

Jon Erik Dølvik og Anne Mette Ødegård

Ti år med EØS-avtalen

Konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse



Jon Erik Dølvik og Anne Mette Ødegård

Ti år med EØS-avtalen

Konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse

© Fafo 2004, 2. utgave

ISBN 82-7422-459-0

ISSN 0801-6143

Omslag: Agneta Kolstad

Europakart © European Commission

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Liste over forkortelser og forklaringer	7
Intervjuliste	9
Forord	11
Del I Innledning og bakgrunn	13
1 Innledning	15
1.1 Utgangspunkt og mandat	15
1.2 Avgrensning og kriterier for å analysere nasjonale konsekvenser av EØS-avtalen	16
1.3 Endrede vilkår for å påvirke europeisk arbeidslivspolitikkk	18
1.4 Rapportens oppbygging	19
2 EØS-avtalen: Bakgrunn og utvikling	21
2.1 Utgangspunkt	21
2.2 EØS-avtalens bakgrunn	22
2.3 EØS-avtalens hovedinnhold	24
2.4 EØS-avtalens oppbygging og beslutningsstruktur	25
2.5 Tidligere analyser av EØS-avtalen	28
2.6 EØS-avtalen og utviklingen i EU-samarbeidet	30
3 Det arbeidslivspolitiske regimet i EU/EØS	33
3.1 Utgangspunkt	33
3.2 Utviklingen av EUs arbeidslivspolitikkk	33
3.3 Traktatgrunnlaget og nyere utviklingstrekk i EUs arbeidslivspolitikkk	35
3.4 Den europeiske sysselsettingsstrategien	39
3.5 Lisboa-prosessen	41
3.6 Den sentrale sosialdialogen	42
3.7 Sektordialogen	46
3.8 Tariffpolitisk koordinering	49
3.9 Sammenfatning	50

Del II EØS-avtalens konsekvenser	
for arbeidslivet og fagbevegelsen i Norge	53
Innledning: Forutsetninger for å analysere virkninger av EØS-avtalen ...	53
4 Økonomi og sysselsetting i europeisk perspektiv	59
4.1 Markedsadgang, institusjonelle virkninger	
og økonomiske hovedvirkninger	59
4.2 Norsk økonomi og sysselsetting i europeisk sammenlikning	62
4.3 Handel, sysselsetting og konkurransevne i industrien	67
4.4 Økonomisk politikk og inntektspolitikk	75
5 Fagorganisering og kollektivavtaler i et europeisk perspektiv .	81
5.1 Utgangspunkt	81
5.2 Fagorganisering	81
5.3 Kollektivavtaledekning	84
5.4 Oppsummering	86
6 Statsstøtte, konkurransepolitikk og offentlig sektor	
– indirekte virkninger for arbeidsliv og fagbevegelse	87
6.1 Innledning	87
6.2 Statsstøtte og konkurranseregler	88
6.2 Sektorpolitikken: Farvel til offentlige monopoler	91
6.3 EØS og offentlig innkjøp	99
6.4 Landbruk og fisk	102
6.5 Virkninger for arbeidsliv og fagbevegelse	104
7 EUs lov- og avtaleverk – konsekvenser i Norge	107
7.1 Utgangspunkt	107
7.2 Arbeidsrett	110
7.3 Likelønn og likebehandling	123
7.4 Arbeidsmiljø	127
7.5 Informasjon, drøfting og medbestemmelse	130
7.6 Forhandlet lovgivning	139
7.7 Avtaler uten lovgivning	146
7.8 Gjensidig godkjenning av kvalifikasjoner	
og europeisk arbeidsformidling	147
7.9 Pågående lovgivningsarbeid og forhandlinger	147
7.10 Virkninger for arbeidsliv og fagbevegelse	148

Del III Norsk deltakelse og faglig innflytelse i europeisk arbeidslivspolitik gjennom EØS-avtalen	153
Innledning: Rammer, vilkår og mål for innflytelse	154
Formål, interesser og grunnlag for påvirkning	157
8 Politiske påvirkningskanaler	159
8.1 Utgangspunkt	159
8.2 Faglig innflytelse via saksforberedende komiteer i EU	162
8.3 Faglig innflytelse via myndighetskanalen og EFTA	165
8.4 Sammenfattende vurdering	172
9 Faglig påvirkning via europeiske fagorganisasjoner og sosial dialog	175
9.1 Utgangspunkt	175
9.2 DEFS' utvikling og forholdet mellom EF- og EFTA-organisasjoner....	178
9.3 Europeiske faglige strategier og EFTA-organisasjonenes rolle	181
9.4 Norsk innflytelse i de europeiske fagorganisasjonene	186
9.5 Hjemmeleksa – nøkkelen til faglig påvirkning	193
Avsluttende drøfting del III:	
Deltakelse, påvirkning og demokrati –	197
Del IV utfordringer framover og oppsummering	203
EØS og Europa i endring	203
10 EU/EØS-utvidelsen:	
Utfordringer for arbeidsliv og fagbevegelse	204
10.1 Innledning	204
10.2 Arbeidsvandring: Former og omfang	205
10.3 Overgangsordninger	206
10.4 Mulige tilpasninger i arbeidsmarkedet	208
10.5 Tiltak mot sosial dumping	209
10.6 Et annerledes EU – og EØS	209
10.7 Sammenfatning: Mulige virkninger for arbeidsliv og fagbevegelse	212
11 Sammenfatning og perspektiver framover	214

Referanser	223
Vedlegg 1 LOs 15 krav til EØS-forhandlingene 1990	237
Vedlegg 2 LOs vedtak om EØS-avtalen 1992	241
Vedlegg 3 Vedtak i EU-saken på LOs ekstraordinære kongress 22. september 1994	252
Vedlegg 4 LOs vedtak om Europapolitikk på kongressen i 2001	261
Vedlegg 5 Tabeller og figurer til kapittel 4	275
Vedlegg 6 Statlige virksomheter som er omdannet til selskaper 1990-2003	286
Vedlegg 7 Liste over de viktigste direktiver på arbeidslivets område	288

Liste over forkortelser og forklaringer

AAD	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Cedefop	Det europeiske senter for utvikling av yrkesrettet opplæring
CEEP	European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (arbeidsgiverforening for offentlige virksomheter)
COREPER	Committee of Permanent Representatives (Landenes EU-ambassadører)
DEFI	Det europeiske fagforeningsinstituttet (ETUI på engelsk)
DEFS	Den europeiske faglige samorganisasjonen (engelsk forkortelse: ETUC)
Det europeiske råd	Stats- og regjeringssjefer møtes til toppmøte.
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund (den tyske landsorganisasjonen)
ECB	European Central Bank (Den europeiske sentralbanken, ESB)
EEA	European Economic Area (norsk forkortelse: EØS)
EFTA	European Free Trade Association (Den europeiske frihandelsorganisasjonen)
EMF	Den europeiske metallarbeiderføderasjonen
EP	Europaparlamentet
ESA	EFTAs Surveillance Authority (EFTAs overvåkningsorgan)
ESB	Den europeiske sentralbanken (engelsk forkortelse: ECB)
ESU	Europeiske samarbeidsutvalg (engelsk forkortelse: EWC)
ETUC	European Trade Union Confederation (norsk forkortelse: DEFS)
ETUCO	European Trade Union College
ETUI	European Trade Union Institute (DEFI)
EU-15	Henviser til EUs 15 medlemsland før EU-utvidelsen 1. mai 2004
EWC	European Works Councils (norsk forkortelse: ESU)

EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (engelsk forkortelse: EEA)
Grønnbok	Et diskusjonsdokument fra Kommisjonen
Hvitbok	Forslag fra Kommisjonen til EU-politikk på et spesielt området
HSH	Handelens og Servicenæringens Hovedorganisasjon
IG Metall	Det tyske Metallarbeiderforbundet
IGC	Intergovernmental Conferens. EUs traktatkonferanse. Stats- og regjeringssjefer.
ILO	FNs internasjonale arbeidsorganisasjon
NAVO	Arbeidsgiverorganisasjonen for fristilte statlige virksomheter.
Rådet	Forkortelse for Unionsrådet (Ministerrådet).
OSSE	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SAMAK	Samarbeidsorgan for de sosialdemokratiske partiene og landsorganisasjonene i Norden.
SME	Sosialdemokrater mot EU
SSB	Statistisk sentralbyrå
STTK	Den finske tjenestemannsorganisasjonen
Toppmøte	Stats- og regjeringssjefer møtes i Det europeiske råd.
TUC	Trade Union Congress. Den britiske landsorganisasjonen.
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TUTB	European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety
UEAPME	Union of European Associations of Craft, Small and Medium-sized Enterprises
UHO	Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe (Den europeiske arbeidsgiverorganisasjonen)
Unionsrådet	forkortelse Rådet. EUs ministre på det aktuelle fagområdet – tidligere kalt Ministerrådet.
YS	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
WTO	Verdens Handelsorganisasjonen
ØKOSOK	EUs økonomiske og sosiale komité (ECOSOC på engelsk)
ØMU	EUs økonomiske og monetære union (EMU på engelsk).

Intervjulistte

Alfheim, Frode, NOPEF (telefonintervju)
Almestad, Johnny, Utenriksdepartementet, EØS-seksjonen
Angell, Håkon, LO Juridisk avdeling
Ansnes, Erna, LO Internasjonal avdeling
Berggren, Trine, EFTA
Bodding, Knut, LO Forhandlingsavdelingen
Coldrick, Peter, TUCs (britisk LO) Brusselkontor
Dahl, Torbjørn, NNN, (telefonintervju)
Enodd, Karin, arbeidsråd Norges delegasjon til EU
Erikson, Bjørn, LO Arbeidslivsavdelingen
Granden, Gro, LO Forhandlingsavdelingen
Grønli, Vidar, Fellesforbundet
Graver, Hans Petter, Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo
Gudmundsen, Jan Ole, Statskonsult
Hagen, Ragnhild, LO Juridisk avdeling
Hansen, Peder Munch, dansk LOs Brusselkontor
Hellstrøm, Aud, Utenriksdepartementet, EØS-seksjonen
Hoffmann Reiner, visegeneralsekretær DEFS
Kowalsky, Walter, DEFS
Lindfeldt, Vidar, NHO
Lønnroth, Karl Johan, EU-kommisjonen
Lund, Kjartan, Fagforbundet (telefonintervju)
Marstrander, Torill, YS
Mehti, Kirsti, NHOs Brusselkontor
Mile, Kristin, Likestillingsombud (telefonintervju)
Monks, John, generalsekretær DEFS
Morin, Jaques, EU-kommisjonen
Nedrebø, Tore, Utenriksdepartementet, Europapolitisk avdeling
Nordaas, Ragnhild, Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD)
Ryen, Harald, AAD
Sanden, Knut Arne, LOs Brusselkontor
Skippai, Jorma, Brusselkontoret til de finske hovedorganisasjonene på arbeidstaker-
siden

Sletner, Siri, Utenriksdepartementet, EØS-seksjonen
Strømme, Jan B. M, Kjemisk Forbund (telefonintervju)
Svensson, Sven, Brusselkontoret for svensk LO, SACO og TCO
Talvela, Tuomo, EU-kommisjonenes delegasjon til Norge
Aale-Hansen, Rune, YS

Innspill på Europautvalgets møte 18. mars fra diverse LO-forbund.
Skriftlige innspill fra Jernbaneforbundet, Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbundet og Norsk Tjenestemannslag.

I forbindelse med Fafos Strategiske instituttprogram i 2003 ble samtlige internasjonalt ansvarlige i hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden i Norden intervjuet, samt LO-leder Gerd Liv Valla. Det ble også foretatt intervjuer med representanter for forbundene i metall, telekommunikasjon og veitransport på nordisk og nasjonalt nivå. Materialet er også brukt i denne rapporten.

Her kan du lese mer:

Her kan du lese hele EØS-avtalen:

<http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdatab/all/nl-19921127-109.html&button=s%d8k&dep=ud&>

Her kan du lese EU-traktatene på dansk:

Roma-traktaten:

http://europa.eu.int/eur-lex/da/treaties/dat/EC_consol.html

Maastricht:

http://europa.eu.int/eur-lex/da/treaties/dat/EU_consol.html

Amsterdam:

<http://europa.eu.int/eur-lex/da/treaties/dat/amsterdam.html>

Nice:

<http://europa.eu.int/eur-lex/da/treaties/dat/nice.html>

EUs nye grunnlov (foreløpig tekst på engelsk):

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/81243.pdf

Forord

Innspurten på denne utredningen foregikk parallelt med kampene i Fotball-EM. Der kunne vi se hvordan små nasjoner som Hellas, Portugal, Tsjekia, Latvia, Sverige og Danmark ved kløkt, koordinering og pågangsmot sendte gamle europeiske fotballstorkmakter ut av turneringen. Heldigvis var arrangørene forhindret fra å selge senderettighetene til en eller annen obskur privat betalingskanal – så vi kunne følge kampene – takket være EU-bestemmelser som gjøres gjeldende via EØS-avtalen. Slikt er viktig, og illustrerer at EU/EØS-regelverket angår de aller fleste av oss.

Da vi gikk i gang med utredningen, tilhørte vi den brede skare av nordmenn som for lengst hadde begynt å ta den usynlige EØS-dimensjon ved norsk politikk for gitt. EØS-avtalen oppfattes i tillegg som traurige greier – en skikkelig «partykiller». Svært få bryr seg med den, bortsett fra dem som er satt til å sørge for at de EU-reglene avtalen gjelder, gjennomføres og overholdes i Norge. Arbeidet ble en vekker. EØS-avtalen er omfattende og har omformet det norske styringssystemet på viktige områder. Dette har skjedd uten særlig oppmerksomhet eller politisk debatt – verken i offentligheten eller i fagbevegelsen.

Det var derfor et prisverdig spark i baken at LOs sekretariat, etter vedtak på LO-kongressen i 2001, ba Fafo om å gjennomføre en evaluering av hva EØS-avtalen har betydd for norsk arbeidsliv og fagbevegelse. LO har siden dens spede begynnelse støttet EØS-avtalen som norsk tilknytningsform til EU. For å få vite mer om de norske erfaringene har vi i arbeidet med utredningen intervjuet et bredt spekter av aktører i norsk fagbevegelse, NHO, departementene, eksperter i Statskonsult og ved universitetet. For å undersøke hvordan EØS-avtalen og norsk fagbevegelses rolle oppfattes på europeisk plan, har vi intervjuet aktører i EFTA, den norske EU-delegasjonen, Europakommisjonen, Den europeiske faglige samorganisasjonen (DEFS/ETUC) og hovedorganisasjonene i de andre nordiske land. Vi har også hatt nytte av innspill fra enkelte LO-forbund (alle ble spurt), møte i LOs Europautvalg, LOs sekretariat og en LO-konferanse om Europa, som ble holdt i mai 2004. I arbeidet har vi trukket store veksler på et nordisk prosjekt Fafo har ledet om globalisering, europeisk integrasjon og nordiske fagorganisasjoner, hvor vi har gjennomført casestudier i metall, veitransport og telekommunikasjon, i tillegg til en spørreundersøkelse blant alle nordiske faglige hovedorganisasjoner og fagforbund med mer enn 1000 medlemmer. I 2003 intervjuet vi de internasjonale lederne/ansvarlige i alle nordiske hovedorganisasjoner, samt lederen i norsk LO. Vi har også hatt nytte av arbeidet med tidligere utredninger Fafo har gjort for LO om samme tematikk – debattopplegget om fagbevegelsen og Europa i 1990, og utredningen «LO, EØS og den europeiske union», fra 1994. Vi vil takke alle som i løpet av arbeidet sjenerøst har delt sin tid og innsikt på feltet med oss!

Det er vel kjent i fagbevegelsen at begge forfatterne er positive til norsk EU-medlemskap. Noen kan derfor mene vi er for kritisk innstilt til å gi en rettferdig vurdering av EØS-avtalen. Ved siden av at vi antar både oppdragsgiveren og diskusjonen i fagbevegelsen er tjent med en kritisk vurdering av resultatene av LOs offisielle politikk, vil vi understreke at vi etter beste evne har forsøkt å gi et mest mulig korrekt og usminket bilde av de faktiske forhold og de erfaringene som aktørene i fagbevegelsen har formidlet til oss. Om vi på enkelte punkter likevel skulle ha kommet til skade for å gi uttrykk for tolkninger eller synsmåter noen kan oppfatte som EU-vennlige, vil vi anta diskusjonen i fagbevegelsen ikke tar skade av det.

I utredningen har vi flere steder vist til EU-traumet som har ridd norsk fagbevegelse. Under dette arbeidet har vi imidlertid registrert at de fleste vi har intervjuet, uavhengig av EU-standpunkt, har utviklet en mer avslappet, nyansert og pragmatisk holdning til spørsmålet om EU-tilknytning. Frontene er mindre skarpe og de fleste ser at fordelingen av ulemper og fordeler ved de ulike alternativene er mindre krystallklare enn man hevdet under 1990-tallets skyttergravskampanjer. I så måte kan ti år med EØS-avtalen ha vært en nyttig læreprosess. Hvis denne utredningen kan bidra til at aktørene er noe mer enige om virkelighetsforståelsen, er vi glade for det. Om den ikke gjør det, håper vi den likevel kan bidra til en klargjørende diskusjon om de faktiske forholdene og de verdivurderingene som ligger til grunn for de ulike oppfatningene. I så fall har arbeidet uansett vært verdt innsatsen.

Mandatet for utredningen (se kapittel 1) var å analysere konsekvensene av EØS-avtalen for norsk arbeidslivspolitik og fagbevegelsens stilling, samt for fagbevegelsens muligheter til å hevde sine faglige og politiske interesser i europeisk sammenheng. Vi har altså ikke analysert konsekvensene av alternative EU-tilknytninger. Oppdraget har vært gjennomført som et ordinært Fafo-prosjekt. Oppdragsgiver har på vanlig måte fått et førsteutkast av rapporten til gjennomsyn, men vi har kun mottatt noen få sakstekniske kommentarer fra enkelte av LOs fagavdelinger. Rapporten står helt og fullt for forfatternes regning, og innholdet i rapporten kan ikke tas til inntekt for oppdragsgivers vurderinger eller synspunkter.

Utredningen er bygd opp på en måte som gjør at lesere som er litt kjent med stoffet, godt kan ta de ulike kapitlene hver for seg, og inneholder følgelig en del gjentakelser. Hovedkapitlet om konsekvensene i norsk arbeidsliv finner du i del II, mens del III handler om norsk deltakelse og fagbevegelsens muligheter til å påvirke arbeidslivspolitikken i EU/EØS. Til sist gir vi en bred sammenfatning og drøfting av resultatene. I nytgaven er det foretatt opprettinger av tekniske feil, samt en innholdsmessig presisering på side 76 og en på side 195.

Igjen, takk til alle som har hjulpet oss i arbeidet, og lykke til med diskusjonen om et vanskelig og viktig spørsmål!

Oslo 2. september 2004, Jon Erik Dølvik og Anne Mette Ødegård

Del I Innledning og bakgrunn

1 Innledning

1.1 Utgangspunkt og mandat

I lys av at det er over ti år siden EØS-avtalen trådte i kraft, 1.1.1994, har Landsorganisasjonen i Norge (LO) bedt Fafo lage en analyse av fagbevegelsens erfaringer med avtalen. Oppdraget har utspring i et vedtak om Europa-politikken på LO-kongressen 2001, der det blant annet framgår at

«EØS-avtalen trådte i kraft 1.1.1994. Det vil være et behov for å vurdere nærmere hvilke erfaringer norsk fagbevegelse har med Amsterdam-traktaten. LO vil derfor gjennomføre en analyse av EØS-avtalen i løpet av kommende kongressperiode.» (Pkt. 9, Vedtak om Europa-politikken, LO-kongressen 2001)

Etter vedtak i LOs sekretariat i desember 2003, ble *mandatet* for analysen fra LOs side presisert slik:

«Når det gjelder ramme, tema og avgrensning for analysen/rapporten vil vi legge vekt på følgende:

1) Analysen bør fokusere på de nasjonale konsekvensene av EØS-avtalen for arbeidslivspolitikken og fagbevegelsens stilling i samfunnet. Det må legges vekt på å analysere de erfaringene man har hatt etter 10 år med EØS-avtalen sett med LOs øyne. Det vil si at det bør legges vekt på erfaringene, blant annet med det kollektive forhandlingsystemet, forholdet mellom partene i arbeidslivet, reguleringer av arbeidslivet og sysselsetting.

2) Det er videre viktig for LO å få fram konsekvensene av EØS-avtalen for norsk fagbevegelses muligheter til å hevde sine faglige/politiske interesser i europeisk sammenheng, med vekt på LOs muligheter til å påvirke kampen for full sysselsetting og utviklingen av arbeidsrettslige reformer og velferdsreformer, likestilling, samordning av tariffpolitikken, europeiske forhandlinger, og den sosiale dimensjonen ved utvidelsen av EU.» (Utdrag av brev fra LO til Fafo 26.1.2004).

Både norske myndigheter, NHO og andre institusjoner har lagt fram analyser av generelle politiske og økonomiske aspekter ved EØS-avtalen.¹ LO ønsket derfor en analyse som fokuserer på konsekvensene for arbeidslivspolitikken og fagbevegelsens stilling. I LOs debatt om Norges forhold til EØS og EU fra slutten av 1980-årene og framover til 1994, var konsekvensene for faglige rettigheter et omstridt tema. I 1992 vedtok LOs representantskap med solid flertall å gå inn for norsk tilslutning til EØS-avtalen, mens et knapt flertall på LO-kongressen i 1994 vedtok å gå imot norsk EU-medlemskap. Dette har siden dannet grunnlaget for LOs Europa-politikk.

