resolusjoner, erklæringer, henstillinger, uttalelser* og *handlingsprogram*. Felles for disse virkemidlene er at de viser vilje til felles politikk innen gitte saksområder, men forplikter ikke medlemsstatene.

Arbeidstaker

De objektive kriterier som må oppfylles for at en person skal anses som arbeidstaker, er at vedkommende utfører arbeid i en annens tjeneste mot betaling og er underlagt den annen parts instruksjonsmyndighet. Arbeidstakerbegrepet i EØS-avtalens artikkel 28 er et fellesskapsbegrep som må tolkes i samsvar med Romatraktatens artikkel 48 og de avgjørelser EF-domstolen har fattet før 31.7.91 (Holo og Borge-rud 1992).

2.1.3 Enkelte utviklingstrekk ved regelutviklingen

På 70-tallet søkte Kommisjonen etter «beste løsninger» og ønsket å *harmonisere* medlemsstatenes bestemmelser, det vil si gjøre dem like. Disse forsøkene møtte stor motstand i medlemslandene, og Kommisjonen har siden gått over til å fremme minimumsdirektiv med det mål å gradvis heve minstestandardene i Fellesskapet. Utviklingen går også i retning av at Kommisjonen i større grad vektlegger rammelovgivning framfor detaljregulering. Dette er en utvikling som hilses velkommen av en rekke medlemsland, blant annet Tyskland og Danmark.

Opprinnelig ga Fellesskapet medlemslandene få valgmuligheter med hensyn til hvilke rettsinstrumenter man kunne ta i bruk i nasjonalstaten ved gjennomføring av direktivene. I direktivene var det ofte bestemt at medlemsstatene skulle gjennomføre direktivene ved bruk av lovgivning. Fra midten av 80-tallet har valgmulighetene med hensyn til rettsinstrument økt. I tillegg til lovgivning, angis det i økende grad i direktivene at de kan gjennomføres ved bruk av administrative bestemmelser og kollektive overenskomster (se 2.2).

Som følge av press fra DEFS og Europaparlamentet har man på 90-tallet tatt med i to direktiv at minimumsbestemmelsene i direktivet ikke skal danne grunnlag for en nivåsenking i de medlemsstatene hvor man i utgangspunktet hadde høyere standarder (jf *the non-regression clause*).³ Enkelte mener at denne klausulen er overflødig i og med at det er en målsetting for EU å heve levestandarden til Unionens borgere (jf Romatraktatens artikkel 2 og Enhetsaktens artikkel 118A). Hvordan denne klausulen skal tolkes, er fortsatt gjenstand for debatt. Mens enkelte mener at klausulen forplikter medlemsstatene til ikke å senke et eventuelt høyere nasjonalt nivå til EUs minimumsbestemmelser, hevder andre at EU ikke har myndighet til å bestemme om man skal senke eller heve nivået i nasjonalstatene så lenge det er over minimumsnivået som er definert i direktivet. Det man imidlertid ikke kan gjøre som følge av klausulen, er å henvise til det angjeldende EU-direktivet dersom man ønsker å senke standarden.

Med Maastrichtavtalen ble subsidiaritetsprinsippet igjen understreket. I praksis vil det si at Kommisjonen i enda større grad må redegjøre for hvorfor man ønsker å regulere forholdet på unionsnivå når den fremmer forslag til nye rettsakter. Tar

³ Se direktivene om gravide arbeidstakere (2.5.5) og arbeidstid (2.5.6.2).

vi utgangspunkt i Kommisjonens Hvitbok om sosial- og arbeidsmarkedspolitikken fra juli 1994, er det lite som tyder på at Kommisjonen i framtiden vil avstå fra å fremme forslag på unionsnivå. Kommisjonen signaliserer imidlertid at det er et politisk ønske at arbeidsmarkedets parter på europeisk nivå i større grad skal tas med i arbeidet med å utforme framtidige tiltak på unionsnivå. Den sosiale protokollen tilrettelegger for at arbeidsmarkedets parter skal spille en mer aktiv rolle i utformingen av framtidig arbeidslivsregulering.

EF-domstolen har spilt en viktig rolle i utviklingen av rettstilstanden som berører arbeidstakere, jf EF-domstolens rolle i utviklingen av Fellesskapets likestillingslovgivning, samt i tolkningen av hva som utgjør en overdragelse ifølge virksomhetsoverdragelsesdirektivet. Danfoss-dommen⁴, for eksempel, understreker ikke bare at dersom lønnsfastsettelsessystemene ikke er gjennomsiktige vil bevisbyrden i like-lønnsaker tillegges arbeidsgiver, men også at EF-domstolen anerkjenner den danske arbeidsretten som domsinnsinstans ifølge Romatraktatens artikkel 177.

2.1.4 EØS-avtalen

EØS-avtalen trådte i kraft 1.1.94 og omfattet opprinnelig bare forordninger og direktiv på arbeidsrettens område som var vedtatt i Fellesskapet til og med 31.7.91. EUs regelutvikling stoppet imidlertid ikke opp ved denne datoen. I tilleggspakken til EØS-avtalen vedtatt 21.3.94 er en rekke forordninger og direktiv som ble vedtatt etter 31.7.91 tatt med i EØS-avtalen. EØS-komiteen har ansvaret for nye fellesregler. I EØS-komiteen taler EFTA-landene med én stemme, og beslutninger treffes med enstemmighet. Det vil si at Norge, som de øvrige EFTA-landene, har vetorett med hensyn til å innta nye EU-vedtak i EØS-avtalen.

2.1.5 En leserveiledning

I dette kapitlet har vi inndelt EUs rettsakter ut fra tema. Først har vi tatt for oss de bindende rettsaktene som tar sikte på å fremme *fri bevegelse av arbeidstakere* samt *likestilling*. Under overskriften *helse og sikkerhet på arbeidsplassen* har vi tatt med alle direktivene som er hjemlet i Enhetsaktens artikkel 118A, og ikke bare direktivene som retter seg mot det fysiske arbeidsmiljøet. Det vil si at direktivene om gravide arbeidstakere, arbeidstid og barn og ungdom kommer inn under denne overskriften. Det neste temaområdet har vi kalt *arbeidsrett*. Det innebærer ikke at de øvrige direktivene og forordninger ikke tilhører den generiske betegnelsen arbeidsrett, men at bestemmelsene under denne overskriften er sentrale direktiv som ikke naturlig faller inn under en av de øvrige overskriftene. *Medbestemmelse* er også forankret i en rekke direktiv. Selv om Unionen ikke har rettsakter om *organisasjonsfrihet og kollektive forhandlinger*, tar vi med de uttalelser som foreligger på området.

2.1.6 Kilder

Det er brukt en rekke kilder, uten at dette kommer til uttrykk i selve teksten til enhver tid. Hovedkildene er CELEX-basen, Olsen (1992), Olsen (1994), Holo og Borgerud (1992), Dansk Arbejdsgiverforenings oversikt over relevante EF-forslag fram-satt eller under forberedelse av 1.6.94, NHOs udaterte notat om *Arbeidsgiverne og EUs Sosiale Dimensjon. En utredning om arbeidsrettslige konsekvenser av EØS*, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråds status per 1.1.94 over Kommi-

⁴ Sak C-109/88. Handels- og kontorfunktionærernes forbund i Danmark mot Dansk Arbejdsgiverforening for Danfoss.

sjonens Handlingsprogram, og St.prp. nr. 100 (1991–92) Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992.

2.2 Gjennomføring av EU-vedtak i nasjonalstaten

Ifølge Romtraktatens artikkel 189 er et direktiv bindende for enhver medlemsstat som det retter seg mot. I enkelte tilfeller går det uttrykkelig fram av direktivet at medlemsstaten må gjøre innholdet i direktivet gjeldende i nasjonalstaten ved lovgivning. Siden midten av 80-tallet har medlemslandene fått økt valgfrihet når det gjelder hvordan man gjennomfører direktiv i nasjonalstaten. Etter dansk påtrykk er det blitt mer vanlig at direktiv også kan gjennomføres ved kollektive overenskomster.

Siden den enkelte medlemsstat er ansvarlig for gjennomføringen av direktivet, men Fellesskapet har åpnet for at kollektive overenskomster kan benyttes, har de danske myndighetene tatt opp spørsmålet om direktiv kan iverksettes i nasjonalstaten kun ved bruk av kollektive avtaler – uten lovgivningsmessige tiltak.⁵ Ifølge Ministerrådets juridiske tjeneste må følgende 5 betingelser være oppfylt for at kollektive avtaler skal kunne anvendes:

- 1 Overenskomsten skal være juridisk bindende, slik at den kan påberopes overfor en domstol dersom rettighetene den medfører blir krenket.
- 2 Overenskomsten skal være gjeldende i hele den tiden direktivet er gjort gjeldende, det vil si det stilles krav om kontinuitet.
- 3 Overenskomsten skal gjelde for samtlige virksomheter og/eller personer som direktivet omfatter, det vil si den (eller de) må være heldekkende.
- 4 Overenskomsten skal offentliggjøres på passende vis.
- 5 Den berørte medlemsstat skal til enhver tid kunne stå inne for de resultatene som er foreskrevet i direktivet.

Med andre ord må medlemsstaten sikre at direktivet også gjelder:

- * for arbeidstakere eller arbeidsgivere som ikke er medlemmer av en organisasjon,
- * for sektorer som ikke er dekket av de kollektive overenskomstene,
- * for perioder uten gjeldende bestemmelser mellom utløpet av en kollektiv overenskomst og ikrafttredelsen av en ny,
- * i de tilfeller hvor de kollektive overenskomstene ikke sikrer rettighetene som direktivet gir på en tilstrekkelig eller fullstendig måte.

Det femte punktet understreker at de nasjonale myndighetene ikke fritas for det overordnede ansvaret, selv i de tilfellene kollektive overenskomster benyttes.

I Danmark er langt flere arbeidslivsforhold avtaleregulert enn i Norge. Danskene har derfor vært spesielt opptatt av at EUs krav til gjennomføring av direktiv ikke skal rokke ved deres avtaletradisjon. Ifølge Nielsen (1994) er det i hovedsak tre problemer knyttet til de danske kollektive overenskomstene: (1) De gjelder ikke for alle. Riktignok er dekningsgraden for kollektive overenskomster anslått til å være 95 prosent, men så lenge man ikke allmenngjør avtaler, vil avtalene ikke være heldekkende. (2) De løper ut med jevne mellomrom, og (3) det er vanskelig for individer å få prøvet

⁵ Spørsmålet ble reist overfor Ministerrådets juridiske tjeneste i forbindelse med gjennomføringen av ansettelseskontraktsdirektivet i 1991.

sin rett innen det danske fagrettslige systemet dersom de ikke er fagorganiserte. Til tross for disse svakhetene, er det bred politisk oppslutning om å videreføre den tradisjonelle danske modellen for arbeidsmarkedsregulering, også i forbindelse med gjennomføring av EU-direktiv.⁶

Samlet sett er det seks utviklingstrekk som understøtter bruk av kollektive overenskomster ved gjennomføring av EU-direktiv:

- 1 Fra midten av 80-tallet er det åpnet for at kollektive avtaler kan brukes ved gjennomføring av direktivene.
- 2 Kommissær Flynns uttalelser til de sosiale parter i Danmark.⁷
- 3 Under de svenske medlemskapsforhandlingene foregikk det en korrespondanse mellom den svenske arbeidsministeren og kommissær Flynn, hvor Flynn understreket at Den sosiale protokollen ikke vil kreve endringer i svensk praksis med hensyn til arbeidslivsspørsmål. Sverige har, med henvisning til denne korrespondansen, lagt ved en ensidig (*unilateral*) erklæring til medlemskapsavtalen hvor det understrekes at Sverige har fått forsikringer om at forhandlingstradisjonene kan opprettholdes. At denne ensidige erklæringen ikke er tilbakevist av EU, tas som et tegn på at EU har godtatt den svenske erklæringen.
- 4 Den sosiale protokollens artikkel 2 pkt. 4⁸ knesetter prinsippet om at direktiv hjemlet i protokollen kan gjennomføres via kollektive avtaler. Videre gir Kommissjonen uttrykk for i sin meddelelse av 14.12.93 at den vurderer om direktivene som er hjemlet i 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 sammenhengen viser Kommissjonen til kriteriene som ILO og Europarådet har tatt i bruk.⁹
- 5 Tyske myndigheter har i deres svarutkast til Grønnboka understreket at direktivene ikke bør fortapes i detaljer – utformingen bør overlates til medlemsstatene – og at det er viktig å bevare et visst spillerom for overenskomstpartene på spørsmålet om gjennomføringen av EU-direktiv.
- 6 Subsidiaritetsprinsippet i artikkel 3B i Maastrichtavtalen understreker at eventuelle fellesskapstiltak skal i størst mulig grad gi rom for nasjonale beslutninger. Det skal tas hensyn til etablerte nasjonale ordninger og de nasjonale rettsystemers oppbygning og virkemåte.

Nielsen (1994) påpeker blant annet at artikkel 2 pkt. 4 i Den sosiale protokollen ikke endrer mulighetene til å gjennomføre direktiv ved hjelp av kollektive overenskomster. Medlemsstatene har samme plikt som tidligere til å sikre at direktivets mål til enhver tid oppfylles. I tillegg er det uklart hvilken vekt man skal tillegge uttalelser (muntlige eller skriftlige) fra kommissærer eller Kommissjonen som et kollegium, siden disse ikke har kompetanse til å forplikte Unionen. Evju (1994) trek-

⁶ Bl.a. Dansk LO, Dansk Arbejdsgiverforening, Arbejdsministeriet og Folketinget (jf uttalelse av 30.11.93 (Nielsen (1994)) støtter dette synet.

⁷ Flynn har i brev av 10.5.93 bekreftet at en måte å gjennomføre direktiv på vil «være ved behørigt anmeldte kollektive overenskomster på nasjonalt plan. I Danmark ville man fortrinnsvis velge denne form for gjennomførelse som forudsatt i artikkel 2, stk 4. I tilfælde, hvor virksomheder eller enkeltpersoner ikke overholder deres forpligtelser, løses problemerne ved hjælp af de nugældende procedurer på arbejdsmarkedet i Danmark. Kun som en sidste udvej og som en sikkerhedsventil vil national lovgivning kunne komme på tales.

⁸ Artikkel 2 pkt 4 sier at medlemsstatene kan overlate gjennomføring av direktiv hjemlet i protokollens artikkel 2 pkt 2 og 3 (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, sosial sikring av arbeidstakere (trygderettigheter), beskyttelse av arbeidstakere når deres ansettelseskontrakt utløper m.m.) til arbeidsmarkedets parter, men at den enkelte medlemsstat fortsatt vil være ansvarlig for at direktivet implementeres i nasjonalstaten ihht Romtraktatens artikkel 189.

⁹ ILO-konvensjoner nr 100, 101, 106, 111, 171, 172 osv.

ker også i tvil den juridiske holdbarheten ved disse erklæringene, mens Bruun (1994) konkluderer med at erklæringenes betydning ligger først og fremst på det politiske og moralske planet.

Om gjennomføring av EU-direktiv avtaleveien uten følgelovgivning vil bli akseptert i Unionen er fortsatt uklart. I siste instans er det EF-domstolen som vil avgjøre dette spørsmålet. EU er imidlertid fortsatt på leting etter gode løsninger når det gjelder iverksetting av EUs bestemmelser i nasjonalstaten.

Til tross for den juridiske usikkerheten, har det danske Arbejdsministeriet, som fagdepartementet på arbeidslivsområdet, signalisert at de ønsker å gjennomføre en «ren» overenskomstmodell (uten allmenngjøring av kollektive overenskomster og uten gjennomføringslovgivning). Hvis det skal lykkes å bruke en ren overenskomstmodell, må flere praktiske forutsetninger oppfylles (*Det danske arbejdsministeriets notat om implementering av EU-direktiver av 4.2.94*). For det første må et samlet arbeidsmarked stå bak ønsket om å gjennomføre direktiv ved overenskomst (jf kravet om at overenskomstene må være heldekkende). Videre kan ikke regjeringen vente til datoen for den seneste gjennomføringen før den får vite om partene kan iverksette direktivet ved overenskomst. Partene må gi en melding i god tid, slik at regjeringen, dersom det skulle bli nødvendig, vil få tid til å utarbeide et lovforslag og få dette vedtatt. Til slutt vil det stille krav om at overenskomsten må være unntaksfri, slik at avtaler som følge av EU-direktiv løper videre inntil nye avtaler er inngått. Partene i arbeidslivet og det danske Arbejdsministeriet går inn for at man skal gjennomføre arbeidstidsdirektivet ved bruk av en ren overenskomstmodell. Partene i Danmark har nå begynt å forhandle om gjennomføringen av innholdet i dette direktivet.

For Norges vedkommende er store deler av arbeidslivet allerede lovregulert,¹⁰ og kollektivavtalene fungerer ofte som et supplement til minimumsbestemmelsene gitt i loven. EUs minimumsdirektiv vil ikke endre avtalepartenes muligheter til å videreføre denne tradisjonen. Til nå har EUs rettsakter i all hovedsak kommet på områder som allerede er lovregulert i Norge. Arbeidstidsdirektivet (som blant annet inneholder bestemmelser om nattarbeid og hviletid) er det direktivet som går lengst inn på avtaleområdet i Norge, men også på dette området har vi lovfestede minimumsbestemmelser i arbeidsmiljøloven (se for øvrig 2.5.6.2).

Enkelte mener at minimumslovgivning vil svekke motivasjonen til fagorganisering, føre til gratispassasjerer og en svekking av fagbevegelsen. For store deler av arbeidslivet er avtalevilkårene i praksis gjort gjeldende for uorganiserte (Bruun m.fl. 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. Det kan også vises til at det ikke er en positiv sammenheng mellom allmenngjøring av tariffavtaler og organisasjonsgraden i en rekke land hvor førstnevnte er tatt i bruk, blant annet Finland, Island, Belgia og Tyskland.

Den norske loven om allmenngjøring av tariffavtaler, som trådte i kraft samtidig med EØS-avtalen, er ikke et virkemiddel for å gjennomføre EU-direktiv i Norge. Denne loven er tenkt å forebygge sosial dumping når utenlandske arbeidstakere arbeider i Norge på oppdrag for en utenlandsk arbeidsgiver. Dersom det er politisk ønske, kan imidlertid den norske loven endres, slik at den også kan ivareta andre hensyn og være et virkemiddel til gjennomføring av direktiv.

¹⁰ Jf arbeidsmiljøloven, folketrykkløven (herunder reglene om lønn under sykdom og arbeidsledighetsstønad), lov om forsikringsplikt for yrkesskader, ferieloven og likestillingsloven.

Det er viktig å huske at det er de norske myndighetene¹¹ som har det overordnede ansvaret for gjennomføring av direktiv i Norge. Til nå er EUs vedtak blitt gjennomført via lover eller forskrifter i Norge, selv i de tilfeller direktivene har åpnet for gjennomføring via avtaleveien. Dersom arbeidsmarkedets parter i Norge ønsker å gjennomføre direktiv ved bruk av kollektive avtaler, må dette skje i samråd med myndighetene. Forhandlingene om ny hovedavtale er et naturlig utgangspunkt for partene til å ta opp de prinsipielle sidene ved gjennomføring av EUs direktiv i Norge.

2.3 Fri bevegelse av arbeidstakere

2.3.1 Målsetting og hjemmelsgrunnlaget

Målsetting

Fellesskapet ønsker å fremme mobilitet og har gradvis søkt å fjerne hindringer for fri bevegelse av arbeidstakere. I første omgang har Fellesskapet prioritert tiltak for å imøtegå:

- * favorisering av nasjonale borgere ved ansettelser,
- * manglende anerkjennelse av utenlandske eksamener og yrkeskvalifikasjoner, og
- * manglende koordinering mellom de ulike trygdesystemene.

Romatraktatens artikler 48–58

Prinsippene om arbeidstakernes rett til fri bevegelse er forankret i Romatraktatens artikler 48–58. Artikkel 48 har som mål å avskaffe diskriminering ved ansettelser og ved fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår. Artikkel 57 hjemler direktivene vedrørende gjensidig anerkjennelse av eksamensbevis, mens direktivene vedrørende sosial sikring er hjemlet i artikkel 51.

EØS-avtalen

Bestemmelsene om fri bevegelse av arbeidskraft er omfattet av EØS-avtalen. EØS-avtalens artikkel 28 tilsvarende Romatraktatens artikkel 57, EØS-avtalens artikkel 29 omhandler sosial sikring (hvordan samordningen skal skje er regulert nærmere i vedlegg VI), og EØS-avtalens artikkel 30 (samt Vedlegg VII) omhandler gjensidig godkjenning av diplomer, eksamensbevis og andre kvalifikasjoner.

I EØS-avtalen gjelder også en generell beskyttelsesklause (artikkel 112), som kan gi anledning til å sette reglene om fri bevegelse for personer midlertidig ut av kraft ved store ubalanser i arbeidet i bestemte regioner eller næringer.

2.3.2 Fri bevegelse av arbeidskraft

Arbeidstakernes rett til fri bevegelse er først og fremst regulert gjennom *Rfj 1612/68*, som slår fast at det er forbudt å diskriminere på grunn av nasjonalitet ved ansettelser, lønns- og arbeidsvilkår, oppsigelser, permitteringer, gjeninnsettelser og arbeidsledighet.

I visse deler av offentlig sektor kan man kreve at stillingen besettes av en borger fra nasjonalstaten. Ifølge Kommisjonens retningslinjer¹² kan stillinger i følgende sektorer forbeholdes nasjonale borgere:

¹¹ I arbeidslivsspørsmål vil det først og fremst være Kommunal- og arbeidsdepartementet.

¹² Meddelelse 88/C72/02.

- * De væpnede styrker
- * Politiet
- * Rettsvesenet
- * Skatteadministrasjonen
- * Utenriktjenesten
- * Departementene
- * Fylkes- og kommunaladministrasjonen
- * Sentralbanken

Stillinger innen følgende 4 hovedkategorier kan ikke forbeholdes nasjonale borgere:

- * Helsevesenets operative avdelinger
- * Undervisning innenfor offentlige institusjoner
- * Forskning til sivilt formål innenfor offentlige institusjoner
- * Etater med oppgave å administrere forretningsvirksomhet, for eksempel offentlig transport, elektrisitets- og vannforsyning, flyselskaper eller sjøfartsselskaper, postvesenet og telekommunikasjon, radio og fjernsyn.

Det er tillatt å bruke språk og kjennskap til særlige nasjonale regler som kriterium ved ansettelse dersom det er et klart behov for disse kunnskapene. Bevisbyrden for at det er helt nødvendig at arbeidstakeren behersker spesielle kunnskaper, som for eksempel språk, vil påhvile arbeidsgiveren.

Norsk gjennomføring

Når det gjelder unntakene for visse stillinger i offentlig sektor, kan Norge føre en strengere politikk enn det som gjøres i dag.

2.3.3 Avskaffelse av restriksjoner på reise- og oppholdstillatelse

Rdir 68/360 avskaffer restriksjoner på reise- og oppholdstillatelse for arbeidstakere innen Unionen og deres familie. Personer har rett til å oppholde seg i landet i inntil tre måneder mens man søker arbeid, eller for den perioden man er i arbeid, forutsatt at arbeidssøkeren ikke faller vertslandet økonomisk til byrde. En arbeidstaker mister ikke retten til opphold i vertslandet dersom han/hun blir arbeidsledig uten egen skyld. Dette gjelder også dersom den arbeidsledige påbegynner en utdanning.

Arbeidstakerens ektefelle og barn under 21 år har rett til å bosette seg sammen med arbeidstakeren. Det samme gjelder slektninger i opp- eller nedadstigende linje som faktisk blir forsørget av arbeidstakerne. Barna har rett til allmenn- og yrkesutdanning på samme vilkår som statsborgerne i oppholdsstaten. Ektefellen og forsørgede barn under 21 år har rett til å arbeide i oppholdsstaten uavhengig av om de er statsborgere i et annet EØS-land (Holo og Borgerud 1992).

Fra 1.7.92 er retten til å oppholde seg i et annet EU-land uten reise- eller oppholdstillatelse utvidet til studenter og pensjonister (*Rdir 90/364*, *Rdir 90/365* og *Rdir 90/366*). Forutsetningen er at de er selvforsørget og ikke ligger vertslandet økonomisk til byrde. Det vil i praksis si at de skal være omfattet av en sykeforsikring som kan dekke alle medisinske og sosiale utgifter i vertslandet.

Norsk gjennomføring

EØS-avtalen bevarer grensekontrollen, men medfører betydelige endringer i reglene for oppholds- og arbeidstillatelse. Nye regler i forbindelse med EØS-avtalen er tatt inn i Utlendingsloven av 24. juni 1988 og i Utlendingsforskriftens Kapittel 8, med ikrafttredelse samtidig med EØS-avtalen (Rundskriv UDI 42/93 JURA av 21.10.93).

Dersom arbeidstakeren klarer å skaffe seg arbeid i løpet av 3-månedersperioden, har han/hun krav på oppholdsbevis. Beviset utstedes normalt for 5 år. I de tilfellene hvor arbeidstakeren har inngått en tidsbegrenset arbeidskontrakt, kan oppholdsbeviset utstedes for en kortere periode. Etter å ha arbeidet i et medlemsland i 5 år, kan arbeidstakeren som hovedregel kreve oppholdsbevis på ubegrenset tid (Holo og Borge-rud 1992).

Utenlandske arbeidstakere som omfattes av EØS-avtalen må framlegge bekref-telse fra arbeidsgiver på ansettelse som skal tilsvare minst en halv stilling, eller fra flere arbeidsgivere på ansettelser som til sammen utgjør minst en halv stilling. Der-som den utenlandske arbeidstakeren tilsettes i deltidsstilling, må søkeren dokumen-tere at arbeidsforholdet er reelt og av et visst omfang. Det er også et vilkår at løn-nen er av en slik størrelsesorden at søkeren kan forsørge seg selv. En nedre grense er satt på 150 000 kroner per år.

Arbeidsgiver som ansetter utlending som omfattes av EØS-avtalen, har vanlig meldeplikt. Meldeplikten innebærer at arbeidsgivere som gir utlending, med unntak av nordiske borgere, lønnet arbeid, skal melde fra om dette til politiet før arbeidet begynner. Meldingen skal inneholde opplysninger om utlendingens navn, fødsels-dato, adresse, statsborgerskap og om arbeidet (Djuve 1994).

Søkere som skal drive ervervsvirksomhet i Norge, må legge fram en detaljert skriftlig redegjørelse for virksomheten. Virksomheten må være av varig karakter. Søkeren må kunne forsørge seg selv. Det må sannsynliggjøres at søkeren kan ta ut minst 150 000 kroner per år av driften, eventuelt supplert med midler fra andre kil-der. Det stilles ikke krav om at virksomheten må være en nyetablering, slik det gjøres overfor utlendinger som ikke omfattes av EØS-avtalen.

2.3.4 Gjensidig anerkjennelse av eksamensbevis og yrkeskvalifikasjoner

Før Enhetsakten ble en rekke direktiv vedtatt for å sikre anerkjennelse av eksamens-bevis og yrkeskvalifikasjoner. Direktivene var stort sett spesifikke, hvilket vil si de omfattet bestemte yrkesgrupper. Men det tok ofte lang tid fra initiativ til vedtak. Med beslutningen om å opprette det indre markedet i 1987, ble det nødvendig for EF å finne nye og raskere måter å regulere disse spørsmålene på. Løsningen var introduk-sjonen av det generelle systemet. Dette systemet er ikke rettet mot enkelte yrkes-kategorier, men mot brede grupper.

Sektordirektiv

Innholdet i disse direktivene varierer avhengig av yrkesgruppen som reguleres, og kan deles inn i 2 hovedgrupper:

- 1 Direktivene retter seg mot faglærte grupper innen håndverk, industri og handel, og tar sikte på å lage et felles regelverk for anerkjennelse av praksis og yrkes-erfaring innen de ulike yrkeskategoriene. Direktivene omhandler om lag 60 for-skjellige yrkesgrupper, alt fra næringsmiddelarbeidere til frisører.
- 2 Direktivene retter seg mot yrkesgrupper/profesjoner hvor man ønsker å regu-lere utdanningskravene og gjensidig anerkjennelse av eksamener. For hver yr-

kesgruppe/profesjon er det stort sett vedtatt 2 direktiv. Det ene tar sikte på å koordinere og harmonisere utdanningen, det vil si den stiller opp minimumskrav, mens det andre regulerer at dersom man oppfyller kravene til utdanningen, skal utdanningen automatisk anerkjennes i alle medlemslandene. En rekke yrkesgrupper innen helsesektoren,¹³ samt arkitekter, visse advokater og enkelte yrkesgrupper innen transport er omfattet av disse typer direktiv.

Det generelle systemet

Det første generelle direktivet (*Rdir 89/48*) dekker omtrent 20 forskjellige yrker med minst tre års utdanning etter videregående skole,¹⁴ som ikke allerede er dekket av et spesifikt direktiv. Systemet bygger på en individuell behandling, hvor hvert medlemsland må undersøke eksamenspapirene og vurdere hvorvidt utdanningen er tilstrekkelig i henhold til nasjonalstatens krav. Direktivet legger rammene for saksbehandlingen.

Det andre generelle direktivet (*Rdir 92/51*) dekker opplæring, kurs og utdanninger som ikke omfattes av det første generelle direktivet, det vil si opplæring av mindre enn tre års varighet og yrkesopplæring som ikke går utover tolvårig skolegang.

Norsk gjennomføring

Når det gjelder gjennomføring av dette regelverket i Norge, er det viktig å skille mellom de yrkesgruppene hvor man allerede hadde godkjenningsordninger i Norge, og de yrkesgruppene hvor godkjenning for å utøve yrket ikke var nødvendig. For de yrkesgruppene hvor Norge allerede stilte krav om godkjenning, medfører EØS-avtalen at lovene og forskriftene som omhandler disse yrkesgruppene må endres. Enkelte lover og forskrifter er endret, mens andre er under revisjon. Ansvaret for dette arbeidet er lagt til de ulike fagdepartementene som har godkjennings- og håndhevsingsansvaret for de ulike yrkesgruppene.¹⁵ EØS-avtalen medfører ikke endringer med hensyn til prosedyrene om hvilke instanser som skal behandle søknadene.

På de områdene hvor Norge ikke hadde godkjenningsordninger, vil kun arbeidstakere som ønsker å arbeide i et annet EØS-land hvor det stilles krav av godkjenning bli berørt.

2.3.5 Koordinering av sosiale sikringsordninger

De sosiale sikringsordningene er uensartete i medlemslandene. Manglende koordinering mellom landene når det gjelder slike ordninger er sett på som en mulig hindring for arbeidskraftens mobilitet. Målet er ikke å gjøre medlemslandenes sosiale sikringssystem like (harmonisering) – men å koordinere reglene slik at man kan ta med seg sine opparbeidete rettigheter.

Rfö 1408/71 koordinerer de sosiale sikringsordninger for arbeidstakere og deres familiemedlemmer som flytter innen Unionen, mens *Rfö 574/72* trekker opp retningslinjene for den praktiske gjennomføringen.

Prinsippet er at en får rettigheter i landet der en arbeider, og at en kan legge sammen opptjeningstid i land hvor en har oppholdt seg for å arbeide. Det skal der-

¹³ Leger, sykepleiere, tannleger, veterinærer, jordmødre og farmasøyter.

¹⁴ Lærere, ingeniører, optikere, fysioterapeuter, revisorer o.l.

¹⁵ Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har f.eks. ansvaret for lærere, Justisdepartementet har f.eks. ansvaret for advokater, Kredittilsynet har f.eks. ansvaret for revisorer, mens Sosial- og helsedepartementet har ansvaret for helse- og sosialpersonell hvor det kreves autorisasjon. Helsetilsynet har delegert godkjenningsansvaret av alle utenlandsk utdannede fysioterapeuter til Fylkeslegen i Oslo.

med være likegyldig hvilket land en oppholder seg i på tidspunktet når retten til en ytelse blir utløst. Trygden i hvert av de land vedkommende har arbeidet, skal sørge for sin forholdsmessige del av personens samlede pensjon, alt etter oppholdets varighet (pro-rata-prinsippet).

Norsk gjennomføring

Samordningsreglene i EØS-avtalen krever ikke endringer i de nasjonale systemene, men utvider rettighetene for dem som flytter over landegrensene. Følgende stønader omfattes av samordningsreglene:

- * Stønad i forbindelse med sykdom og svangerskap
- * Stønad ved uførhet, herunder attføringsstønad
- * Alderspensjon
- * Ytelser til etterlatte
- * Ytelser i forbindelse med arbeidsulykker og yrkessykdommer
- * Stønad ved dødsfall
- * Stønad ved arbeidsledighet
- * Familieytelser

Enkelte norske ordninger må imidlertid tilpasses for å oppfylle kravene til ikke-diskriminering av EØS/EU-borgere:

Barnetrygd

Etter tidligere norske regler ble barnetrygd bare utbetalt dersom barnet bor i Norge. EØS-avtalens samordningsregler innebærer at i enkelte tilfeller må det norske regelverket fravikes. En EØS-borger som arbeider i Norge vil ha rett på norsk barnetrygd såfremt de øvrige vilkår er oppfylt, selv om barna ikke bor i Norge. Dersom moren og barna bor i et annet EØS-land og mottar barnetrygd der som følge av for eksempel morens yrkesaktivitet, vil kun den mellomliggende differensen, i de tilfeller den norske barnetrygden er høyere, komme til utbetaling. I Norge er regelen at barnetrygden utbetales til den som har omsorgen for barnet. Dette prinsippet vil også gjøres gjeldende for barn bosatt i et annet EØS-land, såfremt arbeidstakeren i Norge kan dokumentere hvem som har omsorg for barnet og bostedsadresse.¹⁶ Det er trygde-etaten som håndhever dette regelverket.

Dagpenger ved arbeidsledighet og yrkesmessig attføring

Etter EØS/EU-reglene har en rett til å ta med seg sitt lands dagpenger til andre land i EØS/EU-området i inntil tre måneder for å søke arbeid. Denne retten er blitt utvidet til også å gjelde attføringspenger i ventetid på arbeid. Det er arbeidsformidlingen som håndhever dette regelverket.