1.2 Avgrensning og kriterier for å analysere nasjonale konsekvenser av EØS-avtalen

Utviklingen i norsk arbeidslivspolitik og norsk fagbevegelses stilling påvirkes av en rekke nasjonale og internasjonale utviklingstrekk. På mange områder er det derfor vanskelig å skille konsekvensene av EØS-avtalen fra andre påvirkninger.

Gjennom EØS-avtalen tar Norge del i samarbeidet om utviklingen av det felles indre markedet i EU og EFTA-landene (unntatt Sveits), EUs arbeidslivspolitik/sosiale dimensjon, og en rekke andre områder. Samtidig opprettholder Norge en selvstendig landbruks- og fiskeripolitikk og står utenfor EUs tollunion, handelspolitikk og EUs økonomiske og monetære union (ØMU). Siden 1994 har Norge videre valgt å inngå samarbeid med EU-landene på flere andre områder (se kapittel 2). Kombinert med deltakelsen i en rekke andre internasjonale institusjoner for samarbeid i Europa (f.eks. EFTA, NATO, OSSE, Europarådet) betyr dette at Norge er vevd inn i et bredt nettverk av økonomiske og politiske samarbeidsrelasjoner med europeiske land i og utenfor EU. Flere globale samarbeidsinstitusjoner som Norge er med i, slike som FN, ILO, WTO, Verdensbanken, Pengefondet, med videre, regulerer på flere områder også forhold mellom landene i Europa. EØS-avtalen utgjør dermed kun en blant mange multilaterale og bilaterale avtaler som dels fastlegger handelspolitiske, økonomiske, politiske og andre spilleregler for samhandling mellom de europeiske landene, dels setter grenser for hvordan landene kan anvende sin suverenitet internt. I flere av disse institusjonene er det etablert domstols- og tvisteløsningsmekanismer. Det voksende mellomstatlige og overstatlige avtaleverket som Norge har forpliktet seg til, betegnes i Makt- og demokratiutredningen som

¹ Se bl.a. Stortingsmelding 27 (2001–2002) *Om EØS-samarbeidet 1994–2002*, Centre for European Policy Studies (CEPS) (2002): *Navigating by the stars* (på oppdrag fra NHO), NUPI (2003): *Norge og EU: Medlemskap, EØS eller «sveitsisk løsning»*, og boka *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, redigert av Claes og Tranøy (1999) ved ARENA.

en tiltakende rettsliggjøring av politikken som ifølge utredningen bidrar til å begrense handlefriheten til nasjonale folkevalgte organer (NOU 2003:19).

Parallelt med utviklingen av et internasjonalt rettssamfunn bidrar den teknologiske utviklingen, globaliseringen og internasjonaliseringen av økonomien til økende konkurranse og avhengighet over landegrensene. Denne utviklingen skjer delvis uavhengig av integrasjonen på politisk-rettslig plan, og delvis som følge av politiske tiltak på regionalt og globalt plan. Dette innebærer at det på mange områder er vrient å skille ut og vurdere konsekvensene av EØS-avtalen for norsk arbeidslivspolitik og fagbevegelse.

Vurderinger av konsekvensene av EØS vil også avhenge av hvilke alternative utviklingsforløp man sammenlikner med: Hva ville ha skjedd uansett tilknytningsform til EU? Hva ville utviklingen vært med en annen tilknytningsform til EU? Siden vi ikke har noen objektiv eller uomstridt målestokk som endringene kan sammenliknes mot, vil både kartlegging, forklaring og vurdering av EØS-konsekvensene dermed til en viss grad avhenge av antakelser som kan være politisk og analytisk omstridte. En samlet vurdering av hvor egnet EØS-avtalen er til å ivareta norsk fagbevegelses interesser, vil derfor i siste instans være betinget av hvilke verdimeslige og samfunnspolitiske forutsetninger en legger til grunn. Forskere kan følgelig ikke levere noe «fasitsvar» på dette spørsmålet.

Nå har vi ti års erfaring med praktisering av EØS-avtalen. Dette er en viktig forskjell i forhold til LOs Europa-debatt tidlig på 1990-tallet. I tillegg har tre av våre nordiske naboland erfaring med EU-medlemskap. Ved å sammenlikne de arbeidslivspolitiske konsekvensene i beslektete land med ulike tilknytningsformer til EU får vi et langt bedre kunnskapsgrunnlag. I tillegg kan den sveitsiske løsningen, basert på et bredt spekter av bilaterale avtaler med EU, også gi et inntak til å sammenlikne de norske erfaringene med konsekvensene av en alternativ tilknytningsform. Vi oppfatter imidlertid at LOs Europa-politiske plattform, slik den ble vedtatt på kongressene i 1994 og 2001, i praksis utelukker løsninger som innebærer at Norge skulle stå utenfor samarbeidet om å utvikle den «sosiale dimensjonen» i det indre markedet. Selv om rammene for denne studien ikke gir rom for en systematisk sammenlikning av forløpet i Norge og andre europeiske land, vil vi forsøke å sette de norske erfaringene i relieff ved å vise til utviklingstrekk i de andre nordiske landene på noen sentrale områder.

Vi har tolket mandatet slik at det er de arbeidslivspolitiske problemstillingene som skal belyses. Generelle spørsmål knyttet til EØS-avtalens institusjonelle oppbygging, virkemåte og andre politikkkfelt anses tilstrekkelig analysert i andre sammenhenger. Utover å gi kortfattede beskrivelser henviser rapporten derfor hovedsakelig til andre framstillinger av slike forhold. I en del tilfeller vil det imidlertid være vanskelig å skille mellom *direkte konsekvenser* av EUs arbeidslivspolitiske regler og *indirekte arbeidslivskonsekvenser* knyttet til endringer i norsk politikk, økonomi og

virksomhetsatferd som følge av konkurranse- og statsstøttereglene i det indre markedet. Dette vil også gjelde endringer i markedssituasjonen i ulike næringer, EUs økonomiske politikk, med videre. Både mandatet og ressursituasjonen tilsier at det ligger utenfor oppdragets formål å foreta egne, inngående analyser av EØS-avtalens generelle virkninger for den norske økonomien (se kapittel 4), det politiske systemet, eller bestemte næringer/bransjer. Slike spørsmål vil selvsagt ha stor betydning for LOs helhetlige vurdering av EØS-avtalen. Samtidig er de arbeidslivspolitiske konsekvensene innenfor en del fagforbunds områder nært knyttet til EUs sektorpolitikk, for eksempel innen tidligere offentlige monopolvirksomheter. Vi gir derfor en kortfattet oversikt over sentrale problemstillinger for fagbevegelsen på disse områdene og viser til relevant materiale som kan belyse disse temaene mer inngående (se kapittel 6).

I LOs kongressvedtak fra 2001 vises det til at EØS-avtalens virkemåte er nært forbundet med utviklingen i EU, og at blant annet Amsterdam-traktaten har hatt konsekvenser for EØS-avtalen. Opprinnelig ble EØS-avtalen utformet med sikte på å motsvare mandat og beslutningsgangen i EU slik den var nedfelt i Enhetsakten (1987) og Maastricht-traktaten (1993). Ettersom seinere traktatendringer i EU både har innebåret utvidelser og endringer i EUs mandat og beslutningsstruktur, er EØS-avtalen på enkelte felter i utakt med EUs faktiske beslutningsgang. I tillegg er EUs sysselsettingsstrategi og den såkalte Lisboa-prosessen bygd på mellomstatlige samarbeidsformer som EFTA-landene ikke har formell tilgang til gjennom EØS-avtalen. Vi vil ikke dykke ned i de generelle problemstillingene knyttet til den institusjonelle ulikevekten mellom EU og EFTA-pilaren, men gir i kapittel 3 en kort oversikt over de arbeidslivspolitiske delene av EU-samarbeidet som i dag faller utenfor EØS-avtalens formelle samarbeidsmønster.

1.3 Endrede vilkår for å påvirke europeisk arbeidslivspolitik

Den andre delen av mandatet for denne utredningen dreier seg om «konsekvensene av EØS-avtalen for norsk fagbevegelses muligheter til å hevde sine faglige/politiske interesser i europeisk sammenheng». I LOs kongressvedtak fra 1993, 1994 og 2001 legges det stor vekt på at norsk fagbevegelse skal ta aktivt og likeverdig del i arbeidet med å styrke det faglige samarbeidet i Europa og utvikle den sosiale dimensjonen og sosiale dialogen på europeisk plan.

Siden inngåelsen av EØS-avtalen har det skjedd betydelige endringer i vilkårene for fagbevegelsens deltakelse og påvirkning på europeisk plan. Den sosiale dialogen mellom de europeiske partene har fått en sterkere stilling i EUs lovgivnings- og

politikkutvikling, blant annet når det gjelder arbeidslivsdirektiver, transnasjonale avtaler, sysselsettingsstrategien, makroøkonomisk dialog, fattigdomsbekjempelse, likestilling, antidiskriminering og velferdspolitik. Flere av disse politikkområdene er omfattet av EØS-avtalen, men ikke alle. Samtidig hersker det svært ulike oppfatninger av hvilke resultater fagorganisasjonene har oppnådd gjennom deltakelse i disse prosessene, og hva som hadde skjedd uten denne formen for medvirkning. EU-utvidelsen har videre innebåret en kraftig økning i antallet organisasjoner som deltar fra både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, samtidig som EFTA-organisasjonenes andel har sunket – siste gang som følge av at Finland, Sverige og Østerrike gikk inn i EU. Til sammen innebærer dette at forutsetningene for faglig påvirkning fra norsk side er betydelig endret siden inngåelsen av EØS-avtalen, samtidig som man har fått langt mer erfaring å bygge på når det gjelder vilkårene for å øve innflytelse.

Analyser av hvordan nasjonale organisasjoner påvirker europeisk politikk er forbundet med store metodiske utfordringer. Man vil i stor grad være henvist til å stole på aktørenes egne oppfatninger og vurderinger. Ofte vil slike vurderinger preges av aktørenes interesser og subjektive behov for å rettferdiggjøre egne oppfatninger og forestillinger om sin egen deltakelse. Vurderingene må derfor prøves mot andre aktørers bedømming. Det finnes en del generelle studier av arbeidslivsorganisasjoners deltakelse og innflytelse på europeisk plan, men det finnes svært lite materiale som belyser norske organisasjoner eller EFTA-organisasjonenes innflytelse på europeisk plan. Fafo har imidlertid gjennomført en studie av nordiske fagorganisasjoners europeiske og internasjonale arbeid, samt enkelte bransjestudier, som kan belyse en del sider ved aktørenes egne erfaringer og vurderinger. I tillegg har vi i forbindelse med denne utredningen intervjuet sentrale personer i norsk og europeisk fagbevegelse, arbeidsgiverorganisasjoner, myndigheter, EFTA og EU-kommisjonen. I tillegg har vi hatt tilgang til LOs arkiver.

1.4 Rapportens oppbygging

Rapporten er bygd opp slik at leser med et visst kjennskap til stoffet kan lese ulike deler og kapitler for seg. I Del I – Bakgrunn og historikk – gir kapittel 2 en kort oppsummering av EØS-avtalens bakgrunn og oppbygging, samt utviklingen i EU-samarbeidet. I kapittel 3 redegjør vi for arbeidslivsregimet i EU/EØS, med de europeiske organisasjonene, deres forhandlingssystem og muligheter for påvirkning i EUs beslutningsprosess.

Del II omhandler EØS-avtalens konsekvenser for norsk arbeidslivspolitik og fagbevegelse. Kapittel 4 gir et overblikk over EØS-avtalens virkninger for sysselsetting og økonomi. Utviklingen i faglig organisasjonsgrad og tariffavtaledekning i Nor-

ge og andre europeiske land omtales i kapittel 5. Deretter ser vi i kapittel 6 på noen av virkningene av forbudet mot statsstøtte, EUs konkurranseregler og dereguleringen av offentlige monopoler. Hovedkapitlet i del II er kapittel 7, hvor vi går gjennom og vurderer hvordan EUs arbeidslivslovgivning har påvirket norsk arbeidslivsregulering og fagbevegelsens stilling.

Del III omhandler deltakelse og påvirkning. I innledningen gir vi en oversikt over aktuelle innflytelseskanaler og drøfter formål, interesser og grunnlag for påvirkning. I kapittel 8 ser vi på hvilke muligheter norsk fagbevegelse har til politisk påvirkning av EU-beslutninger som blir gjeldende i Norge. Deretter vurderer vi i kapittel 9 den norske faglige påvirkningen via europeisk fagbevegelse og den sosiale dialogen.

I den siste del IV av rapporten skisserer vi noen utfordringer framover, spesielt i forbindelse med EU-utvidelsen (kapittel 10), før vi sammenfatter de viktigste konklusjonene og problemstillinger knyttet til den videre utviklingen av EØS-avtalen (kapittel 11).

2 EØS-avtalen: Bakgrunn og utvikling

2.1 Utgangspunkt

I september 2004 er det ti år siden LO-kongressen sa nei til norsk medlemskap i EU, med fire stemmers overvekt. En viktig premiss for denne beslutningen var avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) som sikrer norsk næringsliv tilgang til EUs indre marked. Bakgrunnen for nei-flertallet var bekymring over EUs manglende innsats mot arbeidsledigheten, frykt for et system som satte markedskrefter over alt annet, der faglige rettigheter ville bli svekket og der politikerne hadde få muligheter til å styre den økonomiske politikken. Et annet argument fra flertallets side var at man med EØS-avtalen kunne si nei til EU-vedtak som Norge ikke ønsket, for eksempel hvis de gikk ut over miljø eller arbeidsforhold.¹

Siden 1994 har LO holdt seg trofast til «EØS-sporet», noe som også var en videreføring av politikken før den ekstraordinære kongressen i 1994. Da arbeidet med EØS-avtalen startet i 1989, fikk det støtte fra LO-kongressen samme år. Tilgang til det indre markedet, fremme sysselsetting og velferd og en offensiv holdning til utviklingen i Europa var noen av forutsetningene. Året etter – i 1990 – konkretiserte LO sine krav til EØS-forhandlingene. De gikk i korte trekk ut på at EØS-avtalen måtte:

- sikre sysselsettingen
- sikre arbeidstakernes innflytelse
- sikre at norsk næringsliv fikk tilgang til enhetsmarkedet
- sikre at naturressursene forble under nasjonal styring
- sikre full deltakelse i EUs miljøsamarbeid
- sikre at norske avtale- og lønnsforhold gjaldt for arbeid i Norge
- ikke svekke muligheten til offentlige løsninger av fellesoppgavene i samfunnet²

¹ Gjengitt fra: «LO-kongressens vedtak i EU-saken, 22. september 1994». Se vedlegg 3.

² LO hadde til sammen 15 krav til EØS-forhandlingene. Se vedlegg 1.

Da EØS-avtalen ble undertegnet i 1992, støttet LO resultatet. I vedtaket fra LOs representantskap heter det at EØS gir grunnlag for en varig og selvstendig løsning av Norges forhold til det indre markedet. Avtalen skulle være et verktøy som skulle brukes aktivt for å fremme norske interesser.

Kongressene i 1997 og 2001 bekreftet LOs positive syn på EØS-avtalen. Men LO-kongressen i 2001 var også opptatt av hvordan EUs økonomiske og monetære union (ØMU) og EUs traktatendringer (spesielt Amsterdam-traktaten) ville påvirke EØS-avtalen. LOs faglige forhold til EU ble ansett «sikret» gjennom medlemskapet i Den europeiske faglige samorganisasjonen (DEFS). Det innebærer at LO får tilgang til informasjon og kan være med å påvirke DEFS' holdninger, lobbyvirksomhet og forhandlinger på europeisk nivå. Deltakelsen gjelder blant annet: Sosialdialogkomiteen i EU, konsultasjonsmøter mellom DEFS og Europakommisjonen, forhandlinger mellom partene på europeisk nivå og samordning av den europeiske tariffpolitikken (LO 2001).³

I 2003 la Kommisjonen fram en ny handlingsplan for det indre markedet. I den forbindelse ga LO uttrykk for fagbevegelsens erfaringer så langt. Konklusjonen var at LO i hovedsak er fornøyd med hva norsk næringsliv har oppnådd i det indre markedet. Problemet er at EØS-avtalen er for lite kjent og at reglene for det indre markedet tar for lite hensyn til arbeidstakernes interesser.⁴

Perioden fram mot EU/EØS-utvidelsen ble på faglig hold preget av frykt for sosial dumping. Dermed ble loven om allmenngjøring av tariffavtaler, som ble vedtatt i forbindelse med at Norge i 1994 inngikk EØS-avtalen, for første gang tatt i bruk. Formålet med loven er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har. LO sendte i desember 2003 inn krav om allmenngjøring av tariffavtaler ved sju anlegg i Norge. Tariffnemndas endelige vedtak er ventet høsten 2004. Fellesforbundet vurderte også i løpet av sommeren 2004 å framsette krav om at tariffavtalen for byggfagene skal allmenngjøres i Oslo-området.

2.2 EØS-avtalens bakgrunn

EØS-avtalen ble undertegnet i 1992 og trådte i kraft 1. januar 1994. Tiåringen er et ektefødt barn av EFs indre marked og er den mest omfattende internasjonale avtalen som Norge noensinne har inngått. Historien om EØS-avtalen startet i 1984.

³ Les mer om det faglige samarbeidet og sosialdialogen i EØS i kapittel 3.

⁴ Brev fra LO til Nærings- og handelsdepartementet 02.07.03: Høring – Europakommisjonens handlingsplan for det indre marked 2003–2006.

Statsledere fra EF- og EFTA-landene møttes for å diskutere framtidig samarbeid etter ti år med frihandelsavtaler. På den tiden bestod EF av Frankrike, Tyskland, Storbritannia, Irland, Nederland, Belgia, Luxemburg, Danmark, Italia og Hellas, mens EFTA bestod av Norge, Sverige, Finland, Østerrike, Sveits, Portugal og Island.⁵ Resultatet av dette møtet var en felles erklæring om å danne et dynamisk europeisk økonomisk «rom» (Norberg 2003). EF hadde planer om å fullføre den frie flyten av varer, kapital, tjenester og personer innen utgangen av 1992. Dette var Roma-traktatens (1957) opprinnelige målsetting, som ble til forpliktende politikk i Den europeiske enhetsakten fra 1987.

EFTA-landene mente at det indre markedet ville gi behov for en ny avtale mellom EFTA og EF. Etter at Norge sa nei til medlemskap i 1972, ble det forhandlet fram en handelsavtale mellom Norge og EF, som i hovedsak dreide seg om varer. Ambisjonene for det indre markedet var, som nevnt, også fri flyt av tjenester, kapital og personer. I det indre markedet risikerte derfor EFTA-landene å møte handelshindringer som ville bli fjernet mellom landene i EF. Handelsavtalene ble ansett som utilstrekkelig for å matche dette. EFTA-landene fryktet at å stå utenfor det indre markedet ville svekke konkurransevnen til egne bedrifter i forhold til bedrifter i EF-landene, og i tillegg svekke investeringslysten utenfra. Samtidig ble det indre markedet sett på som en mulighet til økt eksport av egne varer og tjenester (Sverdrup 2000). Fra EFs side var den primære interessen for en EØS-avtale begrunnet i å få til en samlet ordning for EFTA-landene. Frontfigurene i EØS-forhandlingene var daværende statsminister Gro Harlem Brundtland og daværende president i Kommisjonen, Jaques Delors.

Foruten den frie flyten omfatter EØS-avtalen EUs såkalte sosialpolitikk, som i all hovedsak gjelder arbeidstakernes vilkår. EFTA-landene forpliktet seg til å innføre minimumsbestemmelsene på arbeidslivets område, sørge for likelønn og likebehandling mellom kvinner og menn og fremme dialogen mellom arbeidsgivere og arbeidstakere på europeisk nivå (EØS-avtalen, artikkel 66–71).

Da avtalen trådte i kraft, bestod EØS av 18 medlemsland⁶ med til sammen 380 millioner innbyggere, der EFTA utgjorde om lag 25 millioner. Allerede året etter forlot Sverige, Finland og Østerrike EFTA til fordel for EU-medlemskap. Norge, Island og Liechtenstein, med til sammen 4,8 millioner innbyggere, ble igjen i EFTA-pilaren. Etter EU-utvidelsen 1. mai 2004 er EØS-området styrket med ti nye medlemsland med til sammen 75 millioner innbyggere.

⁵ Liechtenstein ble medlem i EFTA i 1991. EFTA ble opprettet i 1960, og Storbritannia og Danmark var med inntil de ble EF-medlemmer i 1973. Portugal var med i EFTA inntil 1986. Sveits sa i en folkeavstemning i 1992 nei til EØS-avtalen, men er EFTA-medlem.

⁶ Spania og Portugal ble EF-medlemmer i 1986.

2.3 EØS-avtalens hovedinnhold

I EØS-avtalens artikkel 1 heter det at formålet er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene. EØS-samarbeidet er først og fremst et frihandelsprosjekt, grunnlagt på felles regler og like konkurransevilkår. Når det gjelder forholdet til fellesskapsretten, skal samarbeidet være dynamisk, det vil si at lovgivningen utvikles over tid og at nye og endrede rettsakter også skal omfatte EFTA-landene. Rettsakter skal gjelde likt både i EU og i EØS. EFTA-landene tiltrer lovverket for det indre markedet og bygger det inn i nasjonal rett, noe som gjør at EØS-avtalen vokser hele tiden. Da avtalen ble inngått, dreide det seg om rundt 1500 rettsakter. Ved regjeringens vurdering av EØS-avtalen i 2001 var 2681 rettsregler gjeldende i Norge (St. meld. nr. 27 2001–2002).⁷ En annen virkning av denne dynamikken er at EØS-avtalen gjøres gjeldende på stadig nye områder. Dermed kan EØS-reglene komme til å omfatte saksområder som ikke har vært gjenstand for politisk diskusjon i Norge og som ikke var med i beregningen da EØS-avtalen ble inngått (NUPI 2003). Samtidig er det kun et lite mindretall av rettsaktene i EØS-avtalen som i seg selv medfører politiske endringer av «alvorlig» karakter. For eksempel er det bare fem-seks prosent av EØS-reglene som har krevd lovendring i Norge.

Dette er omfattet av EØS-avtalen:

Fri handel med varer (for jordbruks- og fiskeriprodukter gjelder egne regler), og fri bevegelighet for kapital, tjenester og personer.

Felles konkurranseregler og felles regelverk for statsstøtte og offentlige monopoler og harmonisering av selskapsretten.

Åpning av markedene for offentlige anskaffelser i Norge og de andre EØS-landene og et nært samarbeid om transportpolitikken.

Harmonisering av regler for helse, miljø og sikkerhet.

Felles veterinært regelverk.

Samarbeid om miljøvern, utdanning, forskning, forbrukerspørsmål, kultur og sosiale spørsmål, inkludert minimumsrettigheter for arbeidstakere.

EFTA-bidrag til EUs regionalfond.

⁷ Det verserer mange ulike tall på dette området. Regelverket fornyes, noen bestemmelser erstattes og noen er ikke lenger gjeldende. Rettsakter omfatter både lover, forskrifter, administrative avgjørelser, tekniske reguleringer og forvaltningsvedtak, og antallet forteller derfor ikke så mye om EØS-avtalens rekkevidde.

På de områdene som omfattes av avtalen, skal norske borgere og bedrifter behandles likt med borgere og bedrifter i EU. Reglene gjelder også de tre EFTA-landene.⁸ Norge er i likhet med Island og Liechtenstein forpliktet til å la et eget overvåkingsorgan, EFTAs overvåkingsorgan – ESA, og i siste instans en egen EFTA-domstol – overvåke at norske myndigheter og virksomheter overholder avtalen.

EØS-avtalen omfatter ikke EUs felles handelspolitikk eller tollunion utad, skatte- og avgiftspolitik, landbruks- og fiskerisektoren, økonomisk og monetær union, utenriks- og sikkerhetspolitikk og justis- og tollsamarbeid. Samtidig har Norge de seinere åra sluttet seg til samarbeidet mellom EU-landene på en rekke områder som ikke omfattes av EØS-avtalen. Vi er med i Schengen-samarbeidet, som blant annet skal sikre passfrihet mellom de landene som er med. I tillegg omfatter det europeisk yttergrensekontroll og politisamarbeid. Norge har også inngått samarbeidsavtale med Europol om utveksling av informasjon og politisambandspersonell. Dublin-regelverket – som Norge sluttet seg til i 2001 – inneholder prinsipper for behandling av asylsøknader innenfor EU. Det fastslår at hvis en søker nektes asyl i ett av deltakerlandene, kan det ikke søkes på ny i et annet. Norge har også gitt tilsagn om hjelp til EU-ledete kriseoperasjoner. Forsvaret kan stille med 3500 personer og i tillegg kan det sendes ut 80 politifolk.

Som følge av EU-utvidelsen ble EØS-avtalen reforhandlet i 2003. En viktig forskjell mellom den «gamle» og den «nye» avtalen er en tidobling av det norske bidraget. Norge må heretter betale i underkant av to milliarder kroner i året fram til 30. april 2009 (St.prp. nr. 3 2003–2004). Pengene skal i hovedsak gå til de nye medlemslandene. Det er opprettet et eget sekretariat i tilknytning til EFTA-sekretariatet, som skal forvalte pengene og velge ut egnede prosjekter. Det ble i forbindelse med reforhandlingen laget en tilleggsprotokoll for fisk. Norge hadde tidligere fri markedsadgang for sjømat til åtte av de ti nye medlemslandene. Men siden EØS-avtalen ikke omfatter fisk, måtte det forhandles om kvoter.

2.4 EØS-avtalens oppbygging og beslutningsstruktur

I EU er det Kommissjonen som fremmer forslag til nye regler og kontrollerer at bestemmelsene iverksettes i medlemslandene. Kommissjonen spiller også en avgjørende rolle for EFTA-landene fordi de ikke har noe tilsvarende organ som kan komme med forslag.

⁸ Når vi heretter refererer til EFTA-landene, mener vi som regel de tre landene som er med i EØS og altså ikke Sveits.

Rådet⁹ og Europaparlamentet er de besluttede organene i EU. Beslutningsprosessen er preget av diskusjoner og tautrekninger mellom ulike krefter i Kommisjonen, Rådet og Parlamentet. I tillegg skjer en stor del av politikktutforming i EU gjennom jussen, det vil si at avgjørelser i EF-domstolen er med på å forme både den politiske praksisen og revisjoner av lovverket.

EØS-avtalen er langt på vei blitt et fjerde forvaltningsnivå i Norge, som både politikere og administrasjon må forholde seg til. En sentral konsekvens av avtalen er at arbeid som forvaltningen tidligere utførte på nasjonalt grunnlag, nå ofte har en transnasjonal dimensjon. Regjeringens koordineringsutvalg for EØS-saker har ansvaret for å samordne norske standpunkter på tvers av sektorer og departementer (Statskonsult 2002).

Hovedorganer i EØS-samarbeidet:

EØS-rådet: Møtes to ganger i året, vanligvis i forbindelse med EUs utenriksministermøter. EØS-rådet er det viktigste politiske organet i EØS-samarbeidet og består av representanter fra EFTA-landene, Ministerrådet (Unionsrådet) og Kommisjonen. Rådet skal fatte politiske beslutninger som fører til eventuelle endringer i EØS-avtalen og vedtak når det gjelder endringer med enstemmighet. EØS-rådet skal også evaluere hvordan EØS-avtalen fungerer.

EØS-komiteen: Består av EFTA-landenes ambassadører til EU og representanter fra Kommisjonen. Komiteen har ansvar for den daglige driften av EØS-avtalen og møtes vanligvis en gang i måneden. Her treffes beslutninger om å innlevere nye rettsakter i EØS-avtalen.

EFTAs faste komité: Møtes dagen før EØS-komiteen og har som mål å koordinere posisjonene til de tre EFTA-landene. ESA og Sveits deltar som observatører. EFTAs faste komité kan gjøre seg nytte av fem arbeidsgrupper som gjør faglige vurderinger.

EFTAs overvåkingsorgan ESA: Har ansvaret for å føre tilsyn med at EØS-avtalen blir gjennomført og etterlevd i EFTA-landene. ESA har overvåkingsoppgaver tilsvarende dem Kommisjonen har i EU.

EFTA-domstolen: Dømmer i saker ESA anlegger mot et EFTA-land for brudd på EØS-avtalens forpliktelser, og avgjør interne konflikter mellom EFTA-landene. Privatpersoner kan påklage avgjørelser av ESA dersom den er direkte rettet til vedkommende eller personlig berører vedkommende. EFTA-domstolen gir også rådgivende uttalelser til domstoler i EFTA-landene som svar på spørsmål om fortolkning av avtalen. EFTA-domstolen består av tre dommere – en fra hvert land – som utnevnes for seks år om gangen.

Rådgivende komiteer: EØS-samarbeidet har to rådgivende komiteer, parlamentarikerkomiteen og den konsultative komité, som representerer partene i arbeidslivet. Parlamentarikerkomiteen har 66 medlemmer, hvorav halvparten fra EØS-landene og den andre halvparten fra Europaparlamentet, og møtes to ganger i året. Den konsultative komité er sammensatt av ni representanter fra ØKOSOK (EUs økonomiske og sosiale komité) og ni fra nærings- og arbeidsliv i EFTA-landene (EFTAs Konsultative Komité), og møtes én gang i året.

⁹ Kortform for Ministerrådet som nå formelt gjerne betegnes Unionsrådet.

Når EU-landene utvikler nye regler på områder som berøres av EØS-avtalen, skal EFTA-landene informeres og konsulteres. Dette skjer via embetsmenn fra EFTA og Europakommisjonen i EØS-komiteen. Kravet til enstemmighet i EØS gir EFTA-landene en formell vetorett, men den er så langt ikke blitt brukt. Vetoretten kan ikke stanse EU fra å gjøre sine vedtak – uavhengig av hva EFTA-landene mener.

Utenriksdepartementet har laget en skjematisk framstilling av framgangsmåten når nye EØS-regler bestemmes:

EU og EØS	Norge
Ekspertter fra alle EØS-land diskuterer forslag til nye EØS-regler.	Norske eksperter deltar. Høringer i Norge kan avklare norske interesser.
Europakommisjonen vedtar forslag til nye regler.	Norge deltar ikke, men kan ta uformell kontakt.
EU-landene drøfter Kommisjonens forslag i arbeidsgrupper under Ministerrådet.	Norge deltar ikke, men kan ta kontakt med meningsfeller i EU-land.
EU-landene vedtar nye EU-regler i sitt ministerråd og i Europaparlamentet. Vanligvis enstemmig gjennom kompromisser.	Norge deltar ikke, men kan ta uformell kontakt.
Norge, Island og Liechtenstein forhandler med Kommisjonen om hvordan nye EU-regler kan innføres i EØS.	Regjeringen og Stortinget tar stilling til om Norge har så store innvendinger mot nye EØS-regler at Norge skal legge ned veto og risikere mottiltak fra EU. Dette har hittil ikke vært aktuelt.
Norge, Island, Liechtenstein og EU vedtar nye EU-regler som EØS-regler.	EØS-regler gjennomføres i Norge i lov, forskrift og forvaltningsvedtak.
EFTAs overvåkingsorgan ESA passer på at Norge gjennomfører og respekterer EØS-reglene.	

Kilde: UDs Europaportal, <http://www.odin.dep.no/europaportalen/norsk/bn.html>

EFTA-landene får også delta i mange av Europakommisjonens saksforberedende komiteer. Hensikten er å sikre EFTA-landene mulighet til innflytelse på utformingen av Kommisjonens forslag. Norge deltar i 326 komiteer og ekspertgrupper av 360 mulige (Statskonsult 2002). Ekspertkomiteene forbereder nye saker, mens andre komiteer har jobben med å utfylle rammedirektivene når de er politisk vedtatt i Rådet og Europaparlamentet.¹⁰ Den tredje typen komité er de som jobber med EUs ulike programmer og som derfor formelt sett ikke er en del av EUs beslutningsprosess

¹⁰ Les mer om komiteene og påvirkningsmulighetene i kapittel 8.

(Norge er med i en rekke av EUs programområder).¹¹ Når forslag til nytt regelverk forlater Kommisjonen og sendes videre til politisk behandling, mister imidlertid norske politikere og forvaltning kontakt med utviklingen i saken. Sakene dukker eventuelt opp igjen når de skal bli en del av EØS-regelverket.

EØS-utvalget i Stortinget blir på forhånd hørt om de sakene og direktivene som skal opp i EØS-komiteen. EØS-utvalget består av utenrikskomiteen og Stortingets medlemmer i EFTAs parlamentarikerkomité. Regjeringen får med seg råd om hvilket standpunkt den bør ta.

EU-reglene kommer i ulik form og krever ulik nasjonal tilpasning. Forordninger må gjennomføres i norsk rett ord for ord. Direktiver forplikter landene til å gjennomføre målsettingen i bestemmelsen, men overlater til nasjonale myndigheter å avgjøre hvordan. Her kan det være en viss grad av frihet til å tilpasse regelverket.¹² Både når det gjelder direktiver og forordninger stiller EØS-avtalen Norge fritt til å gjennomføre bestemmelsene i norsk rett enten som lov eller forskrift. Da hovedtyngden av EØS-reglene er av teknisk karakter, blir de fleste gjennomført som forskrifter (Statskonsult 2002).

EØS-reglene kan innføres i norsk lovgivning på tre måter, avhengig av reglenes karakter. Noen krever Stortingets godkjenning, andre krever kongelig resolusjon (vedtak i statsråd), mens noen beslutninger kan gjennomføres direkte.

2.5 Tidligere analyser av EØS-avtalen

Regjeringen la i 2002 for første gang fram en samlet framstilling av hvordan EØS-avtalen har fungert. Den konkluderer med at avtalen har vist seg robust og funksjonsdyktig og har oppfylt målet om å sikre norsk industri likeverdig adgang til det indre markedet (St.meld. nr. 27 2001–2002). Over 70 prosent av Norges eksport går til EU-land.

¹¹ Disse programområdene er Norge med i: EUs regionalpolitiske program (Interreg), forsknings- og teknologiprogrammer, program for næringsliv og entreprenørskap, programmer vedrørende informasjonstjenester og informasjonssikkerhetssystemer, miljøprogrammer, utdannings- og ungdomsprogrammer, likestilling, forbrukerpolitikk, audiovisuell sektor, katastrofeberedskap, kultur, ENØK/alternative energiformer, folkehelseprogrammer, utveksling av data mellom myndigheter ved hjelp av telematikk, statistikk (St.meld. nr. 27).

¹² I tillegg finnes det EU-beslutninger som har et avgrenset virkeområde, for eksempel enkeltindivider eller firmaer, og EU-anbefalinger som ikke er bindende, men gir uttrykk for EUs synspunkter og ønskede utvikling (NUPI 2003).

I meldingen heter det at: «Avtalen har bidratt til en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av samme regler» (St.meld. nr. 27 2001–2002). EØS-meldingen påpeker videre at de økonomiske virkningene av EØS-avtalen er vanskelige å måle. Utviklingen i norsk økonomi påvirkes av en rekke andre forhold og det er umulig å isolere virkningene av EØS-avtalen fra de øvrige forholdene. Handelen med EØS-land har økt betydelig siden 1994, men handelen med andre land har økt enda sterkere (ibid.). Når det gjelder helse, sikkerhet, miljø og forbrukervern, konkluderte norske myndigheter med at standardene gjennomgående er blitt hevet som følge av EØS-avtalen.

Norsk Utenrikspolitisk Institutt har også laget en EØS-vurdering, i forbindelse med prosjektet Tenketank Europa (NUPI 2003). Konklusjonen derfra er at norsk politikk framstår som likere EUs og EU-landenes politikk enn for ti år siden. EØS-avtalen har skapt en fastere institusjonell ramme om denne tilnærmingen. Men samtidig peker forskerne på at det er grunn til å tro at mange av de samme politiske endringene ville skjedd i Norge også uten EØS-avtalen (NUPI 2003). En bred studie fra ARENA-programmet kom til liknende konklusjoner (Claes og Tranøy red. 1999).

En seinere rapport fra ARENA-programmet konkluderer med at de umiddelbare konsekvensene av EØS-avtalen ikke har vært så dramatiske som motstanderne og tilhengerne spådde (Andersen 2001). Den største endringen, ifølge rapporten, er deregulering og delvis privatisering av offentlige monopoler. Men her er ikke utviklingen entydig. På noen områder, som tele og energi, lå Norge i forkant av liberaliseringskrav fra EU.¹³

De seinere år er spørsmålet om EØS-avtalens demokratiske underskudd satt på dagsordenen. Stortingets behandling av nye bestemmelser fra EU ble karakterisert som en «suspendering av den lovgivende myndighet» (Nordby og Veggeland 1999). Ifølge deres undersøkelse hadde Stortinget mellom 1994 og 1997 innført 2200 rettsakter uten noen form for reell debatt. Norsk politisk påvirkning av EØS-regler er ifølge NUPI (2003) minimal. Mangel på tid er ofte det største problemet i den politiske behandlingen av nytt regelverk. Ifølge EØS-avtalen skal EØS-komiteen treffe sine beslutninger så nært som mulig i tid etter EUs vedtak, slik at reglene kan iverksettes samtidig. Både den nasjonale behandling og EØS-komiteens vedtak må nødvendigvis følge etter EUs vedtak. Resultatet er vanligvis at verken Stortinget eller regjeringen har tid til særlig utredning av EØS-saker som skal behandles i Stortinget (NUPI 2003).

Dette medfører også at forvaltningen får dårlig tid i gjennomføringsfasen. I en studie fra Statskonsult uttrykkes bekymring for at kombinasjonen av manglende medvirkning under utviklingen av regelverket og det høye tempoet i etterkant gjør

¹³ Les mer om dette i kapittel 6.

at det lages regelverk som teknisk sett er for dårlig. EØS-avtalen driftes i stor grad av mellomledere og fagfolk i forvaltningen, uten at det får særlig oppmerksomhet fra toppen. Det kan føre til at politisk omstridte saker ikke blir løftet opp på politisk nivå i tide, og at EØS-arbeidet ikke blir tilført nødvendige ressurser (Statskonsult 2002:37). Klare politiske signaler er også mangelfulle for de norske komitédeltakerne i EU-systemet. Dette blir dermed en påvirkningskanal som ikke er fullt ut utnyttet og i stor grad overlatt til ekspertenes egne vurderinger (Statskonsult 2000, Veggeland 1999).

2.6 EØS-avtalen og utviklingen i EU-samarbeidet

Siden EØS-avtalen ble inngått har ikke bare EU blitt utvidet med ti nye land, men samarbeidet innad i EU har også endret seg radikalt. Det er nok å nevne Den økonomiske og monetære unionen (med euroen som felles valuta), felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, justissamarbeidet, sysselsettingsprosessen, Lisboa-prosessen (arbeidet for å øke EUs konkurransedyktighet) og EUs nye grunnlov (som nå skal ut til ratifisering i medlemslandene). Dette er alle områder som ikke er omfattet av EØS-avtalen.

Med Maastricht-traktaten fra 1993 ble det klart at EU-samarbeidet ville omfatte de fleste viktige områder av landenes politikk. I tillegg til det tradisjonelle EF-samarbeidet, som dreide seg som handel og marked, ble det laget en søyle for utenriks- og sikkerhetspolitikk og en for justis- og politisaker. Skatt, velferds- og arbeidslivsregler er likevel fortsatt i hovedsak et nasjonalt ansvar. I Amsterdam-traktaten, som ble vedtatt i 1997 og gjort gjeldende fra 1. mai 1999, fikk Europa-parlamentet en styrket stilling, slik at de aller fleste lovvedtak nå krever samtykke fra Parlamentet. Det ble også bestemt at flere områder kan avgjøres ved flertallsvedtak i Rådet. Regjeringsskiftet i Storbritannia, da Labour overtok makten, førte videre til at sosial/arbeidslivspolitikken ble en integrert del av EU-samarbeidet. Sysselsetting ble tatt inn som ett av de sentrale områdene i unionen (Luxemburg-prosessen), gjennom et eget kapittel om sysselsettingspolitikk i traktaten. I tillegg fikk partene i arbeidslivet på europeisk nivå styrket sin posisjon. Amsterdam-traktaten åpnet også for at EU-landene kan integreres i EU-samarbeidet i ulikt tempo. Eksempler på «et EU med flere hastigheter» er at euroen så langt er innført i tolv av 25 medlemsland og Schengen-samarbeidet (som Storbritannia, Irland og de nye medlemslandene ikke er med på).

I mars 2000 møttes Det europeiske råd i Lisboa. Der ble det vedtatt å gjøre EU til verdens mest konkurransedyktige økonomi innen 2010. Økt sysselsetting er en viktig del av strategien, med målsetting om at 70 prosent av EUs borgere i yrkesaktiv

alder skal være i arbeid i 2010. Lisboa-prosessen foregår gjennom såkalt åpen koordinering (Den åpne samarbeidsmetoden). Det vil si at landene selv avgjør hvordan målene skal nås og deretter sammenlikner seg med hverandre for å lære. Dette er en ny måte å arbeide på, og inkluderer ikke deltakere fra EFTA-landene. Norge har likevel, på frivillig basis, valgt å følge opp Lisboa-prosessen.

Det europeiske rådsmøtet i Nice, i desember 2000, vedtok også en traktatendring der nye områder ble lagt inn under flertallsbeslutninger (visse deler av asyl- og innvandringspolitikken, handelspolitikken og den regionale utjevningspolitikken). Toppmøtet vedtok også å videreutvikle det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet og Lisboa-strategien. Men stats- og regjeringssjefene klarte ikke å komme fram til institusjonelle reformer for å håndtere EU-utvidelsen.

Det lyktes til slutt i juni 2004, da EUs nye grunnlov ble vedtatt på toppmøtet, og nå skal godkjennes i samtlige 25 medlemsland. I den nye grunnloven gis Europaparlamentet økt makt, blant annet over budsjett- og lovgivningsprosessen. Heretter skal 95 prosent av lovgivningen underlegges medbestemmelsesprosedyren mellom Rådet og Europaparlamentet. Flere vedtak i Rådet skal tas med flertallsavgjørelser, men landene beholder vetoretten over skatt, sikkerhets- og deler av sosialpolitikken. EU får ny fast president og en egen utenriksminister. De nasjonale parlamentene skal få mer å si overfor forslag fra Kommisjonen. Parlamentene skal orienteres om alle nye initiativ, og hvis en tredel av dem mener at dette ikke er noe som bør bestemmes på EU-nivå, må Kommisjonen revurdere forslaget. Det ble også enighet om nye regler for flertallsvedtak. Ifølge den nye grunnloven er definisjonen på kvalifisert flertall at 55 prosent av medlemsstatene stemmer for, men de må samtidig representere 65 prosent av befolkningen (Kommisjonen 2004d).¹⁴

EFTA-landene byr sjelden på politisk problematiske relasjoner for EU-landene (NUPI 2003). Krevende interne politiske prosesser, nye samarbeidsmåter, utvidelse med ti nye land og institusjonelle reformer i EU har i tillegg gjort at oppmerksomheten om EØS-avtalen er blitt svekket fra EUs side. Dette kan gjøre det vanskeligere å skape forståelse for norske vurderinger og interesser i tida framover. Samtidig forventer norske myndigheter at EØS-avtalen relativt uproblematisk kan fortsette som en garantist for markedsadgang og sikre felles regler og rettigheter for bedrifter og arbeidstakere i EFTA- og EU-landene.