2.3.6 Endringsforslag/framtidige tiltak

Foreliggende forslag

Det foreligger tre forslag til endringer av gjeldende forordninger og direktiv på dette området. KOM (90) 108 tar sikte på å endre Rfo 1612/68 og Rdir 360/68, KOM (91)

¹⁶ Jf Rfo 574/72 artikkel 86 nr 3.

528 er et endringsforlag til Rfo 1408/71 og Rfo 574/72 som går ut på å utvide personkretsen, og *KOM (94) 135* er et teknisk tilpasningsforslag til Rfo 1408/71 m.fl.

Hvitboka

Kommisjonen vurderer om nye/moderne støtteordninger¹⁷ bør omfattes av koordineringsreglene for at de ikke skal virke som hindringer for personers mobilitet. Videre vurderer Kommisjonen om man skal innordne avtalefestede førtidspensjonsordninger under koordineringsreglene. Kommisjonen ønsker også å fremme tiltak som vil sikre at tredjelandsborgere som arbeider og lovlig oppholder seg i Unionen, får rett til de samme helsegodene når de midlertidig oppholder seg i et annet EU-land. Det er ikke fremmet konkrete forslag ennå.

2.4 Likestilling

2.4.1 Målsetting og hjemmelsgrunnlaget

Romatraktaten

Romatraktatens artikkel 119 slår fast prinsippet om lik lønn for menn og kvinner. I tillegg har Fellesskapet brukt artiklene 100 og 235 som hjemmelsgrunnlag for likebehandling med hensyn til de sosiale sikringsordningene (se 2.4.3.2).

Fra midten av 70-tallet ble en rekke direktiv vedtatt. I tillegg har EF-domstolen spilt en betydningsfull rolle i å utvikle likestillingspolitikken innen Fellesskapet. Fellesskapet har i tillegg tatt i bruk en rekke andre ikke-bindende instrumenter som handlingsprogram (bl.a. NOW-prosjektet) og resolusjoner.¹⁸

EØS-avtalen

EØS-avtalens artikkel 69 tilsvarer Romatraktatens artikkel 119.

2.4.2 Lik lønn for menn og kvinner

Lønn er, i henhold til Romatraktatens artikkel 119, punkt 2, definert som den alminnelige grunn- eller minimumslønn og alle andre ytelser som arbeidstakeren direkte eller indirekte mottar fra arbeidsgiveren (i form av penger eller naturalia) som følge av arbeidsforholdet. EF-domstolen har slått fast at arbeidsgiverfinansierte pensjonsytelser er omfattet av lønnsbegrepet.

Prinsippet om lik lønn for menn og kvinner er presisert i *Rdir 75/117* og direktivet inneholder regler om rettslige midler til å få et likelønnskrav gjennomført.

Direktivet fastslår at:

- * det skal gis lik lønn for arbeid av lik verdi,
- * dersom jobbklassifikasjonssystemer brukes, skal kriteriene for lønnsfastsettelse være de samme for kvinner og menn,
- * arbeidstakere skal være beskyttet mot å bli oppsagt fordi de tar opp likelønns-spørsmål,
- * det skal være mulig å kunne forfølge en sak om brudd på likelønnsprinsippet i hver enkelt medlemsstat,
- * det skal iverksettes tiltak som sikrer gjennomføring av likelønn.

¹⁷ F.eks. utdanningsstøtte og støtte til langtidspileiende.

¹⁸ For mer informasjon, se Fløten og Skaldchaug (1992).

EF-domstolen har bidratt til en spesifisering av hva som menes med *arbeid av lik verdi*. Arbeidsforhold som etterfølger hverandre, kan komme i betraktning under artikkel 119. Hvorvidt likelønnsbegrepet bare kan anvendes for arbeid innenfor én og samme arbeidsplass er fremdeles uklart.

2.4.3 Likebehandling

Det er vedtatt til sammen 4 direktiv om likebehandling.

2.4.3.1 Likebehandling med hensyn til adgang til arbeid, yrkesutdanning, forfremmelse samt arbeidsvilkår

Rdir 76/207 regulerer likebehandling av menn og kvinner for såvidt angår adgang til arbeid, yrkesutdanning, forfremmelse samt arbeidsvilkår. *Indirekte diskriminering* er et saksområde som fortsatt er under utvikling i Unionen.

Direktivet tillater medlemsstatene å *unnta* en rekke områder fra likebehandlingsprinsippet, blant annet visse yrkeskategorier når arbeidstakerens kjønn er en ekte jobbkvalifikasjon. Kommisjonen viser til store nasjonale variasjoner når det gjelder hvilke jobber kvinner, og henholdsvis menn, regnes uegnete for. EF-domstolen har således spilt en sentral rolle med hensyn til hvilke unntak som skal tillates. Domstolen har akseptert at jordmordstillinger kan unntas, mens funksjonærer i fengselsvesenet og politiet ikke kan unntas. Hensynet til statens sikkerhet kan imidlertid inngå i vurderingen av om kjønn er en nødvendig forutsetning for å utøve en stilling. Derimot kan stillinger ikke unntas fra likebehandlingsprinsippet for å beskytte kvinner mot farlige eller ubehagelige jobber.

2.4.3.2 Likebehandling med hensyn til sosialforsikring og kollektive forsikringer

Rdir 79/7 regulerer likebehandling mellom kvinner og menn med hensyn til offentlige trygdeordninger. Direktivet forbyr direkte eller indirekte diskriminering på grunn av kjønn når det gjelder vilkårene for å være med i ordningene, plikten til å bidra økonomisk og beregning av bidragets størrelse og utbetalinger, samt vilkår som bestemmer lengden og mulighetene til å beholde trygderettighetene.

Rdir 86/378 regulerer likebehandling i kollektive forsikringer i arbeidslivet. Direktivet gjelder ikke for individuelle avtaler, ordninger hvor kun én person deltar, lønsmottakeres forsikringsavtaler hvor arbeidsgiveren ikke er part, frivillige bestemmelser i yrkestilknyttete sikringsordninger hvor deltakerne på individuell basis tilbys supplerende ytelser, valg av tidspunkt (dato) som de normale ytelser skal løpe fra, eller valg mellom flere ytelser.

Rdir 86/613 regulerer likebehandling i spørsmål om lønn og sosialforsikring for personer som er sysselsatte i egen virksomhet, inklusive jordbrukere og selvstendig næringsdrivende. Dette direktivet skal fange opp personer som faller utenfor de to ovennevnte direktivene, og omfatter blant annet kvinner som har en uklar yrkesmessig status, for eksempel kvinner som jobber i familiebedrifter, særlig innen landbrukssektoren. Direktivet pålegger medlemsstatene spesielt å revurdere familie- og eiendomsretten for å forsikre seg om at alle elementer av kjønnsdiskriminering er fjernet.

2.4.4 Norsk gjennomføring

EUs likestillingsrett er innarbeidet i EØS-avtalen. Den norske likestillingsloven omfatter både prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi og likebehandlings-

prinsippet. De norske reglene om likelønn er nedfelt i likestillingslovens § 5 om lik lønn for arbeid av lik verdi. Likestillingslovens definisjon av lønn mv. tilsvarer EF-rettens definisjon (Holo og Borgerud 1992). Det er ikke foretatt endringer i det norske lovverket som følge av EØS-avtalen. Den norske likestillingsloven regnes for å være i overensstemmelse med EU-direktivene.

EUs likestillingslovgivning skiller seg fra den norske ved at den i hovedsak er rettet mot kvinners situasjon som arbeidstakere, mens den norske likestillingsloven gjelder på alle samfunnsområder.

2.4.5 Endringsforslag/framtidige tiltak

Foreliggende forslag

I 1988 la Kommisjonen fram et forslag til direktiv om *bevisbyrde* i likestillingssaker.¹⁹ Hovedprinsippet i forslaget er at når en arbeidstaker påstår at diskriminering på grunnlag av kjønn har funnet sted, har arbeidsgiver bevisbyrden for at dette ikke er tilfelle. EF-domstolen har i flere tilfeller gjort det klart at bevisbyrden pålegges arbeidsgiveren for å påvise at forskjellsbehandlingen ikke skyldes kjønn.²⁰ Forslaget ble stoppet av Ministerrådet, men er blitt tatt opp igjen og har vært på dagsordenen på rådsmøtene fra høsten 1993, senest 22.9.94. På sistnevnte møte måtte man igjen slå fast at forhandlingene om dette direktivet var fastlåste.

Kommisjonen, i hvitboka fra juli 1994, hadde allerede gitt uttrykk for at dersom direktivforslaget ikke blir vedtatt innen utgangen av 1994, vil den vurdere om den skal trekke forslaget tilbake og i stedet utstede en meddelelse (*a Communication*), der prosedyrer og virkemidler for å iverksette artikkel 119 trekkes opp (adgang til rettssystemet, tidsfrister, bevisbyrde, virkemidler og sanksjoner) som bygger på gjeldende domspraksis til EF-domstolen. I lys av den fastlåste situasjonen i Unionsrådet, vil Kommisjonen nå vurdere hvilke videre skritt man skal ta i denne saken.

Norsk gjennomføring

Gjennom Likestillingsombudets og Klagenemndas praksis eksisterer det allerede i dag en regel om at bevisbyrden i saker om forskjellsbehandling ved ansettelse og lønnsfastsettelse påhviler arbeidsgiveren. Den norske likestillingslovens § 15 hjemler en opplysningsplikt overfor Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling. Med hjemmel i denne bestemmelsen kan ombudet og nemnda kreve å få alle opplysninger som er nødvendige for å kunne avgjøre en sak. På tross av opplysningsplikten fra partenes side, kan det imidlertid oppstå tvil om det har foregått ulovlig forskjellsbehandling. Likestillingsloven inneholder ingen regler om hvor bevisbyrden skal legges i slike tvilssaker, det vil si hvem av partene eventuell tvil skal gå utover (*Forslag til endringer i likestillingsloven* i Barne- og familiedepartementets høringsbrev av 28.9.94).

For tiden er forslag til endringer i likestillingsloven ute til høring. I høringsnotatet fra Barne- og familiedepartementet er det foreslått at regelverket klargjøres ved en uttrykkelig lovfesting av bevisbyrden. Departementet vurderer to alternativer til plassering i lovteksten. Dersom forslaget til ny lovtekst blir tatt inn i likestil-

¹⁹ KOM (88) 269.

²⁰ Jf bl.a. Danfoss-dommen (Sak C-109/88). Lønnsfastsettelsessystemet var basert på kriterier som fleksibilitet, erfaring og ansiennitet. EF-domstolen la til grunn at systemet ikke var gjennomskiktig, det vil si at det ikke var mulig for de ansatte å forstå hvordan kriteriene ble brukt. Bevisbyrden ble i dette tilfellet pålagt arbeidsgiveren.

lingsloven, vil den norske likestillingsloven oppfylle de krav til omvendt bevisbyrde som direktivforslaget har trukket opp.

Hvitboka

I Hvitboka tar Kommisjonen utgangspunkt i at det gjenstår arbeid før man kan si at det er likestilling mellom kjønnene, og tar sikte på å utarbeide retningslinjer (*codes of practice*) i tråd med den som var utarbeidet om likelønn for arbeid av samme verdi fra juni 1994. Videre har Kommisjonen tenkt å følge opp anbefaling om barneomsorg og utarbeide en økonomisk analyse av sysselsettingspotensialet i å utbygge barnepasstilbudet, samt vurdere hvordan man kan motarbeide stereotype kjønnsroller i samfunnet. Kommisjonen varsler også at det vil komme et forslag som vil medføre en klargjøring av Rdir 79/7 og Rdir 86/378 med hensyn til yrkesbaserte sosialsikringssystemer i lys av domspraksis i kjølvannet av Barber-dommen²¹ fra 1990.

Kommisjonen ønsker ikke bare å rette fokus på likestilling i arbeidsmarkedet, men også i samfunnet generelt sett – og er opptatt av kvinners deltakelse i beslutende organ, både i offentlig og privat sektor.

2.5 Helse og sikkerhet på arbeidsplassen

2.5.1 Målsetting og hjemmelsgrunnlag

Målsetting

Det er bred enighet blant medlemslandene om at det er ønskelig å regulere en rekke arbeidsmiljøspørsmål på unionsnivå slik at arbeidstakeres helse, sikkerhet og arbeidsmiljø ikke skal komme under press som følge av økt konkurranse. Som følge av denne enigheten, er helse og sikkerhet på arbeidsplassen det området hvor Unionen har vedtatt flest direktiv.

Hjemmelsgrunnlaget

Med hensyn til helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen skiller Fellesskapet mellom to hovedtyper direktiv:

- 1 Minimumsdirektiv hjemlet i Enhetsaktens artikkel 118A. Direktivene tar sikte på å beskytte arbeidstakerne på arbeidsplassen og er arbeidsgivers ansvar. Det er ikke noe til hinder for at medlemsstatene innfører strengere beskyttelsesregler enn dem som er angitt i direktivene.
- 2 Maksimumsdirektiv (også kalt totalharmoniseringsdirektiv) hjemlet i Enhetsaktens artikkel 100A. Målsettingen er å sikre fri bevegelse av varer og et medlemsland kan ikke sette strengere krav til sikkerhet ved et produkt enn det som framgår av direktivet. Direktivene stiller krav til produktene og utstyret som brukes av arbeidstakerne og er produsentens og markedsførers ansvar. Den nærmere oppfølgingen av direktivene skal skje gjennom standarder utformet av de europeiske standardiseringsorganer (CEN, CENELEC og ETSI)²²

²¹ Sak C-262/88. Douglas Harvey Barber mot Guardian Royal Exchange Assurance Group. EF-domstolen slo fast 17.5.90 at man ikke kan forskjellsbehandle menn og kvinner ut fra alder med hensyn til når deres pensjon kommer til utbetaling, uavhengig om pensjonen er del av en privat pensjonsordning hvor arbeidsgiver betaler hele eller store deler av innskuddene. Dette strider mot likestillingsprinsippet i Romatraktatens artikkel 119.

²² For mer informasjon se Torres m.fl. (1991) og Torres (1992).

Selv om nasjonalstaten ikke kan stille strengere krav til produktet enn det Fellesskapet har bestemt, kan de stille strengere krav til hvordan produktet skal brukes av arbeidstakeren. Denne hovedregelen gjelder imidlertid ikke på kjemiområdet. Danmark har vanskeligheter med *sikkerhetsdatabladdirektivet*²³ og er i forhandlinger med Kommisjonen om å endre kravene som stilles.

Enkeltland kan imidlertid påberope seg ikke-økonomiske tungtveiende grunner som kan gjøre det nødvendig å stille strengere krav til et produkt (jf *miljøgarantien* i Enhetsaktens artikkel 100A, 4. ledd).

Fellesskapet har vedtatt to rammedirektiv og en rekke svært detaljerte sær-direktiv. I tillegg har Unionen vedtatt direktiv med hjemmel i artikkel 118A som inneholder bestemmelser om arbeidsvilkår mer generelt, samt nylig vedtatt EUs 4. handlingsprogram for arbeidsmiljø (1994–2000). Sistnevnte er en overordnet og rammepreget handlingsplan som vil ligge til grunn for den videre utviklingen på området.

EØS-avtalen

EØS-avtalens artikler 66 og 67 bestemmer at partene skal arbeide for å bedre arbeidsvilkårene og levestandarden for arbeidstakerne og for å bedre deres sikkerhet og helse.

Produktdirektivene

Når det gjelder produktdirektivene har Norge strengere krav enn EUs regelverk med hensyn til klassifisering og merking av kreftframkallende stoffer. I EØS-avtalen har Norge fått overgangsordninger som sikrer at strengere norske krav til produktsikkerhet og merking av farlige stoffer og produkter kan videreføres inntil 1995, da avtalen skal reforhandles.

I *medlemskapsavtalen med EU* er partene blitt enige om at overgangsreglene skal forlenges fram til 1999, samtidig som EU har forpliktet seg til å samarbeide om en revisjon av EUs regler på de områder norske standarder er høyere (blant annet klassifisering og merking av kjemikalier, kreft- og allergiframkallende stoffer). EU har godtatt Norges forbud mot bruk av asbestholdige stoffer. Hvis EU etter overgangsperioden ikke har nådd norsk nivå, har Norge i forhandlingene lagt til grunn at overgangsperioden skal videreføres.

Søkerlandene har videre fått medhold i at direktiv som gjelder helse, miljø og sikkerhet etter overgangsperiodens utløp skal behandles i Unionsrådet. Dette kan åpne mulighet for å bruke miljøgarantien mot regler de mener er helsemessig ufor-svarlige. Det er grunn til å understreke at miljøgarantien hittil ikke har vært prøvd for EF-domstolen, og at dens juridiske status derfor er uklar. Flere land har påberopt seg miljøgarantien (for eksempel Nederland – avgiftsfritak for biler med katalysatorer, Danmark – skjerpete bilavgasskrav, og Tyskland – forbud mot tungmetallene PCP/PCT), der de to førstnevnte sakene ble løst ved kompromisser. Etter at Tyskland fikk aksept fra Kommisjonen, har EF-domstolen overprøvd vedtaket på grunn av saksbehandlingsfeil, slik at miljøgarantiens reelle juridiske status fortsatt er uprøvd. Kommisjonen har senere godtatt Tysklands forbud mot PCP/PCT.

²³ Kdir 91/155 om bruksanvisning til kjemiske preparater endret ved 93/112.

2.5.2 Rammedirektivene

Det er vedtatt to rammedirektiv. Det første, *Rdir 80/1107*²⁴, pålegger Rådet å utstede særdirrektiv som fastsetter grenseverdiene for forskjellige skadelige stoffer, og pålegger medlemsstatene å treffe tiltak for å begrense bruken av disse stoffene. Selv om dette rammedirektivet ikke er opphevet, anses det i realiteten som avløst av *Rdir 89/391*, det vil si rammedirektivet om iverksettelse av tiltak for å forbedre arbeidstakernes sikkerhet og helse under arbeidet.

Rdir 89/391 regnes for å være Unionens arbeidsmiljølov. Direktivet gjelder all privat og offentlig virksomhet, med unntak for enkelte offentlige etater.²⁵ Direktivet inneholder bestemmelser om arbeidsgiveres og arbeidstakernes rettigheter og plikter, beskyttelsestiltak og forebyggende tiltak (verneorganisasjon) samt arbeidstakernes medvirkning, opplæring, tilsyn og kontroll. Under rammedirektivet skal det fastsettes en rekke særdirrektiver, blant annet på områder som er nærmere fastsatt i vedlegg til direktivet.

Norsk gjennomføring

EØS-avtalen vil ikke medføre større endringer i det norske regelverket. Intensjonene i EUs vedtak er i all hovedsak i samsvar med arbeidsmiljøloven, og det er ikke innført endringer i loven som følge av EUs rammedirektiv. Enkelte særdirrektiv er mer detaljerte enn de norske forskriftene og innebærer at Arbeidstilsynet må utarbeide nye forskrifter eller tilpasse eksisterende (se 2.5.3).

2.5.3 Særdirrektivene

Fire særdirrektiv er vedtatt med henvisning til det første rammedirektivet:

- 1 Bly (Rdir 82/605)
- 2 Asbest (Rdir 83/477 endret ved Rdir 91/382)
- 3 Støy (Rdir 86/188)
- 4 Forbud mot visse agenser og/eller visse arbeidsaktiviteter (Rdir 88/364)

13 særdirrektiv er vedtatt med henvisning til *Rdir 89/391*:

- 1 Krav til sikkerhet og helse på arbeidsstedet (Rdir 89/654)
- 2 Bruk av arbeidsutstyr (Rdir 89/655)
- 3 Bruk av personlig verneutstyr (Rdir 89/656)
- 4 Tunge løft (Rdir 90/269)
- 5 Skjermterminalarbeid (Rdir 90/270)
- 6 Kreframkallende stoffer (Rdir 90/394)
- 7 Biologiske agenser under arbeidet (Rdir 90/679)
- 8 Midlertidige eller mobile byggeplasser (Rdir 92/57)
- 9 Skilting og signaler på arbeidsplassen (Rdir 92/58)
- 10 Beskyttelse av gravide arbeidstakere og arbeidstakere som nettopp har født (Rdir 92/84) (se 2.5.5)
- 11 Forbedring av arbeidsvilkår ved utvinning (boring) onshore og offshore (Rdir 92/91)

²⁴ Endret ved Rdir 88/642.

²⁵ F.eks. i de væpnede styrker eller innenfor politiet, eller til visse spesifikke aktiviteter i sivilforsvaret.

- 12 Utvinningsindustrien – gruver (Rdir 92/104)
- 13 Arbeid på fiskefartøyer (Rdir 92/409)

Følgende direktiv er også vedtatt med henvisning til Enhetsaktens artikkel 118A:

- * Rdir 92/29 om minimumsbestemmelser for helse og sikkerhet med sikte på å forbedre mulighetene for legehjelp om bord på skip
- * Rdir 93/88: Endring av Rdir 90/679 (det 7. særdirrektivet) om beskyttelse av arbeidstakere mot risiki for å være utsatt for biologiske agenser under arbeidet
- * Kdir 93/112: Endring av Kdir 91/155 om bruksanvisning til kjemiske preparater til også å omfatte stoffer (*sikkerhetsdatabladdirektivet*)
- * Rdir 94/9 vedrørende materiell til bruk i eksplosjonsfarlig atmosfære

Norsk gjennomføring

Samtlige av særdirrektivene er nå omfattet av EØS-avtalen. I utgangspunktet var Norge forpliktet til å gjennomføre direktivene ved EØS-avtalens ikrafttredelse, med unntak for det 8. særdirrektivet hvor man fikk en forlengelse av gjennomføringstiden til ut 1994. Arbeidstilsynet har per medio oktober 1994 vedtatt nye forskrifter for det 3. og 9. særdirrektivet, og det arbeides med nye forskrifter for de øvrige direktivene. Arbeidstilsynet har tilsynsmyndighet for. Reglene vedrørende helse og sikkerhet i forbindelse med bruk av skjermterminal og ved tunge løft har ingen parallell i norsk lovgivning, og det vil komme nye forskrifter på disse områdene.

Endringsforslag/framtidige tiltak

Ifølge Hvitboka fra juli 1994 vil Kommisjonen prioritere å få vedtatt en rekke direktiv i løpet av 1994 og 1995. Direktivforslagene som spesielt nevnes er:

- 1 Om arbeidsmiljø i transportmidler (KOM (89) 391)
- 2 Om fysiske påvirkninger (støy, vibrasjoner mv.) (KOM (89) 391)
- 3 Om transport for funksjonshemmete (KOM (91) 539 endelig) (se 2.9.1)
- 4 Om endring av Rdir 89/655 (om bruk av arbeidsutstyr) (KOM (94) 56 endelig)

2.5.4 Atypisk arbeid

Kommisjonen legger til grunn den økende bruken av arbeidsformer som for eksempel tidsbegrenset arbeid og vikararbeid, og fremmet opprinnelig tre direktivforslag om atypisk arbeid, hvorav ett er vedtatt, og de to gjenstående er omgjort til ett direktivforslag.

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

2.5.4.1 Rdir 91/383 (om sikkerhet og helse)

Formålet med direktivet er å sikre arbeidstakere på midlertidige eller tidsbegrensete ansettelseskontrakter samme beskyttelse som andre ansatte med hensyn til helse og sikkerhet. Arbeidsgiver plikter å informere en midlertidig ansatt om eventuell risiko forbundet med arbeidet, og om arbeidet stiller spesielle krav til kvalifikasjoner eller helseundersøkelser. Arbeidstakeren må gis den opplæringen arbeidet krever. Midlertidig ansatte skal ikke settes til arbeid som nødvendiggjør legetilsyn av lengre

varighet. Medlemsstatene kan forby bruk av midlertidig ansatte i arbeid som er spesielt risikofyllt.

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

Tilsynsmyndighetene må underrettes ved bruk av midlertidig ansatte.

Norsk gjennomføring

Siden arbeidsmiljølovens Kapittel II ikke skiller mellom ansatte på faste kontrakter og tidsbegrensete/midlertidige ansettelsesforhold, anses direktivet som oppfylt.

2.5.4.2 Endringer/framtidige tiltak

Opprinnelige forelå det to forslag til direktiv, ett om ansettelsesvilkår²⁶ og ett om konkurransevidning.²⁷ I 1993 ble ett kompromissforslag framlagt, hjemlet i Romatraktatens artikkel 100, og tenkt som et rammedirektiv.

Ifølge forslaget skal atypiske arbeidstakere ha minst samme lønn, eventuelt utregnet proporsjonalt, som andre ansatte. Videre skal de ha forholdsmessig de samme rettigheter som fulltidsansatte for såvidt angår ferie, opptjening av ansiennitet, godtgjørelse i oppsigelsestid. De skal sikres at de ikke utelukkes fra sosiale ytelser og de sosiale sikringsordninger mv. som tilkommer andre ansatte. Forslaget skal også sikre rett til representasjon av tillitsvalgt og faglig utdanning som bedriften setter i gang. Ved beregning av antall ansatte i forbindelse med ulike ordninger i bedriftene eller etter tariffavtaler, skal disse arbeidstakere være med i beregningen.

Arbeidsgiver pålegges en rekke plikter. Ved ansettelse av denne type arbeidskraft, skal de tillitsvalgte orienteres. Det skal gis en begrunnelse i arbeidskontrakten for at midlertidig ansettelsesforhold anvendes. I bedrifter med mer enn 1000 ansatte skal atypiske arbeidsforhold regelmessig tas opp. Når en bedrift vil ansette arbeidstakere på full tid, skal de midlertidig ansatte informeres, slik at de får muligheter til å komme i betraktning.

På tysk initiativ ble det besluttet at forslaget ikke skulle overflyttes til Den sosiale protokollen. Beslutningen betyr at forhandlingene om direktivforslaget fortsatt vil skje på grunnlag av Romatraktatens regler. Det betyr videre at et vedtak krever tilslutning fra alle 12 medlemslandene. Det tyske formannskapet la fram et revidert forslag på rådsmøtet 22.9.94, hvor COREPER fikk i oppgave å jobbe videre med forslaget. Det er fortsatt mye uenighet om detaljene i direktivforslaget.

Kommisjonen signaliserte i Hvitboka fra juli 1994 at dersom Unionsrådet ikke har kommet til enighet om det foreliggende forslaget innen utgangen av 1994, vil Kommisjonen ta initiativ til konsultasjoner med de sosiale partene med utgangspunkt i Den sosiale protokollen, hvor man vil vurdere framtidige tiltak, herunder muligheten til å ta initiativ til et direktiv om deltidsarbeid.

Norsk gjennomføring

Siden direktivforslaget ikke er vedtatt, er det heller ikke en del av EØS-avtalen og er ikke gjort gjenstand for drøftinger overfor norsk rett eller avtaler. Dersom direktivforslaget skulle bli vedtatt med det nåværende innholdet, vil det ikke kreve endringer i norske lover eller forskrifter.

²⁶ KOM (90) 228 fremmet under Romatraktatens artikkel 100.

²⁷ KOM (91) 211 fremmet under Enhetsaktens artikkel 100A.

2.5.5 Beskyttelse av arbeidstakere under graviditet og barsel

Rdir 92/85 om beskyttelse av gravide arbeidstakere og arbeidstakere som nettopp har født, er det tiende særdirrektivet til *Rdir 89/391*.

Direktivet gir rett til minst 14 ukers permisjon med økonomisk kompensasjon i forbindelse med fødsel. I tillegg til reglene om permisjon med lønn, pålegger direktivet arbeidsgivere å vurdere spesielle risiki for de grupper av arbeidstakere som er gravide eller nettopp har født. Gravide og ammende arbeidstakere skal ikke utsettes for fysisk, kjemisk eller biologisk påvirkning etter nærmere angitte lister (jf bilag I til direktivet). Hvis overføring til annet arbeid ikke er mulig, skal arbeidstakeren sikres permisjon med økonomisk kompensasjon.

Arbeidsforholdene og arbeidstiden for gravide og ammende skal tilrettelegges slik at deres helse og sikkerhet ikke blir satt i fare. Dersom hensynet til arbeidstakerens helse skulle tilsi det, skal medlemsstatene treffe nødvendige tiltak for å sikre at arbeidstakere ikke utfører nattarbeid under svangerskapet eller i en periode etter fødselen. I så fall skal det framlegges legeerklæring i tråd med nasjonal praksis. Tiltakene skal, i overensstemmelse med nasjonal lovgivning, omfatte mulighetene for overgang til dagarbeid eller, når dette ikke er mulig eller med rimelighet kan forlanges, arbeidstakeren skal fritas for arbeidet.

Minst 2 uker av svangerskapspermisjonen skal tas før og/eller etter fødselen i overensstemmelse med nasjonal lovgivning og/eller praksis. Gravide arbeidstakere skal dessuten ha rett til svangerskapskontroll med lønn.

I innledningen til direktivet går det fram at direktivet ikke må medføre en senking av arbeidstakernes generelle beskyttelsesnivå.²⁸

Norsk gjennomføring

Direktivet er med i tilleggspakken til EØS-avtalen. Verken arbeidsmiljøloven eller folketrygdloven ga rett til betalt fravær i forbindelse med svangerskapskontroll. Det er derfor tatt inn en ny bestemmelse om dette i arbeidsmiljøloven, jf § 31 nr 6. Det er et vilkår at slike undersøkelser ikke med rimelighet kan finne sted utenfor arbeidstiden. Endringen trådte i kraft fra 1.7.94.

Folketrygdloven § 3–21 gir fra 1.4.91 rett til 30 uker fri med økonomisk kompensasjon i forbindelse med fødsel. I tillegg har kvinner rett til 10 dager fri med lønnskompensasjon før fødsel. Dette dekker direktivets krav. Når det gjelder reglene om nattarbeid der omplassering ikke er mulig, vil den gravide ha rett til lønnskompensasjon i form av trygdeytelse fra folketrygden, jf folketrygdloven § 3–21.

2.5.6 Arbeidstid

2.5.6.1 Veitransport

*Rfo 3820/85*²⁹ regulerer kjøre- og hviletidsbestemmelsene for veitransport, nærmere bestemt for lastebiler over tre og et halvt tonn og rutebusser hvor rutens lengde ikke overstiger 50 km og alle busser utenfor rute. Det er anledning til å unnta busser med

²⁸ Fra innledningen: «dette direktiv kan ikke danne grundlag for en eventuel forringelse af det beskyttelsesniveau, som allerede findes i de enkelte medlemsstater, idet medlemsstaterne i henhold til Traktaten forpligter sig til at fremme forbedring af de eksisterende vilkår på dette område og sætter sig som mål at harmonisere disse vilkår på et stadigt stigende niveau».

²⁹ Rfo 3820/85 erstatter Rfo 543/69.

maksimum 17 sitteplasser iberegnet sjåføren. Forordningen har også et avsnitt om forbud mot visse former for avlønning.

Rfo 3821/85³⁰ regulerer bruk av fartsskriver innen vegtransport, mens Rdir 88/599 regulerer kontrollprosedyrene for håndheving av Rfo 3820/85 og Rfo 3821/85. I tillegg har Kommisjonen den 20.3.92 vedtatt en meddelelse (*communication*) hvor man vurderer å erstatte begrepet «kjøretid» med «arbeidstid» i Rfo 3820/85. Dette for å forbedre sikkerheten på veiene, sjåførenes arbeidsforhold og konkurranseforholdene mellom transportselskapene.

Norsk gjennomføring

Ovennevnte EU-rettsakter er tatt inn i EØS-avtalen, jf vedlegg XIII nr 20 (Rfo 3820/85), vedlegg XIII nr 21 (Rfo 3821/85) som er endret ved vedlegg XIII nr 36 (Rfo 3572/90), og nr 23 (Rdir 88/599).

Ved EØS-avtalens ikrafttreden ble en ny forskrift om kjøre- og hviletid³¹ iverksett. De nasjonale kjøre- og hviletidsbestemmelsene i Norge omfattet kun lastebiler og vogntog over seksten og tjue tonn henholdsvis. Bestemmelsene om kjøre- og hviletid ble endret for yrkessjåfører som driver gods- og persontransport med tynge kjøretøy. Daglig tillatt kjøretid reduseres, som hovedregel, fra 10 til 9 timer.

Langt flere kjøretøyer blir dessuten omfattet av bestemmelsene og får dermed også etter hvert plikt til å installere fartsskrivere. De nye bestemmelsene vil med noen unntak omfatte de fleste kjøretøy med tillatt totalvekt over 3,5 tonn, mens dagens regler gjelder bare for kjøretøy over 16 tonn. Godstransportkjøretøy over 3,5 tonn som brukes til rent private transportformål, er ikke omfattet av bestemmelsene.

Unntak

For transport innenfor Norge er det fastsatt noen unntak fra bestemmelsene om kjøre- og hviletid og plikten til å installere fartsskrivere. Unntakene gjelder minibusser og busser med inntil 12 seter og kjøretøy som brukes av foretak innen jordbruk, hagebruk, skogbruk eller fiske, til godstransport innenfor en radius på 50 km fra det stedet der kjøretøyet er hjemmehørende. For kjøring med minibuss over landegrensene gjelder unntaket bare for minibusser med inntil 9 seter.

For innenlands transport er det dessuten gjort unntak for kjøretøy som brukes til transport av materiell eller utstyr som føreren selv skal bruke i sitt yrke innenfor en radius på 50 km fra det stedet der kjøretøyet er hjemmehørende, forutsatt at kjøring av kjøretøyet ikke er førerens hovedvirksomhet. Dette unntaket vil for eksempel gjelde for en håndverker i lokalt virke.

Tillatt kjøretid

De nye bestemmelsene fører til at den daglige tillatte kjøretiden reduseres til 9 timer, med adgang til å utvide kjøretiden til 10 timer 2 ganger i uken. Etter gjeldende bestemmelser er daglig tillatt kjøretid 10 timer, med adgang til å utvide kjøretiden til 12 timer 2 ganger i uken.

Forbud mot «trafikkfarlige lønnsordninger»

De nye bestemmelsene inneholder også forbud mot visse former for lønn som kan sette trafikksikkerheten i fare. Dette kan for eksempel være avlønnings- og bonusordninger som ansporer sjåførene til å frakte mest mulig gods på kortest mulig tid.