¹⁴ Et blokkerende mindretall krever dermed minst fire medlemsland.

3 Det arbeidslivspolitiske regimet i EU/EØS

3.1 Utgangspunkt

Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å gjennomføre direktiver knyttet til den sosiale dimensjonen ved det indre markedet, som i stor grad har dreid seg om å fastsette minstestandarder for arbeidsvilkår og arbeidsmiljø. I LOs Europa-politikk har målsettingen om aktiv deltakelse i utviklingen av den sosiale dimensjonen stått sentralt. Mange i norsk fagbevegelse har vært kritiske til ubalansen mellom de økonomiske og sosiale sidene ved EU-integrasjonen. Samtidig har det vært utbredt skepsis til at EU og EØS-avtalen skal gripe for sterkt inn i den nasjonale handlefriheten på det arbeids- og velferdspolitiske området. Da EØS-avtalen ble framforhandlet i 1992, bygde EUs politikk på Enhetsakten fra 1987, som gav et begrenset mandatgrunnlag for utviklingen av EUs sosiale dimensjon. Siden den gang har grunnlaget for EUs arbeids- og velferdspolitiske engasjement blitt utvidet gjennom flere traktatrevisjoner, som har medvirket til betydelige endringer i EUs politikk på feltet. En del av disse endringene berører EØS-avtalen, men flere av de nyere initiativene faller utenfor EØS-avtalen. Som bakgrunn for de etterfølgende vurderingene av EØS-avtalens konsekvenser for norsk arbeidslivspolitikk og fagbevegelsens muligheter til å påvirke europeisk arbeidslivspolitikk, gir vi i dette kapitlet en oversikt over utviklingen i EUs arbeidslivspolitikk.

3.2 Utviklingen av EUs arbeidslivspolitikk

EUs arbeidslivspolitikk er resultat av en lang prosess preget av sterke motsetninger langs nasjonale, politiske og klassemessige skillelinjer.¹ Utgangspunktet ved opprettelsen av EF og EFTA på 1950-tallet var at etablering av et felles marked med fri bevegelse for varer og arbeidskraft ville føre til økonomisk vekst og bidra til en gradvis

¹ For en grundigere oversikt over utviklingen i EUs arbeidslivspolitikk, henvises til Dølvik (1997, 1999a, b).

heving av standardene for velferd og arbeidsvilkår. Forskjeller i sosiale standarder ble antatt å gjenspeile ulikheter i produktivitet, og ble derfor antatt ikke å virke konkurransevridende. Også ut fra hensynet til nasjonal suverenitet var det enighet om at arbeidslivspolitikken skulle forbli et nasjonalt anliggende. Parallelt med den tiltakende økonomiske integrasjonen skjedde det således en kraftig utbygging av nasjonale arbeidslivs- og velferdstatsregimer i Vest-Europa. Samtidig ble det i EF utviklet regelverk som skulle sikre vandrende arbeidstakere like rettigheter til velferdsytelser i vertslandet.

Ved opprettholdelsen av tollunionen og utvidelsen av EF tidlig på 1970-tallet, ble det tatt en rekke initiativ for å styrke EFs rolle i sosial- og arbeidslivspolitikken. Et viktig argument for dette var den sterke veksten i flernasjonale selskap og internasjonaliseringen av produksjonslivet. Ved siden av tre direktiv om arbeidstakernes rettigheter ved masseoppsigelser, konkurser og virksomhetsoverdragelser, ble det vedtatt et knippe direktiv om likelønn og likestilling, samt et aksjonsprogram for helse og sikkerhet på arbeidsplassen. Det var også i denne perioden Den europeiske faglige samorganisasjonen (DEFS) ble dannet i 1973, etter en sammenlåing av faglige samarbeidskomiteer innenfor EF og EFTA.

Den økonomisk-politiske krisen på 1970-tallet og Thatcher-regjeringens hardnakkete motstand mot overnasjonal regulering gjorde imidlertid at utviklingen stoppet opp, inntil det kom en ny giv med lanseringen av planene for det indre markedet midt på 1980-tallet. Fagbevegelsen og brede politiske kretser i EF-landene fryktet at den frie bevegelsen av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital, kombinert med opptakelsen av de søreuropeiske landene i EF, ville utløse «sosial dumping» og undergrave faglige og sosiale rettigheter. Dette førte til lanseringen av den såkalte sosiale dimensjonen og gjenoppliving av den sosiale dialogen. Videre ble Struktur- og regionalfondene og Det europeiske sosialfondet kraftig utbygd; disse kanaliserer store overføringer til de fattigste regionene i EU, i stor grad til arbeidsmarkedsrettete prosjekter. Bortsett fra når det gjelder arbeidsmiljøkrav og produktstandarder, hvor Enhetsakten av 1987 gav EF myndighet til å vedta en serie rammedirektiver ved kvalifisert flertall, gjorde imidlertid EFs spinkle mandat og kravet til enstemmighet at England i stor grad kunne blokkere utviklingen av EFs øvrige arbeidslivslovgivning.

Dette førte til økende politisk press for reformer i traktatgrunnlaget, og til vedtak av charteret om arbeidstakernes grunnleggende sosiale rettigheter og Aksjonsprogrammet i 1989. På grunn av britenes motstand mot mer felles politikk på arbeidslivets område, fikk Maastricht-avtalen en egen sosial protokoll som åpnet for at de øvrige landene kunne gå videre og utvikle felles regler på dette feltet. Sosialprotokollen innebar også at arbeidslivets parter på europeisk plan fikk en styrket rolle i utformingen av EUs arbeidslivsdirektiver. Det skjedde dels gjennom utvidet

konsultasjonsrett knyttet til den sosiale dialogen, dels ved at de fikk en traktatfestet rett til å forhandle fram europeiske avtaler som kunne erstatte framlagte direktivforslag.

I løpet av 1990-årene førte dette til en styrking av den sosiale dialogen og inngåelse av tre europeiske rammeavtaler mellom ETUC, UNICE og CEEP² om foreldrepermisjon, rettigheter for deltidsansatte og midlertidig ansatte. Disse avtalene er gjort til rettslig bindende minimumsdirektiver for hele EU/EØS-området.³ De seinere år er arbeidsgiversiden blitt mer kritisk til denne typen forhandlet lovgivning, og har tatt til orde for såkalt frivillige europeiske avtaler. Det vil si at avtalene ikke skal omgjøres til rettslig bindende direktiv, men gjennomføres avtaleveien nasjonalt. Den første avtalen av denne typen ble inngått i 2001 og regulerer arbeidstakerrettigheter når det gjelder fjernarbeid (telework), og en ny avtale om stress på arbeidsplassen ble inngått sommeren 2004.

Styrkingen av EUs arbeidslivspolitiske mandat ved Maastricht-avtalen, og seinere Amsterdam-traktaten, førte også til større aktivitet på lovgivningsfronten utover i 90-årene (se kapittel 7).

3.3 Traktatgrunnlaget og nyere utviklingstrekk i EUs arbeidslivspolitik

Ved traktatkonferansen i Amsterdam i 1997 oppgav England sin «opt-out» og Sosialprotokollen ble tatt inn i traktaten, ved siden av et nytt kapittel som innebar at EU gjorde sysselsetting til et fellesskapsansvar (art. 125-30 i Amsterdam-traktaten). Konferansen utvidet også EUs mandat til å bekjempe diskriminering (art. 13) og fremme likestilling og integrering av grupper som er utestengt fra arbeidslivet. Dette kan gjøres ved kvalifiserte flertallsvedtak (art. 137). Samtidig fikk Europaparlamentet (EP) større innflytelse over utforming og vedtak av de fleste sosialpolitiske direktiv gjennom utvidet bruk av den såkalte medbestemmelsesprosedyren, som i praksis gir EP vetorett. Nice-traktaten fra 2000 brakte ingen vesentlige endringer på det arbeidslivspolitiske feltet. I henhold til art. 137 pkt. 2 (tidligere art. 118a) kan Rådet nå vedta direktiv med kvalifisert flertall på følgende områder:

² ETUC er den europeiske hovedorganisasjonen på arbeidstakersida, på norsk DEFS: Den europeiske faglige samorganisasjonen. UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe) er den europeiske hovedorganisasjonen for arbeidsgiversiden i privat sektor og CEEP (European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest) representerer virksomheter med offentlig tilknytning.

³ Les mer om dette i kapittel 7.

- forbedring av arbeidsmiljøet for å beskytte arbeidstakeres helse og sikkerhet;
- arbeidsforhold/vilkår;
- informasjon og høring av arbeidstakere;
- integrasjon av personer som er utestengt fra arbeidsmarkedet;
- like muligheter for kvinner og menn i arbeidsmarkedet og likebehandling i arbeidet.⁴

Reglene skal ta hensyn til nasjonale arbeidslivstradisjoner og ikke legge administrative, finansielle eller legale hindringer for utvikling av små og mellomstore bedrifter. Videre kan Rådet med enstemmighet⁵ vedta minimumsdirektiv innen følgende områder (art. 137 pkt. 3):

- sosial sikkerhet og sosial beskyttelse av arbeidstakere;
- beskyttelse av arbeidstakere ved avbrudd av arbeidskontrakt;
- representasjon og kollektiv beskyttelse av interessene til arbeidstakere og arbeidsgivere, inkludert medbestemmelse;
- arbeidsvilkår for tredjelandsborgere med lovlig opphold i Fellesskapet.⁶

I tillegg har EU fått mandat til å fremme samarbeid og erfarings- og kunnskapsutveksling for å bekjempe sosial utstøting og fremme modernisering av de sosiale beskyttelsessystemene. Men det er ikke gitt mandat til å fremme noen form for harmonisering av medlemslandenes lover og administrative system på dette felt (art. 137 pkt. 2b).

EUs arbeidslivsdirektiver skal ikke være til hinder for at medlemslandene kan videreføre/innføre strengere regler, og i flere nyere direktiv er det innarbeidet såkalte «non-regression»-klausuler for å motvirke at land nedjusterer gjeldende regler med henvisning til EU-direktiv. Dette underbygges ved at det i formålserklæringen i traktaten understrekes at EU har som mål å «forbedre leve- og arbeidsvilkårene for

⁴ Her er mer detaljerte regler gitt i artikkel 141 (tidl. 119) som definerer premissene for praktiseringen av lik lønn for likt arbeid og arbeid av lik verdi, samtidig som det fastslås at likebehandlingsprinsippet ikke skal være til hinder for likestillingstiltak som favoriserer det underrepresenterte kjønn i arbeidslivet.

⁵ Etter traktatrevisjonen i Nice 2000 kan også Rådet bli enig om å vedta direktiv på flere av disse områdene med kvalifisert flertall.

⁶ I forslaget til ny EU-grunnlov (traktat) var det lagt opp til at alle direktiv innenfor arbeidslivsområdet skulle vedtas med kvalifisert flertall og at vetoretten dermed ville opphøre, men denne endringen falt ut etter motstand fra britene og andre i den siste runden.

herigjennom å muliggjøre en utjevning av disse vilkår på et stadig høyere nivå» (art. 136).

Medlemslandene kan etter anmodning fra arbeidslivets parter overlate til dem å gjennomføre direktiv, men har da ansvar for å tilse at resultatene samsvarer med direktivenes krav. I land hvor partene i arbeidslivet gjennomfører direktiv avtaleveien, men ikke har mekanismer til å sikre allmenngjøring av slike avtaler, betyr dette at myndighetene må utforme følgelovgivning som sikrer ansatte uten avtale. I Norge ble direktivet for europeiske samarbeidsutvalg innarbeidet i LO/NHOs hovedavtale, men etterfølgende lovgivning ble ansett nødvendig for å sikre generell dekning.

EU har ikke mandat til å gripe inn i spørsmål knyttet til lønn eller rett til organisering, streik og lockout (art. 137, pkt. 5), som hører inn under nasjonal kollektiv arbeidsrett. I charteret om arbeidstakernes grunnleggende sosiale rettigheter fra 1989, som ligger til grunn for EUs arbeidslivspolitik, understrekes imidlertid retten til organisering, kollektive aksjoner og streik i tråd med nasjonale reguleringer og avtaler. Videre refererer traktaten og rettspraksis i EU-domstolen til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen som knesetter retten til organisasjonsfrihet, hvor streikeretten er en integrert del. EUs charter om fundamentale rettigheter fra 2000, som nå er en del av EUs nye grunnlov, knesetter også en rekke sosiale grunnrettigheter, organisasjonsfriheten (art. 12) og rettighetene til streik i art. 28 hvor det heter at:

«Arbeidstakere og arbeidsgivere, eller deres respektive organisasjoner, har, i samsvar med fellesskapsretten og nasjonal lov og praksis, rett til å forhandle og slutte kollektive avtaler på de passende nivå og, i tilfelle interessekonflikt, gå til kollektive stridstiltak for å forsvare sine interesser, inkludert streik» (vår oversettelse).

Et sentralt spørsmål i fagbevegelsens debatt har vært forholdet mellom nasjonal aksjonsrett og konkurransereglene for det indre markedet. Dette temaet kom opp i forbindelse med franske blokader og aksjoner i transportsektoren, hvor det fra flere hold ble hevdet at aksjonene ulovlig begrenset retten til fri bevegelse av varer. Saken ble imidlertid avklart i en Regulering vedtatt av Det europeiske råd 2. desember 1998 (Regulation EC 2679/98) som fastslår at reglene for fri bevegelse av varer ikke på noen måte kan innskrenke utøvelsen av grunnleggende rettigheter, inklusive retten til streik, slik de er nedfelt i nasjonalt lovverk (Clauwaert 2002:92).⁷ Et langvarig krav fra DEFS har videre vært å få knesatt retten til transnasjonale aksjoner og streiker (også kalt den femte friheten) i EU-traktaten. Men dette har ikke lyktes. Det ville

⁷ Se også Bercusson, B. red. (2002) *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*, ETUI, Brussels; Bercusson, B. (2003) «The role of the EU Charter of Fundamental Rights in building a system of industrial relations at European level», *Transfer* 9(2) s. 209–222.

trolig ha krevd at artikkel 137 punkt 5 ble tatt ut av traktaten, noe nordisk fagbevegelse har vært meget skeptisk til, fordi det kan åpne for at EU kan gripe inn i den kollektive nasjonale arbeidsretten.

Et nytt utviklingstrekk de seinere år er at stadig mer av det sosial- og arbeidslivspolitiske arbeidet i EU tar form av felles programmer og samordningstiltak som ikke bygger på overnasjonal lovregulering, men på mellomstatlig samarbeid hvor Rådet spiller en nøkkelrolle. Sysselsettingsstrategien og Lisboa-strategien (se nedenfor) er de mest framtreddende eksemplene på dette.⁸ Den sosiale dimensjonen er blitt utvidet til nye områder hvor utforming av felles mål og retningslinjer, utveksling av informasjon, forskning, erfaringer og god praksis, pilotprosjekter og såkalte incentivprogram, står sentralt. Dette gjelder for eksempel sosial sikkerhet, fattigdomsbekjempelse, likestilling, antidiskriminering, sosial inkludering og integrasjon av innvandrere og handikappede, livslang læring, pensjon, yrkesutdanning, med videre. Likeledes er det lagt vekt på å kople innsatsen til Det europeiske sosialfondet til sysselsettingsstrategien. På mange av disse feltene har EU opprettet byråer for å fremme kunnskap, kompetanseutvikling og samarbeidsprogram. Dette gjelder blant annet Det europeiske institutt for forbedring av leve- og arbeidsvilkårene (Dublin), Det europeiske arbeidsmiljøagenturet (Bilbao), Det europeiske overvåkingssettret for rasisme og fremmedhat (Wien), Det europeiske senter for utvikling av yrkesutdanning – Cedefop (Thessaloniki) – og Det europeiske utdanningsfondet (Torino).

Et annet ledd i utviklingen er at EU i økende grad har satset på at de europeiske partene skal komme fram til tiltak for å møte utfordringene i arbeidslivet, for eksempel når det gjelder håndtering av industrielle omstruktureringer og bedriftenes sosiale ansvar. Her er det også opprettet et eget senter for kunnskapsutvikling om sosialt ansvarlig omstilling ved Dublin-instituttet.

Denne nye typen mellomstatlig samarbeid, som drives av Rådet, er ikke omfattet av EØS-avtalen. I en del tilfeller har Norge lyktes å henge seg på som deltaker eller observatør, men dette krever årvåkenhet og pågåenhet. Hva man går glipp av, er vanskelig å vurdere, men det synes å være en utbredt konklusjon innen Europaforskningen at slikt uformelt, mellomstatlig samarbeid blir stadig viktigere for EU-landenes politikktutvikling (Olsen 2001, Kohler-Koch 1999, Kommisjonen 2001). Mens lovregulering fortsatt spiller en nøkkelrolle i utviklingen av det indre markedet, pekes det i slike studier på at læring, idéutveksling, nettverksbygging og utvikling av såkalt myk regulering (mål, benchmarking, incentivprogram, mv.) ofte er den viktigste arbeidsformen og gevinsten ved EU-samarbeidet på stadig flere områder.⁹

⁸ Politikken for sosial inkludering og modernisering av velferds- og pensjonssystemene, som kom inn i Nice-traktaten, bygger på samme lest (Hemerijck og Ferrera 2004).

⁹ Les mer om dette i Hvitboka om nye styringsformer, Kom (2001) 428 final.

På det sosial- og arbeidslivspolitiske området er lovgivningsagendaen, som ble trukket opp i det sosiale charteret fra 1989, langt på vei gjennomført. Nå rettes oppmerksomheten i økende grad mot gjennomføring (implementering), håndheving og revidering av allerede vedtatt regelverk (Falkner 1998, 2003). Typiske eksempler på dette er at Kommisjonen forbereder revidering av direktivene om arbeidstid og europeiske samarbeidsutvalg, samt en pakke med likestillingsdirektiv (se mer kapittel 7). Dette betyr ikke at lovgivningsprosessen er stoppet opp, men at man nå er mest opptatt av å tette luker i lovverket og forbedre eksisterende regler og ordninger. Eksempler på dette er initiativet for å modernisere og forenkle regelverket knyttet til mobilitet, fri bevegelse av arbeidstakere og sikring av rettigheter til å medbringe yrkespensjoner. EU-utvidelsen vil trekke i samme retning, ved at gjennomføring og håndheving av EUs *sosiale aquis* (vedtatte sosiallovgivning) – ved siden av tiltak for å skape økt vekst og bygge opp sosiale institusjoner i tiltredelseslandene – trolig er et av de viktigste virkemidlene for å motvirke økte sosiale kløfter, sosial dumping og konkurransevridning i det utvidete indre markedet (se mer i kapittel 10).

3.4 Den europeiske sysselsettingsstrategien

Sysselsettingsstrategien, som ble traktatfestet i 1997, legger opp til forpliktende prosedyrer og retningslinjer for samordning av landenes mål og virkemidler i arbeidsmarkedspolitikken. Men den omfatter ikke harmonisering av landenes lovverk.¹⁰ Svensken Allan Larsson spilte en nøkkelrolle i utviklingen av strategien, som har mange fellestrekk med den aktive arbeidsmarkedspolitikken i Norden. Strategien bygger på mellomstatlige samarbeidsformer og Den åpne samarbeidsmetoden. Den innebærer at landene skal bli enige om en del felles mål og retningslinjer, som det er opp til det enkelte land å gjennomføre ut fra sine forutsetninger, i tråd med nasjonale aksjonsplaner. Partene i arbeidslivet skal konsulteres både på nasjonalt og europeisk plan, og landene evaluerer hverandres tiltak og framgang årlig i såkalte «peer-review» (Luxemburg-prosessen).

På toppmøtet i Lisboa i 2000 vedtok EU at hovedmålet for strategien er full sysselsetting og det ble knesatt en målsetting om å øke sysselsettingsgraden i medlemslandene innen 2010 til 70 prosent (for kvinner til 60 prosent, for personer i alderen 50–64 år til 50 prosent). På toppmøtet i Nice (2000) ble det ved siden av

¹⁰ Se Goetschy, J. (2003) «The European Employment Strategy and the open method of coordination: lessons and perspectives», *Transfers*, 2/03 s. 281–302, og Watt, A. (2004) «Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or merely of Presentation?» *European Journal of Industrial relations* 9(2): s. 117–137.

målet om full sysselsetting, vedtatt at det må legges større vekt på å utvikle gode arbeidsplasser («quality of work»).

Sysselsettingsstrategien bygger på tre overordnede prinsipper: Å arbeide for full sysselsetting, gode og produktive arbeidsplasser, samt styrket sosial samhörighet og et inkluderende arbeidsliv. Strategien har i dag ti retningslinjer med vekt på: 1) forebygging og aktivering, 2) entreprenørskap, 3) håndtering av endring og arbeidsmarkedets tilpasningsevne, 4) utvikle humankapital gjennom livslang læring, 5) øke arbeidstilbudet og fremme aktiv aldring, 6) likestilling mellom kjønnene, 7) integrasjon av handikappede, 8) få arbeid til å lønne seg, 9) motvirke svart arbeid og 10) motvirke regionale ubalanser.

Sysselsettingsstrategien er ikke en del av EØS-avtalen, og norske aktører har dermed formelt ikke tilgang til møter og samarbeidsprogrammer i tilknytning til strategien. Norske myndigheter følger imidlertid dette arbeidet ganske tett. Det er på dette området ingen store forskjeller mellom hovedtrekkene i den arbeidsmarkedspolitiske tenkningen i Norge og EU, selv om sysselsettingsnivået i Norge er langt høyere enn i de fleste EU-landene. Trass i at EU-landene har gjort framskritt i å utvikle en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk og den samlede sysselsettingsgraden har økt noe (64,3 prosent i 2002 mot 62,5 prosent i 1999), vil EU ikke klare å nå målet om 67 prosent sysselsettingsgrad innen 2005 (Kommissjonen 2004a). I en rapport fra Employment Task Force, nedsatt av toppmøtet i mars 2003 og ledet av den tidligere sosialdemokratiske statsministeren Wim Kok, slås det i beske ordelag fast at mange av medlemsstatene har feilet i arbeidet med å takle utfordringene på arbeidsmarkedet og at det er langt igjen før målene kan nås (Kok Report 2003). Rapporten tar til orde for kraftige tiltak for å bedre tilpasningsevnen i arbeidslivet, øke og forlenge yrkesdeltakingen og investere i kompetanse og livslang læring. Dette skal følges opp av en arbeidsgruppe hvor blant andre den svenske LO-lederen Wanja Lundby-Wedin representerer den europeiske fagbevegelsen.