³⁰ Endret ved Rfo 3572/90.

³¹ Forskrift om kjøre- og hviletid mv. ved innenlandsk transport og transport innen EØS-området. Fastsatt av Samferdselsdepartementet 28.9.93.

2.5.6.2 Arbeidstid for øvrig

Rdir 93/104 regulerer visse aspekter ved organiseringen av arbeidstiden. Direktivet inneholder bestemmelser om arbeidstid, hviletid og arbeidsfrie perioder, herunder ferie, samt bestemmelser om nattarbeid og skiftarbeid. Direktivet skal være gjennomført i medlemslandene 23.11.96.

Arbeidstid generelt

Den ukentlige maksimale arbeidstid skal være 48 timer, inklusive overtidsarbeid, men med mulighet til gjennomsnittsberegning. For maksimal ukentlig arbeidstid er gjennomsnittsberegningsperioden maksimum 4 måneder.

Arbeidstakerne skal ha en hviletid per døgn på minst 11 timer, og i tillegg en ukentlig hviletid på 24 timer. Dersom den daglige arbeidstiden overstiger 6 timer, skal det gis en pause i arbeidet. For ukentlig hviletid er gjennomsnittsberegningsperioden maksimum 14 dager.

Det fastsettes årlig betalt ferie av minst 4 ukers varighet. Det er forbudt å erstatte denne rett med en økonomisk godtgjørelse (unntaksvis i forbindelse med opphør av arbeidsforholdet).

Nattarbeid

Med hensyn til nattarbeid er *natt* fastsatt som en periode på syv timer som skal omfatte tidsrommet mellom kl 00.00 og kl 05.00. *Nattarbeider* er en arbeidstaker som normalt utfører minst 3 timer av sin daglige arbeidstid i nattperioden, eller som på årsbasis utfører en viss del av sitt årlige arbeid i nattperioden. Hvor mye som skal til for at nattarbeid på årsbasis skal falle inn under bestemmelsen, fastsettes ved nasjonal lovgivning.

Den normale arbeidstid for nattarbeid skal i gjennomsnitt ikke overstige 8 timer per 24-timersperiode, utregnet etter en nasjonal fastsatt referanseperiode. Ved særlig risikofylt arbeid og arbeid som innebærer betydelig fysisk eller psykisk belastning, skal det ikke arbeides mer enn 8 timer i løpet av en 24-timersperiode hvor nattarbeid inngår.

Medlemsstatene skal sørge for at nattarbeidere får gratis helsekontroll før de påbegynner nattarbeid, og deretter videre gratis helsekontroll med jevne mellomrom.

Unntak

Direktivet inneholder unntaksbestemmelser for visse arbeidstakere og virksomheter:

- * Arbeidstakere med ledelsesfunksjoner eller andre som kan treffe selvstendige beslutninger
- * Arbeidende familiemedlemmer
- * Arbeidstakere hvis arbeid er knyttet til kirkers og andre trossamfunns religiøse handlinger
- * Sjø-, vei-, luft- og jernbanetransport, fiske, offshorevirksomhet og andre aktiviteter til havs, samt leger under turnustjeneste
- * En rekke nærmere angitte bransjer og aktiviteter

Unntakene kan fravikes ved kollektive avtaler normalt på nasjonalt eller regionalt nivå, eller i overensstemmelse med regler som er fastsatt på disse nivåer. Det er en alminnelig forutsetning at det ytes andre, tilsvarende hvileperioder eller annen passende beskyttelse.

I artikkel 18 nr 3 står det at direktivet ikke må medføre en senking av arbeidstakernes generelle beskyttelsesnivå.³²

Norsk gjennomføring

Arbeidstidsdirektivet er ikke omfattet av EØS-avtalen ennå.

Det norske regelverket om arbeidstid og ferie finnes henholdsvis i arbeidsmiljølovens (AML) kapittel X §§ 41–54 og i ferieloven. Mens AML omhandler arbeidstid og overtid hver for seg, fastsetter direktivet den maksimale arbeidstiden *inklusive* overtid.

Etter direktivet kan den maksimale ukentlige arbeidstid gjennomsnittsberegnes over en periode på maksimalt 4 måneder. Dette er vesentlig strengere enn AML § 47, som gir anledning til å gjennomsnittsberegne over en periode på høyst 1 år. At perioden for gjennomsnittsberegning er så kort som 4 måneder, vil også skape problemer i forhold til AML § 47 nr 2 og 3 (gjennomsnittsberegning etter avtale med de tillitsvalgte og gjennomsnittsberegning etter tillatelse fra Direktoratet for Arbeidstilsynet). Når det gjelder bestemmelsene om nattarbeid, skulle direktivet i utgangspunktet ikke skape vansker i forhold til norsk lovgivning. Imidlertid kan forbudet mot gjennomsnittsberegning av arbeidstiden i stillinger som er særlig risikofylte eller medfører betydelig fysisk eller psykisk belastning, skape problemer i spesielle arbeidssituasjoner. Påbudet om helsekontroll av nattarbeidere vil trolig kreve lovendring (NHO udatert notat).

2.5.6.3 De unntatte sektorene

Kommisjonen har igangsatt konsultasjoner med de sosiale partene og/eller igangsatt kartlegginger når det gjelder de unntatte sektorene (5 transportsektorer samt havfiske) og de unntatte aktivitetene (annet arbeid til havs og leger under turnustjeneste). Dersom det ikke lar seg gjøre å komme fram til avtaler mellom de sosiale partene innen utgangen av 1995, vil Kommisjonen vurdere å fremme et lovgivningsforslag hjemlet i Romatraktatens artikkel 118A.

2.5.7 Barn og ungdom

I juni 1994 vedtok Unionen *Rdir 94/33* om beskyttelse av barn og ungdom. Direktivet omfatter enhver person under 18 år, hvis arbeidskontrakt eller ansettelsesforhold er definert i den gjeldende lovgivning i en medlemsstat og/eller omfattet av den gjeldende lovgivning i en medlemsstat.

Barn er definert som enhver ungdom under 15 år eller enhver ungdom som fortsatt følger obligatorisk fulltidsundervisning som er påbudt ved nasjonal lov. 15–17 åring er definert som enhver ungdom som er fylt 15 år, men enda ikke 18 år, og som ikke lenger følger en obligatorisk fulltidsundervisning som er påbudt ved nasjonal lov.

Direktivets hovedformål er å forby barnearbeid, men gir en rekke unntaksmuligheter. Det kan gis unntak for:

- a barn som utøver aktiviteter av kulturell eller kunstnerisk art eller deltar i sportsarrangement eller reklametiltak, hvis det på forhånd er gitt tillatelse av den kompetente myndighet i hvert enkelt tilfelle.

³² Artikkel 18 nr 3 lyder «Uanset medlemsstaternes ret til at tilpasse de forskjellige love, administrative og kontraktsmessige bestemmelser på arbeidstidsområdet efter udviklingen, for så vidt som dette direktivs minimumskrav overholdes, kan gennemførelsen af direktivet ikke danne grundlag for at sænke det generelle niveau for beskyttelse af arbejdstagerne».

- b barn som er fylt 14 år og som arbeider i en virksomhet som ledd i en lærling-ordning, hvis dette arbeidet utføres i overensstemmelse med de betingelser den kompetente myndighet har fastsatt.
- c barn som har fylt 14 år og som utfører annet lettere arbeid enn det som er omhandlet i punkt a. Lett arbeid kan dog utføres av barn på 13 år i et begrenset antall timer om uken og i bestemte arbeidskategorier, som bestemt i nasjonal lovgivning.

For øvrig inneholder direktivet bestemmelser om arbeidsgivernes alminnelige forpliktelser som for eksempel beskyttelse av de unges sikkerhet og helse, risikovurdering og helseundersøkelser, arbeid som det er forbudt for unge å utføre som for eksempel arbeid som overstiger deres fysiske og psykiske yteevne og arbeid som medfører kontakt med farlige stoffer, arbeidstid og hviletid, nattarbeid, ferie, og pauser.

Storbritannia fikk en overgangsperiode på 4 år til å iverksette direktivet, mens de øvrige medlemsland fikk en periode på 2 år, det vil si direktivet skal være gjennomført innen 22.6.1996.

Norsk gjennomføring

Siden direktivet nylig er vedtatt, er det foreløpig ikke en del av EØS-avtalen. Det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal se på behovet for å endre norsk lovgivning ved eventuell gjennomføring i Norge. Direktivet er detaljert og oppfattes som vanskelig tilgjengelig. Det kan tenkes at det vil komme forslag til innstramning av det norske regelverket (for eksempel med hensyn til arbeidstidsbestemmelsene).

2.6 Arbeidsrett

2.6.1 Innledning

Direktivene under denne overskriften er hjemlet i ulike artikler, men med hovedvekt på Romatraktatens artikkel 100 (masseoppsigelser, arbeidskontrakter og forslag om foreldrepermisjon).

2.6.2 Masseoppsigelse

Rdir 75/129 endret ved *Rdir 92/56* gir regler om forhandlingsprosedyrer ved masseoppsigelser og framgangsmåten for gjennomføring av oppsigelsene.

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

Ifølge direktivet har vi med masseoppsigelser å gjøre når arbeidsgiver sier opp et visst antall ansatte innenfor en gitt tidsramme,³³ og når oppsigelsene ikke kan begrunnes i den enkelte arbeidstakers forhold. Begrepet dekker også forringelse i arbeidsvilkårene, for eksempel ved at heltidsstillinger omgjøres til deltidsstillinger. Direktivet dekker ikke masseoppsigelser som blir foretatt innenfor rammene av tids- eller oppgavebegrensede kontrakter, med mindre oppsigelsene foretas før disse kon-

³³ Medlemslandene kan velge mellom 2 modeller.

Innenfor en 30-dagers ramme:

– Minst 10 arbeidstakere i en virksomhet som sysselsetter flere enn 20 men færre enn 100.

– Minst 10 prosent av arbeidsstyrken i virksomheter som normalt sysselsetter minst 100 og høyst 300 arbeidstakere.

– Minst 30 arbeidstakere i virksomheter som normalt sysselsetter minst 300 arbeidstakere.

Innenfor en 90-dagers ramme:

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

traktene er utløpt eller oppfylt. Direktivet gjelder heller ikke ved stans av virksomhet på grunn av en rettsavgjørelse, for eksempel ved konkurs.

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

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

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

Ved revidering av direktivet ble det presisert at kravet til informasjon og forhandlinger som er fastlagt i Rdir 75/129 skal finne anvendelse uansett om beslutningene om masseoppsigelser treffes av arbeidsgiveren selv, eller av en virksomhet med bestemmende innflytelse, eller av den sentrale ledelse i et foretak med flere virksomheter. Videre gis arbeidstakerne adgang til rettsprosedyrer i tilfelle kravene til informasjons- og forhandlingsprosedyrer ikke er fulgt. De ansatte eller deres representanter skal kunne påklage arbeidsgiverens beslutning og få den erklært ugyldig dersom kravene til informasjon og forhandlinger ikke er etterkommet.

Norsk gjennomføring

Opplysnings- og drøftingsplikten i forbindelse med masseoppsigelser var opprinnelig ikke lovregulert i Norge, men Hovedavtalen mellom LO og NHO inneholdt regler om konsultasjoner i forbindelse med masseoppsigelser. Arbeidsmiljøloven har kun regulert individuelle oppsigelsesforhold, men som følge av EØS-avtalen er det nå inntatt regler som pålegger arbeidsgiver å drøfte planlagte masseoppsigelser med arbeidstakernes tillitsvalgte, jf endringer i § 56 og ny § 56 A.³⁴ I tillegg er sysselsettingslovens § 60 endret.

Norge har valgt definisjonen som bygger på alternativet med 10 ansatte innen en periode på 30 dager.

Direktivet gjelder ikke arbeidstakere som er ansatt i offentlig sektor. Ved kongelig resolusjon av 27.5.94 ble arbeidsmiljøloven § 56 A unntatt for statens tjenestemenn, jf arbeidsmiljøloven § 56 første ledd. Men selv om arbeidsmiljøloven § 56 A ikke gjelder for tilsatte i staten, vil statlige arbeidsgivere ha forpliktelser i slike situasjoner gjennom de generelle reglene i hovedavtalen om informasjon, drøfting og forhandlinger, og gjennom reglene i tjenestemannsloven.

2.6.3 Virksomhetsoverdragelse

Rdir 77/187 skal sikre at den tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter overfor arbeidstakerne overføres til den nye arbeidsgiveren ved virksomhetsoverdragelse.

³⁴ Endret ved lov av 27.11.92.

Dette gjelder også de individuelle arbeidsvilkår og rettigheter som følger av tariffavtaler som den tidligere arbeidsgiver var bundet av. I tillegg ivaretar direktivet arbeidstakernes informasjons- og konsultasjonsrettigheter i forbindelse med overdragelsen. Direktivet er ikke til hinder for at det enkelte land fastsetter regler som gir arbeidstakerne bedre rettigheter.

Det er arbeidsgiverskifte som er avgjørende, ikke eierskifte. Direktivet gjelder ikke ved konkurs når virksomheten inngår i konkursmassen. En lang rekke saker har blitt reist for EF-domstolen for å avgjøre om det foreligger en overdragelse i direktivets forstand.

Direktivet åpner for at tidligere og ny arbeidsgiver skal være solidarisk ansvarlig for krav om lønn og feriepenger som er opptjent hos tidligere arbeidsgiver.

Direktivet presiserer at informasjonen skal gis i rimelig tid. Overdrageren og erververen skal underrette de respektive arbeidstakerrepresentanter om (1) grunnen for overdragelsen, (2) de juridiske, økonomiske og sosiale konsekvensene av overdragelsen for arbeidstakerne, og (3) planlagte tiltak rettet mot arbeidstakerne. Dersom overdrageren eller erververen overveier tiltak rettet mot arbeidstakerne, er de forpliktet til i rimelig tid å innlede konsultasjoner om disse tiltakene med arbeidstakernes representanter, med sikte på å oppnå avtale.

Direktivet sikrer opptjent ansiennitet, men er ikke til hinder for at det kan skje oppsigelser av økonomiske, tekniske eller organisatoriske årsaker som medfører sysselsettingsmessige endringer.

Direktivet sikrer et minimum av trygderettigheter fra det offentlige, men dekker ikke ytelser som går utover disse, for eksempel individuelle eller kollektive forsikrings- og pensjonsordninger som betales av arbeidsgiver og som ikke inngår som del av arbeidsavtalen.

Norsk gjennomføring

Bestemmelser om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse er inn tatt i et nytt kapittel XII A i arbeidsmiljøloven³⁵ (§§ 73A–E). Loven trådte i kraft da EØS-avtalen trådte i kraft.

Bestemmelsene om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse vil i utgangspunktet også gjelde for statlige virksomheter. Imidlertid er det i Ot.prp. nr. 71 (1991–92) fra Kommunaldepartementet uttalt at

«Ved overføring eller omorganisering med hjemmel i lov eller forvaltningsvedtak skjer det ingen overdragelse i utkastets § 73 A's forstand, og de foreslåtte bestemmelser kommer ikke til anvendelse.»

Det er uklart om norske myndigheter, ved denne fortolkningen, har oppfylt intensjonene i direktivet.

Endringsforslag

Kommisjonen har oversendt et forslag til endring av virksomhetsoverdragelsesdirektivet til Unionsrådet 8.9.94. Kommisjonen understreker at direktivet fra 1977 har vært et verdifullt bidrag til å beskytte arbeidstakeres rettigheter. Men behovet for større fleksibilitet når bedrifter står overfor betydelige økonomiske problemer og transnasjonale dimensjoner ved omstruktureringer i selskaper, har gjort det nødvendig å se nærmere på direktivet. Kommisjonen foreslår endringer i direktivets rekkevidde

³⁵ Endret ved lov av 27.11.92.

og definisjoner, ved at begrepet «overdragelse» avklares (slik at det omfatter enhver overdragelse uavhengig om det foregår ved kontrakt eller ved andre disposisjoner eller ved lov, rettsbeslutning eller administrativt tiltak), og ved å tydeliggjøre at direktivet skal gjelde ved offentlige og private virksomheter som utfører økonomisk aktivitet, selv om målet ikke er økonomisk gevinst. Videre søker forslaget å avklare definisjonen av arbeidstakerrepresentant, ansvarsforholdet mellom overdrager og overtaker, samt sikre at informasjonsforpliktelsene oppfylles, selv om det er andre enn bedriftens arbeidsgiver som treffer beslutningen om overdragelsen. Det er for tidlig å ta stilling til om, når og med hvilket innhold direktivet eventuelt vil vedtas.

2.6.4 Arbeidsgivers insolvens

*Rdir 80/987*³⁶ gir arbeidstakerne beskyttelse i tilfelle av arbeidsgivers insolvens. Direktivet pålegger medlemslandene å etablere garantiinstitusjoner som er ansvarlige for lønnskrav mv. som arbeidstakerne har opptjent i forhold til insolvent arbeidsgiver i henhold til arbeidsavtale eller ansettelsesforhold. Medlemslandene har mulighet til å begrense garantiansvaret ved å unnta fra dekning krav fra arbeidstakere som har særlige arbeidsavtaler eller ansettelsesforhold.

Garantiinstitusjonenes ansvar er begrenset til de tilfellene hvor det er åpnet konkurs i arbeidsgivers bo. Direktivet forplikter derfor ikke medlemslandene til å dekke krav i insolvenstilfeller utenom konkurs. Garantiordningene skal dekke lønn for en bestemt periode inntil en gitt dato (fristdag). Medlemslandene gis tre alternativer for valg av fristdag, og det gis adgang til å begrense dekningsperioden til 8 uker (*St.prp. nr. 100 (1991–92)*).

Norsk gjennomføring

Direktivet er omfattet av EØS-avtalen. Den norske loven av 14.12.73 nr 61 om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs mv. anses å oppfylle de minstekrav direktivets regler fastsetter. Det har derfor ikke vært nødvendig med ny lovgivning.

2.6.5 Ansettelseskontrakter

Rdir 91/533 regulerer arbeidsgivers plikt til å informere arbeidstakeren om vilkårene i arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet.

Direktivet gjelder for enhver arbeidstaker som har en arbeidsavtale eller et ansettelsesforhold som er definert i henhold til gjeldende lovgivning i medlemsstaten. Medlemsstatene kan beslutte at direktivet ikke skal gjelde for arbeidstakere som har arbeidsforhold som ikke varer lenger enn en måned, som har en ukentlig arbeidstid som ikke overstiger åtte timer, eller som arbeider tilfeldig og/eller har arbeid av spesiell karakter.³⁷

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

- a) Partenes identitet (det vil si hvem som er arbeidsgiver)
- b) Arbeidsstedet
- c) Arbeidstakerens tittel, rang, stilling eller jobbkategori
- d) En kortfattet karakteristikk eller beskrivelse av arbeidet
- e) Arbeidskontraktens/ansettelsesforholdets begynnelsestidspunkt

³⁶ Direktivet er endret ved *Rdir 87/164* som følge av Spanias inntreden i Fellesskapet.

³⁷ Det er ikke nærmere angitt hva «arbeid av spesiell karakter» kan innebære.

- f) Dersom midlertidig ansettelse: kontraktens/ansettelsesforholdets forventede varighet
- g) Ferierettigheter med lønn, eventuelt opplysninger om opparbeidelse av slike rettighetene
- h) Lønnsbetingelser; grunnlønn, tillegg og utbetalingstidspunkt
- i) Arbeidstid
- j) Kollektive overenskomster/avtaler som regulerer arbeidsvilkårene

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

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

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

Norsk gjennomføring

Som følge av tilleggspakken til EØS-avtalen, er direktivet gjort gjeldende i Norge. I utgangspunktet hadde Norge ikke regler på området, men nye bestemmelser er tatt inn i AML med virkning fra 1.7.94, jf kapittel XI A §§ 55 B–F. De nye bestemmelsene gjelder også for tilsatte i staten.

Etter de nye reglene skal det inngås skriftlig arbeidsavtale dersom tilsettingsforholdet har en samlet varighet på mer enn en måned.

De nye reglene gjelder også for allerede tilsatte arbeidstakere, jf AML § 55 F, hvor arbeidsgiver er forpliktet til å etterkomme anmodning om skriftlig arbeidsavtale for arbeidsforhold som er inngått også før reglene trådte i kraft. Arbeidsgiver må her snarest mulig og senest innen en måned etter at anmodningen er mottatt, inngå skriftlig arbeidsavtale.

I arbeidsavtaler som gjelder utleie av arbeidskraft skal det umiddelbart inngås skriftlig arbeidsavtale, selv om oppdragets varighet ikke overstiger en måned.

Bokstav j) i den norske loven har ikke sin opprinnelse i direktivet.

2.6.6 Grenseoverskridende arbeid

Kommisjonen forventer at flere arbeidstakere kommer til å arbeide for en kortere eller lengre periode i et annet medlemsland. For at denne utviklingen ikke skal føre til sosial dumping, fremmet Kommisjonen i 1991 et forslag til direktiv om lovvalg ved utstasjonering av arbeidstakere.³⁸ Forslaget er ment å sikre utenlandsk arbeidskraft de samme arbeids- og lønsvilkår 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.

Ifølge direktivforslaget skal nasjonal lovgivning om arbeidsmiljø, arbeidstid mv. følges fra dag én, mens lønn- og feriepenge skal unntas i de første tre måneder. Etter press fra europeisk fagbevegelse og Europaparlamentet ble direktivforslaget revidert i 1993,³⁹ slik at unntaksperioden fra nasjonale feriepenge- og lønsvilkår bare gjel-

³⁸ KOM (91) 230 endelig.

³⁹ KOM (93) 225 endelig SYN 346.

der oppdrag av under én måneds varighet. For lengre oppdrag gjelder nasjonale vilkår fra dag én. Videre åpner forslaget for at tariffavtaler med dominerende stilling kan gjelde som nasjonale lønns- og arbeidsvilkår.

Direktivforslaget er fortsatt omstridt og er for tiden til forhandlinger i Unionsrådet. I det seneste utkastet gis det rom for at medlemsstatene kan, etter å ha konsultert arbeidsmarkedets parter og i tråd med nasjonale tradisjoner, unnvære å ta i bruk bestemmelsene om at feriepene- og lønnsvilkår ikke skal gjelde fra dag en, når arbeidstakeren er utstasjonert i mindre enn (5) måneder, innen en referanseperiode på ett år fra utstasjoneringstidspunktet. Videre er det reist spørsmål om direktivet bare skal gjøres gjeldende for enkelte bransjer som for eksempel bygge- og anleggsbransjen.

I Hvitboka fra juli 1994 signaliserte Kommisjonen at hvis forslaget ikke godkjennes av Unionsrådet innen utgangen av 1994, vil den innlede ytterligere drøftinger med arbeidsmarkedets parter og på bakgrunn av disses holdning, overveie om dette problemet kan løses gjennom kollektive overenskomster på europeisk plan eller gjennom nye forslag til tiltak på dette område. Kommisjonen ønsker ikke en nullfrist med henvisning til at det vil gjøre det svært vanskelig å ta småoppdrag på tvers av landegrensene, noe som igjen strider mot prinsippet om fri bevegelse av personer. På rådsmøtet 22.9.94 ble det besluttet at COREPER skal arbeide videre med spørsmålet fram til neste rådsmøte.

Norske tiltak

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler, som trådte i kraft da EØS-avtalen trådte i kraft, gir anledning til å bestemme at vilkår fastsatt i norsk tariffavtale skal gjelde for alle arbeidstakere innen for eksempel en bransje, region eller yrke fra første dag de arbeider i Norge. Dersom direktivet vedtas slik det nå foreligger, vil den norske loven være forenlig med direktivet.

2.6.7 Foreldrepermisjon

I 1983 fremmet Kommisjonen et forslag til direktiv om foreldrepermisjon og permisjon av familiemessige årsaker.⁴⁰ I korthet går forslaget ut på at foreldre skal ha rett til permisjon ved fødsel og ved adopsjon i minst 3 måneder det første året etter arbeidstakerens barns fødsel. Det er opp til medlemsstatene å bestemme om det skal bare være adgang til å ta ut foreldrepermisjon som full permisjon, eller om man også skal kunne kombinere permisjon og deltidsarbeid. Likeledes er det opp til medlemsstatene å bestemme om og i hvilken grad disse reglene bare skal gjelde for mor eller eventuelt under hvilke vilkår de også skal gjelde far.

Forslaget går videre ut på at permisjon kan gis av grunner som har preg av *force majeure* (i overensstemmelse med nasjonal lov og/eller praksis), eller annet grunnlag. Videre inneholder forslaget regler om hel eller delvis permisjon av familiemessige årsaker. I siste tilfelle skal permisjon gis for minst 6 måneder. Den ansatte beholder sine rettigheter i forhold til syketrygd, arbeidsledighetstrygd osv. Dessuten skal han/hun ha krav på en ytelse fra det offentlige dersom vedkommende erstattes i permisjonsperioden av en fulltids arbeidsledig.

Arbeidsgiver, med en konkret begrunnelse, kan utsette permisjonen.

Forslaget er fremmet under artikkel 100, det vil si krav om enstemmighet. Forslaget har vært drøftet senest på rådsmøtet 22.9.94, hvor Storbritannia opprettholdt

⁴⁰ KOM (83) 686 endret ved KOM (84) 631.

sine innvendinger av prinsipielle grunner. På dette møtet redegjorde kommissær Flynn at Kommisjonen ville overføre direktivforslaget til Den sosiale protokollen.

Norsk gjennomføring

Siden forslaget ikke er vedtatt, har det heller ikke vært gjenstand for drøftinger i EØS-komiteen, og er følgelig ikke gjennomført i Norge. Slik direktivforslaget foreligger nå, vil det ikke medføre at man må endre lover eller forskrifter i Norge for å eventuelt gjennomføre direktivet.

2.7 Medbestemmelse

2.7.1 Innledning

Fellesskapets tiltak om medbestemmelse kan deles inn i de som gir de ansatte rett til deltakelse i virksomhetens styrende/besluttende organ, og de som gir de ansatte eller deres representanter rett til informasjon, drøfting og konsultasjon forut for viktige beslutninger - men som overlater virksomhetens institusjonelle organisering til nasjonal praksis. Direktivene om masseoppsigelser, virksomhetsoverdragelse og rammedirektivet for arbeidsmiljø tilhører den siste gruppen. Det gjør også det nylig vedtatte direktivet om konsernfaglig samarbeid.

I tillegg til disse direktivene er det fremmet en rekke forslag til direktiv (se 2.7.3).

2.7.2 Konsernfaglig samarbeid

I september 1994 vedtok Unionsrådet (bestående av 11 medlemsland, Storbritannia unntatt) med hjemmel i Den sosiale protokollen *Rdir 94/45* om konsernfaglig samarbeid.

Direktivet definerer hvilke krav et fellesskapskonsern og et konsern skal oppfylle for å være omfattet av bestemmelsene. Konsernet må sysselsette minst 1000 arbeidstakere i medlemsstatene, omfatte minst to virksomheter i forskjellige medlemsstater, og minst én virksomhet må sysselsette minst 150 arbeidstakere i en medlemsstat, og en annen virksomhet må sysselsette minst 150 arbeidstakere i en annen medlemsstat.

Direktivet gjelder også for selskap/konsern der den sentrale ledelse er lokalisert utenfor Fellesskapet, dersom vilkårene ellers er oppfylt. I så fall skal den sentrale ledelse utpeke en representant eller en bedrift innenfor EU som skal ivareta oppgavene etter direktivet.

Dersom konsernet omfattes av direktivet, skal den sentrale ledelse ha ansvaret for å skape de vilkår og tilveiebringe de midler som er nødvendig for å nedsette et europeisk samarbeidsutvalg eller innføre en informasjons- og høringsprosedyre.

Direktivet fastslår at ordningens utforming og rettighetene knyttet til den skal nedfelles i en kollektiv avtale. Partene i virksomheten står fritt til å:

- 1 forhandle fram et felles europeisk bedriftsutvalg, med representasjon fra de ansatte i alle de land selskapet er etablert, og i skriftlig avtale fastlegge arbeidsområde, sammensetning, kompetanse og arbeidsform,
- 2 avtale at bedriftsutvalg ikke skal opprettes,
- 3 avtale andre former for samarbeid, som i så fall må ha et visst minimumsinhold.

Hvis det ikke oppnås enighet om slik avtale, gjelder visse minimumsregler som blant annet fastslår retten til møter med konsernledelsen minst en gang årlig eller ved viktige endringer som berører arbeidstakerne. Informasjons- og konsultasjonsrettighetene skal gjelde alle viktige spørsmål vedrørende blant annet selskapets økonomi, større investeringer, omstillinger, omlokalisering, ny teknologi mv., og de ansatte skal ha rett til formøter og alle utgifter betalt av selskapet. Valg av representanter fra de ansatte skal skje i henhold til nasjonal lovgivning eller tariffestet praksis.

Norsk gjennomføring

Det forventes at direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen i løpet av 1994, med gjennomføringsfrist innen september 1996.

Vi har i dag ingen bestemmelser i lov eller avtale som regulerer informasjon eller konsultasjon i flernasjonale selskaper. Ved hovedavtalerevisjonen 1993 vedtok NHO og LO en protokoll der partene blant annet erkjenner behovet for samarbeid og kontakt i flernasjonale selskap. Partene er enige om at eventuelle europeiske regler på området kan føre til nødvendige tilpasninger i Hovedavtalen (NHO udatert notat).

2.7.3 Bedriftsdemokrati for øvrig

Rådet har for tiden 6 direktivforslag⁴¹ til behandling som inneholder bestemmelser vedrørende informasjon og konsultasjon av de ansatte.

I Hvitboka fra juli 1994 gir Kommisjonen uttrykk for at man vil vurdere hvilken effekt direktivet om konsernfaglig samarbeid vil få for de ovennevnte direktivforslagene.

2.8 Organisasjonsfrihet og kollektive forhandlinger

ILO

Alle EU-landene har ratifisert ILOs konvensjoner om rett til organisasjonsfrihet (nr 87) og frie kollektive forhandlinger, streikerett og lockoutrett (nr 98).

Det sosiale charteret

Det sosiale charteret fra 1989 om arbeidstakernes arbeidsmessige og sosiale rettigheter inneholder en rekke grunnleggende prinsipper:

- 11 Arbeidsgivere og arbeidstakere i Det europeiske fellesskap har rett til fritt å slutt seg sammen for å opprette arbeidsgiverforeninger og fagforeninger etter deres eget valg for å ivareta deres økonomiske og sosiale interesser.

Enhver arbeidsgiver og enhver arbeidstaker har frihet til å melde seg inn i slike organisasjoner eller til å unnlate å gjøre dette, uten at det må komme vedkommende person eller bedrift til skade.

- 12 Arbeidsgiverne eller arbeidsgiverorganisasjonene på den ene siden og arbeidstakerorganisasjonene på den andre siden har rett til, under de vilkår som gjelder etter nasjonal lovgivning og praksis, å forhandle og inngå kollektive overenskomster.

Dialogen mellom arbeidsmarkedets parter på europeisk plan, som skal utvikles, kan hvis partene finner det ønskelig, føre til at det knyttes avtalemessige forbindelser, navnlig på tverrfaglig plan og sektorplan.

⁴¹ Direktivforslag om Det europeiske selskap, Direktivforslag om prosedyrer for å informere og konsultere ansatte, Direktivforslag om det femte selskapsdirektiv, og tre direktivforslag om de ansattes medbestemmelse i henholdsvis foreninger, gjensidige selskaper og andelslag.

- 13 Retten til å iverksette kollektive aksjoner i tilfelle av interessenkonflikter omfatter retten til å streike, med forbehold av de forpliktelser som følger av nasjonal lovgivning og kollektive overenskomster.

For å gjøre det lettere å løse arbeidskonflikter, bør det fremmes at det innføres og anvendes forliks-, meklings- og voldgiftsprosedyrer på passende nivå i overensstemmelse med nasjonal praksis.

- 14 Det avgjøres etter medlemsstatenes interne rettsorden, på hvilke betingelser og i hvilket omfang de rettigheter som er omhandlet i punkt 11–13 også skal gjelde for de væpnede styrker, politiet og de *offentlig ansatte*.

Det sosiale charteret åpner for en aksept på europeisk plan for at enkelte grupper innen arbeidslivet ikke skal ha de samme rettigheter til organisering og kollektive forhandlinger som andre grupper. Væpnede styrker, politi og offentlig ansatte er nevnt. Det går ikke fram av sosialpakten om offentlig sektor skal avgrenses slik den er gjort i Romatraktatens artikkel 48.

Den sosiale protokollen

Artikkel 2 pkt. 6 i Den sosiale protokollen slår fast at EU ikke har kompetanse i forhold til organisasjonsfrihet, streik, lockout og lønn.

2.9 Øvrige forhold

EF har fra begynnelsen av 60-årene vedtatt rekommendasjoner om bedriftshelsetjeneste, om godkjenning av en europeisk liste over yrkessykdommer, om helsekontroller av arbeidstakere utsatt for særlig risiko i arbeid og om erstatningsvilkår for yrkessykdommer.

2.9.1 Transport for funksjonshemmete

Kommisjonen har fremmet et direktivforslag⁴² som inneholder minstekrav til virksomheter og offentlige myndigheter når det gjelder transporttilbudet til funksjonshemmete arbeidstakere. Ifølge forslaget skal funksjonshemmete arbeidstakere tilbys trygg transport til arbeidsstedet.

2.9.2 Personvern

Det foreligger et direktivforslag om beskyttelse av personopplysninger.⁴³ Formålet er å sikre et felles og høyt beskyttelsesnivå med hensyn til personopplysninger innen Unionen og hindre konkurransevridning. Forslaget ble drøftet på møtet 16.6.94 til rådet for det indre markedet. Rådet tar sikte på at man kommer fram til en felles holdning om dette direktivforslaget ved neste møte.

2.9.3 Arbeidsformidling

Medlemslandene er ifølge *Rfo 1612/68* forpliktet til å utveksle opplysninger om ubesatte stillinger og resultatløse søknader om arbeidskraft på nasjonalt plan.