I forbindelse med etableringen av Den økonomiske og monetære unionen (ØMU) fikk de europeiske arbeidslivspartene adgang til årlige konsultasjoner med representanter for Den europeiske sentralbanken, Kommissjonen og finansministrene om innrettingen av EUs økonomiske politikk (den «makroøkonomiske dialogen»). Dette dreier seg mest om uforpliktende utveksling av informasjon. I denne såkalte Köln-prosessen er målet å fremme sysselsettingen ved å styrke samordningen av arbeidsmarkedspolitikken, den økonomiske politikken og lønnspolitikken mellom medlemslandene. Dette er også et sentralt tema på det årlige trepartstoppmøtet om vekst og sysselsetting forut for Det europeiske rådsmøtet hver vår.

Etableringen av ØMU og overgangen til euro innebærer radikale endringer i vilkårene for økonomisk politikk i medlemslandene. Rente- og valutakursjusteringer kan ikke lenger brukes for å balansere svingninger i den nasjonale økonomien. I

tillegg er finanspolitikken i stor grad låst av vekst- og stabilitetspaktens strikte regler for budsjettunderskudd (tre prosent). Dette betyr at tilpasningsevnen i arbeidsmarkedet, lønnsdannelsen og velferdspolitikken blir viktigere for å håndtere økonomiske kriser og ustabilitet («indre devalueringer»)¹¹. Behovet for samordnet inntektspolitikk på nasjonalt nivå vil øke. I europeisk fagbevegelse har ØMU imidlertid gitt grobunn for krav om at EU får sterkere økonomisk-politiske fullmakter – blant annet når det gjelder å samordne landenes skatte-, finans- og velferdspolitikker. Disse kravene har i liten grad fått gjennomslag. DEFS har også kritisert Den europeiske sentralbanken for en altfor restriktiv pengepolitikk og ønsker en reforhandling av stabilitetspakten for å gi større rom til å føre motkonjunkturpolitikk på nasjonalt nivå. For å motvirke ødeleggende lønnskurranser har den europeiske fagbevegelsen videre tatt initiativ til bedre samordning av lønnsforhandlinger over landegrensene.

3.5 Lisboa-prosessen

På Det europeiske rådsmøtet i Lisboa i 2000 vedtok EU-landene å gjøre EU til «verdens mest konkurransekraftige, kunnskapsbaserte økonomi på et bærekraftig og sosialt grunnlag» innen 2010. For å nå målet ble det trukket opp en strategi – den såkalte Lisboa-prosessen – for samordning av tiltak innen makroøkonomisk politikk, det indre marked, utdanning, forskning, sosial trygghet, sysselsetting og miljø. Men det skal også legges vekt på sosial- og arbeidslivspolitiske tiltak for å skape flere jobber, sosial utjevning og modernisering av velferdsstaten. Bakgrunnen for prosessen var dels utfordringene knyttet til globalisering og den økende betydningen av informasjons- og kommunikasjonsteknologien, dels at EU-regionen hadde en svakere vekst og høyere arbeidsledighet enn blant annet USA.

Strategien bygger i likhet med sysselsettingsstrategien på såkalt åpen koordinering og mellomstatlige samarbeidsformer. Stats- og regjeringssjefene trekker opp felles målsettinger og strukturindikatorer som landene deretter måler hverandre imot på et årlig toppmøte («benchmarking»). En statusrapport fra Kommisjonen våren 2004 konkluderer med at medlemslandene har gjort visse framskritt, men at de er langt fra å innfri de fastsatte forbedringskriteriene. Det gjelder ikke minst utviklingen av kunnskap, nettverk, konkurransevnen i industri og service og yrkesdeltakelsen blant eldre (Kommisjonen 2004b). De nordiske EU-landene ligger gjennomgående best an i forhold til Lisboa-målene og framheves som eksempler til etterfølgelse.

¹¹ For en drøfting av ØMU og lønnspolitikk, se Crouch (2000), Dølvik og Vartiainen (2002), Dølvik (2000b, 2004b), Pochet red. (2002), og temanummer av *Transfer* 2003 Vol 9 (4).

Som en mellomstatlig prosess ledet av Det europeiske råd, er Lisboa-strategien ikke en del av EØS-avtalen. Norge har imidlertid fått anledning til å være observatør i deler av prosessen. Data og informasjon fra EFTA-landene leveres inn og blir til en viss grad tatt med i de årlige «benchmarking»-rapportene.¹² Slik kan norske aktører til en viss grad bruke dokumentene som utvikles til å sammenlikne oss med EU-landene. I den grad prosessene leder til vedtak av nye indre markedsdirektiver – som det er vedtatt om lag 70 stykker av – må de gjennomføres i EFTA/EØS-landene.

3.6 Den sentrale sosialdialogen

Etter en lang og ganske resultatløs historie tilbake fra 1960-tallet, har den sosiale dialogen og europeiske avtaler fått en mer sentral rolle i den europeiske arbeidslivspolitikken de seinere år. Da Delors relanserte sosialdialogen i midten av 1980-årene (Val Duchesse-samtalene), var det som et alternativ til lovveien, hvor England blokkerte det meste. Men det viste seg raskt at den europeiske arbeidsgiverorganisasjonen i privat sektor (UNICE) ikke var villig til å inngå forpliktende samarbeid uten at «trusselen» om lovgivning var reell. Dialogen skjøt derfor først fart i forbindelse med forhandlingene om Maastricht-traktaten, hvor utsiktene til et styrket EU-mandat presset UNICE og CEEP (arbeidsgiverorganisasjon for offentlige virksomheter) til å inngå en avtale med ETUC/DEFS om at partene skulle kunne forhandle fram europeiske avtaler som et alternativ til EU-direktiv. Denne såkalte 31. oktoberavtalen fra 1991 ble tatt ordrett inn i Maastricht-avtalens Sosialprotokoll, og bidro til å skape et mer forpliktende rammeverk om partsrelasjonene på europeisk plan.¹³

De europeiske partene i arbeidslivet ble også tilkjent en formell rolle i EUs lovgivningsprosess som er ukjent på nasjonalt nivå (art 138–139). Europeiske avtaler kan som nevnt erstatte forslag til arbeidslivsdirektiver og, om partene ønsker det, bli omgjort til rettslig bindende direktiv for EU/EØS-området. Slike europeiske forhandlinger er ikke kollektivforhandlinger i tradisjonell forstand, men bygger på konsensus – det vil si at partene ikke kan ty til streik eller lockout.¹⁴ Styrkeforholdene mellom partene har derfor vært betinget av om Kommisjonen fremmer direktivforslag, innholdet i disse, og utsiktene til at de kan vinne flertall i Europaparlamentet

¹² Norsk arbeidsmarkedsstatistikk er dessverre ikke inkludert, visstnok fordi det ville være for ressurskrevende for SSB å tilrettelegge data i forhold til Lisboa-prosessens prosedyrer.

¹³ For norske bidrag om den sosiale dialogen, se Dølvik (1997, 1999b, c), Olsen (1996), og artikler av Ohm, Carlsen og Kalnes i Grindheim, red. (1998).

¹⁴ På samme måte som for eksempel de norske hovedavtaleforhandlingene.

og Rådet. Kommisjonen har også spilt en viktig rolle i den organisatoriske og finansielle tilretteleggingen av den sosiale dialogen. Forholdet mellom arbeidslivets organisasjoner på europeisk plan har følgelig i enda større grad enn på nasjonalt nivå vært avhengig av politiske forhold.

I takt med den tiltakende integrasjonen på det økonomisk-politiske området har ideene om sosialpartnerskap blitt overført til bredere områder og sosial dialog er definert som et vesentlig element i EUs arbeid med å utvikle nye styringsformer (jf. Com (2001) 428 final). I en melding fra Kommisjonen (Com (2002) 341 final) erklæres den sosiale dialogen således som «en avgjørende drivkraft for moderniseringen av europeisk økonomi og den europeiske sosiale modellen».¹⁵ Kommisjonen understreker også at Lisboa-målene om full sysselsetting og forsterket sosial samhörighet i stor grad avhenger av de sosiale partenes aktivitet.

Den sosiale dialogen er organisert rundt to *hovedpilarer* – den sentrale (sektorovergripende) dialogen og sektordialogen. I tillegg har det i kjølvannet av direktivet om europeiske samarbeidsutvalg fra 1994 utviklet seg en ny arena for informasjon og konsultasjon mellom ledelse og ansatte i rundt 800 multinasjonale europeiske selskap.

Den mest framtrædende arenaen har hittil vært den sentrale sosialdialogen mellom de tre europeiske hovedorganisasjonene, ETUC/DEFS (hvor LO og YS er med), UNICE (hvor NHO er med) og CEEP (hvor NAVO, KS, HSH og AAD er med). Etter hvert har også organisasjonen for små og mellomstore bedrifter UEAPME (Union of European Associations of Craft, Small and Mediumsized Enterprises) blitt trukket med i UNICEs delegasjoner i en del sammenhenger.¹⁶

Det er i første rekke ETUC/DEFS, CEEP og UNICE som kan inngå europeiske avtaler som kan bli generell EU/EØS-rett (jf. avtalene om foreldrepermisjon, deltidsansatte og midlertidig ansatte). I tillegg har partene dialog om en rekke spørsmål knyttet til makroøkonomisk politikk og sysselsetting, etter- og videreutdanning, bedriftsdemokrati, ny teknologi og arbeidsorganisering, med videre, hvor de jevnlig produserer anbefalinger (Joint Opinions) og høringsuttalelser. De er også representert i en flora av EUs komiteer og utvalg hvor slike spørsmål behandles (jf. den makroøkonomiske dialogen, sysselsettingsstrategien, Lisboa-prosessen, det årlige sosiale toppmøtet, grunnlovskonventet, mv.).

¹⁵ Se også *Partnership for change in an enlarged Europe – Enhancing the contribution of European Social Dialogue* (COM (2004) 557 final).

¹⁶ For en oversikt over de viktigste europeiske arbeidsgiverorganisasjonene, se Arcq, Dufresne & Pochet (2003) «The Employers: the hidden face of European industrial relations», *Transfer* Vol 9 (3), s. 302–322.

Den europeiske faglige samorganisasjonen (DEFS) ble dannet i 1973 og har i dag 77 medlemsorganisasjoner fra 35 land. I tillegg er elleve europeiske bransjeføderasjoner medlem i DEFS. Til sammen representerer organisasjonen 60 millioner arbeidstakere i Europa. DEFS har kongress hvert fjerde år. I perioden er styret, hvor representanter fra alle landene møtes fire ganger årlig, det øverste organet, mens styringskomiteen (arbeidsutvalget) møtes oftere. Den daglige driften ivaretas av sekretariatet i Brussel, med åtte kongressvalgte under ledelse av generalsekretæren, samt en stab på rundt 40 ansatte. DEFS har en rekke faste komiteer på ulike områder, der medlemsorganisasjonene deltar. DEFS har også opprettet en egen organisasjon, EURO-CADRE, for forbund som omfatter ledende personell. Kontingenten er for tiden rundt en krone per medlem for organisasjoner på LOs størrelse – det vil si at LO betaler om lag 760 000 kroner for 2004 (yrkesaktive medlemmer). Kontingenten er videre delt i fem grupper, etter antall millioner medlemmer, mens organisasjoner fra Sentral- og Øst-Europa bare betaler 25 prosent av full kontingent. DEFS mottar betydelig støtte fra Kommisjonen til ulike prosjekter og til sine institutter: Det europeiske fagforeningsinstituttet (DEFI), TUTB (institutt for helse og sikkerhet) og det europeiske fagforeningsakademiet (ETUCO). Norske medlemmer er LO og YS.

UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe) regnes som den viktigste aktøren på arbeidsgiversiden. UNICE ble dannet i 1958 av industri- og arbeidsgiverorganisasjonene i de daværende seks EF-landene. UNICE har i dag 39 medlemsorganisasjoner fra 31 land. Norsk medlem er NHO. CEEP (European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest) er en arbeidsgiverorganisasjon for offentlige virksomheter, og ble dannet i 1961. I dag er flere hundre sammenslutninger, virksomheter og organisasjoner fra mer enn 20 land med i CEEP. Norske medlemmer er NAVO, KS, HSH, AAD.

For å utvikle et mer selvstendig grunnlag for den sosiale dialogen foreslo partene i et innspill til Læken-toppmøtet 2001 å lage et klarere skille mellom trepartssamarbeid med EU-institusjonene og partenes tosidige dialog. Det ble også bestemt at man ville lage et felles arbeidsprogram for partssamarbeidet. Dette initiativet gjenspeilte dels at DEFS i lang tid hadde etterlyst større vilje fra arbeidsgiverne til å innlede forhandlinger uavhengig av direktivforslag fra Kommisjonen, dels at Kommisjonen ønsket en mer resultatorientert, effektiv og representativ sosial dialog.¹⁷ En medvirkende faktor var også at arbeidsgiverne hadde blitt stadig mer misfornøyd med å forhandle under «trusselen» om lovgivning, og tok til orde for såkalt frivillige forhandlinger, som ikke skulle omgjøres til EU-direktiv.

Den første avtalen av denne typen om fjernarbeid (telework) fra 2002 (les mer i kapittel 7), ble lansert som et banebrytende skritt i retning av å etablere et selvstendig

¹⁷ Dette kom først til uttrykk i Kommisjonens kommunikasjon «Adapting and promoting the social dialogue at Community level» (COM (1998) 322 final), ble forsterket i Kommisjonens Social Policy Agenda (COM (2000) 379 final) hvor partene ble tillagt en nøkkelrolle i Lisboa-prosessen, og munnet ut i en rekke forslag til restrukturering av sosialdialogen i kommunikasjonen «The European Social Dialogue, a force of innovation and change» (COM (2002) 341 final).

grunnlag for et europeisk avtalesystem. I ettertid har det imidlertid vist seg at partene har svært sprikende tolkninger av avtalens status. Mens DEFS mener begrepet frivillig avtale henspeiler på at den skal gjennomføres avtaleveien nasjonalt og ikke omgjøres til et direktiv, mener arbeidsgiverne at den ikke er rettslig bindende og ikke forplikter medlemsorganisasjonene til å inngå nasjonale avtaler. For å unngå en gjentakelse av dette problemet ble det i den nye avtalen om stress fra juni 2004 vist til at den skal gjennomføres gjennom nasjonale avtaler.

Erfaringene med fjernarbeidsavtalen utløste fornyet diskusjon om europeiske avtalers rettslige status og forsterket DEFS' krav om opprettelse av en europeisk arbeidsrettsinstans som kan tolke tvister om europeiske avtaler. Kommisjonen sendte i 2002 ut et høringsnotat om behovet for en slik instans, som første gang ble foreslått av DEFS i forhandlingene forut for Maastricht. Arbeidsgiverne er svært skeptiske. Nordisk fagbevegelse har etter en del nøling nå gått sterkt inn for forslaget, under forutsetning av at en europeisk arbeidsrettsinstans ikke skal ligge under EF-domstolen og ikke får myndighet til å håndtere spørsmål som berører nasjonal kollektiv arbeidsrett.

Ved partenes lansering av arbeidsprogrammet for 2003–2005 erklærte de at «Den nye arbeidsformen viser at den europeiske sosialdialogen, etter 17 års erfaring, har modnet, og beveger seg inn i en mer autonom fase». Programmet lister opp aktiviteter knyttet til tre hovedoverskrifter: sysselsetting, utvidelsen og mobilitet. Ved siden av seminarer, felles uttalelser og handlingsplaner om blant annet utfordringene med en aldrende arbeidsstyrke, illegalt arbeid, rasisme, likestilling, forskning og teknologi, kompetanseutvikling, omstrukturering, med videre, ble det lagt opp til en rekke seminarer om oppfølgingen av EUs arbeidslivspolitik i forbindelse med EU-utvidelsen. Programmet gjenspeilte imidlertid at arbeidsgiverne er blitt mer tilbakeholdne overfor europeiske avtaler. Det inneholdt kun uforpliktende formuleringer om å sondere grunnlaget for frivillige avtaler om stress og eventuelt trakassering på arbeidsplassen. Forhandlingene om stress er nå avsluttet, men arbeidsgiverne har de seinere år avvist å forhandle om vikarbyråer (2002), databeskyttelse for ansatte (2003) og alle spørsmål som har med medvirkning å gjøre (nasjonal informasjon og konsultasjon (2000) og omstrukturering (2002)). Mens EU-institusjonene har uttrykt ønske om at partene i arbeidslivet i økende grad skal håndtere behovet for reformer av reguleringene i arbeidslivet gjennom avtaler, ser det ut til at arbeidsgiversiden på europeisk plan er mindre villige til spille denne rollen og prioriterer mykere tiltak som «retningslinjer» («codes of conduct»), felles anbefalinger, frivillige avtaler, med videre. UNICE har i tråd med denne holdningen også gått sterkt imot seinere forslag om regler for medvirkning i direktiv om fusjoner.

Kombinert med dempet lovgivningsaktivitet fra Kommisjonen kan det følgelig se ut til at den sentrale sosialdialogen i årene framover i mindre grad vil dreie seg om å forhandle fram bindende europeiske avtaler/direktiv, og i tråd med «den åpne

metoden for koordinering» i økende grad vil handle om samarbeid knyttet til anbefalinger, frivillige avtaler, seminarer, utveksling av informasjon, god praksis og felles partsinnspill til Lisboa og sysselsettingsstrategien (Falkner 2003:26). I takt med at det økonomiske tilbakeslaget de siste årene har forsterket EU-institusjonenes fokus på konkurranseevne, vekst og sysselsetting, har ETUC uttrykt økende bekymring for at utviklingen av arbeidstakernes rettigheter og den sosiale dimensjonen vil komme i annen rekke i Lisboa-strategien.

3.7 Sektordialogen

Den sosiale dialogen på sektor- og bransjenivå har også røtter tilbake på 1950- og 60-tallet. Deltakerne her er i første rekke medlemmer av DEFS' europeiske industriføderasjoner (hvor forbund i LO, YS og enkelte UHO-forbund er med) og ulike industri- og arbeidsgiverorganisasjoner (hvor mange av NHOs landsforeninger og andre norske arbeidsgiverorganisasjoner er med).

Det er elleve europeiske bransjeføderasjoner/sektororganisasjoner med i DEFS og svært mange norske forbund er med i én eller flere av disse organisasjonene. Sektororganisasjonene ble inkorporert i DEFS i 1991. Her finner vi blant annet EFBWW, for bygnings- og trearbeidere, EFFAT for ansatte i næringsmiddelindustri, landbruk og turisme, EMCEF for ansatte i kjemisk industri og energisektoren, EMF for metallarbeidere, EPSU for offentlig ansatte, ETF for transportarbeidere, ETUCE for undervisningssektoren og UNI Europa for handel, finans og servicesektor. På DEFS' hjemmeside www.etuc.org kan du klikke deg inn og lese mer om disse bransjeføderasjonene på arbeidstakersida.

På arbeidsgiversiden finnes det et mylder av bransje- og sektororganisasjoner, hvorav mange er rene business/lobbyorganisasjoner. Ingen av disse er medlem av UNICE eller CEEP. Arbeidsgiversiden er altså dårligere koordinert på europeisk plan enn fagbevegelsen.

Historisk har sektordialogen gitt få konkrete resultater i form av avtaler, og har først og fremst tjent som en høringsinstans for Kommisjonen og produsert en lang rekke fellesuttalelser. En viktig grunn til de beskjedne resultatene er tilbakeholdenheten til arbeidsgiverne i mange bransjer, ofte med henvisning til at de ikke har mandat til å inngå i forpliktende relasjoner på europeisk plan. I tillegg kommer at Kommisjonen sjelden kan bruke direktiver som pressmiddel overfor partene.

På 1990-tallet ble det likevel inngått avtaler i enkelte sektorer (se kapittel 7), blant annet i landbrukssektoren, der partene i 1997 inngikk en avtale om arbeidstidsbestemmelser. I tekstilsektoren ble det, også i 1997, sluttet en avtale som forplikter

medlemsbedriftene til ikke å bruke innsatsvarer og underleverandører som bygger på barnarbeid, samt å overholde grunnleggende internasjonale arbeidsstandarder. Videre ble det i transportsektoren inngått avtaler knyttet til gjennomføringen av EUs arbeidstidsdirektiv innenfor jernbanen, sjøfart og sivil luftfart som ble gjort rettslig bindende ved innarbeiding i ulike direktiv (se Dølvik og Løken 2003:28). I bygg- og anleggssektoren samarbeidet partene om å motvirke sosial dumping gjennom å utarbeide felles krav til EUs direktiv om utstasjonering av arbeidstakere fra 1996 (les mer i kapittel 7). De har nylig også avgitt en felles høringsuttalelse med kritikk av Kommisjonens forslag til nytt tjenstedirektiv.

Et fellestrekk ved de sektorene hvor sosialdialogen har fått en mer forpliktende karakter, er gjerne at de omfatter svært internasjonalisert virksomhet. Arbeidsgiver-siden har ofte stått utenfor UNICE og hatt behov for å bygge opp en selvstendig plattform på europeisk plan. I tillegg kommer at EU gjerne har spilt en viktig rolle i utformingen av næringspolitikken i sektoren (jf. landbruk, tekstil, transport, mv.) (Keller 2003).