Den *europeiske arbeidsformidling* søkes nå forbedret ved ansettelse av «Euro-advisors» som skal gi råd til arbeidssøkende som er interessert i arbeid i andre EU-land. I tillegg etableres en felles database over ledige stillinger som man regner med ikke vil bli besatt av innenlandsk arbeidskraft.

⁴² KOM (90) 588 endelig endret ved KOM (91) 539 endelig. Forslaget er hjemlet i artikkel 118A.

⁴³ KOM (92) 422 SYN 287

EURES er et informasjonsnettverk som knytter sammen EØS-landenes nasjonale arbeidskraftmyndigheter og Europakommisjonen, samt andre regionale, nasjonale eller internasjonale partnere, herunder fagforeninger og arbeidsgiverforeninger.

Eurokonsulentene er nøkkelpersoner i det nye systemet. De skal være bindeledet mellom den nasjonale arbeidsformidlingen og det europeiske arbeidsmarkedet. De skal stå til disposisjon med informasjon om arbeids- og levevilkår, ledige stillinger i andre medlemsland og om regional eller bransjevis etterspørsel av arbeidskraft.

Norsk gjennomføring

For å kunne betjene arbeidstakere som ønsker informasjon og hjelp til formidling av arbeid i et annet EØS-land, har Arbeidsdirektoratet ansatt to eurokonsulenter. Eurokonsulentene skal i tillegg yte service overfor arbeidsgivere som ønsker rekruttering fra EØS-området. Arbeidsformidlingen i Norge har også opprettet en landsdekkende EUROPA-service som gir informasjon og formidlingsassistanse til publikum, enten via de lokale arbeidskontorene eller ved direkte henvendelse til Arbeidsformidlingens EUROPA-service.

2.9.4 Åpenhet

Kommisjonen har tatt en rekke initiativ, noen sammen med Unionens øvrige institusjoner, for å sikre økt åpenhet. Kommisjonens initiativ omfatter blant annet:

- * Kommisjonens arbeidsprogram for det kommende år legges fram til debatt i løpet av høsten (tidligere ble det presentert i ferdig form i begynnelsen av året).
- * Kommisjonen vil hvert år framlegge en lovgivningskatalog til debatt sammen med arbeidsprogrammet.
- * Kommisjonen vil gjøre større bruk av såkalt «grønnbøker», som er forberedelser til handlingsprogrammer for Unionens på et bestemt politikkområde. En grønnbok følges opp av en «hvitbok», som utgjør det endelige handlingsprogram. Grønnbøkene vil bli sendt til høring i en bred krets av personer og organisasjoner.
- * For å gjøre EU-loven praktisk anvendelig og leservennlig, vil Kommisjonen i høyere grad enn hittil trykke opp såkalte konsoliderte utgaver av lover, som hyppig endres. Konsoliderte lover er oppdatert med de endringer som er foretatt i lovene inntil dags dato.
- * I forbindelse med framsettelse av et lovforslag av generell karakter vil Kommisjonen innhente høringsuttalelser fra interesserte parter. Det vil dels skje via en innkallelse i EF-tidende, dels ved at Kommisjonen i høyere grad enn hittil innkaller til høringer. Det er det enkelte generaldirektorat som avgjør i hvilket omfang det inndrar offentligheten i arbeidet.

3 Planer for EUs framtidige sosial- og arbeidslivspolitik

3.1 Innledning

De to foregående kapitlene har redegjort for EUs sosial- og arbeidslivspolitik fram til i dag. Spørsmålet er imidlertid hvordan denne politikken vil utvikle seg i åra framover. Det er vanskelig å besvare et slikt spørsmål. I dette kapitlet skal vi kort redegjøre for de planene Europakommisjonen har trukket opp i sin Hvitbok om vekst, konkurransevne og sysselsetting og i Hvitboka om sosial- og arbeidslivspolitikken, samt de anbefalinger EUs finansministre har kommet med på det arbeidsmarkeds-politiske feltet.

Det er viktig å understreke at det er usikkert i hvilken grad Europakommisjonens forslag til framtidig politik blir satt ut i livet. Dette dels fordi det er Unionsrådet som til syvende og sist vil avgjøre hvilke direktiver og tiltak EU kan iverksette innenfor sitt myndighetsområde, dels fordi mange av de politikkområdene som omhandles tilhører medlemsstatenes ansvarsområde. Hvitbøkene må derfor ses som en samling ideer og forslag fra Kommisjonen, som det er opp til nasjonalstatene og deres representanter i Unionsrådet å avgjøre den videre skjebne for. I tillegg skal EU ha en traktatkonferanse i 1996, der det traktatrettslige grunnlaget for EUs politik på området skal opp til revisjon. Slike endringer krever som kjent enstemmighet.

Gjennomgangen i dette kapitlet inneholder følgelig ikke noe forsøk på en helhetlig analyse av vilkårene og mulighetene for den framtidige sosial- og arbeidslivspolitikken i EU. Siktemålet er kun å gjengi noen sentrale innspill i debatten, som kan gi en viss pekepinn på i hvilken retning den videre politiske dragkampen kan utvikle seg.

Innledningsvis vil vi kort skissere hvilken holdning europeisk fagbevegelse har inntatt i striden om sysselsettings- og arbeidsmarkeds politik i EU. Europeisk fagbevegelse (DEFS) har vært kritisk til den økonomiske politikken i EU-landene i de seinere åra. Fagbevegelsen har pekt på at de nasjonale «konvergensprogrammene» for å redusere prisstigningen og budsjettunderskuddene knyttet til planene for en Økonomisk og Monetær Union (ØMU), har bidratt til å forsterke den økonomiske stagnasjonen og den økte ledigheten. I en situasjon der EU-landene bruker 800 milliarder kroner til passiv understøttelse av over 18 millioner arbeidsledige, trengs en langt mer aktiv strategi for å bekjempe arbeidsledigheten. DEFS har derfor tatt til orde for å revurdere tidsskjemaet for ØMU, supplere «konvergenskriteriene» med realøkonomiske krav til produksjon og sysselsetting, samt å utvikle en samordnet politisk strategi for investeringer i utdanning, infrastruktur og miljøtiltak, kombinert med en mer aktiv arbeidsmarkeds politik. Dette er knyttet til DEFSs krav om felles minsteregler for arbeidsvilkår, faglige og sosiale rettigheter for å motvirke sosial dumping, og DEFS oppfatning om at arbeidstidspolitik og permisjonsordninger må brukes aktivt i en nyorganisering av arbeidslivet. DEFS mener også at EU bør tilføres midler til å føre en europeisk stabiliserings- og omfordelings politik.

Nordisk fagbevegelse har bidratt til å reise kravet om en europeisk sysselsettings politik. Gjennom SAMAK har den såkalte Allan Larsson-gruppa utarbeidet forslag til en europeisk strategi (Sett Europa i arbeid). Programmet erkjenner betydel-

ningen av lav prisstigning, reduserte renter og valutastabilitet, men peker på at hovedproblemet i europeisk økonomi er svikten i realinvesteringer. Ettersom markedskreftene aleine ikke er i stand til å få realøkonomien i sving, trengs ifølge Larsson-gruppa en aktiv arbeidsmarkedspolitikk og offentlige investeringsstrategier knyttet til utdanning, infrastruktur, miljø og FoU. Med utgangspunkt i at importandelen i det samlede EU/EØS-området bare utgjør 8 prosent av BNP, anbefaler Larsson-gruppa en samordnet finanspolitisk stimulering og en styrking av offentlig sektors inntektsgrunnlag gjennom felles regler for miljøskatter og minsteregler for kapital- og bedriftsbeskatning.

3.2 EUs Hvitbok om vekst, konkurranseevne og sysselsetting

En del av ideene fra de nordiske fagbevegelsene er gjennom DEFS brakt inn i europeisk fagbevegelse og satt på dagsordenen i EU og EØS. DEFS fikk sommeren 1992 de europeiske arbeidsgiverorganisasjonene UNICE og CEEP med på en fellesuttalelse som tok til orde for et europeisk initiativ for økt sysselsetting og vekst. Faglig press overfor EU-kommisjonen og EUs britiske presidentskap høsten 1992 medvirket til det såkalte Edinburgh-initiativet, der EU-landene ble enige om et (riktignok beskjedent) felles investeringsprogram for å stimulere økonomien og sysselsettingen. Ikke lenge etter inviterte statsminister Brundtland i egenskap av EFTA-president til et felles EFTA-EU toppmøte om ledighet og sysselsettingspolitikk våren 1993. Dette ble fulgt opp på EUs toppmøte i København, der president Delors slo fast at hele EUs troverdighet stod for fall hvis ikke kampen mot ledigheten fikk topp prioritet. Delors vant gehør og fikk i oppgave å forberede en hvitbok som grunnlag for debatten på EUs rådsmøte desember 1993.

Hvitboka rommer en gjennomgang av årsakene til ledighet og barrierer mot økt sysselsetting og foreslo en målsetting om å halvere EUs arbeidsledighet og skape 15 millioner nye jobber innen år 2000. Fra europeisk fagbevegelse er Hvitbokas analyser og forslag ansett som et positivt bidrag, men fagbevegelsen har kritisert Hvitbokas konvensjonelle makroøkonomiske tenkning med fokus på prisstabilitet og reduksjon av offentlige budsjetunderskudd.

Hvitboka fastslår at EU ikke kan eller bør konkurrere med lavkostlandene fra Asia og den tredje verden på grunnlag av lønnskostnader og derfor bør satse på høykostproduksjon med høy kvalitet. Det framheves at EU-landene bør utvikle en strategi som videreutvikler de europeiske landenes likhets- og velferdstradisjoner, og at veien til høyere sysselsetting ikke kan bygge på markedskreftene aleine. For å fremme en mer sysselsettingsintensiv vekst, foreslås redusert beskatning av arbeidskraft som et virkemiddel. Hvitboka tar også til orde for en ny kollektiv solidaritet og legger vekt på økt samarbeid og sosial dialog med arbeidslivets parter for å hindre sosial utestengning. Mer konkret tar Hvitboka til orde for:

- * økte investeringer i transeuropeisk nettverk og infrastruktur knyttet til kommunikasjon og energi,
- * økt satsing på utdanning og livslang yrkesopplæring,
- * en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk og forbedring av arbeidsmarkedets virkemåte,
- * å fremme en mer arbeidsintensiv og mindre energüintensiv vekst, ved gradvis å redusere arbeidsgiveravgifter o.l. til fordel for økte miljøavgifter,

- * jobbskaping knyttet til miljøforbedring, energisparing og lokalsamfunnsarbeid,
- * å sikre en moderat lønnsutvikling (lavere enn produktivitetsutviklingen), og her framholdes sentralisert, treparts inntektspolitikk som en god modell,
- * forskning og utviklingsarbeid knyttet til informasjonsteknologi.

Når det gjelder arbeidsmarkedets virkemåte hevder Hvitboka at sviktende tilpasningsevne og fleksibilitet blant annet når det gjelder arbeidstidsordninger, kvalifikasjoner, lønnsystemer og mobilitet, kan medvirke til å bremse sysselsetningsveksten. Det hevdes også at beskyttelsen av dem som er i fast arbeid kan stenge arbeidssøkende ute, og at bedre muligheter til deltidsarbeid og midlertidige ansettelser kan styrke sysselsettingen. Blant annet med henvisning til Volkswagen-avtalen om redusert arbeidstid for å motvirke oppsigelser fra 1993, tar Hvitboka derfor til orde for at desentraliserte forhandlinger omkring kortere arbeidstid, fleksible arbeidstidsordninger, mindre overtid, jobbrotasjon og permisjoner knyttet til utdanning, fødsler mv. kan gjøre det lettere å få flere i arbeid.

Selv om fagbevegelsen har vært kritisk på en del punkter, er det verdt å merke seg at Hvitboka tar avstand fra forslag om en omfattende deregulering av arbeidsmarkedet etter amerikansk mønster, og inviterer til en dialog med partene i arbeidslivet omkring arbeidsmarkedets organisering og virkemåte. Samtidig understrekes det at Hvitbokas analyser og forslag er innspill og råd til medlemsstatenes politikk.

De nasjonale regjeringssjefenes debatt om Hvitboka i EUs råd desember 1993 resulterte i første omgang kun i en vag «aksjonsplan». Hvitboka følges nå opp i en rekke arbeidsgrupper som skal gi konkrete innspill til behandling av en strategi for økt sysselsetting på EUs toppmøte i Essen i desember 1994. Et vesentlig element i dette arbeidet er spørsmålet om økt arbeidsmarkedsfleksibilitet kan bidra til å styrke sysselsettingen.

3.3 EUs økonomisk-politiske retningslinjer

EU-finansministrenes anbefalinger om den økonomiske politikken høsten 1993 og fra juni 1994 refererer også til Hvitboka. Anbefalingene stadfester Maastrichttraktatens målsettinger om redusert prisstigning, lavere budsjettunderskudd, sunne offentlige finanser og en markedsdrevet vekst. I dette avsnittet skal vi kort referere hva finansministrenes anbefalinger sier om arbeidsmarkedspolitikken. (Disse retningslinjene er ikke rettslig bindende, men politisk forpliktende for medlemsstatene).

ECOFIN – anbefaling desember 1993

Anbefalingen fra rådet av finansministre fastslår at Fellesskapet bør ta sikte på å redusere ledigheten kraftig, men tallfester ikke målet. Ut fra medlemslandenes særegne og ulike institusjonelle forhold, lovgivning og avtaleforhold, fastslås at Fellesskapet primært bør definere målsettinger, men at medlemslandene fritt må velge de virkemidlene som er passende for å øke jobbskapingen. Lønnsutviklingen bør være konsistent med målet om økte og mer profitable investeringer, redusert prisstigning og hensynet til europeiske selskapers internasjonale konkurransevne. Det legges derfor stor vekt på lønnsmoderasjon:

«På kort sikt, vil behovet for å skape nye jobber ikke tillate reallønnsvekst i de fleste land og kan (may) resultere i reallønnsnedgang i enkelte sektorer av økonomien. Lønnsutviklingen bør sikre en passende differensiering

ut fra (according to) situasjonen i medlemslandene, industrielle sektorer og bedrifter, så vel som yrkeskvalifikasjoner og arbeidserfaring».

EU har imidlertid ingen virkemidler til å gripe inn i de nasjonale partenes lønnsforhandlinger. Anbefalingen understreker betydningen av lønnsmoderasjon i offentlig sektor, og det pekes på at «Programmer for å fremme nyorganisering av arbeidet på en sunn økonomisk basis kan bli introdusert gjennom desentraliserte forhandlinger (på sektor eller bedriftsnivå)».

EU-finansministrene anbefaler også at medlemslandene styrker innsatsen for å oppnå en markant reduksjon i indirekte arbeidskraftkostnader: «Der det er passende må medlemsstatene styrke sin innsats for å få til en klar reduksjon i de indirekte arbeidskraftkostnadene. En slik reduksjon ville muliggjøre en bedre balanse i kostnadene mellom produksjonsfaktorene. Hvis ikke vil arbeidskraften, spesielt de med få kvalifikasjoner, rammes stadig hardere». Det pekes videre på at økt beskatning av miljøskadelig aktivitet kan være en måte å motvirke et fall i sosiale ytelser – «within a general context of stabilising all statutory contributions and reducing the tax burden». I flere EU-land er de indirekte arbeidskraftkostnadene, for eksempel arbeidsgiveravgiften, langt høyere enn i Norden, fordi sosialytelsene i større grad finansieres av arbeidsgiverne. Også i Norge er det nylig lansert forslag om redusert beskatning av arbeidskraftbruk for å fremme mer arbeidskraftintensiv virksomhet (jf SV og Arbeiderpartiets enighet om å nedsette et utvalg for å utrede en vridning av beskatningen fra sysselsetting til miljøskadelig aktivitet). Redusert beskatning av arbeidskraft forutsetter økt beskatning av andre produksjonsfaktorer som for eksempel kapital og energi, hvis ikke finansieringen av velferdsytelsene skal komme under press.

EU-finansministrene peker videre blant annet på betydningen av at medlemslandene satser sterkere på utdanning og yrkesopplæring, integrasjon av langtidsledige, bedre arbeidsformidling, økt mobilitet og fjerning av rigiditeter som hindrer arbeidsmarkedet i å virke effektivt.

ECOFIN-møte juni 1994

Finansministrenes retningslinjer fra juni 1994 stadfester målet om en substansiell økning i sysselsettingen for å redusere ledigheten. Strukturelle tiltak med sikte på at veksten skal gi flere og bedre jobber, samt bedre utdanning og opplæring for å kvalifisere ledige til nye jobber, utpekes som hovedprioriteter. Det tas blant annet til orde for en bedre tilpasning mellom arbeid, fritid og opplæring med vekt på overgangen skolearbeid og livslang læring. Videre framheves følgende prioriteter:

- * Å gjøre markedene, spesielt arbeidsmarkedet, og reguleringer mer fleksible. Det innebærer en gjennomgang av hele spekteret av politikkområder som berører arbeidsmarkedets funksjonsmåte, inkludert arbeidslovgivning, skatt og sosiale ordninger, for å sikre at likhetsmål oppnås på en måte som ikke virker negativt på arbeidsmarkedets virkemåte, at arbeidsmarkedsreguleringer, boligpolitikk mv. ikke hindrer mobilitet, og at hindringer mot mer fleksibel arbeidstid fjernes.
- * Opptrapping av en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk, spesielt overfor langtidsledige og unge ledige for å hindre utstøting og flaskehalser i økonomien.
- * Utnytte potensialene for jobbskaping i små og mellomstore bedrifter (SMB).
- * Fremme liberalisering av skjermete sektorer i økonomien, inkludert (hvor passende) liberale yrker (profesjoner).

Anbefalingen understreker at medlemslandene, spesielt der ledigheten øker, bør gjennomføre aktive tiltak for å sikre sysselsettingsmuligheter på kort sikt. Videre gjentas målene om å styrke bruken av arbeidskraft i produksjonen ved å redusere indirekte kostnader, spesielt for lavtlønnede og ungdom som er hardest rammet, og at miljøkostnader bør reflekteres bedre i prisene.

Når det gjelder lønnspolitikk, modifiseres uttalelsen fra desember 1993. Hovedbudskapet er at lønnsutviklingen bør være konsistent med inflasjonsmålene og gi rom for økte investeringer og sysselsetting. Lønnsveksten bør være lavere enn produktivtetsveksten, samtidig som: «Reallønnsvekst bør gjenspeile endringer i etterspørsel og tilbud mellom sektorer og forskjellige områder i Unionen. I noen sektorer av økonomien, kan nødvendigheten av å opprettholde eller skape nye jobber kreve kortsiktig nedgang i reallønnen». Det understrekes at lønnsmoderasjonen bør videreføres og at lønnsavtaler i medlemslandene bør være konsistente med de økonomiske retningslinjene.

Sammenfattende innebærer anbefalingene fra EUs finansministre at medlemslandene bør bestrebe seg på å gjennomføre en mer aktiv arbeidsmarkedspolitik, styrke satsingen på opplæring og utdanning, redusere indirekte arbeidskraftkostnader, øke fleksibiliteten i arbeidsmarkedet og sørge for en moderat lønnsutvikling. Det bør samtidig understrekes at EU ikke har kompetanse til å gripe inn i medlemslandenes arbeidsmarkedsgivning eller lønns- og avtaleforhold. ECOFIN-retningslinjene må følgelig oppfattes som politiske råd til myndighetene og arbeidslivets parter på nasjonalt nivå, som må vurdere hensiktsmessigheten og gjennomføringen av retningslinjene.

3.4 Økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet – EUs svar på ledighetsproblemet?

I oppfølgingen av Delors Hvitbok og de økonomiske retningslinjene fra EUs finansministre har forbedring av arbeidsmarkedets virkemåte og fleksibilitet kommet i fokus.

Det er imidlertid for tidlig å trekke entydige slutninger om hva utfallet på denne prosessen blir. Både Hvitboka om sosialpolitikk (se neste avsnitt) og Kommisjonens siste rapport om sysselsettingen i EU (*Employment in Europe 1993*) setter spørsmålstegn ved forestillingen om at en bred deregulering av arbeidsmarkedet vil styrke sysselsettingen. Dette synet understøttes blant annet av en ekspertkomité nedsatt av Kommisjonen, som framhever opplæring og kvalifisering som det viktigste virkemidlet for å styrke bedriftenes sysselsettings- og tilpasningsevne (Bosch 1994).

Kommisjonens rapport *Employment in Europe 1993* peker i retning av at økt arbeidsmarkedsfleksibilitet og mobilitet ikke innebærer noen enkel løsning på ledighetsproblemet (*Financial Times* 16.9.94). Rapporten understreker at arbeidsledigheten kommer til å være hovedproblemet for EU-landene i mange år, og at selv ikke høye vekstrater vil være tilstrekkelig til å senke ledigheten betydelig. Erfaringen fra oppgangen på 80-tallet tyder på at økt sysselsettingsvekst forsterker tilstrømmingen til arbeidsmarkedet, slik at bare en begrenset del av de nye jobbene går til arbeidsledige. Dette gjenspeiler at yrkesdeltakingen i mange EU-land er meget lav – gjennomsnittlig ca. 58% mot over 70% i de fleste EFTA-landene og USA – og at under-sysselsetting og utstøting er et stort problem i tillegg til den åpne ledigheten. Det trengs strukturelle tiltak for å omorganisere produksjonslivet, omfordele arbeid og yrkesmuligheter og skape mer sysselsettingsintensiv vekst.

Kommisjonens rapport gir en oversikt over medlemslandenes reguleringer av og kostnader knyttet til blant annet oppsigelsesvern, kollektive oppsigelser og midlertidig ansettelse. Forskjellene er store, og det konstateres at forsøkene på deregulering av arbeidsmarkedene i 80-åra hadde begrenset innvirkning på stillingsvernet (1994:18). I noen land – Frankrike, Portugal og Storbritannia – ble stillingsvernet klart svekket, mens i Italia og Spania ble det styrket. Men i de fleste land ble reglene for midlertidig ansettelse noe liberalisert. Empiriske undersøkelser viser store variasjoner mellom medlemslandene med hensyn til jobbskift og oppsigelser. Forskjellene gjenspeiler delvis styrken i stillingsvernet, men langt fra på noen entydig måte. Generelt konstaterer rapporten at «Jobbsikkerheten har blitt svekket i nesten alle sektorer av økonomien og til og med store, etablerte selskaper har funnet det vanskelig, nesten umulig, å garantere stabil sysselsetting» (1994:184).

En utbredt påstand i ledighetsdebatten er at for sterke bindinger/kostnader på arbeidsgivernes mulighet til å si opp personer, gjør dem tilbakeholdne med å ansette nye. Dette antas å bremse sysselsettingen og øke ledigheten. Kommisjonens rapport viser imidlertid ingen klar sammenheng mellom mobilitet og ledighetsnivå i ulike EU-land. En kan finne både land med høy og lav mobilitet som har høy ledighet og, omvendt, land med lav mobilitet og lav ledighet. Danmark har et liberalt oppsigelsesvern og et høyt nivå for jobbskift, men høy ledighet. Tyskland har et strengt oppsigelsesvern og lav mobilitet, men blant de laveste ledighetsnivåene i EU (Vest-Tyskland). Forskjeller i eksternt mobilitet synes å gjenspeile ulikheter i arbeidsstyrkens kvalifikasjoner, bedriftenes investering i opplæring og bedriftenes interne fleksibilitet.

Kommisjonens rapport peker også på de store forskjellene i andelen som arbeider overtid og lengre enn normalarbeidstid mellom medlemslandene. Samtidig har mye av veksten i sysselsetting kommet gjennom deltidsarbeid, slik at en viss polarisering i fordelingen av arbeidet kan observeres. En ekspertkomité nedsatt av Kommisjonen peker derfor på at det er betydelige potensialer for sysselsettingsvekst gjennom en omfordeling av arbeid (Bosch 1994). (Dette er i parentes bemerket en viktig forklaring på den høye sysselsettingsveksten i Norge i de siste 20 åra, antallet arbeidstimer er ganske stabilt, men det er fordelt på flere, blant annet gjennom en høy deltidsandel blant norske kvinner). Bosch-rapporten understreker at arbeidstidsfleksibilitet er nødvendig for å tilpasse arbeidsinnsatsen til svingninger i aktivitet og etterspørsel, men anbefaler bedre muligheter til avspasering og avtaler om årsarbeidstid framfor overtidbruk for å fordele arbeidet bedre: «New forms of downward flexibility (short-time work, temporary working time reductions in periods of recession) must be developed in order to minimise redundancies and at the same time offer firms sufficient flexibility over the whole of the economic cycle». Videre understrekes betydningen av å fjerne diskriminering og styrke rettighetene for deltidsansatte, samt å bedre mulighetene til å kombinere deltidsarbeid, opplærings- og foreldrepermisjon. Rapportens *hovedkonklusjon* er altså at det viktigste strategiske virkemidlet for økt arbeidsmarkedsfleksibilitet er en bred satsing på opplæring og kompetanseheving. Omfordeling av arbeid forutsetter tilstrekkelig tilbud av kvalifisert arbeidskraft og fleksible bedrifter er avhengig av arbeidstakere med brede ferdigheter. Søkelyset må følgelig rettes mot bedriftenes *interne fleksibilitet*, å gjøre oppsigelse lettere kan øke ustabiliteten i sysselsettingen og redusere bedriftenes sporer til opprusting av de ansattes kompetanse.

Også Kommisjonens Hvitbok om sosialpolitikk (fra juli 1994) legger til grunn at økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet er nødvendig for å styrke adgangen til arbeid.

Boka peker på at medlemsstatenes initiativ til å forbedre virkemåten i arbeidsmarkedet er fragmenterte og utilstrekkelige for å rydde opp i gamle og komplekse nasjonale reguleringer. Kommisjonen advarer mot delløsninger og peker på nødvendigheten av å skape sosial enighet (konsensus) om behovet for strukturendringer, og at «dette ikke kan søkes gjennom en svekkelse av den europeiske modell for sosial sikkerhet, men gjennom tilpasning, forenkling og rasjonalisering av reguleringer for å skape en bedre balanse mellom beskyttelse, konkurranseevne og jobbskaping» (s. 11, engelsk versjon).

Kommisjonen understreker at økt arbeidsmarkedsfleksibilitet kan bety ulike ting i ulike medlemsstater, at det må tas hensyn til at forskjellene mellom landenes reguleringer er store, og at behovet for endringer derfor vil variere sterkt mellom landene. Spesielt henviser Kommisjonen til behovet for en mer aktiv deltakelse fra partene i arbeidslivet lokalt og på sektornivå, samtidig som den hevder at de sosiale partene i utilstrekkelig grad er innstilt på å akseptere forandring for å ivareta interessene til de arbeidsledige.

Gjennomgangen i dette avsnittet gjenspeiler at det er ulike og delvis motstridende oppfatninger i EU-systemet av hvilke arbeidsmarkedspolitiske tiltak som kan bidra til å styrke sysselsettingen og hvilken betydning økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet har. Antakelig reflekterer dette at det foregår en politisk dragkamp om retningen for EUs arbeidsmarkedspolitiske strategi, både mellom ulike deler av EU-systemet og mellom ulike medlemsland. De nasjonale finansministrenes anbefalinger peker i retning av økt vekt på ekstern mobilitet, mens Kommisjonens innspill i hvitbøkene og Employment report synes å fokusere sterkere på opplæring til funksjonell og intern fleksibilitet i bedriftene. EU-toppmøtet i Essen i desember 1994 vil trolig gi en pekepinn om hvilken retning som vinner fram. Uansett – på dette feltet har ikke EU myndighet og er helt avhengig av en samordning av medlemsstatenes nasjonale innsats for å kunne utvikle en felles strategi.

3.5 Hvitboka om europeisk sosialpolitikk

Hvitboka om sosialpolitikken (juli 1994) trekker opp linjene for EUs framtidige politikk innenfor arbeidslivs- og velferdspolitikken. Tradisjonelt har den sosiale dimensjonen vesentlig omhandlet arbeidsmarkedsspørsmål, men Hvitboka skisserer et bredere perspektiv, blant annet med økt vekt på bekjempelse av rasisme, fattigdom og sosial utstøting.

Målsettinger og retningslinjer

Innledningsvis gjentar Hvitboka at jobbskaping må være mål nummer en og prinsippet om utvikling av en mer arbeidsintensiv vekst med større vekt på opplæring. Det understrekes at sosialpolitikk omfatter langt mer enn sysselsetting, og at medlemslandene står overfor nye utfordringer knyttet til koplingen mellom arbeid, familiepolitikk, eldre, helse mv. «Målet må være å bevare og videreutvikle den europeiske sosiale modell», basert på felles verdier som «demokrati og individuelle rettigheter, frie kollektive forhandlinger, markedsøkonomi, like muligheter for alle og sosial velferd og solidaritet» (sitat s. 2). Det heter videre at høye sosiale standarder ikke aleine bør ses som en kostnad, men som et nøkkelement for konkurransedyktighet, og at sosialpolitikken derfor ikke kan komme i annen rekke i forhold til økonomisk politikk og det indre markedet.

På basis av slike formålserklæringer formulerer Hvitboka en del generelle retningslinjer for EUs videre sosialpolitikk, der det blant annet heter at sosialt framskritt bare kan oppnås gjennom (s. 4–5):

- 1) Samarbeid og partnerskap mellom EU, medlemsstatene, de sosiale partene og innbyggerne bygd på et aktiv begrep om «subsidiaritet». Det vil si at EU bare skal handle hvis målene ikke kan nås tilfredsstillende av medlemsstatene og derfor bedre kan oppnås av EU (pkt. 12).
- 2) Overgang fra en solidaritet basert på passive tiltak og inntektsoverføringer til en mer aktiv politikk for mer rettferdig fordeling av muligheter og sysselsetting ut fra målet om økonomisk og sosial integrasjon (pkt. 13–16).
- 3) Sosialt framskritt og konkurranseevne er to sider av samme sak. Sosialt framskritt forutsetter økonomisk framgang, produktivitet og kompetanse, samtidig som det sosiale miljøet er essensielt for den økonomiske veksten (pkt. 17).
- 4) Ut fra det store mangfoldet i medlemslandenes sosioøkonomiske system, er total harmonisering av sosialpolitikken ikke noe mål. Like fullt bør det tilstrebes økt konvergens i målsettinger, samtidig som ulike nasjonale system og virkemidler kan leve side om side.
- 5) Utvikling av sosiale minimumsstandarder er nødvendig for å sikre samhörigheten og motvirke sosial dumping i Unionen, men må ta hensyn til ulike nasjonale system og behov og landenes ulike økonomiske styrke. Rammeverket av sosiale minstestandarder skal hindre reduksjon av sosiale standarder som ledd i konkurransen; målet er å utvikle høyere standarder for alle i Unionen.

For å innfri ovennevnte mål og retningslinjer, henviser Hvitboka til følgende EU-instrumenter (s. 5–6):

- * Lovgivning basert på traktatfestet kompetanse: Kommisjonen mener det ikke er behov for noe bredt lovgivningsprogram i de kommende år og legger opp til en konsolidering og implementering av allerede foreslåtte regler. Bare strengt nødvendig lovgivning skal foreslås og bør ta form av et rammeverk som tillater nasjonalt mangfold i iverksettingen (pkt. 22).
- * Kommisjonen henviser til at sosialprotokollen fra Maastricht gir et nytt fundament for Unionens sosialpolitikk og vil utnytte denne parallelt med andre traktatbestemmelser ut fra en sak-til-sak-vurdering av hjemmelsgrunnlaget. Målet om en sosialpolitikk som omfatter alle medlemslandene understrekes, men det sies samtidig at målet om å ha med alle ikke kan tjene som unnskyldning for å stå stille (pkt. 23).
- * Gitt traktatens nye spillerom for kollektive avtaler, er det klart behov for å skape en ny balanse mellom lovgiver på EU-nivå og kollektivavtaler mellom de sosiale partene, og mellom europeisk og nasjonalt nivå i den normative reguleringen av arbeidslivet (pkt. 24).
- * Finansiell støtte og incentiver formidlet via strukturfondene, spesielt Sosialfondet, til ulike programmer for å overvinne fattigdom, utstøting, fremme opplæring, mobilitet mv. (pkt. 25).
- * Forsterket samarbeid og utveksling av erfaringer mellom medlemslandene, primært ved å utvikle felles mål, samt ved støtte til utvikling av nettverk for samarbeid mellom ulike sosiale organisasjoner på regionalt og lokalt nivå – «mobilisering» (pkt. 26).
- * Forbedret informasjon og koordinert utvikling av kunnskap og analyse av framtidige behov i arbeidslivet, blant annet knyttet til komparativ forskning om sosialpolitiske spørsmål (pkt. 29–33).

Sammenfattet indikerer disse målformuleringene og retningslinjene et forsiktig ambisjonsnivå og en viss forsterkning av prinsippet om nasjonalstatenes hovedansvar på det sosial- og arbeidslivspolitiske feltet i EU. En dreining kan også spores i retning av mindre vekt på lovregulering og økt vekt på samspill med partene i arbeidslivet, medlemsstatene og sivile organisasjoner. EUs rolle vris mer mot å trekke opp felles mål og mobilisere andre aktører til å gjennomføre dem. Et tredje trekk er utvidelsen av perspektivet for sosialpolitikken fra arbeidslivsspørsmål til å omfatte bredere velferdsspørsmål.

Forslag til tiltak

De viktigste tiltakene Hvitboka foreslår kan oppsummeres som følger:

- * Tiltak for bedre samordning av data, kunnskapsutvikling og forskning om arbeidsmarkedsutviklingen, styrket innsats for arbeidsformidling over landegrensene gjennom det såkalte EURES (European Employment Service).
- * Utbygging av en unionsgaranti som skal sikre at ingen ungdom under 18 år står uten arbeid, opplæring eller utdanning (Kommissjonen skal fremme forslag i løpet av 1995).
- * Initiativ for å styrke yrkesopplæringen, lærlingeordninger eller andre former for kopling mellom arbeid og opplæring i samarbeid med partene i arbeidslivet, utforming av skatteincentiver til bedrifter og arbeidstakere for å investere i livslang kompetanseutvikling.
- * Hvis direktivet om rettigheter for arbeidstakere som er midlertidig utstasjonert utenfor hjemlandet ikke er vedtatt innen utgangen av 1994, konsultere partene i arbeidslivet med sikte på gjennomføring via kollektiv avtale eller nytt lovforslag.
- * Direktiv om rettigheter for arbeidstakere med «atypisk arbeid»; hvis nåværende forslag ikke er vedtatt i 1994, vil Kommissjonen konsultere partene om videre tiltak, eventuelt et direktiv om deltidsarbeid, samt et rammedirektiv for å sikre bedre tilpasning mellom yrkes- og familieliv, for eksempel ved avbrekk i karrieren, foreldrepermisjon e.l.
- * Gjennom konsultasjon og om mulig avtale mellom partene gjennomføre reguleringer av arbeidstidsordninger i de fem transportsektorene samt fiskerier, som er ekskludert fra arbeidstidsdirektivet.
- * Konsolidere og eventuelt utvide sokkelen av arbeidslivsstandarder, blant annet ta initiativ vedrørende illegalt arbeid og illegal innvandring.
- * Et fjerde rammeprogram for helse og sikkerhet på arbeidsplassen utformes i 1995, med særlig vekt på risikofylte stoffer, opplæring og informasjon, samt gjennomføring av eksisterende forslag som ikke er vedtatt.
- * Initiativ til å styrke den frie bevegelsen av arbeidskraft i det indre markedet, spesielt med hensyn til gjensidig godkjenning av utdanninger, profesjonelle sertifikater m.v.
- * Fremme ny lovgivning for å sikre sosial beskyttelse, pensjoner mv. for vandrearbeidskraft, blant annet ved å fremme et rammedirektiv for å motvirke mobilitetshindringer knyttet til yrkespensjoner.
- * Sikring av rettigheter for legalt sysselsatte tredjelandsborgere ved opphold utenfor vertslandet, i første omgang rett til helsetjenester.
- * Tilpasning av reglene for ledighetstrygd for personer som søker arbeid i andre medlemsland i lys av det økte ledighetsnivået.
- * Tiltak for å styrke rettighetene til innvandrere og familiemedlemmene til migrasjonsarbeidskraft (FN-konvensjon fra 1990), samarbeid med partene i arbeidslivet for å bedre arbeidssituasjonen for tredjelandsborgere, samt prioritet for tredjelandsborgere med opphold i andre EU-land ved rekruttering til ledige jobber.
- * Støtte til tiltak for å bekjempe rasisme og xenophobia, samarbeid med partene i arbeidslivet for å motvirke rasediskriminering.
- * Likestilling – utvikling av «codes of practice» med hensyn til lik lønn for arbeid av lik verdi, opplæring og bedre karrieremuligheter for kvinner, utvikling av et fjerde rammeprogram for like muligheter for kvinner og menn i 1995.
- * Vurdere tiltak/følge opp rekommendasjon om barnetilsyn og nedbygging av stereotype kjønnsroller med sikte på å lette tilpasningen mellom arbeid og familieliv, vedta direktiv om rett til foreldrepermisjon og/eller lovgivning om permisjonsrettigheter.

* Stimulere til vedtak av direktivforslag om omvendt bevisbyrde og, hvis dette ikke lykkes, foreslå en rekommendasjon om gjennomføring av artikkel 119 i traktaten om likestilling, samt virkemidler for å sikre at likestilling innarbeides som en dimensjon ved alle relevant unionspolitikk.

* Forslag til bevaring og videreutvikling av den europeiske velferdsmodell ved blant annet

- overvåkning av de sosiale utfordringer medlemslandene står overfor med hensyn til finansiering av velferdsutgifter,
- å foreslå rekommendasjon om tilpasning av systemene for sosialsikring til endrete familiemønstre, blant annet individualisering av rettigheter på grunnlag av en analyse av kjønnskjevheter i velferdsordningene,
- å foreslå en rekommendasjon om finansiering av velferds- og sosialsikringsordninger med sikte på å fremme økt sysselsetting som tillater sameksistens av forskjellige nasjonale systemer,
- å foreslå rekommendasjon om langsiktig helseforsikring for avhengige personer, og
- å modifisere direktiv om likebehandling innen pensjons- og yrkesforsikring på basis av den såkalt Barberdommen (se kapittel 2).

* Fattigdom og sosial utstøting – utvikle et aksjonsprogram og vurdere utvikling av et legalt rammeverk for å støtte og styrke medlemslandenes innsats på feltet, videreføring av programmer for integrering av funksjonshemmete blant annet gjennom samarbeid med partene i arbeidslivet om utforming av modeller for arbeidsgiveres politikk på området.

* Tiltak for innføre traktatfestet rettsgaranti mot enhver form for diskriminering ut fra rase, religion, alder og funksjonshemming innen Unionen i 1996.

Sosial dialog og forholdet til partene i arbeidslivet

Kommisjonens Hvitbok tar utgangspunkt i behovet for sosial konsensus for å gjennomføre sosiale reformer, og at lovgivning i synkende grad synes velegnet til å håndtere de store sosiale omveltningene som finner sted. Hvitboka henviser til de historiske og kulturelle tradisjonene som er nedfelt i den såkalte «europeiske sosiale konsensusmodell som forener økonomisk effektivitet og sosial solidaritet» (s. 42), der de sosiale partene ifølge Kommisjonen har spilt en nøkkelrolle: «Spesielt har kollektive forhandlinger vist seg å være et fleksibelt virkemiddel for å skape konsensus, oppmuntre til lik fordeling og tilpasning til skift i produksjons- og livsmønstre», framholder Kommisjonen og fastslår at det høye ledighetsnivået «illustrerer nødvendigheten av å ta tilstrekkelig hensyn til reintegrasjon av arbeidsløse i de kollektive forhandlinger» (s. 42). Utfordringene knyttet til strukturelle endringer konfronterer Unionens arbeidsrett med et behov for mer fleksible mekanismer for sosial regulering, som bedre kan tilpasses tempoet og omfanget av endringene. Dette forutsetter ifølge Hvitboka «en ny komplementaritet mellom lovregulering og kollektive avtaler, økt deltakelse av de sosiale partene i forberedelsene av tiltak på europeisk og nasjonalt plan, og et sterkere samarbeid mellom arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjonene» (s. 42)

Hvitbokas formuleringer gir altså liten støtte til teser som har vært fremmet i den norske EU-debatten – at EU ønsker å erstatte kollektivavtaler med lovgivning og individuelle avtaler, eller at EU ser kollektivavtaler som konkurransevridende og skadelige.

Konkret tar Hvitboka, for det første, til orde for å omforme EUs sysselsettingskomité til et permanent rådgivende trepartsorgan med ansvar for sysselsetting og sosialpolitikk, for det andre å revidere rollen, mandatet og sammensetningen av trepartskomiteene for sosial dialog på sektornivå med sikte på tettere koplinger til den sosiale dialogen på tverrsektorielt nivå (s. 43). Hvitboka understreker at Kom-

misjonens aktivitet skal fremme balansert praktisk og finansiell støtte til partene, opplæring og informasjon om europeiske spørsmål, utvidelse av resultatene fra den sosiale dialogen til nasjonalt nivå og styrke forbindelsen mellom den sosiale dialogen på ulike nivåer. Det foreslås derfor blant annet å opprette et europeisk opplæringscenter for «industrial relations» – arbeidslivsrelasjoner – samt støtte til partenes tiltak, seminarer, programmer mv. tilknyttet den sosiale dialogen. Spesielt mener Kommisjonen at den sosiale dialogen bør utvides til å fokusere hvordan høye arbeidslivsstandarder kan bli utviklet som et integrert ledd i forbedringen av produktivitet og kvalitet, med særlig vekt på livslang yrkesopplæring, økt medvirkning fra de ansatte og full utnyttelsen av mulighetene som følger av ny teknologi.

Samlet vurdering

Hvitboka om sosialpolitikken gir ikke signaler om noe radikalt skifte i EUs arbeidslivs- og sosialpolitiske rolle. Konsolidering og justering av ambisjonsnivået til politiske realiteter – økt nasjonal skepsis til EU-intervensjon – synes å være en passende karakteristik. Samtidig markerer Hvitboka økt prioritering av kollektive avtaler og sosial dialog som virkemidler i arbeidslivspolitikken, kanskje på bekostning av viljen til å fremme felles lovgivning. Sett fra fagbevegelsens side kan dette være tve-tydig: På den ene siden økt anerkjennelse av og spillerom for partene, på den annen side kan det åpne for ansvarsoverveltning fra Kommisjonen og politikerne. Så lenge arbeidsgiversiden er motvillig til å inngå i forpliktende relasjoner med fagbevegelsen på europeisk plan, synes fagbevegelsen helt avhengig av et politisk lovgivningspress for at forhandlingsstrategier skal være realistiske.

DEFS/ETUC har gitt Hvitboka en forholdsvis positiv, men avmålt mottakelse. En uttalelse fra DEFS sier at de generelle mål og retningslinjer for videreutvikling av den europeiske velferdsmodellen og sammenhengen mellom sosial og økonomisk utvikling er positive. Men Kommisjonens arbeidsmarkedspolitiske forslag gir et halvhjertet og mangelfullt inntrykk, samtidig som Kommisjonen ikke synes å ta spørsmålet om organisering av arbeidstida og deling av arbeid tilstrekkelig alvorlig. DEFS uttrykker også bekymring for at Kommisjonen vil legge ansvaret over på partene og nasjonalstatene, og fastslår at Kommisjonen «ikke må begynne å toe sine hender og forsøke å slippe å ta sitt lovgivningsansvar» (LO/TCO Nyhetsbrev 13 1994).

Sett fra en nordisk synsvinkel representerer Hvitboka et skritt i riktig retning ved at den legger mindre vekt på detaljregulering enn tidligere og understreker at EUs rolle primært skal være å trekke opp felles rammer og mål, mens gjennomføringen overlates til medlemsstatene og arbeidslivets parter. Et slikt samspill mellom sentrale mål og et mangfold av modeller og virkemidler som påvirkes nedenfra i medlemsstatene, samsvarer i stor grad med de nordiske organisasjonenes syn på den sosiale dimensjonen. Strategien synes å være samordning, snarere enn harmonisering, erfaringutveksling og kunnskapsspredning, snarere enn sentraldirigering. Hvitbokas ganske nyanserte syn på mulighetene, vilkårene og begrensningene ved strategier for økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet, kan også ses som positivt fra nordisk fagbevegelse. Hvitboka er ikke noe enøyd programskrift for omfattende arbeidsmarkedsderegulering, slik enkelte har hevdet.¹

¹ Kilder i Kommisjonen legger ikke skjul på at det foregår en strid innad i EU-systemet, der blant annet DG-V med ansvar for arbeidsmarked og sosialpolitikk har begrenset tro på en dereguleringsstrategi, mens krefter i Kommisjonen med ansvar for det indre markedet og økonomi er tilhengere av økt arbeidsmarkedsderegulering.

I den norske debatten er Hvitbokas synspunkter knyttet til videreutvikling av den europeiske velferdsmodellen og utforming av felles anbefalinger og mål for sosialforsikringssystemene, av enkelte tolket som et signal om at EU ønsker å overta større deler av ansvaret for den nasjonale velferdspolitikken. Vår vurdering er at Hvitboka ikke gir dekning for slike slutninger og først og fremst signaliserer et ønske om et bedre samarbeid mellom medlemsstatene i deres forsøk på å reformere sine kriserammede sosialforsikringssystemer. Mye taler for at de i denne sammenhengen er nødt til å skue nordover for å finne mer hensiktsmessige finansieringsmodeller (Scharpf 1994). I denne sammenheng er det også grunn til å peke på at Hvitboka ikke er et forpliktende politisk dokument, og at alle forslag som er skissert fra Kommisjonens side skal gjennom Ministerrådets beslutningsmessige irrganger. EU har i dag ikke mandat til å gripe inn i nasjonale sosial- og velferdsordninger annet enn ved minstebestemmelser på enkelte felt. Enhver utvidelse av EUs sosialpolitiske mandat krever en traktatendring basert på enstemmighet. Det er ikke grunn til å vente at medlemsstatene vil enes om særlig vidtgående reformer på dette området i 1996. Det gjenstår derfor å se i hvilken grad Hvitbokas intensjoner kan bli omsatt til konkret politisk handling.

3.6 Hvor går EUs arbeidslivspolitik?

Arbeidet med den sosiale dimensjonen i EU har gått tregt. Europeisk fagbevegelse har kritisert at EU har gitt høyere prioritet og vist langt større effektivitet og politisk vilje i spørsmål knyttet til økonomi og marked enn den sosiale dimensjonen. Europeisk fagbevegelse har sett Grønn- og Hvitboka om europeisk sosialpolitikk som et interessant debattgrunnlag, men har kritisert mangelen på forpliktende mål og ambisjoner i EUs arbeid og uttrykt uro over at arbeidet med å sikre arbeidstakernes rettigheter kan gli i bakgrunnen. En fellesuttalelse fra de danske fagorganisasjonene fra 1993 pekte på at den sosiale dimensjonen er i krise, og at det er avgjørende at alle Fellesskapets høytidelige erklæringer nå følges opp med konkrete tiltak for å gjennomføre direktivene knyttet til Det sosiale charteret og sikre en lovfestet sosial sokkel av arbeidstakerrettigheter i EU. DEFS har fremmet tilsvarende kritikk og har blant annet reist krav om at traktatkonferansene i 1996 må innarbeide et fellesskapscharter med grunnleggende arbeidstakerrettigheter i traktaten.

De siste åras økonomiske krise og økende arbeidsledighet, EUs politiske problemer etter Maastricht og den økte vekt på nasjonalstatens rolle, kan se ut til å ha svekket medlemsstatenes politiske vilje og skapt økt usikkerhet omkring utviklingen av den sosiale dimensjonen i EU. Den økte fokuseringen på vekst, konkurranseevne og ledighet i EU kan innebære at arbeidet for å styrke arbeidstakernes rettigheter kommer lavere på dagsordenen (Hall 1994). På den annen side kan EUs behov for å styrke sin legitimitet og folkelige oppslutning øke interessen for synlige tiltak som berører vanlige folks interesser.

Den sosiale dimensjonen er altså i støpeskjeen, og utfallet av striden er ikke avgjort. For europeisk fagbevegelse kan den politiske dragkampen i EU i de neste par åra bli en avgjørende prøvestein for mulighetene til å styrke arbeidstakernes interesser på europeisk plan. Nordisk medvirkning vil kunne dra i positiv retning, men veien fram vil ikke være lett. I neste kapittel vil vi redegjøre litt nærmere for fagbevegelsens nasjonale situasjon i Vest-Europa, samt for spørsmålet om europeiske forhandlinger og sosial dialog.

4 Europeisk fagorganisering

4.0 Innledning

De foregående kapitlene har redegjort for utviklingen og enkelte planer for sosial- og arbeidslivspolitikken på EU-nivå. I hvilken grad slike planer vil bli virkeliggjort avhenger for det første av politisk vilje i medlemslandene, for det andre av utviklingen av makt og styrkeforhold i og mellom EU-institusjonene, og for det tredje av samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og deres evne til å legge press på EUs besluttende organer. Dette siste spørsmålet er temaet for kapittel 4, først ved at vi redegjør for fagbevegelsens nasjonale situasjon i Vest-Europa (4.1), deretter ved at vi oppsummerer hovedproblemstillingene knyttet til utviklingen av den sosiale dialogen, europeiske forhandlinger (4.2) og den europeiske faglige samorganisasjon (DEFS/ETUC) (4.3).

4.1 Nasjonal fagorganisering og arbeidsvilkår i Vest-Europa

4.1.1 Utgangspunkt

Den moderne arbeiderbevegelsens pionerer i Norden hentet ideer og inspirasjon fra utviklingen i Vest-Europa. I Norge er det i dag en utbredt oppfatning at fagbevegelsen utenfor Norden generelt er svak, splittet og politisk ubetydelig. Det er nok riktig at likhetsideologien, arbeidstakerne og fagbevegelsen står sterkere i Norden enn i mange EU-land. Fagbevegelsen i Vest-Europa har i de seinere åra vært drevet på defensiven av økonomisk krise, økt arbeidsledighet, ideologiske endringer samt nye arbeidsgiverstrategier og produksjonsformer. I mange EU-land har medlemstallet i fagbevegelsen sunket betydelig, blant annet som følge av strukturendringer knyttet til overgang fra industri til tjenesteyting. Såkalt atypisk arbeid preget av deltid- og kortidsarbeid med usikre ansettelsesforhold vokser i de fleste vestlige land. Norge er ett av landene med den høyeste andelen deltidsysselsatte i OECD-området. Omformingen av arbeidslivet utfordrer fagbevegelsens tradisjonelle arbeidsformer, rekruttering og maktgrunnlag. Dette er en generell trend i vestlig kapitalisme, som også har utfordret fagbevegelsens styrke i nordiske land.

Trass i økte problemer og faglig tilbakegang, bør en ikke undervurdere LOs vesteuropeiske søsterorganisasjoner som har ca. 48 millioner medlemmer. Den alvorligste internasjonale trusselen mot arbeidsvilkår og faglige rettigheter i dag er utsiktene til en uregulert, kapitalistisk konkurranse på globalt plan. Sett i lys av utviklingen i Japan og i USA, der fagbevegelsen er kraftig svekket de siste tiåra, forholdene i arbeidslivet i Øst-Europa og de framvoksende kapitalistiske vekstsentrene i Sørøst-Asia, vil fagbevegelsene i Vest-Europa være viktige allierte for LO i striden for internasjonale arbeidstakerrettigheter i åra framover.

For å kunne vurdere betingelsene for utvikling av et sterkere faglig samarbeid og arbeidslivspolitikkk på europeisk plan, kreves kjennskap til fagbevegelsens vilkår i de øvrige vesteuropeiske landene. I dette kapitlet skal vi derfor gi en grov oversikt over fagorganisering og nasjonale arbeidsretts- og forhandlingssystem i Vest-Europa. Enhver slik oversikt vil nødvendigvis bli overflatisk og ufullstendig, blant annet fordi

likeartete institusjoner og begreper ofte har en ulik betydning og funksjon i forskjellige land. Målet her er kun å trekke opp noen hovedlinjer som kan gi bakgrunn for å vurdere likhetstrekk og forskjeller mellom landene. Dette innebærer at framstillingen i begrenset grad omhandler aktuelle endringer og utviklingstrekk. Kapitlet inneholder (1) en oversikt over lov- og avtalesystem i Norge og Vest-Europa, (2) et riss av fagorganisering og medlemsutvikling (3) en beskrivelse av forhandlingsnivåer og kollektivavtaledekning samt (4) en drøfting av ulike kilder til faglig styrke og faglig-politisk samarbeid.

4.1.2 Mangfold i nasjonale arbeidsretts- og forhandlingssystem

Lov- og avtalesystemene i Vest-Europa er kjennetegnet av mangfold og store forskjeller, særpreget av den historiske utviklingen av partsforholdene i hvert enkelt land. EU som institusjon har i liten grad påvirket de nasjonale arbeidslivsrelasjonene. Det finnes ingen felles EU-arbeidslivsmodell, og utviklingen i medlemslandene har gått i retning av økt variasjon snarere enn større ensartethet (OECD 1994). Skillelinjene går ikke mellom EFTA- og EU-land. De mest markante forskjellene finner vi først og fremst mellom de middel- og nordeuropeiske EU-landene (som har mange fellestrekk med Skandinavia) og Middelhavsland, der diktaturet inntil nylig undertrykte faglige organisasjoner. Fagbevegelsen i flere søreuropeiske land sliter tungt, men det har likevel i de siste tiåra skjedd en utvikling mot mer organiserte samarbeidsforhold, institusjonaliserte spilleregler og mindre politisk splittelse mellom ulike fagforbund (Ferner og Hyman 1992). En annen skillelinje går mellom kontinentale land (for eksempel Tyskland), der lovgivning spiller en sentral rolle, og den frivillige britiske tradisjonen, der rettsforholdene og partsrelasjonene i arbeidslivet i hovedsak bygger på avtaler og domspraksis («common law»).

De nordiske land har visse fellestrekk med den britiske tradisjonen ved at kollektivavtalene har en nøkkelrolle, men de har også klare innslag fra den kontinentale tradisjonen med en sterk kollektiv og individuell arbeidsrettslig lovgivning. Unntaket er Danmark, som har langt mindre lovgivning enn for eksempel Norge og Sverige, samtidig som Island og Finland i flere tiår har hatt lovbestemmelser som gjør tariffavtaler bindende for uorganiserte. Bildet av en ensartet nordisk modell er i økende grad kritisert av arbeidslivsforskere (Mjøset 1992, Due m.fl. 1994). Utviklingen i de seinere åra har avdekket betydelige og økende ulikheter innen Norden, for eksempel med hensyn til fagbevegelsens struktur, forhandlingsordninger, arbeidsretten og tvisteløsninger. De nasjonale arbeidslivsmodellene i Norden er kommet under press uavhengig av EU-tilknytningen.

4.1.3 Lov og avtale i Norge

I mange vesteuropeiske land spiller lovgivningen en viktigere rolle i å knesette organisasjonsrettigheter, aksjons- og tvisteregler og enn i Norge. I Sverige er organisasjonenes kollektive rettigheter detaljregulert ved lov, og i Tyskland er de grunnlovsfestet. Mange land har mer omfattende lovregulering av individuelle minimumsrettigheter enn i Norge, men lønns- og arbeidsvilkår fastsettes i økende grad gjennom kollektivavtaler (OECD 1994:138).

For å kunne sammenlikne Norge med andre land, er det viktig å ha et realistisk bilde av det norske systemet. Selv om lønns- og arbeidsvilkår i stor grad er avtalesfestet og kjørereglene i partssamarbeidet nedfelt i Hovedavtalen, har Norge en bred kollektiv og individuell arbeidsrettslig lovgivning. Den *kollektive* arbeidsretten som blant annet berører fredsplikten og bruken av streikeretten, forhandlings- og tviste-

løsningssystemet, er dels nedfelt i arbeidstvistloven (1927) og tjenestetvistloven (1957), dels i Hovedavtalen og de enkelte tariffavtalenes bestemmelser som regulerer vilkårene for arbeidskamp og tvisteløsninger. Et grunnleggende skille går mellom tvist om *interesser* og tvist om *rettigheter* (tolkning av eksisterende avtale og lov). Ved interessetvist er arbeidskamp tillatt under bestemte vilkår (når eksisterende avtale er utløpt, eller avtale ikke er inngått), og det er opprettet et meklingsapparat for å søke å oppnå «enighet mellom partene ved forlik». Rettstvister må løses ved forhandlinger eller ved dom i arbeidsretten (Evju 1990).

Bedriftsdemokratiske rettigheter til medvirkning, representasjon, konsultasjon mv. er dels forankret i selskapslovgivningen, dels i Hovedavtalen og dels i arbeidsmiljøloven.

Individuelle arbeidstakerrettigheter er nedfelt i et bredt spekter av lover. Arbeidsmiljøloven regulerer rettigheter til miljø, helse, sikkerhet, men også oppsigelsesvern, arbeidstidsregler mv. Rettigheter til arbeidsledighetstrygd, permittering, ferie, syke- og skadeforsikring mv. er regulert ved lovgivning. Pensjons- og *velferdsordningene* er i hovedsak politiske styrt og lovregulert. Selv om forhandlingsbaserte pensjonsordninger spiller en betydelig rolle i Norge, har den politiske kanalen etter annen verdenskrig vært viktigere enn forhandlingskanalen i utviklingen av velferdsordninger (Hippe og Pedersen 1992, Dølvik og Stokland 1992).

I arbeiderbevegelsens kamp for bedre arbeids- og levekår har lov og avtale, politikk og forhandlinger gått hånd i hånd. For eksempel er arbeidstidsreduksjoner historisk kjempet fram gjennom vekselspill mellom faglig strid, avtaler, politisk kamp og lovgivning (åttetimersdagen i 1918). I stor grad har norske arbeidstidsreduksjoner fulgt den internasjonale utviklingen drevet fram av faglig kamp i andre land, slik både åttetimersdagen, femdagersuka og 37,5-timersuka i 1986 var eksempler på.

Det er følgelig villedende å trekke et skarpt skille mellom en norsk modell basert på kollektive avtaler og en kontinental modell basert på lovfestete individuelle rettigheter. Den norske arbeidslivsmodellen er ikke fremmed for lovfestete individuelle rettigheter og tvisteløsninger. Tvister om individuelle oppsigelser behandles svært ofte i det ordinære domsapparatet i henhold til arbeidsmiljøloven (paragraf 60–66 i AML); det samme kan gjelde individuelle arbeidstidstvister. Fagbevegelsen gir i slike saker advokatbistand og økonomisk støtte til medlemmene via LOs juridiske kontor.

Arbeidsrettens kompetanse er i henhold til arbeidstvistloven å behandle kollektive spørsmål knyttet til tariffavtalens gyldighet, virkning, tolkning, avtalebrudd og håndheving av fredsplikten. Fredsplikten hviler som nevnt på et dobbelt grunnlag: Bestemmelsene om fredsplikt i tariffperioden (i henhold til ATL paragraf 6 nr. 1 og 3 og TTL paragraf 20) og som kontraktsforutsetning knyttet til tariffavtalen (Evju 1990). Individuer kan ikke reise sak for arbeidsretten, men organisasjonene kan reise sak når avgjørelser av kollektive rettstvister har individuelle følger som for eksempel oppsigelse, arbeidstid mv.

I praksis innebærer dette at norske arbeidstakeres rettsvern er nedfelt i et «tostrengt» system der individuell og kollektiv arbeidsrett er nært koplet og partene i arbeidslivet ofte kan anvende både kollektivavtaler og lovgivning som rettskilder i tvistesaker. Lovfestete minsterettigheter, for eksempel om arbeidstid i AML, har heller ikke hindret fagbevegelsen i å tilkjempe seg bedre vilkår via kollektivavtalsystemet.

I norsk fagbevegelse er det en vanlig oppfatning at såkalt allmenngjøring av tariffavtaler, det vil si at avtalesfestede vilkår også gjelder for uorganiserte, kan være

en trussel mot fagbevegelsen ved at motivet for fagorganisering svekkes. Dette vil vi komme tilbake til i avsnitt 4.1.5, men det er grunn til å påpeke at også i Norge gjelder tariffbestemmelsene for uorganiserte både i offentlig sektor og i private bedrifter med kollektivavtale (det såkalte tariffrettslige ufravikelighetsprinsippet). Dette bunner i at fagbevegelsen har hatt interesse av å hindre at uorganiserte kan underby fagorganiserte i kampen om jobbene og skape press på tariffavtalene. Dessuten er det i Norge opp til den enkelte part å framsette krav om allmenngjøring, som følgelig ikke er et instrument for myndighetene. For fagbevegelsen i alle land er det et reelt dilemma hvordan den skal balansere mellom å sikre medlemmene eksklusive fordeler (for å rekruttere) og hindre ikke-medlemmer i å arbeide for dårligere vilkår (for å motvirke sosial dumping).

Et viktig trekk ved det norske lov- og avtalesystemet er tradisjonen for «solidarisk lønnspolitikk» og sentralt inntektspolitisk samarbeid med statlig medvirkning – forankret i det fagligpolitiske samarbeidet mellom LO og Arbeiderpartiet. I internasjonale sammenlikninger karakteriseres Norge som et av de mest «korporatistiske» land, sammen med blant annet land som Sverige, Finland, Østerrike, Nederland og Vest-Tyskland (Crouch 1993:14). På 70- og 80-tallet ble det sentraliserte treparts-samarbeidet ofte angrepet fra venstresiden i fagbevegelsen, knyttet til krav om frie forbundsvise oppgjør og en fri og uavhengig fagbevegelse (FUF). En annen side av den norske tradisjonen er hyppige statsinngrep i forhandlinger ved bruk av tvungen lønnsnemnd og lønnslover. Norge er et av de vesteuropeiske landene som hyppigst er innklaget for ILOs tribunaler for overgrep mot internasjonale konvensjoner om fri forhandlingsrett.

I de seinere åra er det fagligpolitiske samarbeidet blitt noe mindre formalisert (for eksempel nedbygging av det kollektive medlemskapet), delvis fordi både LO og Arbeiderpartiet har ønsket større organisatorisk uavhengighet. I denne situasjonen er det interessant at mange av de gruppene som tidligere har kritisert det sentrale fagligpolitiske samarbeidet og inntektspolitikken, framhever som et argument mot norsk EU-medlemskap at EU truer det fagligpolitiske samarbeidet.

I forhold til vanlige beskrivelser av den nordiske modellen særkjenner norsk arbeidsliv av lavere organisasjonsprosent og en mindre enhetlig fagbevegelse enn for eksempel Sverige og Danmark. Dette har blant annet sammenheng med at fagbevegelsen i de øvrige nordiske land har spilt en sentral rolle i administrasjonen av arbeidsledighetskassene og at organisasjonsgrensene mellom hovedsammenslutningene er mindre klare i Norge. I de siste tiåra har veksten i fagorganisering i Norge kommet vesentlig utenfor LO, det vil si i YS og AF. LO har i de seinere åra like fullt befestet sitt tariffpolitiske hegemoni i Norge, trass i svekket medlemstilgang. Fra 1980 til 1993 har LOs andel av arbeidstakerne sunket fra 37 prosent til 31 prosent, mens veksten i andre organisasjoner har økt tilsvarende, slik at organisasjonsgraden er stabil (56 prosent) (Fennefoss 1988, Stokke 1992, 1994). Hvis denne utviklingen fortsetter, kan en ikke utelukke at vridningene i de organisasjonspolitiske styrkeforholdene i Norge vil få sterkere innvirkning på vilkårene for LOs fagligpolitiske innflytelse i de kommende år enn Norges EU-tilknytning.

4.1.4 Lov og avtale i EU-landene

Det arbeidsrettslige systemet i EU-landene varierer sterkt, selv om det er vanlig å skille mellom to hovedretninger – den germansk-romanske tradisjon og den anglosaksiske tradisjonen. Den *anglosaksiske* tradisjonen preges av begrenset lovgivning, ikke rettslig bindende kollektivavtaler, og at arbeidsretten er utviklet gjennom kon-

traktsrettslig domspraksis (common law). Det «frivillige» britiske systemet har i de seinere åra vist seg svært sårbart, blant annet overfor arbeidsgivernes delvise tilbakebetaling fra forhandlingssystemet og den konservative regjeringens statsinngrep for å lovregulere sider ved fagbevegelsens arbeid. Britisk fagbevegelse har derfor orientert seg mot den kontinentale tradisjonen for å oppnå en sterkere lovfestet beskyttelse av arbeidstakernes faglige rettigheter.

Den *germanske-romanske* tradisjonen kjennetegnes ved en bred lovregulering av den enkelte arbeidstakers og avtalepartenes rettigheter og plikter. Kollektivavtaler er rettslig bindende for organisasjonene og deres medlemmer og kan i en del land gjøres rettslig bindende ved myndighetsvedtak for alle som arbeider i for eksempel en bransje (allmenngjøring). Streikeretten er i flere søreuropeiske land og Benelux-landene en individuell rettighet, men den må anvendes kollektivt. Fredsplikten er i de fleste EU-land lovregulert, i noen land direkte knyttet til om bindende tariffavtale gjelder (Tyskland og Nederland), i andre land uavhengig av dette (Holo og Moen Borgerud 1992). I flere søreuropeiske land er ikke den enkelte arbeidstaker bundet av fredsplikt i avtaleperioden, og såkalte ville streiker har vært langt mer utbredt enn i Norge. I en del EU-land gjelder ikke skillet mellom interessetvist og rettighetstvist og den tilknyttede begrensningen av streikeretten, mens i andre EU-land som Tyskland, Spania, Portugal og delvis Nederland gjelder skillet i hovedsak som i Norge (Jacobs i Blanpain og Engels 1993:431). Alle EU-landene har ratifisert ILOs konvensjoner om rett til organisasjonsfrihet (nr. 87) og frie kollektive forhandlinger, streikerett og lockoutrett (nr. 98). I enkelte EU-land, for eksempel Tyskland, er tariffpartenes autonomi og forbudet mot statsinngrep i arbeidskonflikter grunnlovsfestet.

I den norske europadebatten er det hevdet at de norske/nordiske ordningene for kollektiv tvisteløsning i arbeidsretten er unike, og at det innenfor den germansk-romanske tradisjonen er individet aleine som må forfølge sine interesser gjennom sivile domstoler.¹ Det er store nasjonale variasjoner i ordningene for tvisteløsning, i forholdet mellom individuell og kollektiv arbeidsrett, og i rolledelingen mellom det ordinære rettsapparat, arbeidsrettsdomstoler, offentlige tvisteløsningsordninger, voldgiftsnemnder mv. (Gladstone i Blanpain og Engels 1993:455–79). Bare i Italia og Nederland spiller det sivile rettsapparatet en hovedrolle, men også der gjelder bestemte prosedyrer for arbeidstvister, blant annet når det gjelder offentlig dekning av saksomkostninger.

I Tyskland behandler arbeidsrettsdomstolen tvister av både individuell og kollektiv karakter i arbeidslivet. Domstolen er trepartssammensatt og både individuelle arbeidstakere og fagforeninger kan gå til søksmål, som oftest med økonomisk og juridisk støtte fra sitt fagforbund.

I Frankrike dømmer den partssammensatte arbeidsretten primært i individuelle tvister knyttet til tariffavtaler etter obligatorisk mekling, men også gruppetvister kan behandles. Arbeidstakerne er vanligvis ledsaget av fagforeningsrepresentanter eller kolleger. Rettskjennelser kan (under bestemte vilkår) ankes inn for det sivile rettsapparatet som behandler saker knyttet til brudd på arbeidsrettslovgivning.

Det arbeidsrettslige bildet i Vest-Europa er altså svært sammensatt, og forsøk på å skissere enkle skiller mellom Norge, Norden og EU-land vil nødvendigvis bli fortegnet. Det er likevel korrekt at den kollektive arbeidsrettstradisjonen er sterkere forankret i Norden enn i en del EU-land. Denne tradisjonen er imidlertid ikke uten svakheter, blant annet knyttet til at individuelle arbeidstakers muligheter til å bringe saker inn for arbeidsretten er betinget av støtte fra fagforeningen. For arbeidstakere

¹ Se for eksempel Fiskvik (1994) og Djupedal (1994).

som ikke er omfattet av tariffavtale eller er uorganisert, kan dette gjøre det vanskelig å forfølge rettsbrudd fra arbeidsgivers side i spørsmål om lønns- og arbeidsvilkår som ikke er lovfestet.