De seinere årene har Kommisjonen tatt flere initiativ for å reorganisere og styrke sektordialogen. Samtidig som Kommisjonen stiller sterkere krav til resultater og representativitet, er begrunnelsen at bransje- og sektornivået er best egnet til å spille en aktiv og konkret rolle i fornyelsen av det europeiske arbeidslivet fordi aktørene er nærmere det praktiske arbeidslivet (Com (2002) 341 final). Dette gjelder ikke minst på områder knyttet til omstrukturering, etter- og videreutdanning, forbedret arbeidsorganisering, fleksibel arbeidstid og andre viktige spørsmål for arbeidsmarkedets tilpasningsevne. For å styrke koplingene mellom den sentrale sosialdialogen og de ulike sektordialogene er det også opprettet et såkalt liaison-forum for å diskutere felles spørsmål.

Som ledd i omleggingen ble alle de tidligere komiteene og uformelle arbeidsgruppene nedlagt, og nye sektordialog-komiteer er opprettet med støtte fra Kommisjonen. Partene må gjennom en felles søknad dokumentere at de innfrir et sett av kriterier. Blant annet må de utgjøre en anerkjent og integrert del av medlemslandenes partsstrukturer, ha kapasitet til å forhandle avtaler, og være representative for flere medlemsland (Kommisjonen 2003). Kommisjonen har også understreket at partene må ha beslutningsstrukturer til å medvirke aktivt og bør ha mandat til å inngå europeiske avtaler.

Et viktig punkt fra norsk side er at Kommisjonen (som bidrar med finansiering) har satt et tak på 20 representanter på hver side av bordet, og ikke betaler for EFTA-organisasjoner som kun har observatørstatus.¹⁸ Ettersom antallet medlemsorganisasjoner øker med EU-utvidelsen, betyr dette at det blir vanskeligere å få plass i partenes

¹⁸ Det ble gjort forsøk på å få dette samarbeidet med som en del av EØS-avtalen, men det ble avvist (intervju med Knut Arne Sanden).

delegasjoner, og norske observatører kan ikke velges til styringskomiteer og liknende. I enkelte komiteer har de europeiske bransjeføderasjonene forbeholdt plassene for EU-organisasjoner (les mer i kapittel 9).

Etter omstruktureringen var det i 2003 opprettet 27 sektorkomiteer¹⁹, som ifølge Kommisjonen potensielt representerer 70 millioner arbeidstakere og snaut 6000 virksomheter.²⁰ Det siste året er det også opprettet en komité i kommunesektoren.²¹ Siden komiteene ble etablert, har dialogen, ifølge Kommisjonen, gitt opphav til rundt 230 felles tiltak av varierende karakter; felles uttalelser, deklarasjoner, aksjonsprogram, retningslinjer, og enkelte avtaler. Mye av dette dreier seg om opplæring, teknologi og arbeidsmiljø, sysselsetting, likestilling, omstrukturering, sosiale hensyn ved liberalisering av markeder, samt ulike typer etiske retningslinjer. I løpet av de siste årene har felles aktiviteter knyttet til EU-utvidelsen stått sentralt, mens partene i telekommunikasjon og i handelssektoren også har inngått frivillige avtaler om fjernarbeid. I flere av de viktigste industrisektorene, for eksempel metall- og kjemiindustrien, har det ikke eksistert noen sektordialog på grunn av motstand fra arbeidsgiversiden. Det siste året er det imidlertid opprettet komiteer innenfor blant annet stål, skipsbygging og bilverksteder, mens en uformell dialog er under utvikling innen metall og deler av kjemisk industri.

Samlet sett er det utviklet ganske omfattende aktivitet og et bredt nettverk av komiteer for sosialdialog på sektornivå, hvor partene informerer og konsulterer hverandre over et stort spekter av spørsmål av felles interesse, særlig i forhold til utviklingen av EUs sektorpolitikk. Trass i omfanget av aktiviteten peker de fleste studier på at det er vanskelig å vise til håndfaste resultater av sektordialogen (Keller 2003). Dette skyldes som nevnt at arbeidsgiverne stort sett er imot å inngå forpliktende avtaler, og at det sjelden eksisterer noen trussel om at Kommisjonen vil fremme lovgivning om arbeidstakerrettigheter på sektornivå (unntaket har vært transportsektoren i forbindelse med gjennomføringen av arbeidstidsdirektivet).

Deltakerne framhever likevel ofte at sektordialogen er nyttig som høringsarena og kanal for å fremme arbeidstakernes syn på EUs næringspolitikk overfor Kommisjonen, hvor man i en del tilfeller også kan ha felles interesser med arbeidsgiversiden. I spørsmål hvor partene er enige, kan det gi innflytelse. Det anses også nyttig å ha et forum for diskusjon med arbeidsgiverne på europeisk plan, dels for å iverksette

¹⁹ Les mer om komiteene i *Partnership for change in an enlarged Europe – Enhancing the contribution of European Social Dialogue* (COM (2004) 557 final).

²⁰ Kommisjonen 2003: *The Sectoral Social Dialogue in Europe*.

²¹ I fjor høst ble det europeiske partssamarbeidet for kommunesektoren formalisert. Arbeidsgiversiden er representert ved CEMR (Council of European Municipalities and Regions) hvor Kommunenes Sentralforbund (KS) er med. Fagforbundet, Sykepleierforbundet og Utdanningsforbundet er med i EPSU (European Federation of Public Service Unions).

felles tiltak, dels som utgangspunkt for utveksling av informasjon og erfaringer mellom de faglige representantene. Slik sett er antakelig den største betydningen av sektordialogen at den gir en ramme for organisert flyt av informasjon, kommunikasjon, nettverksbygging og læring om hva som skjer i sektoren, både på europeisk plan og i andre land. Det kan også gi kontakter og impulser til fagbevegelsens arbeid på nasjonalt plan.

3.8 Tariffpolitisk koordinering

Ved overgangen til euro har det i fagbevegelsen vært bekymring for økt lønnskonkurransen, fordi det blir lettere å sammenlikne kostnader og rente- og valutakursjustering faller bort som nasjonalt virkemiddel til å bedre konkurransevnen. Flere av fagbevegelsens europeiske industriføderasjoner har derfor tatt initiativ til økt samordning av nasjonale kollektivforhandlinger, inkludert retningslinjer for lønnsutviklingen.

Den europeiske metallarbeiderføderasjonen (EMF) vedtok i 1998 et program for samordning av krav og prioriteringer, hvor medlemmene på regionalt nivå skal være gjensidig representert i hverandres forhandlinger. Målet er i økende grad å synkronisere forhandlingene med utgangspunkt i et felles tak for maksimal årlig arbeidstid/overtid og en lønnspolitisk norm om at medlemmene minst skal ta ut «inflasjon + en balansert del av produktivitetsveksten». Seinere har DEFS og flere andre industriføderasjoner fulgt etter. Fagorganisasjonene i Tyskland og Benelux-landene inngikk høsten 1998 en avtale om tariffsamarbeid på tilsvarende grunnlag (Doorn-avtalen).

Foreløpig er det vanskelig å vurdere hvilken konkret betydning denne frivillige samordningen har hatt, men den har uten tvil ført til mer systematisk og forpliktende utveksling av informasjon, erfaringer og strategiske vurderinger innad i europeisk fagbevegelse (Schulten 2003). Under de siste års økonomiske tilbakeslag har imidlertid mange lands forbund hatt mer enn nok med å opprettholde reallønnen, og det inntektspolitiske kompromisset om nulloppgjør i Nederland 2003–2004 illustrerer hvilke spenninger som kan oppstå mellom målsettinger om nasjonal og europeisk koordinering. Samtidig kan en spore tendenser til lønnspolitisk samordning i enkelte multinasjonale selskap, som en del nasjonale forbund frykter kan bidra til underminering av nasjonale avtaler. Erfaringene hittil tyder likevel på at lønnsforhandlinger fortsatt primært vil skje på nasjonalt nivå, hvor det mange steder er stort press for økt desentralisering. Men stigende avhengighet over landegrensene

gjør at fagbevegelsen i økende grad må ta høyde for utviklingen i nabolandene og inngå i former for «armlengdes» koordinering.²²

3.9 Sammenfatning

Samlet sett kan det fastslås at EUs arbeidslivspolitikkk ikke har utviklet seg i retning av et føderalt system basert på vidtgående harmonisering, men har tatt form av en forsiktig og begrenset europeisering. Nasjonalstaten er fortsatt hovedarenaen i arbeidslivspolitikken. Snarere enn oppbygging av et sentralisert europeisk nivå for avtaler og lovgivning, som erstatter nasjonale reguleringer, ser vi konturene av et reguleringssystem med flere nivåer. Europeiske mål- og rammeavtaler kan dels tjene til å supplere og beskytte nasjonale reguleringer mot å bli underminert av den friere konkurransen, dels kan de tjene til å stimulere utviklingen av nasjonale forhandlinger og lovreguleringer. Slike rammereguleringer er ikke til hinder for å videreføre og innføre strengere nasjonale bestemmelser, samtidig som de har tettet hull og/eller løftet standardene i de minst utviklede landene. Dette kan medvirke til å dempe presset på nasjonale reguleringssystem og standarder også i de mest utviklede landene.

Slik sett er det mer treffende å se utviklingen av det moderate regimet for europeiske arbeidslivsreguleringer som et gjensidig forsikringsarrangement for nasjonale systemer, enn som en overnasjonal trussel mot dem. Dette uttrykker et kompromiss mellom aktørenes ønske om å hegne om sin nasjonale selvstendighet og ønsket om å hindre at reduserte arbeidsstandarder og økt arbeidsledighet blir et middel i konkurransen mellom landene.

Selv om de nasjonale lov- og avtalesystemer fortsatt vil være det viktigste, har det innenfor EU/EØS altså vokst fram et reguleringssystem i arbeidslivet hvor europeiske regler og normer i økende grad definerer orienteringspunkter, premisser og rammevilkår for de nasjonale aktørenes strategier. Snarere enn et rigorøst regime for harmonisert EU-regulering kan dette oppfattes som en mer indirekte form for europeisering, eller det internasjonale arbeidslivsforskere har betegnet som en utvikling mot «mykere» reguleringsformer (soft regulation); disse virker mer gjennom normdannelse, læring og påvirkning av aktørenes atferd enn gjennom absolutte lovkrav.²³ Slike tendenser underbygges av at Kommisjonens lovgivningsagenda langt på vei er gjennomført, at arbeidsgiverne motsetter seg bindende avtaler, og at

²² Les mer i Marginson and Sisson (2004), Dølvik (2004b), Dølvik og Vartiainen (2002).

²³ Se for eksempel «Industrial relations & industrial change. Report of the High level group on industrial relations and change in the European Union», European Commission, DG-V. 2002.

tyngdepunktet i EUs arbeidslivspolitik er forskjøvet mot Lisboa- og sysselsettingsstrategien hvor reformer i arbeidsmarkedet og velferdsstaten står sentralt. EU-utvidelsen og de nye landenes implementering av EUs arbeidslovgivning vil også kreve stor oppmerksomhet.

Kombinert med tendensen til desentralisering av beslutninger i arbeidslivet, kan de utviklingstrekkene som her er beskrevet, stille nasjonale organisasjoner og myndigheter overfor krav om å tilpasse sine roller og strategier. For å unngå at evnen til nasjonal samordning skal forvitte når flere beslutninger skjer lokalt og internasjonalt, vil rollene som kompetansesenter og støttespiller for lokale prosesser og brobygger i forhold til internasjonale arenaer trolig bli stadig viktigere for sentrale nasjonale aktører.

Del II EØS-avtalens konsekvenser for arbeidslivet og fagbevegelsen i Norge

Innledning: Forutsetninger for å analysere virkninger av EØS-avtalen

I denne delen skal vi belyse konsekvensene av EØS-avtalen for norsk arbeidslivspolitik og fagbevegelse, med hovedvekt på hvilke endringer gjennomføringen av EUs arbeidslivsreguleringer har medført for norske arbeidstakere (kapittel 7). Under EU/EØS-debatten på 1990-tallet fryktet deler av fagbevegelsen at EUs arbeidslivspolitik ville svekke de faglige rettighetene i Norge. Blant annet var man bekymret for at EUs arbeidslivsdirektiver skulle fortrenge kollektive avtaler og føre til en uønsket rettsliggjøring, med lovfesting av individuelle minsterettigheter. Dette kunne igjen underminere interessen for fagorganisering (SME 1994a, b). Vurderinger av de arbeidslivspolitiske virkningene av EØS-avtalen kan imidlertid ikke avgrenses til de direkte regulerings effektene, men bør i prinsippet også ta høyde for indirekte virkninger som følger av endringer i konkurranseforholdene i det indre markedet og på ulike sektorområder. Inntredenen i det indre markedet med fri bevegelse for kapital, arbeidskraft, varer og tjenester var ventet å føre til store utfordringer for norsk økonomi. Blant EØS-kritikerne var det utbredt frykt for utslagning av bedrifter og tap av norske arbeidsplasser i det åpne markedet, samtidig som fri flyt og økt konkurranstrykk ble framholdt som en trussel mot offentlig sektor og velferdsstaten. Ja-siden mente EØS-løsningen var for dårlig for næringslivet og NHO skremte med at 100 000 arbeidsplasser ville gå tapt dersom Norge ikke ble fullt EU-medlem. I kapittel 4 vil vi derfor oppsummere noen hovedtrekk ved utviklingen i norsk økonomi og sysselsetting, og i kapittel 5 sammenfattes utviklingen i fagorganisering og kollektivavtaledekning, begge deler sammenliknet med utviklingen i andre EU- og OECD-land.

En viktig side ved utviklingen de siste 10–20 årene er at beskyttede markeder er blitt åpnet for internasjonal konkurranse, mens mange offentlige monopoler og forvaltningsbedrifter er omdannet til markedsaktører og blitt utsatt for konkurranse. Selv om denne utviklingen startet i Norge lenge før EØS-forhandlingene, legger EØS-avtalen sentrale føringer for sektorpolitikken. Omstillingene i slike deler av offentlig virksomhet har hatt konsekvenser for sysselsettingsmønsteret, fastsettelse av

lønns- og arbeidsforhold, og vilkårene for kollektiv organisering, partsrelasjoner og faglige strategier. Selv om det ligger utenfor rammene for denne utredningen å analysere helheten i slike indirekte effekter, vil vi i kapittel 6 kort vise til en del EØS-relaterte endringer som har funnet sted i bestemte sektorer og politikkområder, og peke på en del problemstillinger dette har reist for fagbevegelsen.

For å klarlegge grunnlaget for å analysere EØS-avtalens virkning, vil vi i neste avsnitt først peke på en del analytiske forutsetninger og hensyn en bør ta i betraktning når en skal vurdere/diskutere de arbeidslivspolitiske konsekvensene av EØS-avtalen.

Ulike former for nasjonale tilpasninger og virkninger av EØS-avtalen

Evaluering av de nasjonale arbeidslivspolitiske konsekvensene av EØS-avtalen er som nevnt innledningsvis forbundet med betydelige metodiske vansker. Dels fordi det er vrient å bedømme hvilke endringer som hadde skjedd i Norge uavhengig av EØS-avtalen, eller med en annen tilknytningsform til EU, dels fordi det er vanskelig å skille mellom direkte og indirekte tilpasningseffekter («spillover» mellom politikkområder). Dette gjelder først og fremst indirekte arbeidslivsvirkninger av det indre markedet og EUs sektorpolitikk. Man kan i prinsippet også tale om en tredje type virkninger av EØS-avtalen, som er knyttet til endringer som ikke har funnet sted fordi Norge står utenfor EU (f.eks. ØMU, reformer i landbrukspolitikken, mv.). En annen, fjerde, type virkning kan knyttes til fordeler norske arbeidstakere kan høste av at EUs politikk påvirker andre lands politikk på en for dem positiv måte – «gratispassasjer»-gevinster – som når EUs utvikling av minstestandarder for arbeidslivet bidrar til å dempe den sosial konkurransen fra virksomheter i andre europeiske land.

Det er grunn til å anta at utviklingen i EU, uansett tilknytningsform, vil ha sterk innvirkning på norsk arbeidsliv. I tillegg til at EU-landene representerer Norges største eksport- og importmarked, fører den stadig mer internasjonaliserte konkurransedrevne økonomien til fortløpende læring, utveksling av erfaringer, imitasjon og tilpasning av politiske tilnærminger og næringslivsstrategier mellom likeartete land. Impulsene til en slik politikktilpasning foregår for det første via markeds konkurransen, hvor kampen om markedsandeler og om å trekke til seg investeringer skaper press på nasjonale politikere til å sikre næringslivet konkurransevilkår som er likeverdige med konkurrentenes (regime-konkurranse). Dernest spiller organisasjoner som OECD, Verdensbanken, WTO, med videre, en viktig rolle i utformingen av de rådende definisjoner av hva som er god og riktig politikk. Et tredje forhold er at myndigheter, partier og sosiale og økonomiske aktører skjeler til politikktutvikling og erfaringer i naboland og hos ideologiske kampfeller som står overfor likeartete problemer (jf. de andre nordiske lands betydning for utviklingen i norske myndig-

heters politikk). I tillegg har revolusjonen i den globale medie- og informasjonsstrømmen ført til at internasjonale leverandører av forskning, kunnskaps- og idéproduksjon har fått større kraft til å skape endringer i forståelser, trender og «sannheter» om hva som er fornuftig offentlig politikk (jf. innflytelsen fra såkalt New Public Management, den tredje vei, troen på deregulering, tilbudssideøkonomi, Keynes' død og synet på offentlig sektors bidrag til verdiskaping, mv.).

Virkningene av impulsene fra slike internasjonale trender og påvirkningsfaktorer gir grunn til å være ganske nøktern i vurderingen av hvilke politiske endringer og paradigmeskift i Norge som kan tilskrives EU/EØS, hva som kan tilskrives den norske økonomiens økende avhengighet av internasjonale faktorer («struktur-tvungen»), og hva som kan skyldes indre endringer i det norske samfunn eller import av nye «politikk-konsepter». Tilsvarende gir de – slik det siste tiåret utenfor EU har understreket – grunn til forsiktige vurderinger av sannsynligheten for at norske myndigheter ville ført en veldig annerledes politikk enn man har gjort de seinere år, dersom Norge ikke hadde vært med i EØS. EØS ble aldri noen omvei til «annerledeslandet».

Som vi skal se i kapittel 4 og 6, er det godt belegg for å hevde at mange av de viktigste endringene i den norske styringen av sentrale samfunnsområder som medie- og telekommunikasjon, energipolitikken, kreditt- og finansvesenet og pengepolitikken ble innledet på 1980-tallet – det vil si før Norge ble omfattet av EØS-avtalen. I lys av Mitterands mislykte eksperiment med keynesianisme i ett land, og den ny-liberale revolusjonen i USA og England, skjelte norske myndigheter i 1980-årene også til hvilke nye trender som vokste fram under forberedelsene av EFs indre marked. Nedgangen i norsk økonomi på slutten av 1970-tallet, samt svakhetene ved motkonjunkturpolitikken og kredittstyringen i denne perioden, utgjorde også en viktig innenlandsk erfaringsramme for de politiske omleggingene på 1980-tallet. Dette illustrerer hvordan politiske strømkantringer gjerne skjer i spenningsfeltet mellom nasjonale og internasjonale utviklingstrekk.

Det er også verdt å minne om at norsk samfunnsutvikling i etterkrigstiden, lenge før handelsavtalen med EF fra 1973, har vist betydelig parallellitet med utviklingen i de øvrige europeiske OECD-landene på sentrale områder (jf. fra regulert gjenreisningsøkonomi på 50-tallet til keynesiansk styring, vekst i velferdsstaten, fagorganisering, medbestemmelse og arbeidsmiljøreformer på 60–70-tallet, til at inflasjon, krise og strukturproblemer banet vei for ideene om markedsorientert deregulering, som fikk vind i seilene med Thatcher og Reagan på 1980-tallet).

De siste tiårs økte politiske vekt på markedsmekanismer og konkurranseorientering er altså ikke noe som kom til Norge med EØS-avtalen, men gjorde for alvor sitt inntog under Willoch-regjeringenes ledelse, og ble – i kjølvannet av Arbeiderpartiets frihetsdebatt – i hovedsak videreført og satt ut i livet under Gro Harlem Brundtlands skiftende regjeringer. Spesielt liberaliseringen av kreditt-

markedet innebar et viktig skifte i styringen av samfunnsøkonomien. På mange områder har imidlertid det internasjonale skiftet til mer markedsøkonomisk styring blitt forankret, videreutviklet og europeisert i EUs regelverk – spesielt i det indre markedsregimet. Dermed har EU fungert både som en felles referanseramme, drivkraft, og delvis sydebukk. En fordel for aktører fra et lite land er at dette har sikret en relativt enhetlig og ikke-diskriminerende form for deregulering – i stedet for å måtte forholde seg til et stort antall sprikende nasjonale regelverk. En ulempe er at liberaliseringen på noen områder trolig har gått både lenger og fortere enn det norske politikere hadde valgt.