I den norske europadebatten har spørsmålet om kollektivavtalenes stilling i EU-landene stått sentralt.² Flere sammenliknende studier tyder på at utviklingen i de siste tiåra har gått i retning av at lønns- og arbeidsvilkår i Vest-Europa i økende grad fastlegges gjennom kollektivavtaler, og at «kollektive overenskomster trenger inn på arbeidsrettens områder» (EF-kommisjonen 1988:17, Lecher og Däubler 1991).³ En OECD-studie publisert i 1994 viser at om lag to tredeler av arbeidstakerne i OECD-landene er omfattet av kollektivavtaler, mens andelen i EFTA og EU-landene gjennomgående er langt høyere (*Employment Outlook* 1994:167). Dekningsgraden har i hovedsak vært stabil gjennom det siste tiåret (1980–90), men har gått ned i blant annet Storbritannia og økt i land som Portugal og Frankrike (se for øvrig avsnitt 4.1.5).

Tabell 4.1 Lovgivning (L) og kollektivavtaler (A) sin rolle i regulering av en del sentrale arbeidslivsspørsmål i EU-land

	Arbeidstid	Deltid	Midlertidig arbeid	Minimums-lønn	Masse-oppsigels	Individuell oppsigels	Yrkes-opplæring	Bedrifts-demokrati
Belgia	L/A	L/A	L	L/A	L	L	L	L(A)
Danmark	L/A	A	L	A	L	A	L/A	A(L)
Tyskland	L/A	L/A	L	A	L	L/A	L	L
Hellas	L/A	A		L/A	L	L/A	L	L
Spania	L/A	L/A	L	L	L	L	L/A	L
Frankrike	L/A	L/A	L/A	L	L/A	L	L/A	L
Irland	L/A	A	L	L/A	L	L	L/A	A
Italia	L/A	L/A	L/A	A	L	L/A	L/A	L/A
Luxembur	L	A	L	L	L	L	L	-
Nederland	L/A	A	L	L	L/A	L	L/A	L
Portugal	L/A	L	L	L	L	L	L	L
England	A	A	-	L/A	L	L	L/A	A
(Norge)	L/A	L/A	L	A	L	L	L/A	L(A))

Kilde: Däubler og Lecher 1991:107–109

Tabellen viser at både lov- og avtaleregulering spiller en sentral rolle i EU-landenes arbeidsliv og at en rekke spørsmål fastsettes gjennom et samspill mellom lovfestede minimumsregler og kollektivavtaler. Som i Norge er lovgivning ofte et resultat av ordninger som er oppnådd gjennom avtaler som etter hvert generaliseres via lovgivning, samtidig som kollektivavtaler ofte utdyper og bedrer de lovfestede minstebestemmelser. For eksempel er den lovfestede øvre arbeidstid som regel langt høyere enn den faktiske arbeidstid nedfelt i tariffavtaler: I Tyskland er lovfestet maksimalarbeidstid 48 timer, mens den avtalefestete arbeidstid i de viktigste sektorene er 35–37,5 timer.

Det er altså ikke slik at lovgivning erstatter eller fortrenger avtaler, i de fleste land er det en vekselvirkning mellom lov og avtaler, slik for eksempel de franske

² Enkelte har blant annet hevdet at det er en hovedtrend i EU-landene at lovgivning og individuelle avtaler erstatter kollektivavtaler (Gerhardsen m.fl. 1994:12, Djupedal 1994).

³ For en mer detaljert oversikt over regulering av ulike typer arbeidsvilkår i EU-landene, se for eksempel *Social Europe, The regulation of working conditions in the Member States* Vol. 1. Supplement 4/92, Grubb and Wells «Employment Regulation and Patterns of Work in EC countries», in *OECD Economic Studies* No 21/1993, og «Labour standards and economic integration», *OECD Employment Outlook* July 1994.

Auroux-lovene som knesatte obligatoriske årlige forhandlinger illustrerer. Det er heller ikke slik at norske standarder på alle felt er strengere/bedre enn i EU-landene. OECD rangerer for eksempel Norge midt på treet blant OECD-landene når det gjelder en del utvalgte arbeidslivsstandarder (labour standards) (*Employment Outlook* 1994:154).⁴ Blant annet framgår det at reglene for arbeidstid og oppsigelsesvern i Norge er mer liberale enn i mange EU-land. Som nevnt i kapittel 3 foreslår EU-Kommisjonens Hvitbøker om sysselsetting og sosialpolitikk at landene foretar en gjennomgang av sine ordninger på dette feltet for å oppnå økt arbeidsmarkedsfleksibilitet med sikte på å fremme sysselsettingen. I den sammenhengen er det grunn til å understreke at EU ikke har myndighet til å gripe inn i nasjonal arbeidsrett eller avtalesystem, annet enn ved å vedta bindende minimumsstandarder (Traktaten art. 118a, Sosialprotokollen art. 2).

4.1.5 Fagorganisering i Vest-Europa

Det er store variasjoner i fagbevegelsens oppbygging, struktur, enhet og politiske orientering i Vest-Europa. Forskjellene gjenspeiler historiske trekk ved arbeiderbevegelsens framvekst i de enkelte land og særtrekk ved de enkelte nasjonalstatenes utvikling. I en del land er fagbevegelsen organisert ut fra politisk tilknytning, for eksempel i sosialistiske, kommunistiske og kristeligdemokratiske fagorganisasjoner. Dette gjelder blant annet Italia, Belgia, Frankrike og delvis Nederland, i motsetning til fagbevegelsen i Tyskland og England. Også i Norden er fagbevegelsen organisert i flere hovedsammenslutninger, delvis etter politisk orientering, delvis ut fra skillet mellom sektorer og arbeider/funksjonær. I likhet med i Tyskland og Østerrike er det likevel vanlig å oppfatte nordiske fagbevegelser som svært enhetlige og integrerte i internasjonal sammenheng.⁵ Norge avviker i dette henseendet noe med tre hovedsammenslutninger, LO, AF og YS, med delvis uklare grenselinjer, samt flere frittstående fagforbund (for eksempel Lærerlaget). Både i EU-landene og i Norden har en i de seinere åra sett tilnærming og bedre samarbeid mellom ulike fagorganisasjoner, spesielt etter Berlinmurens fall.

Organisasjonene bygger på forskjellige prinsipper med hensyn til forholdet mellom yrkesorganisering, profesjoner, industriforbund, sektorsammenslutninger og såkalt «general workers unions» som står sterkt i England (jfr Arbeidsmandsforbundet). Graden av sentralisering varierer, spesielt med hensyn til hovedsammenslutningenes forhandlingskompetanse. Norsk fagbevegelse hvor LO har forhandlingsmyndigheten, er en av de mest sentraliserte, i motsetning til for eksempel tyske DGB eller britiske TUC, hvor forhandlingsmyndigheten er forankret hos (industri)forbundene. En liknende utvikling har skjedd i Danmark og Sverige i de siste åra. Også i Norge kan det skje en desentralisering av forhandlinger til sektorkarteller som følge av LOs organisasjonsreform – Kongress 1993.

Medlemsutvikling

Det er store forskjeller i fagbevegelsens medlemstall i Vest-Europa. De øvrige nordiske land ligger meget høyt (70–80 prosent av arbeidstakerne), mens Norge historisk har befunnet seg i et europeisk midtsjikt (Visser 1989, OECD 1991:100) med snaut 60 prosent organiserte. På 70-tallet økte andelen fagorganiserte i Vest-Europa, mens 80-åra var preget av synkende organisasjonsgrad i de fleste land. Norden var

⁴ I vedlegg til kapittel 4.1 gjengis en oversikt over en del sentrale arbeidslivsreguleringer i OECD-land. Kilder: *Employment Outlook* 1994, *Employment in Europe* 1993, EU-Commission.

⁵ Se for eksempel Visser og Ebbinghaus (1993) i vedlegg til kapittel 4.1.

et unntak, men også her flatet medlemsveksten ut (OECD 1994:184) – og norsk LO har slitt med synkende medlemsandel. Sett i et bredere internasjonalt perspektiv har Vest-Europa en gunstigere utvikling enn USA, Japan og det øvrige OECD-området. Stagnasjon og tilbakegang i fagorganisering ser altså ikke ut til å være et spesifikt EU-fenomen, men et generelt trekk i internasjonal kapitalisme. Det er imidlertid store ulikheter i fagbevegelsens evne til å takle disse endringene.

Tabell 4.2 *Andelen fagorganiserte i OECD-området 1970–1988 (vektete gjennomsnitt)^a*

Landgrupper	1970	1975	1980	1985	1988
Alle land b)	35	37	35	30	28
Europa c)	38	43	44	40	38
Nord-Amerika d)	30	30	26	19	18
Andre OECD e)	37	38	35	33	30
Alle land b) (uvektete gjennomsnitt)	44	47	48	45	43

a) Gjennomsnitt inkl. estimat for land hvor data mangler enkelte år

b) Landene i note c, d og e

c) Østerrike, Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Italia, Nederland, Norge, Sverige, Sveits og Storbritannia

d) Canada og USA

e) Australia, Japan og New Zealand

Kilde: OECD *Employment Outlook* 1991:102

Tabell 4.3 *Andelen fagorganiserte i vesteuropeiske land 1970–90*

	Datatype*	1970	1980	1990
Sverige	E	67,7	79,7	82,5
Island	E	68,1 e)	75,2 f)	78,2 g)
Finland	E	51,4	69,8	72
Danmark	E	60	76	71,4
Norge	E	51,4 j)	56,9	56
Belgia	E	45,5	55,9	51,2
Irland	E	53,1	57	49,7
Luxemburg	R	46,8	52,2 h)	49,7 i)
Østerrike	E	62,2	56,2	46,2
Storbritannia	E	44,8	50,4	39,1
Italia	E	36,3	49,3	38,8
Hellas	R	35,8 c)	36,7 d)	34,1
Tyskland	E	33	35,6	32,9
Portugal	R	60,8 m)	60,7 n)	31,8
Sveits	E	30,1 o)	30,7	26,6
Nederland	E	38	35,3	25,5
Spania	E	27,4 c)	25,0	11,0
Frankrike	E	22,3	17,5	9,8

* E = Basert bare på medlemmer i arbeid

R = Basert på registrert medlemskap, ikke korrigeret for pensjonister, arbeidsledige og selvstendig næringsdrivende medlemmer. Noen data for 1970 og 1980 kan avvike noe fra dem som er presentert i OECD *Employment Outlook* 1991, fordi ny informasjon er mottatt. a) 1976, b) 1982, c) 1977, d) 1986, e) 1979, f) 1983, g) 1989, h) 1981, i) 1987, j) 1972, k) 1985, l) 1991, m) 1978, n) 1984, o) 1971, p) 1978

Kilde: OECD *Employment Outlook* juli 1994:184

Forskjellene i nivået for faglig organisering mellom land gjenspeiler nasjonale og historiske forskjeller i fagbevegelsens oppbygging. Ulike faktorer kan bidra til å forklare forskjellene, blant annet nærings- og bedriftsstruktur, politisk-institusjonelle forhold, innslaget av korporatisme, betydningen av allmenngjøring av tariffavtaler, fagorganisasjonenes rolle i å administrere ledighetstrygden, landets størrelse mv. En OECD-studie fra 1991 tyder på at medlemsutviklingen har vært mest stabil i land hvor (1) fagbevegelsen har klart å videreføre nærings/forbundsvis avtaler, (2) fagforeningen har en institusjonalisert og aktiv rolle på arbeidsplassen, (3) fagorganisasjonene er inkluderende, det vil si at forhandlingsresultatene også gjelder uorganiserte, (4) fagbevegelsen har taklet «gratispassasjerproblemet» ved utvikling av ulike typer medlemservice, spesielt med hensyn til ledighetstrygd (OECD 1991:118–19, Stokke 1992).

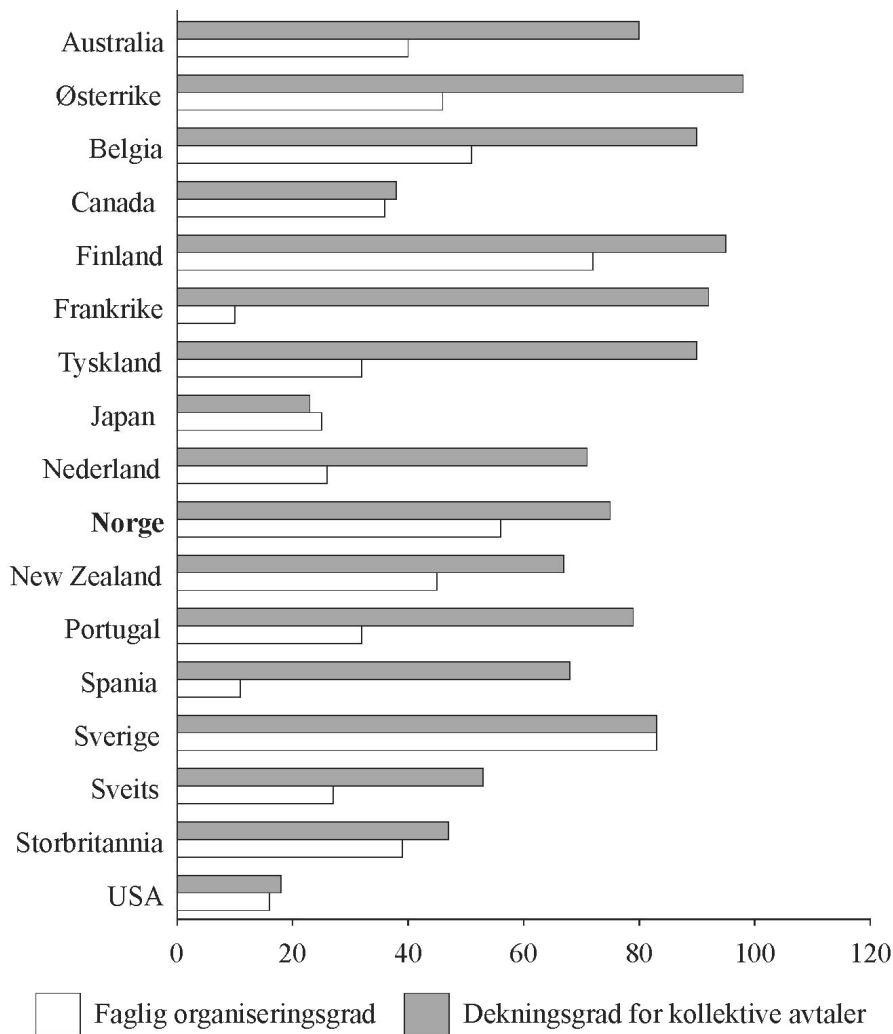
Hypotesen om at allmenngjøring av tariffavtaler svekker motivasjonen for å organisere seg, kan finne en viss støtte i for eksempel Frankrike og Nederland. Men land som Belgia, Finland og Island er eksempler på land som praktiserer allmenngjøring og har høy fagorganisering. Erfaringen fra disse landene tyder på at allmenngjøring kan styrke arbeidsgivernes motivasjon for organisering for å oppnå innflytelse på forhandlingsresultatene de uansett vil være bundet av. Når lønnsforskjellene er små mellom organiserte og uorganiserte, svekkes arbeidsgiveres interesse i å bekjempe fagorganisering og oppnå «fagforeningsfrie» bedrifter (OECD 1991:119). Til sammen kan dette medvirke til å utbre avtaler og organisering på arbeidstakersiden. Også i Norge gjelder tariffavtaler for langt flere enn de organiserte. Det tariffrettslige ufravikelighetsprinsipp sikrer at arbeidsgiverne i bedrifter med avtale ikke kan diskriminere mellom organiserte og uorganiserte. I det offentlige hvor fagorganiseringen er høyest gjelder tariffvilkårene for praktisk talt alle ansatte. Også de fleste uorganiserte bedrifter følger i store trekk vilkårene nedlagt i kollektivavtaler, for eksempel arbeidstidsavtalen om 37,5 timer fra 1986. Mye taler derfor for at det er andre forhold som i hovedsak må forklare de store nasjonale ulikhetene i fagorganisering.

Et fellestrekk for de landene som har høyest fagorganisering i Vest-Europa – Sverige, Danmark, Island, Finland og Belgia – er at fagbevegelsen spiller en sentral rolle i administrasjonen av ledighetsutbetalinger. En slik ordning hadde vi også i Norge inntil 1938. En tredje tendens synes å være at små land har noe høyere organisasjonsgrad enn store land.

Nedgangen i fagorganisering på 80-tallet gjenspeiler delvis strukturelle endringer i arbeidsmarkedet preget av overgang fra industrisyssesting (med høy fagorganisering), stagnasjon i offentlig sektor i mange land (med høy fagorganisering) og vekst i privat tjenesteyting (OECD 1991, Ferner og Hyman 1992). Veksten i kvinnelig yrkesdeltaking som i stor grad har skjedd ved deltidsarbeid, ofte i småbedrifter i tjenestesektoren, har også medvirket til synkende organisering. Forskjellig utvikling i arbeidsledigheten ser ikke ut til å kunne forklare ulikheter i organisering mellom land (OECD 1991:109), noe Danmark kan være et eksempel på. Stabiliteten i medlemsstyrken synes imidlertid i stor grad påvirket av politisk-institusjonelle forhold, knyttet til fagbevegelsen og forhandlingssystemenes samfunnsmessige forankring, politiske allianser mv. Mens økonomisk krise og strukturendringer slår negativt ut i land med «svakt institusjonalisert» fagbevegelse, ser effekten delvis ut til å være motsatt i land med sterke fagbevegelser: Arbeidstakerne søker trygghet og beskyttelse i usikre tider.

Den generelle organisasjonsgraden i Norge har vært stabil siden 1980 (56–57 prosent).⁶ De siste registerbaserte medlemstallene fra 1993 viser at andelen organiserte fortsatt er stabil, men endringstendensene i fordelingen mellom hovedsammenlutningene fortsetter. LOs andel er sunket fra 38 prosent i 1980 til 31 prosent i 1993, mens YS har økt fra 5,6 prosent i 1980 til 9,7 prosent i 1993 og AF har økt fra 5,2 prosent (1989) til 10,1 prosent i 1993. Frittstående omfatter en jevn andel på om lag 6 prosent. Samtidig har medlemsfordelingen mellom offentlig og privat sektorforbund i LO endret seg betydelig, slik at forbund fra privat sektor ikke lenger er i majoritet i LO. Hvis denne utviklingen fortsetter kan det føre til viktige endringer i de fagligpolitiske styrkeforholdene i Norge de kommende åra. For dem som er opptatt av fagbevegelsens enhet og styrke i Norge og av å befeste LOs ledende rolle på arbeidstakersiden, gir disse endringene grunn til større ettertanke enn den stabile utviklingen i generell organisasjonsgrad tilsier (Fennefoss 1988, Stokke 1994, FAFO 1990)

Figur 4.1 Andel fagorganiserte og dekningsgrad for kollektivavtaler



Kilde: OECD *Employment Outlook*

⁶ Enkelte har hevdet at Norge har hatt en særskilt positiv utvikling i de siste åra med en økning til 64% (Stue-land m.fl. 1994). Dette beror på at en har byttet ut 90-tallet for Norge i OECD-statistikken på grunnlag av survey-tall fra SSB fra 1993. SSB-tallene fra SSB er imidlertid basert på et utvalg som ikke omfatter alle arbeidstakere (1,6 mill. mot drøyt 1.8 mill. sysselsatte ifølge Arbeidsmarkedsstatistikken og Nasjonalregnska-pet). SSBs organisasjonstall er følgelig ikke helt representative og ikke sammenliknbare med OECDs tall, som bygger på internasjonalt anerkjente metoder for datainnsamling og sammenlikning.

4.1.6 Forhandlingsystem og kollektivavtaledekning

I fagbevegelsens europadebatt har som nevnt spørsmålet om kollektivavtalenes stilling i EU-landene kommet i fokus.⁷ Som grunnlag for en vurdering av situasjonen presenteres i det følgende en oversikt over den faktiske utviklingen.

OECD *Employment Outlook* (juli 1994) gjengir en ny studie av utviklingen i kollektivavtalers stilling i OECD-landene i det siste tiåret. Hovedtallene er gjengitt i figur 4.1. De viktigste konklusjonene kan oppsummeres som følger:⁸

- * Mer enn to tredeler av arbeidstakerne i OECD-landene er dekket av kollektivavtale, og andelen i det siste tiåret har vært ganske stabil.
- * Kollektivavtaledekningen i de fleste EU-landene er høyere og i flere land stigende, for eksempel Frankrike (92%) og Portugal (79%), mens andelen i Storbritannia har sunket kraftig (47%).
- * Norge ligger i europeisk sammenheng midt på treet med en dekningsgrad på 75%.
- * I flere EU-land gjennomføres sektorovergrepene sentrale forhandlinger, men det dominerende forhandlingsnivået i de fleste land er bransje/forbund. Det er i flere land en vekst i utfyllende bedriftsvise forhandlinger, slik at forhandlingsystemene preges av samspill mellom flere nivåer.
- * Den høye dekningsgraden i land med lav fagorganisering har dels sammenheng med allmenngjøring av tariffavtaler, dels med høy organisering på arbeidsgiversiden, dels med nedfelte tariffrettslige ufravikelighetsregler.
- * Dekningsgraden er gjennomgående høyest i tradisjonelle industrisektorer, transport og offentlig sektor, og lavest i privat tjenesteyting.
- * Arbeidsforhold i offentlig sektor reguleres i de fleste EU-land ved kollektivavtaler, men forhandlingsfriheten er i enkelte land begrenset (for eksempel for embetsmenn i Tyskland) og i noen land reguleres arbeidsforhold ved lov (for eksempel Spania, Østerrike, Portugal).
- * Det er ingen klar tendens til at dekningsgraden for kvinner er annerledes enn for menn, men det er en klar sammenheng mellom bedriftsstørrelse og dekningsgrad for avtaler.
- * OECD finner liten støtte for tesen om en utstrakt individualisering av arbeidsforhold og påpeker at sentralisering og desentralisering av forhandlinger skjer parallelt på ulike områder.
- * Avtalesystemene i Europa kjennetegnes av mangfold, hovedtrenden er fortsatte nasjonale forskjeller, snarere enn konvergens.

Som nevnt er det flere grunner til at dekningsgraden for kollektivavtaler er høy, trass i lav organisasjonsgrad i flere EU-land. I land som for eksempel Tyskland, Østerrike og Belgia er arbeidsgiverorganiseringen meget høy, slik at inngåtte kollektivavtaler som regel omfatter alle bedrifter og ansatte selv om fagorganisasjonens medlemstall kan være begrenset. I tillegg bidrar ulike former for allmenngjøring til at muligheten for uorganiserte til å underby i kampen om jobbene er begrenset. Dette praktiseres i første rekke i Østerrike, Belgia, Frankrike og Portugal, men også i betydelig grad i Finland og Nederland (der henholdsvis 19 prosent og 14 prosent omfattes av allmenngjøring). Spania og Tyskland har også mulighet til å allmenngjøre avtaler, men dette praktiseres i mer begrenset grad. I Tyskland ble ca. 3 prosent av arbeidstakerne omfattet av dette i 1992, primært i tekstil, klær og bygningsindustrien. Storbritannia, Danmark og Irland har ikke slike ordninger, i likhet med Sverige og Norge. OECD-studien påpeker imidlertid at tariffavtaler i nordiske land med høy fag-

⁷ Enkelte har blant annet hevdet at unntatt i noen få nordeuropeiske land, finnes det knapt kollektive avtaler i EU-landene (Gerhardsen m.fl. 1994:12, Djupedal 1994).

⁸ Framstillingen i dette avsnittet bygger i hovedsak på OECD *Employment Outlook* 1994:167–194. Utfyllende tabeller er gjengitt i vedlegg til kapittel 4.1.

organisering vanligvis også følges av uorganiserte bedrifter og i offentlig sektor gjelder avtalene alle ansatte. Såkalte «hengeavtaler» inngås ofte med uorganiserte bedrifter, i Sverige omfattet dette i 1991 ca. 12 prosent av arbeidstakerne i privat industri.

OECD finner i sitt materiale ikke belegg for hypotesen om en generell deregulering av arbeidslivet i EU-landene i form av synkende dekningsgrad for kollektivavtaler, det vil si økt individualisering av arbeidsvilkårene. Bortsett fra i USA, Japan, Australia og New Zealand, har dekningsgraden sunket i Storbritannia og Nederland siden 1980. Dekningsgraden har økt i Frankrike og Portugal, og har vært stabil i de øvrige EU- og EFTA-landene. Generelt ser det ut til at land med bedriftsvisе forhandlinger er mest sårbare for fall i dekningsgrad, samt at statlig pålagte endringer i de institusjonelle rammene for kollektivavtaler er viktigere enn økonomiske endringer i å forklare svingninger i dekningsgrad.

OECD-studien understreker også at forholdet mellom ulike forhandlingsnivåer ikke er et nullsumspill der mer desentrale forhandlinger nødvendigvis innebærer færre sentrale avtaler. Bildet er preget av motsetningsfylte tendenser, der desentralisering og sentralisering skjer samtidig på ulike områder, det vil si en utvikling i retning av flernivåforhandlinger (articulated bargaining). Hovedkonklusjonen er at kollektivavtaler fortsatt spiller en dominerende rolle i fastsettingen av lønns- og arbeidsvilkår i de fleste vesteuropeiske landene.

Forhandlingsstruktur og -nivå

Det er som nevnt store variasjoner mellom EU-landene i forhandlingsystemets struktur, når det gjelder sentralisering, forhandlingsnivå, betydningen av yrke, profesjoner, industri- og sektorforbund mv.. De fleste land har et flernivåforhandlingsystem basert på et samspill mellom nasjonale, sektorovergrepene avtaler, forbundsvisе forhandlinger (av og til regionalt) og lokale bedriftsforhandlinger. Hvilke spørsmål som behandles på hvilket nivå varierer.

Forhandlingsystemet i Norge er meget sentralisert – noe som ofte har skapt debatt innen organisasjonene – men Norge har også en sterk tradisjon for lokale avtaler. Dette gjelder ikke minst spørsmål om arbeidsorganisering, teknologi, arbeidstid, arbeidsmiljø mv. I internasjonale sammenlikninger er det norske systemet derfor ofte omtalt som både mer sentralisert og desentralisert enn i de fleste andre vesteuropeiske land (Kjellberg 1992). Det dominerende forhandlingsnivået har svingt mellom hovedsammenslutning og forbund – ofte i takt med den økonomiske situasjonen. I en periode på 80-tallet kom 70–80 prosent av lønnsveksten gjennom lokal lønnglidning, men fra 1988 har vi i Norge hatt uvanlig sentraliserte oppgjør med lønnslover og strenge, sentrale reguleringer av rammene for forbundsvisе og lokale avtaler. Det norske tariffoppgjøret i 1994 var for første gang siden 1986 forbundsvist. I forslaget til sektorkarteller i LO legges det som nevnt opp til at forhandlingsansvaret i større grad skal overføres til sektornivået også i Norge.

I noen sentrale EU-land som Tyskland og Storbritannia har ikke hovedsammenslutningene (DGB og TUC) forhandlingsmandat, denne myndigheten ligger hos forbundene. En tilsvarende utvikling har i de siste åra skjedd i Danmark og Sverige, hvor forhandlingsansvaret i praksis er overtatt av sektorvisе forhandlingskartell og forbundene. Finsk og norsk fagbevegelse ser også ut til å bevege seg i denne retningen, jf LOs organisasjonsreform. I EU-landene praktiseres samordnete oppgjør først og fremst i Belgia, Nederland, Portugal og i synkende grad Spania. Sentraliserte «kriseforlik» har imidlertid vært gjennomført i flere EU-land i de seinere åra, blant

annet i Irland, Italia, Portugal og Belgia. (EU-kommisjonens Hvitbok om vekst, konkurransevne og sysselsetting henviser til slike sentrale «sosialpakter» som en gunstig modell for å avstemme hensynet til lønnsvekst og sysselsetting (1993:53)).

Det dominerende forhandlingsnivået i de fleste EU-land er likevel sektor/forbund, i økende grad supplert med bedriftsvise avtaler. Dette skyldes dels arbeidsgiverstrategier for å tilpasse lønnsutviklingen bedre til bedriftenes lønnsomhet, men gjenspeiler også at kvalitative spørsmål i forbindelse med arbeidstid, kompetanse, produksjonsorganisering og sysselsetting har kommet mer i fokus for fagorganisasjonenes strategier (IG-Metall: Qualitative Tarifstrategien). I mange kontinentale land har det lokale forhandlingsnivået tradisjonelt vært svakere utbygd enn i Norge. Sterkere innslag av lokale avtaler behøver følgelig ikke bety at landene blir mer forskjellige fra Norge, snarere tvert om. I Tyskland skjer tarifforhandlingene i industri-baserte forbund på regionalt plan (delstatsnivå). Rekkefølgen i forbundenes forhandlinger og hvilke regioner som starter, er basert på en uformell samordning, der de sterkeste områdene innleder og resultatene fra slike pioneravtaler (oftest IG-Metall i regioner med konsentrert bilproduksjonen) setter standarden for etterfølgende avtaler, såkalte mønsterforhandlinger (Jacoby m.fl. 1992).

Storbritannia er det eneste vesteuropeiske landet som i likhet med USA, Canada og New Zealand overveiende har bedriftsvise forhandlinger. Arbeidsgiverne trakk seg i løpet av 80-tallet i hovedsak ut av alle nasjonale forhandlinger, slik svenske SAF også har truet med. I de fleste land har vekst i lokale, bedriftsvise avtaler skjedd innenfor rammene av sektorvise avtaler, slik at spillerrommet for lokale tilpasninger ut fra produktivitet, lønnsomhet mv. har økt. Spesielt i spørsmål om tilpasningen av redusert arbeidstid synes lokale avtaler å ha fått en økende betydning, slik 1986-oppgjørets rammeavtale om innføring av 37,5-timers arbeidsuke i Norge ble gjennomført via bedriftsvise iverksettingsavtaler. Se for øvrig tabellvedlegg med oversikt over forhandlingsnivåer i ulike land.

Ulikhetene i forhandlingsordningenes oppbygging gjelder ikke bare langs den vertikale akse (sentralt-desentralt), men også horisontalt mellom ulike sektorer (Visser og Ebbinghaus 1993). Graden av slik horisontal samordning avhenger av fagorganisasjonenes struktur og enhet. I Norge har de konkurranseutsatte sektorene i LO tradisjonelt satt standarden for øvrige avtaler, men utviklingen på 80-tallet har demonstrert økte spenninger og konkurranse mellom LO-forbund og organisasjoner utenfor og mellom forbund fra ulike sektorer. Samordningen har derfor i stor grad forutsatt tvungen mekling og lønnsnemnd for å sikre at rammene fra LO-NHO-oppgjøret som omfatter 3–400 000 ansatte, skal følges i de øvrige oppgjør. Norge er derfor (som nevnt) et av de vesteuropeiske landene som oftest er innklaget for brudd på ILOs konvensjoner om fri forhandlingsrett.

Forslaget om å overføre forhandlingsansvar til karteller i LO kan ses som uttrykk for et ønske om å sikre et mer fleksibelt forhandlingssystem der samordningen i større grad skjer på sektornivå, samtidig som spillerrommet for varierte løsninger mellom sektorene kan øke.

To nasjonale eksempler – Frankrike og Tyskland

I fagbevegelsens europadebatt har spørsmålet om verdien av avtalesystem med innslag av allmenngjøring og fagbevegelsens rolle i slike system blitt reist.⁹ Selv om offentlige ordninger for kontroll med arbeidsvilkårene (for eksempel Arbeidstilsy-

⁹ For en kritikk av allmenngjøring av tariffavtaler, se Stueland m.fl. (1994:21–24).

net) kan spille en rolle, er det åpenbart at fagbevegelsens evne til å utnytte avtalefestete rettigheter og sørge for at avtaler settes ut i livet påvirkes av organisasjonenes tilstedeværelse og styrke på den enkelte bedrift. En bør likevel være varsom med å avfeie kollektivavtalenes betydning selv i land med lav organisasjonsgrad. Som eksempel skal vi trekke fram to sentrale EU-land.

Over 90 prosent av franske lønnstakere er ifølge OECD omfattet av kollektivavtaler. Minstelønna i 70 av 164 tariffområder lå i 1990 under den offentlige minstelønna på ca. 45 kroner. Andelen sektoravtaler der minstelønna lå over offentlig minstelønn steg imidlertid fra 37 prosent i 1986 til 72 prosent i 1993 (Ministère du Travail 1993). Det bør samtidig understrekes at det faktiske lønnsnivået i fransk arbeidsliv er langt høyere og at mindre enn 1/10 av arbeidstakerne mottar minstelønn (Ministère du Travail 1993). Oversikter over faktisk kjøpekraft for en gjennomsnittlig industriarbeider i OECD-området (kjøpekraftspariteter etter skatt), viser at reallønna i EU-landene gjennomgående ligger noe lavere enn i Norge, mens for eksempel Tyskland og England ligger på nivå med/høyere enn i Norge. Bortsett fra i Hellas og Portugal varierer disponibel realinntekt mellom 12 500 og 15 000 dollars per år (*Employment Outlook* 1994:153). Franske industriarbeidere lå noe lavere enn i Norge, såvidt under Sverige, men høyere enn i Danmark i 1992. Ifølge *Employment Outlook* 1994 er de samlede arbeidskraftskostnadene per ansatt høyere i Frankrike enn i Norge. Standardene i norsk arbeidsliv vurderes som midt på treet i Vest-Europa, og reglene for oppsigelse og arbeidstid vurderes som mer fleksible i Norge enn i mange EU-land (se vedlegg til kapittel 4.1).¹⁰

Sosialistregjeringens lovfestete plikt til årlige forhandlinger (Auroux-lovene fra tidlig i 80-åra) har ført til en styrking av kollektivavtalesystemet i Frankrike i de siste åra (Goetschy og Rozenblatt 1992). Innen rammene av et økende antall sektoravtaler (det dominerende forhandlingsnivået) er antallet lokale tariffavtaler fire-femdoblet siden 1981 og omfattet i 1989 ca. to tredeler av bedriftene. Antallet sektorovergrepene rammeavtaler om blant annet teknologisk endring, opplæring og arbeidstid er økt. OECD karakteriserer denne utviklingen som et eksempel på at lovgivning kan påvirke avtalesystemet i positiv retning, og at det har skjedd en vitalisering av både sentrale og lokale forhandlinger i Frankrike (1994:186).

For å bedre de lavtlønnetes stilling er de tariffestete minstesatsene hevet. Som nevnt har andelen tariffområder der minstelønna overstiger statlig minimumslønn derfor steget fra 37 prosent i 1986 til 72 prosent i 1993. Minstelønna ligger på om lag 50 prosent av gjennomsnittslønna (Basen og Martin 1991) og har i gjennomsnitt økt med 6,8 prosent årlig siden 1986. I 1991 fikk 6 prosent av industriarbeiderne minstelønn, primært i småbedrifter. Som i Norge, der minstesatsene i overenskomstene ligger langt under faktisk lønnsnivå, sikrer altså franske avtaler høyere lønn enn minstestandardene for de fleste ansatte, blant annet ut fra jobbklassifikasjoner etter kompetanse, ansiennitet, arbeidsansvar mv. Også minstesatsene i norske avtaler ligger langt under det faktiske lønnsnivået (opp til 30–40 prosent) slik at en allmenngjøring av slike avtaler ville innebære uakseptabel sosial dumping i Norge ifølge Stueland m.fl. (1994:23). Det er altså ikke bare i Frankrike at minstesatsene kan gi et misvisende bilde av tariffavtalenes betydning.

¹⁰ Anbefalingene i EU-kommisjonens Hvitbøker om mer fleksible arbeidstidsordninger og oppsigelsesvern bør ses i en slik sammenheng. For eksempel er reglene for oppsigelse, midlertidig arbeid og arbeidstid i en rekke søreuropeiske land svært strenge i forhold til i Norge; et viktig ledd i forklaringen på den sterke veksten i såkalt atypisk arbeid i disse landene.

Disse faktaene er ikke ment å tilsløre at fransk fagbevegelse er svekket av synkende medlemstall og at utviklingen er bekymringsfull. Det bør likevel tilføyes at fransk fagorganisering bygger på et mer indirekte (kaderliknende) representasjonssystem der oppslutningen ved valg av faglige representanter til bedriftsutvalg o.l. ligger på 60–70 prosent (Goetschy 1992). En historisk grunn til den lave fagorganiseringen er blant annet at fransk fagbevegelse har vært ridd av politisk splittelse og radikalisme – spesielt etter 1968, som styrket revolusjonært inspirerte, direkte aksjonsstrategier framfor reformistiske forhandlinger (Crouch 1993).

I Tyskland er 33 prosent organisert. Om lag 30 000 tariffavtaler, arbeidsgivernes høye organisasjonsgrad, industriforbundsformen samt allmenngjøring av tariffavtaler, bidrar likevel til at over 90 prosent av tyske arbeidstakere er dekket av tariffavtale. Staten kan ikke bruke tvungen lønnsnemnd ved arbeidskonflikt, «Tarif-autonomien» er grunnlovsfestet. DGB har opp imot 10 millioner medlemmer, konsentrert i nøkkelsektorer i en av verdens ledende industrinasjoner. IG-Metall omtales ofte som verdens sterkeste fagforbund med over 3 millioner medlemmer – om lag 50 prosent av de ansatte på alle nivåer i tysk metallindustri. Gjennom IG-Metalls pionerrolle sikres tett samordning av forhandlingene, slik Verkstedoverenskomsten som omfatter ca. 40 000 arbeidstakere legger lista i forbundsvise norske oppgjør. Den lovfestede øvre arbeidstida i Tyskland er 48 timer og 4 ukers ferie, den avtalefestede arbeidstida i nøkkelsektorer er 35–37,5 timer og 6 ukers ferie. IG-Metalls kollektivavtaler har flyttet grensene for arbeidstidsforhandlinger i Europa i det siste tiåret, sist i 1993 gjennom VW-avtalen om 30-timersuke uten full lønnskompensasjon for å hindre masseoppsigelser. I 1984 streiket IG-Metall gjennom 37,5 timers uke – som i Norge ble fulgt opp i 1986-oppgjøret – og i 1990 ble prinsippet om 35-timersuka kjempet fram. Ved inngangen av 90-åra forhandlet forbundet fram en prinsippavtale om utjevning av lønningene mellom eks-DDR og Vest-Tyskland. Under etterkrigstidas dypeste lavkonjunktur med akselererende arbeidsledighet forsøkte arbeidsgiverne i 1993 å trekke seg ut av avtalen, men etter langvarige arbeidskamper klarte IG-Metall å tvinge gjennom en ny avtale som bekreftet prinsippet om lønnsutjevning mellom øst og vest i løpet av få år. For fagorganiserte for eksempel i Kværnergruppen, som har kjøpt opp verft i eks-DDR, er dette viktig for arbeidstakernes konkurransevne og forhandlingsstyrke i Norge.

Et tredje, men for Norge mer nærliggende eksempel, er dansk fagbevegelse sin stilling etter 20 år i EF. Med en organisasjonsgrad som har økt til over 70 prosent, tettere samarbeid mellom LO, FTF (funksjonærsammenslutningen) og AC (akademikerne) som alle er med i ETUC/DEFS, et organisasjons- og forhandlingssystem som har gjennomgått en kontrollert desentralisering og fornyelse, og en høy dekningsgrad for kollektivavtaler, er Danmark et eksempel på at det har vært mulig å opprettholde og videreutvikle forhandlingssystemet og fagbevegelsens stilling, trass i EF-medlemskap og varig høy arbeidsledighet (Due m.fl. 1993).

Ulike kilder til faglig styrke

Når norsk LO har opprettholdt sitt hegemoni i tariffpolitisk sammenheng, trass sviktende medlemstilstrømming og en organisasjonsgrad på drøyt 30 prosent, skyldes det blant annet LOs dominans og kontroll med nøkkeloverenskomster i konkurranseutsatt industri. Det samme gjelder en rekke fagorganisasjoner i EU-land. En bør følgelig være varsom med å trekke enkle slutninger om fagbevegelsens makt og kollektivavtalenes stilling i ulike land ut fra generell organisasjonsgrad aleine. Erfaringer fra for eksempel Belgia og de øvrige nordiske land tyder på at høy organi-

sasjonsgrad har sterk sammenheng med at fagbevegelsen administrerer arbeidsledighetsforsikringen.

Fagbevegelsens makt avhenger altså av langt mer enn andelen medlemmer. Den betinges av fagorganisasjonenes størrelse, kontroll over strategiske sektorer eller kvalifikasjoner i økonomien (jf fagforbund i luftfarten, oljesektoren, heismontører, kraftforsyning, leger mv), medlemmenes aktivitet, mobiliseringsevne, organisatorisk enhet, motpartens posisjon, politiske allianser, lovsikringen av rettigheter og dekningsgraden for tariffavtaler.

Strukturendringer og økt markedskonkurransen styrker arbeidsgiversidens forhandlingsmakt. Men raskere omstillinger og større omskiftelighet i produksjon og markeder gjør også at kompetanse, samarbeid og medvirkning fra arbeidsstokken blir mer avgjørende konkurransefaktorer. Fagforeningenes evne til å kontrollere slike forhold, samt viljen til lønnsmoderasjon, kan derfor gi fagforeningene motmakt som hindrer ensidige (unilaterale) omstillingsstrategier fra arbeidsgiversiden (se for eksempel *Samarbeid om omstillinger*, Ingebrigtsen 1994). Norsk LOs inntektspolitiske strategi siden 1988 er et eksempel på at fagbevegelsen i krisesituasjoner hvor «etterspørselen etter lønnsmoderasjon» øker, kan utnytte sin strategiske innflytelse over lønnsdannelsen til å styrke sin politiske forhandlingsmakt, slik det er uttrykt i «solidaritetsalternativet» (Dølvik 1994).

Sammenhengen mellom arbeidsledighet og faglig forhandlingsstyrke synes også mindre entydig enn ofte antatt. Fordi arbeidsmarkedene er oppdelt (segmentert) og etterspørselen etter arbeidskraft i mange sektorer ofte er stor – selv i situasjoner med høy ledighet i andre deler av økonomien – ser det ut til at fagbevegelsens forhandlingsstyrke i mange land i begrenset grad påvirkes direkte av ledighetsnivået (Ferner og Hyman 1992). Spesielt gjelder dette i land med forbundsvise forhandlinger, der lønnsutviklingen i det enkelte forbundsområde i mindre grad innvirker på den samlede nasjonaløkonomiske utvikling (Calmfors og Driffill 1988, Crouch 1993). Fagorganisasjonene i mange EU-land har derfor lyktes relativt godt i å forsvare etablerte standarder for lønns- og arbeidsvilkår i kjernesektorene i økonomien. Dette bidrar også til å forklare at Norges relative lønnskostnader siden 1986 er klart redusert i forhold til sentrale EU-land.

Sammenliknende studier tyder på at sentraliserte, samordnede oppgjørsformer – slik Norge er et eksempel på – kan være mer effektive til å sikre en fornuftig balanse mellom lønnsvekst og sysselsetting, enn forbundsvise forhandlinger som dominerer i mange EU-land. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at skjerpet internasjonal konkurranse vil føre til desentralisering av nasjonale forhandlinger, tvert om kan sentral inntektspolitikk og fagligpolitisk samarbeid være en effektiv nasjonal strategi for å kombinere kostnadskontroll og stimulanse av sysselsettingen. Østerrike og Norge samt flere EU-lands forsøk på sentrale kriseforlik (Irland, Italia, Portugal), trekkes ofte fram som eksempler på dette i internasjonale studier (Traxler og Schmitter 1994, Crouch 1992).

Ovennevnte forhold bidrar til å underbygge at fagorganisasjonenes styrke i mange vesteuropeiske land ikke er en direkte funksjon av medlemsandel og ledighetsnivåer. Nedgangen i medlemstall er likevel urovekkende for fagbevegelsens framtidige styrke. Den største utfordringen for fagbevegelsen i land med lavt samlet medlemstall og forbundsvise forhandlingsformer er å motvirke den økende ulikheten mellom arbeidstakere i kjerne- og periferisektorer i økonomien. Svekkelsen av europeiske fagorganisasjoner i de seinere åras økonomiske stagnasjon synes i første rekke å gjelde arbeidstakere i randsonen av arbeidsmarkedet, i stor grad i private

tjenestesektorer der uregulerte lønns- og arbeidsvilkår og flyktige ansettelsesforhold synes økende. Framfor generelle utsagn om svekkelse av fagbevegelsen i Europa, synes det mer relevant å diskutere hvordan fagorganisasjonene kan bidra til å motvirke økte kløfter og sosiale ulikheter mellom dem som er innenfor og dem som er utenfor og i ytterkantene av det regulære arbeidsmarkedet. Dette er ikke utfordringer som er særegne for EU-landene, problemene er enda større i USA, og de er – dessverre – også velkjente i Norge og de øvrige nordiske land.

4.1.7 Fagligpolitisk samarbeid

I tråd med fagorganisasjonenes ulike politiske tilknytning varierer betydningen av og formene for fagligpolitisk samarbeid. I Benelux-landene er for eksempel båndene mellom fagorganisasjonene og deres partier så tette og sterke at de ofte karakteriseres som pillarsamfunn, det vil si at parti og fagbevegelse (eventuelt i samarbeid med kirken for de kristelige) utgjør hjørnepillarer i den sosiale ordenen som i stor grad organiserer skoler, helse- og sosialytelser, kultur- og fritidstilbud mv. (Vilroxx og Leemput 1992). Fagorganisasjonene opptrer ofte samordnet og samarbeider tett med sine respektive partier i de skiftende koalisjonsregjeringene. Landene rangeres derfor vanligvis høyt i internasjonale studier av korporatisme (Crouch 1993:14–16).

Tilsvarende har det i Italia vært sterke bånd og fagligpolitiske relasjoner mellom fagorganisasjonene og henholdsvis det kommunistiske, sosialistiske og kristeligdemokratiske partiet. Etter krisen i 1992 samarbeidet de tre fagorganisasjonene med regjeringen om omfattende reformer i forhandlingssystemet og inngikk en «sosial pakt» med sikte på en opprydding i italiensk økonomi – et samarbeid som nå er truet av Berlusconi-regjeringens høyreorienterte politikk.

Østerrike er det landet i Europa hvor trepartssamarbeidet er mest formalisert, men også Tyskland regnes ofte som et land med sterke korporative trekk basert på indirekte og uformelle samarbeidsformer mellom fagorganisasjonene og de politiske myndighetene. I Storbritannia har forholdet mellom Labour og TUC tradisjonelt vært tett, men i de seinere åra har særlig partiet ønsket en friere stilling overfor fagbevegelsen. Fagorganisasjonene i Frankrike har historisk vært preget av en større politisk splittelse og radikalisme kjennetegnet av direkte aksjonsstrategier med et samfunnsomveltende perspektiv – revolusjonært inspirert syndikalisme (Goetschy 1992). I de tidligere diktaturene i Hellas, Portugal og Spania har utviklingen i det siste tiåret vært preget av en økende institusjonalisering og normalisering av forholdet mellom partene i arbeidslivet, staten og de politiske partiene (Ferner og Hyman 1992). De siste åras krise og innstramminger har imidlertid skapt nye konflikter, spesielt i Spania der sosialistregjeringen har kommet på kant med fagbevegelsen.

Til sammen tegner dette et sammensatt og broket bilde av fagbevegelsens politiske allianser og innflytelse i Vest-Europa. Men det er helt galt å hevde at fagligpolitisk samarbeid knapt finnes i EU-landene, selv om formen selvsagt ikke gjenspeiler det særegne mønsteret knyttet til etterkrigstidas statsbærende ettpartisystem i Norge.

I hele Vest-Europa kan det spores tendenser til at forholdet mellom arbeidsbevegelsens partier og fagorganisasjonene omformes i retning av større gjensidig uavhengighet. De gode samarbeidsforholdene og det lave konfliktnivået i Norge framheves ofte som et særtrekk i forhold til de kontinentale landene. Flere studier har imidlertid pekt på en «ny realisme» preget av en mer pragmatisk politisk-ideologisk tilnærming, med sterkere vekt på samarbeid og partnerskap enn klassekonflikt i vesteuropeisk fagbevegelse (Jacoby m.fl. 1992, Baglioni 1989). Interna-

sjonale studier trekker vanligvis fram Tyskland og Østerrike som typiske eksempler på land preget av konsensus, dialog og kompromiss mellom arbeid og kapital, såkalt konfliktpartnerskap (Müller Jentsch 1993). Streike- og konfliktnivået er gjennomgående sunket i hele Vest-Europa i de siste tiåra (Ferner og Hyman 1992).

Det er ingen tvil om at denne nyorienteringen reflekterer at fagorganisasjonene i Vest-Europa har kjempet i motvind i det siste tiåret. Økonomiske tilbakeslag, arbeidsledighet og strukturendringer, overgang fra industri til tjenester, ny teknologi og økte kvalifikasjonskrav, samt endringer i arbeidsstyrkens sammensetting, har bidratt til rekrutteringsvansker og synkende medlemstall i en rekke land. Spesielt innen tjenesteyrkene, der såkalt atypisk arbeid brer om seg, blant kvinner, ungdom og høyt utdannet arbeidskraft i høyteknologiske virksomheter, har fagbevegelsen hatt vanskelig for å vinne fotfeste. Nye arbeidsgiverstrategier, internasjonalisering og konserndannelser, oppkjøp, sammenslåinger og oppsplitting av selskaper, har utfordret fagbevegelsens tradisjonelle arbeidsformer og maktgrunnlag. Skiftende og mer sammensatte behov blant arbeidstakerne har gjort det vanskeligere å vinne oppslutning om felles løsninger blant brede grupper. Ideologisk-politiske strømkantringer har medvirket til å svekke fagbevegelsens legitimitet, og i enkelte land er det sådd tvil om representativiteten. Endringer i samfunnet og økonomiens virkemåte har svekket effekten av tradisjonelle styringsredskaper, og fagbevegelsen har hatt vansker med å finne nye svar på hvordan medlemmenes interesser best kan forsvares under endrete vilkår.

Til sammen har disse forandringene medvirket til å svekke fagbevegelsens politiske innflytelse og slagkraft i de fleste vestlige land – mindre i Vest-Europa enn i USA og Japan, og kanskje mindre i Norden enn i mange av EU-landene. Hovedtrekket er likevel at dette er generelle trender i moderne, internasjonal kapitalisme som fagbevegelsen i alle land har hatt vanskelig for å møte. Styrken og utslagene har vært forskjellige og robustheten i nasjonale institusjoner og rettigheter ulik – avhengig av politiske forhold, allianser og fagbevegelsens styrke i de enkelte land. I den nordiske modellens «fyrtårn», Sverige, har dramatiske endringer funnet sted, og arbeidsgiverforeningen SAF har trukket seg ut av nasjonale samarbeidsorgan og forhandlinger med LO. I England har Thatcher, Major og arbeidsgivernes offensiv drevet fagbevegelsen fra skanse til skanse.

Selv om fagbevegelsens utfordringer til en viss grad blir mer like som følge av skjerpet internasjonal konkurranse, tyder internasjonale studier ikke på at de nasjonale arbeidslivsmoellene er blitt mer ensartete. Tvert om, det økte presset synes til dels å forsterke nasjonale forskjeller i faglig organisering og institusjoner. Og, kanskje mer overraskende, de nasjonale samarbeidsmønstre, forhandlingssystem og fagbevegelsens rolle i utformingen av arbeidslivspolitikken har i de fleste land utvist betydelig stabilitet og robusthet (Ferner og Hyman 1992). Medlemstallene er nok sunket i mange land, men kollektivavtalesystemet og fagbevegelsens institusjonelle stilling er ikke grunnleggende utfordret – bortsett fra i England. «Management-revolusjonen» og dereguleringsbølgen på 80-tallet har ifølge en av de fremste arbeidslivsforskere i Europa, professor Richard Hyman, vært mer retorikk enn realiteter (1994). Han hevder at i den grad det skjedde en viss deregulering av de nasjonale arbeidsmarkedene i Vest-Europa på 80-tallet, ble den i hovedsak gjennomført via forhandlinger med fagbevegelsen og innenfor rammene av eksisterende samarbeidsinstitusjoner. Trass i nye konsepter for direkte deltakelse og ledelse, ble eksisterende ordninger for medvirkning og bedriftsdemokrati i liten grad utfordret. Økt arbeidstidsfleksibilitet ble i de fleste land gjennomført ved arbeidstidsreduksjoner, der lo-

kale forhandlinger spilte en nøkkelrolle i utformingen (Jacoby m.fl. 1992). Forhandlet omregulering var i de fleste tilfeller en mer treffende betegnelse enn deregulering.

En annen årsak er at den omfattende arbeidslovgivningen i de fleste land har utgjort en buffer mot brå og ensidige endringer som følge av arbeidsgiversidens økte forhandlingsmakt (Ferner og Hyman 1992). Nettopp fraværet av lovsikrete rettigheter var en viktig forklaring på den britiske fagbevegelsens sårbarhet overfor arbeidsgiverne og Thatchers aggressive linje.

Selv om fagbevegelsen i de vesteuropeiske landene har vist seg relativt motstandsdyktig under strukturendringene på 80-tallet, er det ikke tvil om at de siste par åras økonomiske depresjon med akselererende arbeidsledighet har gjort situasjonen vanskeligere. Årsaksforholdene er sammensatte: Internasjonal nedgangskonjunktur etter Irak-krigen, tilbakeslaget i tysk økonomi og sterkt stigende realrenter i Europa etter gjenforeningsboomen 1989–91 medvirket til etterkrigstidas sterkeste lavkonjunktur. Valutauroen i 1992–93 og konvergensprogrammene for å få ned inflasjonen og budsjettunderskuddene i en rekke EU-land, forsterket nedgangen. I Finland skapte Sovjetunionens sammenbrudd krakk i økonomien, og i Sverige bidro enorme budsjettunderskudd til å destabilisere valutaen, øke rentene og tvinge fram innstramminger som resulterte i kraftig ledighetsvekst.

I en rekke land utløste krisen politiske reaksjoner med økonomiske og sosiale innstramminger for å få skuta på rett kjøl og reformer i arbeidsmarkedslovgivningen for å motvirke ledighetsveksten. Sistnevnte har særlig dreid seg om å lette mulighetene for fleksible ansettelser, midlertidig arbeid, deltidsarbeid mv. og redusere arbeidsgivernes kostnader ved å ta inn nyansatte (ETUI 1994). ETUI peker på at flere av de nasjonale regjeringene ser ut til å ha slått inn på en tøffere, nyliberal kurs. I flere land, for eksempel Belgia og Spania, har dette utløst sterke sosiale protester og konflikter med fagbevegelsen. I andre land har krisen som nevnt medvirket til ulike former for nasjonale forlik i samarbeid mellom regjeringer, arbeidsgivere og fagbevegelse, for eksempel i Irland og Italia. I Tyskland har fagbevegelsen i hovedsak lyktes i å slå tilbake angrep på tariffavtalesystemet og arbeidslivslovgivningen (ETUI 1994).

Trass i økonomiske og politiske tilbakeslag er det på denne bakgrunn ikke grunnlag for så pessimistiske beskrivelser av LOs søsterorganisasjoner i EU-landene som de som har preget deler av europadebatten i norsk fagbevegelse. Oppgangskonjunkturen i vesteuropeisk økonomi kan også tale for at fagbevegelsen kan være over den hardeste trøkken for en periode. De grunnleggende strukturelle omstillingproblemene fagbevegelsen sliter med i Vest-Europa, gjenstår like fullt å løse. Organisatorisk reform og fornyelse står derfor øverst på dagsordenen i de fleste landene, Norge inkludert. Uansett utfall av EØS/EU-striden vil det bli stadig viktigere for norske fagorganiserte at fagbevegelsen i de øvrige landene i det indre markedet vinner ny styrke og kommer på offensiven.

4.1.8 Sammenfatning

Gjennomgangen i dette kapitlet understreker mangfoldet i vilkårene for fagorganisering, forhandlinger og arbeidsrett i Vest-Europa. Snarere enn større ensartethet, synes fortsatte nasjonale forskjeller å være hovedtrenden. Dette tyder på den ene siden på at EU-systemets innvirkning hittil har vært begrenset. På den andre siden innebærer mangfoldet at det er komplisert å utvikle en sterkere felles arbeidsrettslig regulering, samordning av forhandlinger og fagorganisering over landegrensene i EØS og EU. Dette er spørsmål vi vil gå litt nærmere inn på i de neste avsnittene.

4.2 Sosial dialog og europeiske forhandlinger

4.2.1 Den sosiale dialogen

En sentral idé i EFs utvikling har vært å fremme integrasjon ved at nasjonale organisasjoner og interessegrupper trekkes med i utformingen av EFs politikk. Den rådgivende økonomiske og sosiale komite med representasjon fra arbeidslivet og andre organisasjoner ble opprettet ved Romtraktaten. Siden 60-tallet er det opprettet utvalg for sosial dialog innen en rekke bransjer, samt en serie komiteer for eksempel knyttet til sysselsettingspolitikk, arbeidsmiljø mv., og på 70-tallet ble en rekke trepartskonferanser om sysselsettingspolitikk avholdt. Resultatene var imidlertid så magre at DEFS trakk seg ut av prosessen (Compston 1992)

Utover 80-tallet fikk ideen om å styrke den sosiale dialogen mellom arbeidslivets parter fornyet kraft. Tanken var at sosial dialog og avtaler kunne være et alternativ til lovgivning på EF-nivå. Både Enhetsakten (Art. 118b), Sosialcharteret (Art. 12) og Den sosiale protokollen (Art. 3) framhever at Fellesskapet skal legge til rette for samarbeid mellom arbeidslivets parter og, hvis de ønsker, europeiske avtaler. EU-retten bygger på ILOs konvensjoner om rett til fagorganisering, frie kollektive forhandlinger og aksjonsrettigheter.

Den europeiske faglige samorganisasjonen (DEFS) og UNICE (Sammenslutningen for industri- og arbeidsgiverorganisasjoner i Europa) og CEEP (Europeisk senter for offentlige virksomheter) har utformet en serie felles uttalelser om for eksempel økonomisk politikk og sysselsetting, yrkesopplæring, medvirkning ved innføring av ny teknologi mv. Disse har status som rådgivende anbefalinger overfor medlemsorganisasjonene, men har i praksis ikke hatt særlig effekt. I de siste åra er det inngått enkelte rammeavtaler blant annet mellom DEFS og CEEP om yrkesopplæring i offentlig sektor og mellom organisasjoner i handels- og banksektoren. Selv om den sosiale dialogen hittil ikke har ført til særlig konkrete resultater, inngikk partene som nevnt en avtale 31. oktober 1991 om et innspill til Maastrichtforhandlingene som ledet til Den sosiale protokollen.

Partene i arbeidslivet står selvsagt fritt til å inngå de avtaler de ønsker, helt uavhengig av EUs regelverk. EU har ingen regler som hindrer grenseoverskridende kollektivavtaler eller aksjoner. Det nye ved sosialprotokollen er dels at den innebærer en formalisering av partenes rett til konsultasjon på alle trinn i forberedelsen av EUs lovgivning, dels en rett til å inngå europeiske avtaler som alternativ til foreslått EU-lovgivning. Hvis partene kommer fram til en avtale, kan den som nevnt i kapittel 1 og 2 enten gjennomføres via nasjonale forhandlinger eller ved lovvedtak i Unionsrådet.

Forhandlinger knyttet til den sosiale dialogen på europeisk plan dreier seg ikke om lønns- og tariffavtaler, men om rammeavtaler knyttet til målsettinger for arbeidsvilkår, faglige rettigheter, prosedyrer og andre spørsmål hvor EU har myndighet til å vedta minimumslovgivning. Partene er ikke forpliktet til å forhandle. I fravær av et regelverk for europeiske aksjoner og ordninger for tvisteløsninger, vil denne typen sosial dialog følgelig bygge på konsensus. Siden arbeidsgiversiden primært er innstilt på forhandlinger for å unngå europeisk lovgivning, vil styrkeforholdene i stor grad avhenge av den politiske trusselen om lovgivning. Slike forhandlinger kan likevel være fordelaktige for fagbevegelsen, dels ved å gi muligheter til en smidig tilpasning til og gjennomføring via nasjonal forhandlinger, dels fordi det kan være et trinn i retning av å utvikle grenseoverskridende forhandlingsrelasjoner for eksempel på konsern- og sektornivå.

Arbeidsgivernes holdninger tyder likevel på at politiske lovreguleringer fortsatt vil være hovedelementet i europeisk arbeidslivspolitikken de kommende år. Fagbevegelsen kan imidlertid bruke den sosiale dialogen til å presse fram rammedirektiv som fastlegger politiske hovedmål og styrker partenes rettigheter og kollektivavtalenes stilling knyttet til gjennomføringen på nasjonalt nivå.¹¹

Norsk fagbevegelse vil kunne ta del i den sosiale dialogen på europeisk plan også gjennom EØS-avtalen og ved deltakelse i sine respektive europeiske organisasjoner. Ved EU-medlemskap vil norske og nordiske aktører i tillegg være representert på alle trinn i den administrative og politiske beslutningsprosessen i EUs arbeidslivspolitik, samt i EUs treparts komitesystem og Den økonomiske og sosiale komite som er rådgivende i forhold til EUs beslutningsprosess. Dette kan åpne nye kanaler for samordnet faglig påvirkning.

I EØS skal EFTA-landene gjennom EØS-komiteen bli løpende konsultert om forslag som er under utvikling i EU. Videre skal EFTAs rådgivende konsultative komite samarbeide med EUs økonomiske og sosiale komite i forhold til EUs lovgivningsprosess. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om norsk fagbevegelse vil bli en like innflytelsesrik deltaker i utformingen av europeisk arbeidslivspolitik som sine søsterorganisasjoner, dersom Norge og Island er de eneste gjenværende EFTA-landene i EØS. I en slik situasjon er det ikke urimelig å anta at EU-sidens interesse for å utvikle et aktivt og krevende konsultasjonssystem med EFTA-landene gjennom EØS kan svekkes. Ved en norsk EØS-løsning der de andre nordiske landene går inn i EU, er det derfor grunn til å regne med at norsk fagbevegelse vil bli mer avhengig av uformelle lobbykanaler, samt av å bruke nordiske kontakter for å fremme norske interesser i EU-systemet enn i dag. Slik uformell påvirkning kan bli lettere ved at flere nordiske land er medlemmer enn tidligere, men det vil trolig kreve større anstrengelser, ressurser og være lite tilgjengelig for medlemsinnflytelse og kontroll. På den andre siden kan det kanskje bli enklere å benytte «vetoretten» og si nei til EU-reguleringer i et mindre EFTA, fordi EUs interesse for hva Norge og Island gjør kan bli redusert. Alt i alt er det grunn til å anta at det blir mer krevende for norsk fagbevegelse å påvirke EUs arbeid med den sosiale dimensjonen i et mini-EFTA enn som EU-medlem, blant annet fordi vilkårene for informasjonstilgang, deltakelse i forberedende arbeid, ressurstilgang, bemanning, utvikling av nettverk og allianser, samt oppbygging av rutiner for behandling av EU/EØS-saker på norsk side trolig kan bli skinnere. Samlet innebærer dette at norsk fagbevegelse antakelig bør sette av større ressurser, økonomisk og personalmessig, til å utvikle faglig samarbeid på europeisk plan, dersom målet er å styrke fagbevegelsens internasjonale påvirkningskraft.

4.2.2 Europeiske forhandlinger og faglige strategier

Sosialprotokollen fra Maastricht, samt signalene fra Kommisjonen i Hvitboka om at den sosiale dialogen bør få en mer sentral rolle i EUs arbeidslivspolitik, har satt spørsmålet om europeiske forhandlinger på dagsordenen. I dette avsnittet skal vi kommentere noen av de sentrale problemstillingene knyttet til grenseoverskridende forhandlinger.

Europeisk fagbevegelse har i de siste åra gjennomført en bred debatt om europeiske forhandlinger. I denne debatten er det blant annet slått fast at europeiske for-

¹¹ Britiske TUC ser for eksempel direktivene om virksomhetsoverdragelse og masseoppsigelser som midler til å kunne gjenvinne anerkjennelse av fagorganisering og forhandlingsrettigheter på virksomhetsnivå.

handling er et redskap som skal utnyttes til å fremme faglige rettigheter og krav som har en *grenseoverskridende* karakter. Europeiske forhandlinger skal dreie seg om å definere felles målsettinger, rammevilkår og faglige basisrettigheter som ikke skal erstatte, men supplere nasjonale forhandlinger. Som tidligere nevnt er lønnsforhandlinger ikke på dagsordenen.

Det er mange hindringer som skal forseres før europeiske forhandlinger kan bli en realitet. Arbeidsgiversiden (UNICE) vegrer seg mot å opptre som motpart og ønsker mest mulig desentralisering av forhandlinger – både i EU og i Norden. UNICE representerer heller ikke sektorinteresser og har følgelig vansker med å skaffe seg mandat til å opptre på vegne av arbeidsgiversiden. Dette forsterkes ved at en rekke av hovedsammenslutningene som er med i UNICE ikke har forhandlingsmandat nasjonalt, for eksempel britiske CBI og tyske BDA. En av arbeidsgiversidens strategiske styrker overfor fagbevegelsen på europeisk plan er derfor – paradoksalt nok – dens relativt svake organisering og mangelfulle mandat til å representere medlemmenes arbeidsgiverinteresser (Traxler og Schmitter 1994). Det er nettopp denne mangelen på enhet og styringsevne på arbeidsgiversiden som har hindret utviklingen av en effektiv sosial dialog, i følge Traxler og Schmitter.

På sektornivå og i offentlig sektor finnes knapt representative arbeidsgiverorganisasjoner på europeisk plan.¹² Arbeidsgiverne på sektornivå er organisert som industriforbund og forsøker å unngå å påta seg ansvar som arbeidsgiverorganisasjoner. De om lag 400 businessorganisasjonene som i 1985 var registrert i Brussel, representerer omtrent utelukkende produktmarkedinteresser (Lanzalaco 1992). Denne fragmenteringen og mer konfliktfylte interessestrukturen på arbeidsgiversiden gjør det vanskelig å identifisere handlingsdyktige motparter for fagorganisasjonene. Industrielobbying snarere enn utvikling av europeiske forhandlinger synes å være det dominerende *raison d'être* for businessinteressenes europeiske engasjement. Innenfor mer avgrensede sektorer eller produktmarkeder kan dette likevel være forenlig med utvikling av «korporative» samarbeidsrelasjoner med fagbevegelsen, blant annet for å fremme felles næringsinteresser over EU-institusjonene, slik for eksempel landbruket, stål- og tekstilindustrien har illustrert, ifølge Traxler og Schmitter (1994).

De konkluderer på denne bakgrunn med at utvikling av et europeisk nivå for forhandlinger, sosial dialog og fagligpolitisk samarbeid (eurokorporatisme), slik en kjenner det fra nasjonalt nivå, neppe er realistisk innenfor dagens politisk-institusjonelle struktur i EU. Dagens EU er basert på en svært kompleks institusjonell oppbygging, kombinasjon av mellomstatlige og overnasjonale beslutningsformer og med en ufullstendig politisk overbygning, gjør oppbygging av et helhetlig system for interesserepresentasjon og forhandlinger vanskelig: «This emerging polity is becoming increasingly characterized by a variety of relatively independent arrangements among different institutions with partially overlapping resources and separate power bases and memberships, i.e. without the unified authority or decision-rules that would mark its transformation into a supra-national state» (1994:12).