I boka «*Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*» (Claes og Tranøy red. 1999) forsøker forfatterne å belyse i hvilken grad norsk politikk under EØS har blitt annerledes, og mer i samsvar med de målsettinger som dominerer i EU, enn den ville vært uten påvirkning fra EU. For å fange opp ulike måter denne tilpasningen skjer på, skiller de mellom tre hovedtyper tilpasninger: *Regelbasert*, *interessebasert* og *idébasert*. Den regelbaserte tilpasning henviser til den formelle gjennomføringen av EU-regler som Norge er forpliktet til gjennom EØS-avtalen. Interessedrevet tilpasning viser til hvordan endringer på europeisk nivå kan påvirke incentiver og rammevilkår for nasjonale aktørers strategier, politiske påvirkningskraft og gjennomslag (ibid.: 8). Et typisk eksempel kan være krav fra næringslivet om politiske tiltak for å sikre de samme rammevilkår som konkurrentene i EU, også på områder som ikke omfattes av EØS-avtalen. Eller det kan være fagbevegelsens krav om etablering av lov om allmenngjøring av tariffavtaler ved inntreden i EØS for å motvirke sosial dumping ved utstasjonering av arbeidstakere. Sistnevnte eksempel hadde også islett av idébasert tilpasning som henspeiler på at norske myndigheter eller sosiale aktører tilegner seg samme problem – eller løsningsforståelse som er rådende i EU. Et annet eksempel kan være endringene i norsk pengepolitikk fra 80-tallet, med overgang til et fastkursregime knyttet til ECU og en mer selvstendig sentralbank (Tranøy 1999, 2001).

I denne delen vil vi i hovedsak fokusere på virkningene av regelbasert tilpasning via EØS-avtalen når det gjelder arbeidstakerrettigheter og faglige rettigheter. På dette området har man hittil sett lite interessedrevet eller idébasert tilpasning, selv om det er tegn som kan tyde på at arbeidsgiversiden og myndighetene i større grad enn før skjeler til EUs minstestandarder som referanse for sin politikk i Norge. I Arbeidslivslovsutvalget synes det for eksempel som flertallet i stor grad har sett til EU-direktiver både for å klarlegge hvor langt man kan gå i tilpasning av arbeidstidsreguleringene og hvordan slike tiltak kan rettferdiggjøres.¹ Dette illustrerer en

¹ Fra fagbevegelsens side er det også reist spørsmål ved om utvalgets flertall på enkelte punkter har overskredet disse grensene, for eksempel når det gjelder de foreslåtte vilkårene for individuelle avtaler om arbeidstid utover direktivets maksimumsgrenser for daglig/ukentlig arbeidstid.

annen og lite påaktet virkning av EUs arbeidslivspolitik – som kan få økt betydning i framtida – nemlig at minimumsdirektivene Norge har innført/innfører via EØS-avtalen setter grenser for hvilke endringer/liberaliseringstiltak norske myndigheter kan gjennomføre i framtida. Ved inntredenen i EØS var det en utbredt forestilling at Norge og de andre skandinaviske land gjennomgående hadde strengere beskyttelsesregler for arbeidstakerne, og at EUs direktiver derfor ville ha liten betydning i Norge, utover å løfte standardene hos konkurrentene. Som vi skal se i kapittel 7, er dette en oppfatning som er moden for revurdering. EU-reglene har på mange områder medvirket til å styrke rettighetene for norske arbeidstakere. Ikke minst gjelder dette på feltet medbestemmelse, informasjon og høring, hvor det siden begynnelsen av 1980-tallet har skjedd svært få endringer i norsk lovgivning, mens det via EØS-avtalen har kommet en rekke EU-direktiver som har styrket norske arbeidstakers rettigheter.

Dette illustrerer en annen indirekte mekanisme som gjør seg gjeldende i et internasjonalt arbeidsliv; nasjonale myndigheter (og arbeidsgivere) er blitt svært tilbakeholdende overfor reformforslag som kan innebære ensidige byrder eller kostnader for nasjonale virksomheter. Vilåret for reformer som kan styrke arbeidstakernes stilling ser altså i økende grad ut til å være at de skjer parallelt i flere land. Denne siden ved det europeiske samarbeidet ble viet liten oppmerksomhet i den norske EU/EØS-debatten på 90-tallet, men ser ut til å innebære at EU i økende grad har fått en indirekte rolle som agendasetter for den arbeidslivspolitiske debatten i nasjonalstatene.

I den grad slike mekanismer har bidratt til en europeisering av dagsordenen i arbeidslivspolitikken, betyr det at evnen til å påvirke EUs agenda blir stadig viktigere for utviklingen av handlingsrommet i den nasjonale arbeidslivspolitikken. I så fall innebærer det at europeiske påvirkningsmuligheter og nasjonale konsekvenser av EU-tilpasning ikke kan ses som atskilte, men at de prinsipielt og praktisk henger sammen. I et slikt perspektiv vil også fravær av påvirkning kunne betraktes som en konsekvens for den nasjonale arbeidslivspolitikken ved at handlingsrommet kan svekkes eller ikke blir utnyttet.

Under EU/EØS-debatten på 1990-tallet ble det i fagbevegelsen tidvis argumentert for at små land kunne ha større innvirkning på den internasjonale/europeiske politikktutviklingen ved å fungere som foregangsland for avanserte nasjonale arbeidstakerrettigheter. Sverige var for eksempel en ledestjerne for reformorienterte land på 1970-tallet. Men det er få tegn til at Norge har utøvd noen betydningsfull slik rolle de seinere år. Som vi skal se i kapittel 7, er det heller ingen framtrepende eksempler på at norske myndigheter har benyttet muligheten til å innføre strengere regler enn EUs minstestandarder ved gjennomføringen av EUs arbeidslivsdirektiv. I hovedsak ser det ut til at Norge har fulgt en defensiv/passiv tilpasningsstrategi med vekt på formell innføring av EUs minimumsregler, samtidig som den nasjonale

arbeidslivspolitiske agendaen i økende grad har dreid seg om forslag til oppmykning snarere enn skjerping av eksisterende regler. Dette har antakelig mer å gjøre med innenrikspolitiske forhold enn med Norges EU-tilknytning. Men det gjenspeiler trolig også hvordan internasjonale utviklingstrekk (uavhengig av EU) i økende grad påvirker retningen og forståelsesrammene som styrer den nasjonale arbeidslivspolitikken.

4 Økonomi og sysselsetting i europeisk perspektiv

Hva har EØS-avtalen betydd for norsk økonomi og sysselsetting? Dette temaet var sentralt både i EØS- og EU-debatten. EØS-skeptikerne fryktet at utslagning av norske bedrifter og arbeidsplasser i det indre markedet ville føre til økt arbeidsledighet, mens ja-siden hevdet at uten EU-medlemskap ville kapital og bedrifter i økende grad flagge ut og skape økt ledighet. I dette kapitlet skal vi se på noen hovedtrekk ved utviklingen i norsk økonomi og sysselsetting, sammenliknet med tendensene i EU-landene.

4.1 Markedsadgang, institusjonelle virkninger og økonomiske hovedvirkninger

Hovedformålet med EØS-forhandlingene var å sikre norsk næringsliv, unntatt fiske og landbruk, full markedsadgang og likeverdige konkurransevilkår i EUs indre marked, og dette framheves gjerne som det viktigste resultatet av EØS-avtalen. Fra industriens side framholdes at norsk eksportindustri ikke kunne klart å svare på økningen i konkurransekraft hos europeiske konkurrenter uten en slik tilgang til det indre marked (Vold 2003). Norske industriselskaper har blant annet sluppet straffetoll og anti-dumpingsaker, noe som tidligere var et problem, særlig i prosessindustrien (St. melding nr. 27 2001–2002). Dette var også LOs vurdering. I forbindelse med Utenriksdepartementets EØS-melding i 2002 (ibid.) rapporterte LO at EØS-avtalen har gitt norske bedrifter gode rettigheter og at hovedhensikten med avtalen dermed er oppnådd, selv om LO uttrykker bekymring for at EØS-avtalen ikke er godt nok kjent, og at potensielle handelspartnere og investorer rett og slett ikke vet at Norge er en del av det indre markedet.

Full deltakelse i det indre markedet har altså åpnet nye muligheter for norske bedrifter, men betyr også at Norge må innordne seg de felles reglene for dette markedet og at norske bedrifter har møtt internasjonal konkurranse på nye områder hjemme.² Det indre markedet, med fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og

² Dette gjelder som kjent ikke landbruk, med unntak av bearbejdede landbruksprodukter, fisk og EUs felles handelspolitikk, økonomisk politikk og penge- og valutapolitikk.

arbeidskraft, og den tilknyttete ikke-diskriminerende konkurransepolitikken, er en av de viktigste drivkreftene i EUs politiske og økonomiske integrasjon. I henhold til Enhetsakten skulle konkurransehennende monopolordninger, tekniske og skattemessige handelshindre, og andre nasjonale særordninger som hindret likeverdig konkurranse over landegrensene avvikles. Et felles arbeidsmarked, fri etableringsrett for virksomheter og like muligheter for bedrifter fra alle medlemsland til å delta i anbudskonkurranser om offentlige oppdrag og anskaffelser, var også en del av «1992-pakken». Gjennomføringen av det indre markedsprosjektet – som omfattet et område med over 350 millioner mennesker – ble ved inngangen til 1990-årene derfor betraktet som et politisk tidsskille i utviklingen mot full markedsintegrasjon og vidtgående økonomisk liberalisering i medlemslandene. Ikke bare har det bidratt til akselererende internasjonalisering, skjerpet konkurranse og at landenes produksjons- og arbeidsliv har blitt mer avhengig av utviklingen i de øvrige EU/EØS-landene; regelverket og kontroll- og håndhevingsmekanismene for det indre markedet innebar det enkelte har karakterisert som en konstitusjonalisering av et markedsliberalt regime som har inngripende konsekvenser for regelverk, vilkårene for økonomisk samhandling, politisk regulering og styring av produksjonslivet internt i medlemslandene (Arnesen 2004).

EØS-avtalen er dermed langt mer enn et handelspolitisk redskap, og har bidratt til å viske ut skillet mellom utenriks- og innenrikspolitik på sentrale samfunnsområder. Siden EØS-regimet er innarbeidet (internalisert) i utformingen og den løpende utøvingen av norsk politikk og regelverk, kan diskusjonen om virkningene av EØS-avtalen ikke reduseres til en opptelling av hvor mange nye EU-regler som må innarbeides i norsk lovverk (Bakke 2004) – og om Norge dermed er 17 prosent, 50 prosent eller 80 prosent medlem av EU. Etersom brorparten av regelverket for det indre markedet ble vedtatt ved Norges inntreden i EØS, og dermed ikke har vært gjenstand for så mye ny lovgivning siden den gang, er det lite innsiktsgivende å telle nye EU-vedtak på andre områder som mål på hvilken innvirkning EU-samarbeidet gjennom EØS-avtalen har for norsk økonomi og arbeidsliv. En vesentlig del av EU/EØS-samarbeidets effekter dreier seg om den løpende tilpasningen til, forvaltningen og håndhevingen av indre markedsreglene som i stor grad skjer nasjonalt. For fagbevegelsen dreier virkningene av EØS-avtalen seg følgelig også om hvordan den påvirker evnen til å hevde faglige interesser i saker der det oppstår tvister om fortolkning/håndheving av indre markedsreglene (jf. arbeidsgiveravgiften, KLP-saken, stålsaken, engangsemballasje, mv.), og om mulighetene til å drive fram nye EU/EØS-regler, tiltak eller fortolkninger som kan begrense eller kompensere uønskete virkninger av konkurransereglene på det sosiale og arbeidslivspolitiske området.

Selv om det er vanskelig å identifisere effekten av EØS i forhold til andre faktorer som bidrar til internasjonalisering av økonomien, er det liten tvil om at deltakelsen

i EUs indre marked har bidratt til økt konkurransepress, raskere og mer omfattende omstruktureringer i næringslivet, og tiltakende internasjonalisering i mange bransjer. Men i strid med både ja- og nei-sidens skremser har norsk økonomi og arbeidsliv som helhet hittil klart seg godt under de nye vilkårene. Etter en dyp økonomisk krise hvor en femdel av industriarbeidsplassene forsvant og sysselsettingen sank med seks prosent i årene 1988–93, har perioden etter at Norge trådte inn i det indre markedet vært preget av den sterke veksten i produksjon, sysselsetting og reallønn i norsk økonomi siden 1970-tallet. Samtidig fortsatte veksten i offentlig sektor (se nedenfor). Bølgebevegelser i økonomien vil fra tid til annen alltid forekomme, og de store svingningene på 80–90-tallet kan neppe tilskrives formen for EU-tilknytning. Annen halvdel av 90-årene var en periode med internasjonal oppgang, kombinert med at inntektene og vekstimpulsene fra olje- og gassvirksomheten økte sterkere enn noen gang. Den såkalte «petroleumsrenta» økte fra 5,2 prosent av brutto nasjonalprodukt (BNP) i 1990 til 16,7 prosent i 2000 (SSB 2004b). Dette gav grunnlag for en svært ekspansiv økonomisk politikk. Når man sammenlikner utviklingen i Norge med andre land, bør en således ta høyde for at aktivitet knyttet til utvinning av olje og gass stod for 23,3 prosent av Norges BNP og over 20 prosent av de samlede investeringene i 2000 (NOU 2000:21 s. 78).

Hvorvidt veksten hadde vært sterkere eller svakere om Norge hadde stått utenfor EØS, eller vært EU-medlem, avhenger av mange ukjente faktorer, men det er rimelig å anta at markedsliberaliseringen i EØS medvirket til den økte veksten i privat tjenesteyting og at skjerpet konkurranse på mange felt bidro til å dempe inflasjonsvirkningene av den særnorske «bonanzaen» i 1990-årene. Et velkjent problem i land med store inntekter fra naturressurser er såkalt Hollandsk syke. Det vil si at økende forbruk og kamp om fordeling av grunnrenteinntektene svekker verdiskapingen i andre næringer, øker inflasjonen og undergraver det langsiktige inntektsgrunnlaget.³ Selv om faresignalene har vært tydelige – spesielt under jappetiden på 1980-tallet og på slutten av 1990-tallet – har Norge langt på vei styrt utenom denne fella. I samspill med det inntektspolitiske skippertaket fra 1988, som munnet ut i solidaritetsalternativet, har EØS-avtalen trolig medvirket positivt til dette. Hvis Norge ikke hadde vært underkastet konkurranseregimet i det indre markedet, ville samspillet mellom store oljeinntekter, sterke pressgrupper og svake regjeringer lett kunne ført til mer subsidiering av utsatte bransjer og langsommere omstillingstakt. EØS-

³ Betegnelsen «Hollandsk syke» viser til krisen i nederlandsk økonomi ved inngangen til 80-tallet, da stor inntektsvekst fra gasssektoren hadde ført til stadig voksende offentlige overføringer/utgifter, økende kostnadsvekst og sterkt svekket konkurransevne, med etterfølgende fall i produksjon og sysselsetting. I Nederland banet dette veien for trepartssamarbeid om drastisk lønnsmoderasjon, innstramning i velferdsordninger og sanering av offentlige utgifter, som i løpet av 90-årene la grunnlag for fornyet vekst, økt sysselsetting og kraftig reduksjon av ledigheten (Visser og Hemerijk 1997).

avtalen har innebåret en «binding til masten», som har hindret lokale og bransjepolitiske allianser («jerntriangler») fra å anke markedets dom inn for folkevalgte organer (Hernes 1977). Den har med andre ord redusert spillerommet for forhandlingsøkonomiske skjermingstiltak for utsatte næringsinteresser. For de faglige aktørene har dette ført til tap av tidligere faglig-politiske virkemidler. Men for økonomien som helhet har det trolig vært positivt, selv om også fornuftige tiltak og ordninger, slik som differensiert arbeidsgiveravgift, har blitt avskåret.

I og med at det ikke er noen forskjell mellom EØS- og EU-medlemskap når det gjelder marknadsregulering, og Norge uansett har overholdt kriteriene for Den økonomiske og monetære unionen (ØMU), er det lite som tilsier at det økonomisk ville gått særlig annerledes som EU-medlem. De nordiske EU-landene Danmark, Finland og Sverige har også hatt en positiv utvikling i økonomi, sysselsetting og velferd de siste ti årene – uten oljeinntekter – samtidig som andelen fagorganiserte er langt høyere enn i Norge. For Norge var det antakelig en fordel å ha en nasjonal pengepolitikk til å stabilisere svingningene i norsk økonomi på 1990-tallet. Men pengepolitikken viste seg å være et tveegget sverd da Norges Banks høyrentepolitikk i 2002–2003 førte til en kronkurs som tok knekken på nesten 20 000 industriarbeidsplasser. Hovedkonklusjonen er likevel at ti år med EØS har gått langt bedre økonomisk enn skeptikerne på henholdsvis ja- og nei-siden fryktet. Spørsmålet er om det vil gå like glatt de neste tiårene.

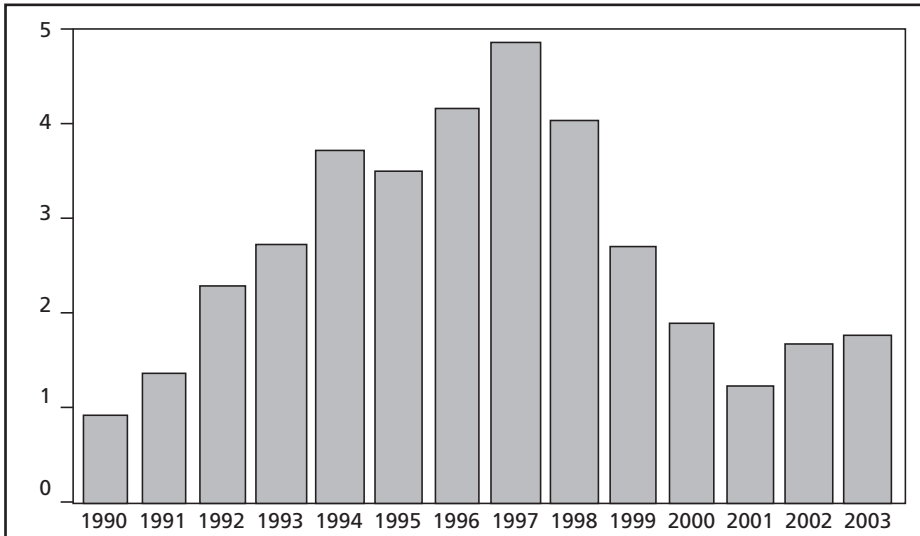
4.2 Norsk økonomi og sysselsetting i europeisk sammenlikning

Som følge av den sterke veksten i norsk økonomi utover på 1990-tallet, økte BNP i faste priser med 30 prosent i perioden 1994–2003.⁴ Høye offshoreinvesteringer og ekspansiv budsjettpolitikk gav sterke impulser til fastlandsøkonomien, som også viste rekordvekst på fire-fem prosent årlig i perioden 1994–98, men har siden 2000 sunket til under to prosent per år (St.meld. nr. 1 2002–2003, se figur 4.1).

Veksten i norsk økonomi 1994–2000 lå langt over gjennomsnittet i EU, men det var også mange EU-land som hadde sterk vekst i denne oppgangsperioden. Det gjaldt for eksempel de nordiske landene, Spania, Storbritannia og Nederland. Irland lå i en klasse for seg, med rundt ti prosent årlig vekst, trass i tilpasningen til ØMU/euro (se tabell 1A vedlegg 5). I næringer utenom olje/gass var den gjennomsnittlige veksttakten i Norge 2,6 prosent per år i perioden 1994–2003 (NOU 2004:10, s.

⁴ http://www.ssb.no/emner/historisk_statistikk/aarbok/ht-0901-355.html, BNP etter anvendelse i faste 2000-priser.

Figur 4.1 Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge. Prosentvis endring fra året før.



Kilde: St.melding nr. 1 (2002–2003) Nasjonalbudsjettet s.17

8), det vil si på nivå med de fleste EU-land. Økningen i verdiskapingen i den norske fastlandsøkonomien var likevel lavere enn EU-gjennomsnittet gjennom 1990-tallet (NOU 2000:21, se figur 1A vedlegg 5). Veksten i sveitsisk økonomi har siden 1994 vært relativt beskjeden og lavere enn for eksempel nabolandet Østerrike (se tabell 1A vedlegg 5).

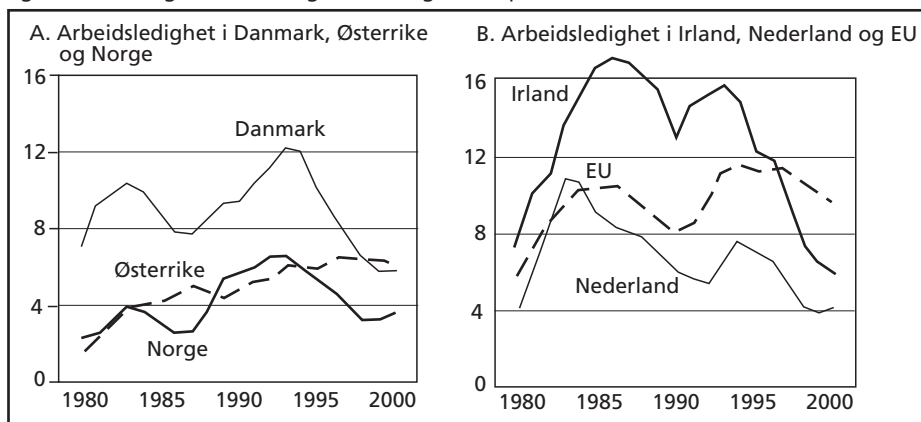
Målt i forhold til strukturindikatorerne EU bruker i Lisboa-prosessen til å sammenlikne medlemslandenes utvikling, kommer Norge svært godt ut når det gjelder nivået på samlet verdiskaping, produktivitet, sysselsetting, offentlig økonomi og sosiale forhold (Byfuglien og Stensrud, Økonomiske analyser 6/2002). Samtidig som forfatterne av denne studien viser til at dette må ses i lys av Norges høye oljeinntekter, peker de på at Norge kommer dårligere ut når det gjelder forskning og utvikling, og andre teknologiske indikatorer.