Fagbevegelsen mangler altså ikke bare en skikkelig arbeidsgivermotpart, den mangler også en enhetlig og handlingsdyktig stat som medspiller i utviklingen av et eurokorporativt samarbeidssystem. Dette utelukker ikke at et slikt system kan bli utviklet på EU-nivå i framtida. Det ville i så fall forutsette at EU tok skritt i retning av en føderal statsdannelse med en sterkere politisk overbygning og parlamentarisk

¹² For en oversikt over sosial dialog generelt og på sektornivå spesielt henvises til Olsen (1994), *Den sosiale dialogen og staten som arbeidsgiver*, FAFO-rapport 164.

forankring enn i dag – et ikke sannsynlig, men heller ikke umulig utfall ifølge Traxler og Schmitter. Europeisk fagbevegelse (DEFS) sine programmer har et slikt, klart føderalistisk perspektiv.

Like fullt, selv om det er betydelige barrierer og sviktende forutsetninger for etablering av et fullt utviklet forhandlingsystem på EU-plan, er det grunn til å anta at det vil skje en gradvis, ujevn og skrittvis utvikling av den sosiale dialogen – dels knyttet til forhandlinger om forslag til EU-lovgivning, dels knyttet til mer produktjons- og næringspolitiske spørsmål, for eksempel opplæring, kompetanse, industriell omstilling mv. En studie fra Det europeiske fagforeningsinstituttet indikerer at partene på europeisk plan har hatt lettest for å finne fram til spørsmål av gjensidig interesse i slike «produktmarkedsrettete» spørsmål (Christensen 1994). Begge parter synes mest interessert i å behandle tradisjonelle forhandlings spørsmål om fordeling av verdier, lønn mv. på nasjonalt nivå.

DEFS har som nevnt gjennomført en bred diskusjon om europeiske forhandlinger og vedtatt at alle beslutninger knyttet til slike forhandlinger skal godkjennes av de nasjonale medlemsorganisasjonene. Fagbevegelsen står likevel overfor vanskelige utfordringer i å finne praktiske løsninger på spørsmål knyttet til forhandlingsmandat, formulering og godkjenning av krav og resultater i medlemsorganisasjonene.

I flere sentrale fagbevegelser i EU og EØS, for eksempel i Tyskland, Storbritannia, Danmark og Sverige, er som nevnt forhandlingsmandatet forankret på forbundsnivå. DEFS har følgelig lagt vekt på at veien fram mot europeiske forhandlinger i første rekke må bygge på en økende samordning av nasjonale forhandlingskrav, spesielt på sektornivå og konsernnivå. DEFS industrikomiteer vil spille hovedrollen i dette arbeidet. I en del grenseregioner skjer det også en tiltakende samordning av forhandlingskrav via interregionale fagforeningsråd. DEFS' rolle vil primært være å øve politisk påvirkning, særlig overfor EUs økonomisk politikk, og utnytte den sosiale dialogen til å sikre felleseuropeisk minimumsstandarder via lov og/eller rammeavtaler.

DEFS' strategier for det faglige samarbeidet over landegrensene bygger altså ikke på en sentralisering av det faglige arbeidet til et europeisk plan, men på en gradvis økende samordning av innsatsen på mange nivåer, der grunnsteinen er nasjonale forhandlinger:

Nivåer for faglig politikk

- * DEFS – politisk påvirkning av EU/EØS-organene
- * Arbeidsrettslig minimumslovgivning EU/EØS
- * Sosial dialog – rammeavtaler mellom DEFS/UNICE/CEEP
- * Sosial dialog på sektornivå via DEFS' industrikomiteer
- * Konsernfaglig samarbeid med sikte på forhandlinger
- * Interregionalt fagforeningssamarbeid
- * Nasjonale tarifforhandlinger og politisk påvirkning

ØMU – økt press for samordning av nasjonale forhandlinger?

Spørsmålet om europeiske forhandlinger må ses i et langsiktig perspektiv. I flere EU-land med store budsjettunderskudd har «konvergensprogrammene» for å innfri kriteriene for deltakelse i pengeunionen (ØMU) ført til økonomiske tilstramminger og sterke protestaksjoner fra fagbevegelsen. Dersom tredje fase av ØMU gjennomføres vil den felles pengepolitikken skape press for en tettere samordning av fagbevegelsens tariffpolitikk i de landene som deltar og stille økte krav til nasjonal tilpassning av lønnsnivået ved ytre økonomiske sjokk (for eksempel oljeprissjokk). Ved en

fastkurspolitikk kan tapet av muligheten til monetær devaluering stille krav om «sosiale devalueringer» i slike situasjoner (jf innstrammingspakkene Norge gjennomførte ved valutauroen i 1992). I en pengeunion vil lønnsutviklingen i store land kunne ha effekter for det felles rente- og prisnivået i Unionen og dermed påvirke spillerommet for lønnsøkninger i andre land som deltar. På den annen side – for et lite land som Norge vil deltakelse i en pengeunion gjøre at (for høy) lønnsvekst ikke skaper slikt press på det nasjonale rentenivået og valutakursen som ved en uavhengig nasjonal pengepolitikk. Dette er ikke nye problemstillinger: Hvis tyske Bundesbank øker renta som følge av høye tyske lønnsstillegg, øker gjerne renta i de øvrige landene og innsnevrer fagbevegelsens forhandlingsspillerom, samtidig som reallønna svekkes. Arbeidsgiversiden henviser stadig oftere til arbeidskraftkostnadene hos bedrifter i konkurrentlandene. En felles valuta vil gjøre det lettere å sammenlikne arbeidskraftkostnadene over landegrensene og skjerpe behovet for faglig samordning. Flere av DEFS' industrikomiteer er derfor i ferd med å bygge opp felles databaser over tariffutviklingen hos medlemsorganisasjonene. I dette langsiktige perspektivet kan en ikke utelukke at ØMUs 3. fase kan gjøre det ønskelig for fagbevegelsen å stille krav om en form for retningsgivende inntektspolitisk samarbeid på EU-nivå (ETUI/DEFI 1991). Dette ville imidlertid kreve oppbygging av en sterkere politisk union, et krav flere sentrale EU-land har stilt som forutsetning for en overgang til ØMUs tredje fase.

Perspektiver framover

Vilkårene og utsiktene for europeiske forhandlinger kan oppsummeres på følgende måte:

«In sum, due to an inadequate legal framework, strong employer opposition, and only modest interest of the national unions, the basis for collective bargaining at the European level has been weak. If Euro-bargaining is to gain momentum, a more profound convergence of economic and social conditions, as well as political-institutional reforms, are apparently required. (. . .) Due to the obstacles mentioned above, a gradual and uneven development of trade union cooperation across frontiers will probably take place. (. . .) The informal and formal practices of worker information and consultation spreading in trans-national firms, are expected to gain momentum by adoption of the EC directive on European Works Councils. At the sectoral level, the increased convergence of market and production conditions in the most internationalised industries may facilitate closer coordination of national bargaining demands, and perhaps the establishment of framework agreements concerning working time schemes and other conditions of competition and work organisation. However, the fragmentation of employer sector organisations represents a serious barrier. Cooperation between the confederal organisations (ETUC, UNICE and CEEP) will probably primarily take the form of a Social Dialogue, aiming at influencing EC legislation and economic policies. If unions are to succeed in their demands for common employment and growth policies at the European level, some kind of consultation concerning income political guidelines can not be ruled out in the future (ETUI 1991).

In sum, a gradual, uneven process from below is the most likely scenario as opposed to a uniform Europeanisation of union strategies and labour

relations from above. Combined with political regulations and coordination by the ETUC, such a twofold movement may strengthen union influence at the European level, causing new intra-union tensions, notably along the confederal-sectoral dimension. European trade union strategies can certainly not replace national practices, but they can complement those practices by addressing problems of a trans-frontier nature and by inhibiting social dumping. Whether the unions will be able to constitute themselves as a unified actor, forcing a parallel coordination among employers at the European level, will in the end depend on the will and commitment of the national unions to engage in cross-boundary actions. In effect, this parallels what unions accomplished at the national level in the beginning of this century» (Dølvik 1993).

Når kapitalen kan operere fritt på tvers av landegrensene, er det uttrykk for et demokratisk underskudd at de faglige lov- og avtalerettighetene stanser ved landegrensene. DEFS har derfor reist krav om at EUs traktatkonferanse i 1996 innfører lovfestede reguleringer av europeiske forhandlings- og aksjonsrettigheter i det indre markedet – et krav de færreste observatører venter kan få oppslutning. Et hovedspørsmål ved traktatkonferansen i 1996 vil antakelig være hvorvidt Storbritannia vil «opt in» i Den sosiale protokollen og om EU-landene kan bli enige om et felles traktatgrunnlag for arbeidslivs- og sosialpolitikken.

Selv om flere spørsmål som berører norske arbeidstakerinteresser i framtida vil avgjøres på europeisk plan, vil grunnsteinen i det faglige arbeidet fortsatt være fagbevegelsens nasjonale styrke. Tapte skanser på hjemmebane kan vanskelig gjenobres i Brussel, på samme måte som internasjonale problemer vanskelig kan løses nasjonalt.

Europeiseringen av fagbevegelsens arbeid behøver følgelig ikke bety en trussel mot eksisterende nasjonale lov- og avtaleverk. Som Traxler og Schmitter (1994) peker på: «Those member states whose economies are internationally competitive in advanced market segments for high value-added goods are less likely to be affected by social dumping to the extent that their competitiveness is secured through corporatist systems of labor relations» (s. 25).

Med henvisning til blant annet Danmark og Norge peker Traxler og Schmitter på at «Europe-wide *deregulation of product-markets* has been answered in several cases by increased *national regulation of labor markets*». De påpeker også at Østerrike etter flere tiår med fast valutakurs i forhold til DM ikke har opplevd noen krise for velferdsstaten eller det korporatistiske systemet. Snarere tvert imot: «(. . .) concertation in wage policy has proved to be an indispensable prerequisite for maintenance of the hard currency policy, (. . .). Even given the considerable pressure on all economic actors in present economic circumstances, only stable systems of interest concertation with institutionally well embedded cooperation of labor market actors will be able to take on this new «supply-side» corporatist function. All this implies not convergence but lasting divergence in European industrial relations systems» (1994:26).

Sagt på norsk – økt internasjonal integrasjon, faste valutakurser og tøffere konkurranse kan forsterke behovet for nasjonalt inntektspolitisk og fagligpolitisk samarbeid (renasjonalisering). I tilbakeblikk er det en slik strategi aktørene i Norge har fulgt siden 1988, som seinere ble nedfelt i Kleppeutvalgets «solidaritetsalternativ».

Men i takt med at flere beslutninger som berører medlemmenes interesser fattes i multinasjonale selskap og i politiske organ utenfor nasjonsgrensene, må fagbe-

vegelsen i tillegg til den nasjonale organiseringen finne fram til nye politiske og faglige strategier for å møte denne maktforskyvningen. I neste avsnitt skal vi derfor se litt nærmere på fagbevegelsens organisering på europeisk nivå.

4.3 Den Europeiske Faglige Samorganisasjonen

4.3.1 Fra splittelse til organisatorisk og politisk samling

Selv om fagorganisasjonene i Vest-Europa i de siste tiåra har kjempet i motvind, har de gjennomgått en betydelig organisatorisk og politisk samlingsprosess på europeisk plan. Siden annen verdenskrig hadde fagorganisasjonene i Vest-Europa vært splittet mellom kommunistiske, sosialdemokratiske og kristelig-demokratiske internasjonaler. I 1973 ble DEFS – Den europeiske faglige samorganisasjonen – dannet gjennom en sammenslutning av fagorganisasjoner fra EF- og EFTA-landene, med tilhørighet i den Frie Faglige Internasjonale (FFI). Utover på 70-tallet sluttet en rekke kristelig-demokratiske organisasjoner fra den kristelige internasjonale (WCL) og den kommunistiske italienske fagbevegelsen (CGIL) med over 6 millioner medlemmer seg til. I løpet av 80-tallet har organisasjoner fra nye medlemsland og nye yrkesgrupper sluttet seg til, deriblant funksjonær- og akademikerorganisasjoner fra Danmark og Finland og de tidligere kommunistiske arbeiderkomiteene fra Spania (CCOO). Blant vesteuropeiske fagorganisasjoner med nasjonal betydning i arbeiderklassen, er det i dag kun den franske kommunistfagorganisasjonen (CGT) og Inter-sindical fra Portugal som står utenfor DEFS.

I det siste tiåret er i tillegg de europeiske avdelingene av FFIs Internasjonale Yrkessekretariater koplet til. Disse 16 industrikomiteene utgjør nå en integrert del av DEFS' organisasjonstruktur, som dermed omfatter så vel hovedsammenslutninger som forbund fra hele Vest-Europa, samt Tyrkia, Malta og Kypros. Etter 1989 er nye fagorganisasjoner fra Sentral- og Øst-Europa innlemmet i organisasjonen, foreløpig med observatørstatus, men med utsikter til å bli medlemmer etter DEFS' kongress i 1995. I dag representerer DEFS' medlemsorganisasjoner om lag 48 millioner medlemmer, tilsvarende rundt 45 prosent av lønnstakerne i Vest-Europa.¹³

Sett i lys av den internasjonale fagbevegelsens lange historie med bitter ideologisk strid og splittelse fra den 1. internasjonale og framover i dette århundret, er samlingsprosessen i DEFS siden 1973 ganske bemerkelsesverdig. Politisk har den klassekamporienterte tradisjonen veket plass for mer pragmatiske, samarbeidsorienterte faglige strategier. Organisatorisk har prosessen også på nasjonalt plan ført til en tilnærming mellom tidligere rivaliserende organisasjoner. For eksempel i Italia samarbeider de tidligere kommunistiske, sosialdemokratiske og kristelig-demokratiske fagorganisasjonene nå tett, en tilsvarende tilnærming har skjedd i Spania, Belgia og mellom funksjonær- og arbeiderorganisasjoner i Norden.

På Kongressen i 1991 vedtok DEFS en langsiktig målsetting om å ta skrittet fra å være en løs faglig assosiasjon til å bli en fullverdig europeisk fagorganisasjon med mandat til å innlede forhandlinger og aksjoner på europeisk plan. Praksis har imidlertid vist at det er langt fram til disse visjonene kan settes ut i livet. Trass sine svakheter er DEFS i dag den eneste arbeidstakerorganisasjonen som har potensial til å kunne bli en alleuropeisk faglig kraft som kan representere lønnstakernes fellesinteresser overfor de myndigheter, internasjonale institusjoner og arbeidsgivere som

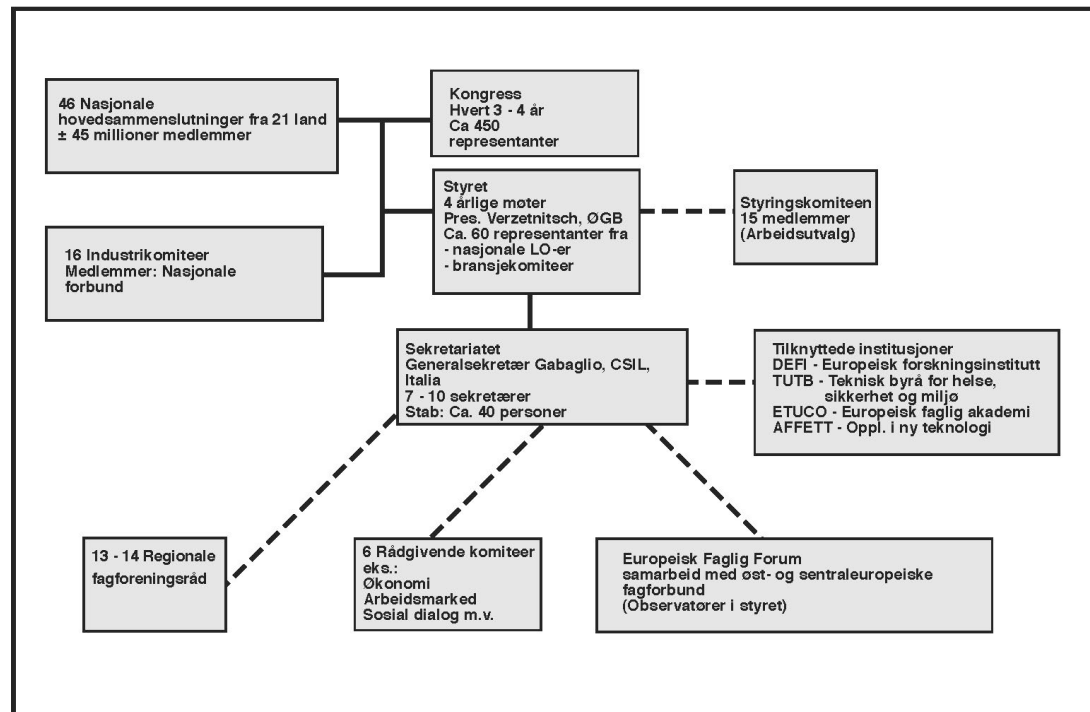
¹³ En oversikt over DEFS/ETUCs medlemsorganisasjoner finnes i vedlegg til kapittel 4.3, se for øvrig Visser and Ebbinghaus 1992.

i dag preger utviklingen på europeisk plan både i øst og vest. Både i EØS og i EU vil samarbeidet med de vest- og østeuropeiske fagorganisasjonene innen DEFS være en grunnpillars i norsk fagbevegelses internasjonale arbeid.

4.3.2 DEFS organisasjon og politiske stilling

DEFS er en paraplyorganisasjon som består av nasjonale hovedsammenslutninger og 16 europeiske bransje/industrikomiteer. Eksekutivkomiteen – Styret – er det viktigste organet i DEFS mellom Kongressen, som avholdes hvert fjerde år. I styret møtes lederne i medlemsorganisasjonene fire-fem ganger i året og tar avgjørelser i alle strategiske spørsmål for DEFS. Vedtak kan fattes med kvalifisert flertall, men det er en sterk tradisjon for at beslutninger skal bygge på enighet. Det er de nasjonale medlemsorganisasjonene som i fellesskap bestemmer hvilke oppgaver DEFS skal utføre. DEFS har ikke noe generelt mandat til å representere medlemsorganisasjonene, men må innhente mandat fra sak til sak. Samarbeidets demokratiske legitimitet er altså forankret i de nasjonale organisasjonene.

Figur 4.2 DEFS organisasjonsstruktur



Ved siden av styret er det opprettet en styringskomitee med 15 medlemmer som møtes 8–10 ganger årlig, seks faste rådgivende komiteer der medlemsorganisasjonene utvikler DEFS' politikk på ulike felt, samt et europeisk faglig forum for samarbeid med organisasjonene fra Sentral- og Øst-Europa. Mye taler som nevnt for at DEFS kongress i 1995 vil lede til at østeuropeiske organisasjoner kan bli tatt opp som fullverdige medlemmer.

Den daglige virksomheten drives av DEFS' sekretariat bestående av åtte tillitsvalgte og en samlet stab på rundt 45 mennesker. DEFS har også opprettet et europeisk fagforeningsakademi for opplæring av tillitsvalgte (ETUCO), Fagbevegelsens tekniske byrå for arbeidsmiljø og produktstandarder (TUTB), et senter for opplæring av tillitsvalgte i innføring av ny teknologi (AFETI), samt et utredningsinstitutt (DEFI).

På tross av den organisatoriske framgangen i DEFS i de siste tiåra, er det langt fram til DEFS kan fylle den rollen organisasjonen har tatt mål av seg til. I praksis

fungerer DEFS i første rekke som en lobbyorganisasjon overfor EUs institusjoner og beslutningsprosess. På grunn av økonomiske begrensninger har ikke DEFS tilstrekkelige organisatoriske midler, myndighet, personell og støtte til å fullføre de oppgaver organisasjonen er pålagt (Visser og Ebbinghaus 1993). Driften av DEFS er derfor i stor grad avhengig av praktisk og økonomisk støtte fra EU-kommisjonen. Flere sentrale medlemsorganisasjoner, for eksempel tyske DGB og britiske TUC, sliter med store problemer på hjemmebane og er paraplyorganisasjoner der forhandlingsmandatet er forankret på forbunds nivå. DEFS mangler derfor en klart ledende medlemsorganisasjon som kan virke som pådriver for videre integrasjon. Sagt på en annen måte: Mange av de sterkeste tilhengerne av fordypet faglig samarbeid er blant de svakere medlemsorganisasjonene, mens mange av de sterkeste medlemsorganisasjonene er tilbakeholdne overfor økt integrasjon, deriblant de nordiske fagorganisasjonene (Dølvik 1993). I tillegg bidrar språklige og kulturelle forskjeller til å hemme framdriften i samarbeidet.¹⁴

Det er likevel ingen tvil om at medlemsorganisasjonenes bevissthet og vilje til å styrke det europeiske samarbeidet i DEFS har økt i de seinere åra. DEFS har også utviklet et innflytelsesrikt faglig og politisk nettverk og allianser med strategiske miljøer i EU-kommisjonen og EU-parlamentet, samt på regjeringens nivå i viktige medlemsland. I samspill med disse kreftene har DEFS spilt en sentral fagligpolitisk rolle som premissleverandør og pådriver for den sosiale dimensjonen i EU (Hall 1994:296).

Utviklingen i DEFS understreker at spenningen mellom ønsket om styrket internasjonalt samarbeid og ønsket om å beholde organisatorisk suverenitet ikke er mindre mellom nasjonale fagorganisasjoner enn mellom land. Arbeidstakere i ulike land har mange felles interesser, men de konkurrerer også om investeringer, arbeidsplasser og innflytelse. Makten i fagbevegelsen er forankret i de nasjonale organisasjonsledd og i stor grad på forbunds nivå i de fleste land. De viktigste skillelinjene og spenningene i DEFS går ikke mellom organisasjoner fra EU-land/EFTA-land, men mellom sør og nord. Organisasjonene fra Sør-Europa er gjennomgående mer interessert i en vidtgående europeisk integrasjon enn de sterke nordlige organisasjonene, som legger større vekt på å bevare sine nasjonale ordninger og suverenitet.

Ideologisk er mange av DEFS' medlemsorganisasjoner tilhengere av en sterkere overnasjonal integrasjon i EU, inspirert av føderalistiske ideer. Dette må ikke bare ses i lys av at EU-landenes fagbevegelser har opplevd at titalls millioner av deres medlemmer og ledere falt på slagmarken som ofre for fascismen for ikke mange tiår siden, en rekke av dagens søreuropeiske fagorganisasjoner har inntil for få år siden vært undertrykt av nasjonale diktaturregimer. For dem er utviklingen av en sterk overnasjonal europeisk integrasjon en forsikring mot at nasjonale antidemokratiske krefter igjen skal vinne fram, slik utviklingen i Italia kan være et varsko om. I praksis har imidlertid organisasjonene i DEFS vist en pragmatisk tilnærming til det europeiske samarbeidet bygd på respekt for medlemsorganisasjonenes nasjonale suverenitet og mangfold.

Uansett utfallet av Norges folkeavstemning, vil samarbeidet i DEFS utgjøre en hjørnestein i norsk fagbevegelse sitt internasjonale arbeid. Utviklingen av faglig samarbeid over landegrensene stiller økte krav til nasjonal organisering og priorite-

¹⁴ For en bredere diskusjon av DEFS' stilling og de nordiske organisasjonenes rolle, henvises til *The Nordic Trade Unions and the Social Dimension of European Integration. Towards Europeanisation or Renationalisation of Trade Union Strategies?* (Dølvik 1993) og *Lov eller avtale. Fagbevegelsen, den sosiale dimensjonen og kollektive forhandlinger i Europa etter Maastricht* (Dølvik 1992), samt Visser og Ebbinghaus (1993).

ring. Dersom fagbevegelsen skal øve innflytelse på den regionale europeiske arenaen og på globalt plan, trengs ressurser, personell, kompetanse, språkopplæring og organisatoriske reformer. I en tid med krympende forbundskasser og stagnerende medlemstall kan dette innebære ubehagelige prioriteringer. Dersom det internasjonale engasjementet ikke skal forbli et ansvar for et fåtall tillitsvalgte og byråkrater på sentralt nivå, trengs bredere forankring og økt delaktighet i arbeidet fra større deler av organisasjonene. Likeledes er det behov for bedre samordning av innsatsen mellom forbundene og mellom forbundene og LO. I et slikt perspektiv er striden om LO og forbundenes holdning til norsk EU-medlemskap en liten utfordring i forhold til de internasjonale oppgaver som venter fagbevegelsen etter den 28. november 1994.

Litteratur

- Arbejdsministeriet (1994), *Notat om implementering af EU-direktiver*. København 4.2.94
- Baglioni, G. og C. Crouch (1990), red., *European Industrial Relations: The Challenge of Flexibility*, Sage: London
- Basen, S. og J.P. Martin (1991), «The Impact of Minimum Wage on Earnings and Employment in France.» *OECD Economic Studies* no 16
- Bosch, G. (1994), *Flexibility and Work Organisation*. Report of Expert Working Group, Follow up to the White Paper on Growth Competitiveness and Employment, DG-V, European Commission
- Bruun, N. m.fl. (1992), *Labour Law and Trade Unions in the Nordic Countries - Today and Tomorrow*. Dartmouth: Aldershot
- Bruun, N. (1994), «The Transformation of Nordic Industrial Relations». I: Kauppinen, T. og V. Köykkä, red., *Transformation of Nordic Industrial Relations in the European Context*. Papers presented at the IIRA 4th European Regional Congress, Helsinki, Finland 24-26 August 1994
- Calmfors, L. og D.J. Driffil (1988), «Bargaining structure, Corporatism and Macroeconomic Performance.» *Economic Policy* 6
- CELEX-basen
- Christensen (1993), *The European Industry Committees and the Social Dialogue*. Bruxelles: DEFI/ETUI
- Compston, H. (1992), *Trade Union Participation in EC Economic Policy-making*. Stratchlyde Papers no. 90
- Crouch, C. (1992), «From the neoliberal decade to beyond Maastricht.» *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken* Nr. 1
- Crouch, C. (1993), *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Clarendon
- Dansk Arbejdsgiverforening (1994), *DA International*
- Debes, J. (1989), *I statens tjeneste*. Oslo: Tano
- DEFI/ETUI (1991), *European Economic and Monetary Union - Trade Union Views*. Info 31
- DEFI/ETUI (1994), *Bargaining in Recession, Trends in Collective Bargaining in Western Europe 1993-94*. Bruxelles
- Djupedal, Ø. (1994), «EUs 5.frihet.» *Dagbladet* 19.7.94, «Frihet fra fagbevegelse – EUs femte frihet.» *Fagbladet*, NKF 13-94
- Due, J., C. Strøby-Jensen, J. Steen Madsen (1994,) «The Scandinavian Model in Europe – The choice of IR-roles for Labour Market Parties at national and EU level». I: *Transformation of Nordic Industrial Relations in the European Context*. IIRA 4. Congress, Helsinki
- Due, J., J. Steen Madsen, L.K. Petersen og C. Strøby-Jensen (1992), *Adjusting the Danish Model: Towards centralized Decentralisation*. FAOS, København Universitet
- Dølvik, J.E., red., (1994) *Fagbevegelsen, EØS og Den Europeiske Union. En utredning om fagbevegelsens vilkår i EØS og EU*. FAFO-rapport 168. Oslo: FAFO

- Dølvik, J.E. (1994), «Norwegian Trade Unionism at a Crossroad?» I: *Transformation of Nordic Industrial Relations in the European Context*. IIRA 4. Congress, Helsinki
- Dølvik, J.E. og D. Stokland (1992), «Norway: The Norwegian Model in Transition». I: Ferner og Hyman
- European Commission (1992), *Social Europe – The regulation of working conditions in the Member States*. Vol 1. Supplement 2/92
- European Commission (1993), *Growth, Competitiveness, Employment*. White Paper, Bulletin of the European Communities Supplement 6/93
- European Commission (1994), *Employment in Europe 1993*. Com(93)314
- European Commission (1994), *White Paper European Social Policy – A way forward for the Union*. Memo
- European Industrial Relations Review*. Nr 248. September 1994
- European Union Council (13.12.1993, 6.7.1994), *Council Recommendation of the Broad Guidelines of the Economic Policies of the member States and the Community*. Bruxelles: Agence Europe
- Evju, S. (1990), «Norge». I: Sigemann, T. m.fl., *Arbetsrätten i Norden*. Nordisk Ministerråd Nord 1990:42
- Evju, S. (1994), *Lag & Avtal* 4
- Ferner, A. og R. Hyman, red., *Introduction: Industrial Relations in the New Europe*. Oxford: Basil Blackwell
- Fennefoss, A. (1988), *Lønnstakerorganisering*. FAFO-rapport 081. Oslo: FAFO
- Fiskvik, K. (1994), «Fagbevegelsen på defensiven i EU.» «Fagbevegelsen svekkes.» *Arbeiderbladet* 24.6.94 og 29.7.94
- Fløtten, T. og B. Skaldehaug (1992), *Kvinner i Europa? Norske kvinner og europeisk integrasjon*. FAFO-rapport 134. Oslo: FAFO
- FTF (1994), *Kommissionens Handlingsprogram. Status pr 1.1.1994*. København
- Gerhardsen, T.S., W. Harswik, F.E. Thoresen, S. Strøm (1994), *Sosialdemokratisk alternativ*. Oslo: Sosialdemokrater mot EU
- Gladstone, A. (1993), «Settlements of Disputes over Rights». I: Blanpain og Engels, *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*. Kluwer
- Goetschy, J. og P. Rozenblatt (1992), «France: The Industrial relations System at a Turning Point?» I: Ferner og Hyman
- Goodhart, D. (1994), «Flexibility no answer to the jobs crisis.» *Financial Times* 16.9.94
- Grubb og Wells (1993), «Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries.» *OECD Economic Studies* No 21/1993
- Hall, M. (1994), «Industrial relations and the Social Dimension of European Integration». I: Hyman og Ferner, red., *New Frontiers in European Industrial Relations*. Oxford: Basil Blackwell
- Hippe, J.M. og A.W. Pedersen (1992), *Når jobben betaler. En analyse av velferdsordninger i arbeidsmarkedet*, FAFO-rapport 136. Oslo: FAFO
- Holo, L. og I.M. Borgerud (1992), *EØS og norsk arbeidsrett*. Arbeidsnotat. LOs juridiske avdeling

- Hyman, R. (1992), «Industrial Relations in Western Europe: An Era of Ambiguity?» *Industrial Relations* Vol 33 No 1. 1994
- IG-Metall (1988), *Tariffpolitik im Strukturwandel*. Köln: Bund-Verlag
- Ingebrigtsen, B. m.fl. (1994), *Samarbeid om omstillinger*. Trondheim: SINTEF-IFIM
- Jacobs, A. (1993), «The law of Strikes and Lock-Outs». I: Blanpain, R. og C. Engels, red., *Comparative Labour Law and Industrial Relations in the Industrialised market Economies*. Kluwer
- Jacoby, O., B. Keller og W. Müller-Jentsch (1992), «Germany: Codetermining the Future». I: Ferner og Hyman
- Kjellberg, A. (1992), «Sweden: Can the Model Survive?» I: Ferner og Hyman
- Lanzalaco, L.N. og P.C. Schmitter, «Europe's Internal market, Business Associability and the Labour Movement». I: Regini, M., red., *The Future of Labour Movements*. London: Sage
- Lecher, W. og W. Daübler (1991), *Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern*. Bund LO (1992), *LOs organisasjonsprosjekt. Kongressen 1993*, Temabok
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (1993), «Le revalorisation des bas salaires conventionnelles.» Premieres Informations no. 333. *Les salaires au SMIC en Juillet 1992* Numero 279
- Mjøset, L. (1992), «The Nordic Model Never Existed, but does it have a future?» *Scandinavian Studies* Vol. 64, No. 4
- Müller-Jentsch, W. (1993), red., *Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen*, München: Rainer Hamp Verlag
- NHO (udatert), *Arbeidsgiverne og EUs Sosiale Dimensjon. En utredning om arbeidsrettslige konsekvenser av EØS*
- Nielsen, R. (1994), *Lærebog i Arbejdsret*. 5. reviderte utgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Odnes, D. m.fl., red, (1990), *Kampen om framtiden*. FAFO-rapport 098. Oslo: FAFO
- OECD (1991), «Trends in Trade Union Membership.» *Employment Outlook*, Paris
- OECD (1994), «Collective Bargaining: Levels and Coverage.» I: *Employment Outlook*, Paris
- OECD (1994), «Labour Standards and Economic Integration.» *Employment Outlook*, Paris
- Olsen, T. (1992), *Staten som arbeidsgiver. Norsk tilpasning til EF og statens arbeidsgiveransvar*. FAFO-rapport 137. Oslo: FAFO
- Olsen, T. (1994), *Den sosiale dialogen og staten som arbeidsgiver*. FAFO-rapport 164. Oslo: FAFO
- Scharpf, F.W. (1994), *Supranationalisation of Welfare and European Integration*. Discussion contribution, World Congress of Sociology, Bielefeld
- Stokke, T.Aa. (1992), *Rasjonalitet og organisering. Gratisspassasjerproblemet og organisasjonsgraden i Norge*. Magisteravhandling i sosiologi. Universitetet i Oslo
- Stokke, T.Aa. (1994), *Organisasjonsgraden i Norge 1956-1993*. Oppdaterte beregninger. Upublisert materiale. FAFO
- St.prp. nr. 100 (1991–92), *Om samtykke til ratifikasjon av Aftale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992*

- Stueland, E., F.E. Thoresen, P. Østvold (1994), *Norsk fagbevegelse og den europeiske union*. Oslo: SME/NTEU
- Traxler, F. og P.C. Schmitter (1994), *Prospective Thoughts on regional Integration, Interest Politics and Policy Formulation in the European Community/Union*. Paper for the International Political Science Association XIVth World Congress, Berlin
- Tørres, L. m.fl. (1991), *Ny Norsk Standard? Nye europeiske reguleringsmodeller for produktsikkerhet, helse og miljø*. FAFO-rapport 107. Oslo: FAFO
- Tørres, L. (1992), *Er det europeisk standard over norske myndigheter?* FAFO-rapport 131. Oslo: FAFO
- Vilrocx, J. og J.V. Leemput (1992), «Belgium: A New Stability in Industrial Relations?» I: Ferner og Hyman
- Visser, J. (1989), *European Trade Unions in Figures*. Kluwer
- Visser, J. og B. Ebbinghaus (1992), «Making the most of Diversity? European Integration and Transnational organization of Labour». I: Greenwood m.fl, *Organized Interests and the European Community*. Sage