Sysselsettingsveksten i Norge etter nedgangsperioden 1988–1993 var som nevnt rekordhøy, og ledigheten ble nesten halvert på få år. Dette gjendrev tesene om «jobbløs» vekst og at keynesianske stimuleringsiltak ikke ville virke i det åpne indre markedet. For 1990-tallet som helhet økte sysselsettingen i Norge, trass i nedgangen 1990–93, med gjennomsnittlig 1,1 prosent i året (over 20 000 arbeidsplasser årlig), mot 1,0 prosent i OECD-området og 0,5 prosent i EU-området (OECD 2003, se tabell 2A vedlegg 5). Den gjennomsnittlige sysselsettingsveksten i 1990-årene var likevel høyere i land som Irland (3,8 prosent), Luxemburg (3,4 prosent), Nederland (2,1 prosent), New Zealand (1,8 prosent), Spania (1,7 prosent), Australia (1,4 prosent), USA (1,4 prosent), Island (1,3 prosent) og Canada (1,3 prosent), mens veksten i Portugal lå på nivå med Norge (1,0 prosent).

Flere av disse landene startet 1990-årene på et langt lavere sysselsettingsnivå enn Norge. Og når det gjelder sysselsettingsraten i aldersgruppa 15–64 år, ligger Norge i toppen av OECD-rankingen med 77 prosent i 2002, bare bak Island (83 prosent) og Sveits (79 prosent). Sysselsettingsraten i EU-området er trass i en økning på fire prosentpoeng siden 1994 fortsatt bare 64 prosent i 2002 (se tabell 3A vedlegg 5). Sysselsettingsraten i EU-landene Danmark, Sverige, Nederland og Storbritannia er imidlertid nesten på norsk nivå (rundt 75 prosent). I Sverige har den økt med tre prosentpoeng siden 1998, mens den i Norge har sunket i samme periode. Antallet utførte timeverk i norsk økonomi har også sunket siden 1998 (SSB 2004b).

Etter doblingen av arbeidsledigheten i perioden forut for Norges inntreden i det indre markedet – med en registrert ledighet på nesten seks prosent i 1993 – sank ledigheten til 3,2 prosent i 1998, for så å øke igjen til fire prosent i 2002 (tabell 3A vedlegg 5). I EU-området økte ledigheten fra 8,4 prosent i 1990 til nesten tolv prosent i 1994. Mye av økningen kan tilskrives ringvirkningene av tilstrammingene i den tyske rente- og skattepolitikken for å finansiere gjenforeningen. Ledigheten i EU sank deretter til 7,8 prosent i 2002. Slike gjennomsnittstall dekker imidlertid over at variasjonen innen EU er stor, og at flere EU-land i 1990-årene hadde en sterkere nedgang i ledigheten enn Norge. Danmark har halvert ledigheten siden 1990, omtrent det samme har skjedd i Sverige og Finland siden 1994. Irland og Nederland har redusert ledigheten fra henholdsvis 13,3 og 7,4 prosent til 4,3 og 3,2 prosent i 2002 (tabell 3A vedlegg 5). Også i Spania sank ledigheten markant i 1990-årene, fra 16,1 til 11,4 prosent. Med unntak for Sverige og Danmark (som har bundet kronen til euro) er alle disse landene med i ØMU-samarbeidet, som det ofte – med henvisning til den svake utviklingen i Tyskland, Frankrike og Italia – hevdes er ensbetydende med permanent høy ledighet.

Figur 4.2 Endring i arbeidsledighet i utvalgte europeiske land 1980–2000.



Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet. (NOU 2000:21, s. 252.)

De internasjonale forskjellene i sysselsettingsrate gjenspeiler i stor grad ulikheter i yrkesdeltakingen blant eldre og kvinner, som er høy i Norge. Blant kvinner ligger de nordiske landene på topp, foran Storbritannia, USA og Sveits (se figur 2A vedlegg 5). En viktig grunn til de store variasjonene er hvorvidt omsorgstjenester er organisert gjennom familienettverk, som i mange kontinental- og søreuropeiske land, markedet (som USA) eller gjennom offentlig sektor (som i Norden) (Dølvik 2001). En annen faktor er innslaget av deltidsarbeid, hvor Norge med 20,1 prosent ligger meget høyt, etter Nederland (33 prosent), Sveits (24,8 prosent) og Storbritannia (23 prosent). Andelen som arbeider deltid, er betydelig lavere i Danmark (14,5 prosent), Sverige (13,9 prosent) og Finland (10,5 prosent) (tabell 4A vedlegg 5). En viktig forklaring på den høye sysselsettingsraten i Norge er altså at arbeidet er fordelt på flere (kvinnelige) hender som arbeider deltid enn for eksempel i de andre nordiske landene.

Før inntredenen i EØS var det i fagbevegelsen en viss bekymring for at et felles arbeidsmarked ville føre til innvandring av billig arbeidskraft og sosial dumping. Tilgangen på EØS-arbeidskraft fra land utenfor Norden har imidlertid vært beskjeden. I 2002 var det bare registrert rundt 4000 EØS-arbeidstakere i Norge, hovedsakelig fra Norden, men det er grunn til å regne med en viss underregistrering spesielt blant nordiske arbeidstakere. Når det gjelder utstasjonerte utenlandske arbeidstakere i forbindelse med anbud, underentrepriser, og så videre, hadde Skattekontoret for utenlandssaker registrert drøyt 16 000 arbeidstakere i 2002.⁵ Omvendt har norske entreprenørselskaper og ansatte fått tilgang til oppdrags- og anbudsmarkedet i hele EU/EØS, noe som har bidratt til en viss internasjonalisering på feltet, uten at vi kjenner omfanget av dette. En mindre påaktet side ved EØS-avtalen er at den har gjort det mye enklere for nordmenn å ta arbeid, studere eller oppholde seg i andre EU/EØS-land, samtidig som felles EU-regler sikrer tilgang til velferds- og helsetjenester i slike sammenhenger. Både for internasjonaliseringen av norske bedrifter og for utvikling av internasjonal kompetanse blant norske ansatte, er større muligheter for mobilitet et framskritt.

Den gunstige utviklingen i norsk økonomi og sysselsetting siden 1994 har ført til den sterkeste reallønnsveksten siden 1960-tallet. Produktivitetsveksten har også tatt seg opp, spesielt i tjenestesektorene (NOU 2004:10). I privat næringsliv⁶ var reallønnsutviklingen i den norske modellens glansperiode 1970–80 minus 0,1 prosent per år i gjennomsnitt, i 1980–90 var den 0,7 prosent, i 1990–95 var den 1,4 prosent og i 1995–2002 var den 2,4 prosent (OECD 2003, se tabell 5A vedlegg 5). Den gjennomsnittlige reallønnsutviklingen i næringslivet i euro-området var til sammenlikning 0,4 prosent per år i perioden 1995–2002. I perioden 1993–2003

⁵ Les mer om dette i kapittel 10.

⁶ Har her oversatt begrepet «business-sector» i OECD-tabellen til privat næringsliv.

økte den gjennomsnittlige årslønna for heltidsansatte i Norge med 55,5 prosent i løpende kroner (NOU 2004:10, se tabell 6A vedlegg 5). I den grad reallønnsutvikling er et mål for fagbevegelsen, er årene etter inntreden i det indre markedet i EU/EØS altså de beste siden 1960-tallet, selv om dette åpenbart har mer å gjøre med utviklingen i den innenlandske økonomien enn med EU-tilknytningen.

Videre er det, i lys av forestillingen om at markedsliberaliseringen det siste tiåret primært har gagnet kapitaleierne, verdt å merke seg at lønnsandelen i norsk privat næringsliv sank fra 69 prosent i 1980 til 66 prosent i 1995, for så å stige til 76,7 prosent i 2002, ifølge OECD (2003, se tabell 5A vedlegg 5). Økningen gjaldt også i industrien hvor lønnsandelen økte fra om lag 75 til over 80 prosent i perioden 1995–2003 (NOU 2004:10). I euro-sonen var lønnsandelen stabil (svak økning) på et langt lavere nivå, mens andelen i de andre nordiske landene var enda lavere og synkende. I kontrast til bekymringen for at det indre markedet ville svekke fagbevegelsen, indikerer den særnorske økningen i lønnsandelen at fagorganisasjonenes forhandlingsmakt økte, samtidig som evnen til samordning ble svekket, under oppgangen fra 1994 (Dølvik og Vartiainen 2002, Dølvik og Stokke 1998). Dette understreker at fagbevegelsens forhandlingsstyrke er sterkt betinget av utviklingen i markedene, både for produkter og arbeidskraft.

En annen bekymring ved inntreden i det indre markedet var at den offentlige velferdsstaten ville bli underminert av økt internasjonal konkurranse. Den offentlige forvaltningens andel av de samlede lønnskostnadene har imidlertid holdt seg uendret på snaut 30 prosent i perioden 1994–2003, mens den offentlige forvaltningens andel av landets disponible inntekt økte fra 30,1 prosent i 1994 til over 40 prosent i 2000 (NOU 2004:10, se tabell 7A og 8A vedlegg 5). Sysselsettingen i offentlig sektor økte med rundt 20 prosent i løpet av 1990-årene (SSB 2004b), og offentlig forbruk økte med 28 prosent 1994–2003. I EU-landene Sverige og Danmark er sysselsettingen i offentlig sektor ikke nevneverdig lavere enn i Norge, samtidig som våre nordiske naboer har gjenopprettet balansen i de offentlige budsjettene. Hvis det er krise i de nordiske velferdsstatene, skyldes den øyensynlig ikke sviktende finansiering på grunn av ytre markedspress fra EØS, EU eller globalisering, men snarere indre press som følge av endringer i befolkningens alderssammensetting og etterspørsel etter tjenester/overføringer (Barth, Moene og Wallerstein 2003).

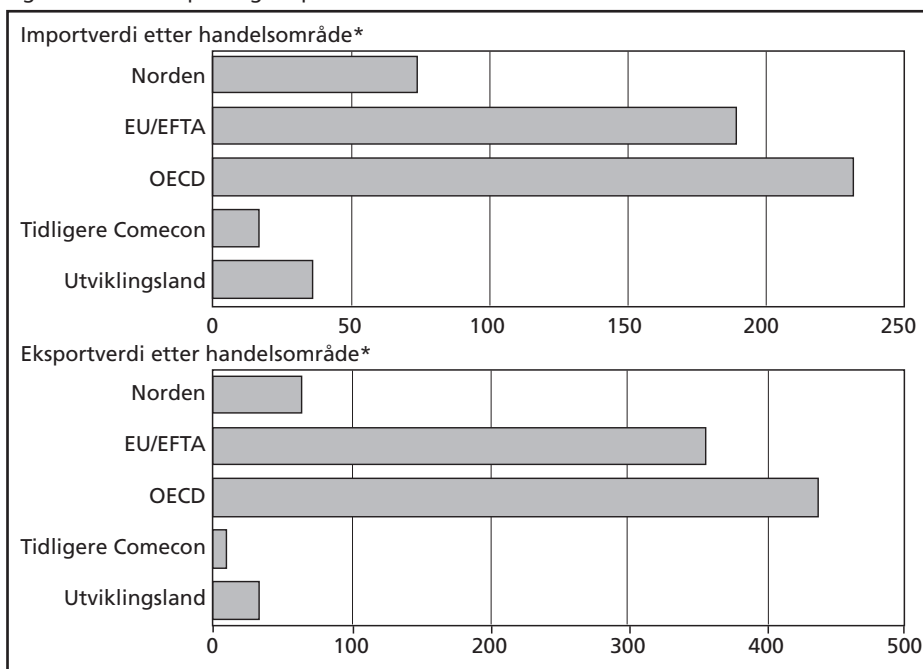
Dermed er vi også inne på en av baksidene av den norske økonomiens medaljer, nemlig den internasjonalt sett høye andelen personer som er uførepensjonert og fraværende fra arbeidet på grunn av sykdom og attføring. Antallet trygdede i yrkesaktiv alder (uføre, attføring, rehabilitering og sykefravær, mv.) økte med 50–60 prosent i 1990-årene (figur 3A vedlegg 5), og utgjorde i 2001 over 500 000 mennesker. Norge lå på topp i OECD i 1999 når det gjelder andelen uførepensjonerte i befolkningen i yrkesaktiv alder (20–64 år), selv om dette må ses i sammenheng med varierende definisjoner, lavere kvinnelige yrkesdeltaking og høyere

andel førtidspensjonerte i mange europeiske land. En annen bakside av medaljen er knyttet til at den sterke sysselsettingsveksten i innenlandsk tjenesteyting, både offentlig og privat, har bidratt til å dekke over at sysselsettingsutviklingen i industrien har vært mindre løfterik.

4.3 Handel, sysselsetting og konkurransevne i industrien

Fagbevegelsens hovedbegrunnelse for å støtte EØS-avtalen var å sikre norske eksportnærings konkurransevne i europeiske markeder. Det norske handelsmønsteret har utviklet seg ganske jevnt. Eksporten til EU-15-området utgjør rundt tre firedeler av samlet norsk eksport, og importen fra EU-15 utgjør drøyt to tredeler av totalimporten. Andelene har sunket svakt siden 1994,⁷ noe som dels reflekterer

Figur 4.3 Norsk import og eksport etter handelsområde 2002. I mrd kroner.



Kilde: SSB Handelsstatistikk

*Handelsområder kan overlappe.

⁷ Fra 1997 til 2002 sank EU-andelen av eksporten fra 75,9 til 74,3 prosent, mens andelen av importen sank fra 68 til snaut 67 prosent (SSB Handelsstatistikk 2002).

den økte handelen med andre regioner (Asia, Kina og USA), dels at veksten i EU-markedene har vært noe svakere enn i andre regioner (SSB 2002, Thonstad 2001, se figur 3, og tabell 9A vedlegg 5).

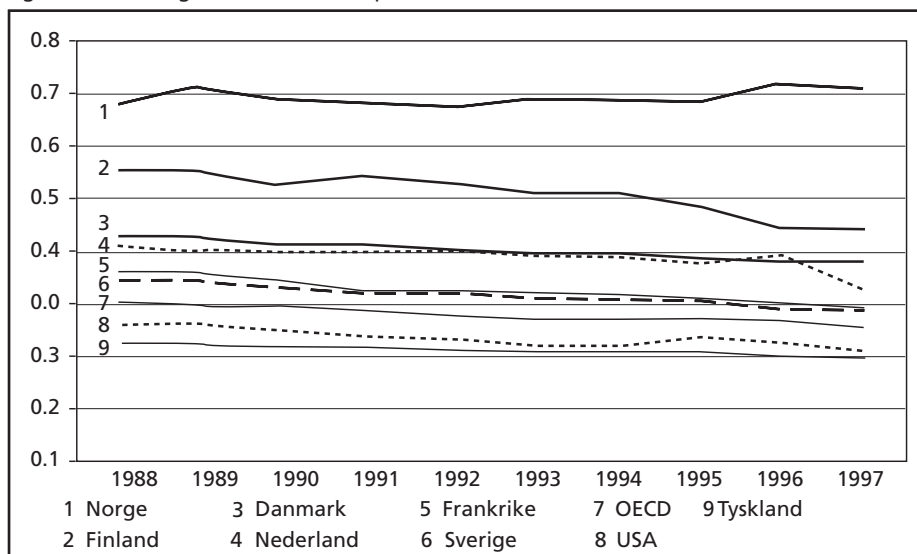
Norges fem største eksportmarkeder er, i rangert orden, fortsatt Sverige, Tyskland, Storbritannia, USA og Danmark, mens Japan er på åttende- og Kina på 13. plass. Eksporten av metall og verkstedprodukter (inklusive skip og borerigger) tilsvarer i hovedtrekk det generelle eksportbildet, det vil si at 77 prosent gikk til Europa i år 2000 etter en viss oppgang i 1990-årene (Bråten og Dølvik 2003:90). Trass i oppmerksomheten rundt globalisering og veksten i Kina er det altså fortsatt slik at EU/EØS-markedet står for en helt dominerende andel av norsk eksport og import, og utgjør et utvidet hjemmemarked for norske bedrifter. Det samme gjelder strømmen av direkteinvesteringer. Over 70 prosent av både norske ut- og inngående direkteinvesteringer har de seinere år skjedd i Vest-Europa, mens det øvrige OECD-området har stått for om lag 20 prosent (Hagen mfl. 2002). På denne bakgrunn kan det se ut til at EØS-avtalen har tjent sin hensikt; det har ikke skjedd noe tilbakeslag i EUs andel av norsk eksport, og åpningen av nye norske markeder for europeiske produkter har heller ikke ført til noe merkbart hopp i importandelen fra Europa.

Hvis man ser bak makrotallene, kan det likevel være grunn til en viss uro, spesielt når det gjelder utviklingen i industrien. En av grunntankene med det indre markedet var å stimulere til økt handel med tjenester. Dette har hittil ikke slått til i særlig grad og norsk tjenestehandel har, bortsett fra skipsfarten, vært ganske stabil på et forholdsvis lavt nivå.⁸ Olje- og gassprodukter utgjør en dominerende andel av norsk eksport, og stod i 2002 for over 60 prosent av den samlede eksporten (SSB 2002:19). Også andre deler av norsk eksport er i stor grad råvarebasert, slik at norsk vareeksport kjennetegnes av en meget lav andel av bearbejdede produkter sammenliknet med andre land (se figur 4.4).

Underskuddet på driftsbalansen overfor utlandet utenom eksport av olje og gass lå i 1980-årene på 10–15 prosent av BNP. Det forbedret seg markant utover på 1990-tallet og var i 2000 under fem prosent av BNP, for så å svekkes noe de siste årene (St.melding nr. 1 2003–2004). Bedringen utover på 1990-tallet skyldtes at industrieksporten økte betydelig fra 1993. Med oppgang ute og moderat lønnsvekst og gunstig kroneutvikling hjemme førte eksportveksten til at sysselsettingen i industrien økte med over 40 000 fram til 1998. Dette representerte et brudd med den langsiktige nedgangen i industrisysselsettingen siden 1970-tallet, og som akselererte i 1988–93. Men med den særnorske lønnsveksten fra 1998, høy rente, stigende

⁸ Den lave veksten i tjenestehandelen er hovedbegrunnelsen for at Europakommisjonen har foreslått et nytt tjenstedirektiv som legger opp til en kraftig liberalisering av tjenestemarkedene i EØS/EU (se kap. 7).

Figur 4.4 Utvikling i råvarebasert eksportandel 1988–97.



Kilde: Reve og Jakobsen (2001) i *Best i Test?* NOU 2001:29.

kronekurs og internasjonal nedgang etter angrepene i USA den 11. september 2001, snudde trenden igjen i negativ retning. I 2002–2003 forsvant over 20 000 industriarbeidsplasser, og på tross av økt eksport og produksjon har nedgangen fortsatt i 2004 (SSB 2004c). Fallende industriysselssetting er en internasjonal trend, som har å gjøre med teknologisk endring, produktivitetsvekst og omlokalisering av arbeidsintensiv produksjon. Trass i oppbyggingen av en omfattende leverandørindustri til offshoresektoren, har norsk industri mistet omtrent en firedel av arbeidsplassene siden 1970 og industriens andel av sysselsettingen har sunket fra over 25 prosent til snaut 15 prosent (NOU 2003:13). Dette er lavere enn i de andre nordiske landene.

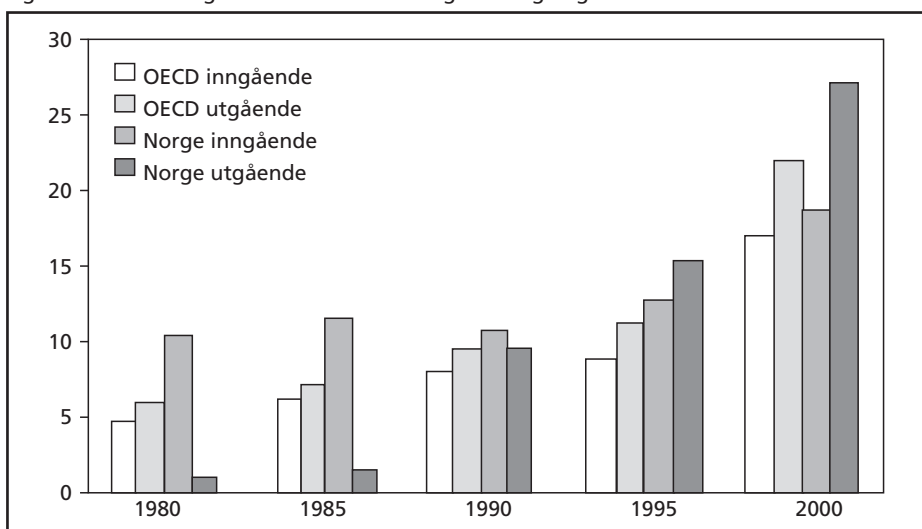
Ved siden av de strukturelle spenningene i den norske oljeøkonomien, mellom sterk tjenestevækst i hjemmemarkedet og stagnerende industri, har det foregått en fortløpende internasjonalisering av næringslivet. Planene for det indre markedet utløste en omfattende bølge av omstrukturering, grenseoverskridende oppkjøp, fusjoner og allianser i europeisk næringsliv, det norske inkludert. Mens tilhengerne av EØS argumenterte sterkt for at EØS-avtalen var nødvendig for å motvirke investeringstørke og økt utflagging av norsk industri, hevdet ja-folket, med NHO i spissen, at bare fullt EU-medlemskap kunne hindre kapitalflukt. Trass i den høye investeringstakten i offshoresektoren på 1990-tallet (sektoren stod for hele 20 prosent av de samlede investeringene i Norge i 2000), har forholdet mellom utgående og inngående direkteinvesteringer i Norge snudd i løpet av 1990-tallet. Fram til begynnelsen av 1990-årene var Norge netto mottaker av direkteinvesteringer, men fra midten av 1990-årene har uteinvesteringene økt kraftig og gapet mellom inn-

gående og utgående investeringer har vært økende. Dette gjenspeiler at Norge som oljenasjon har hatt økende overskudd på driftsbalansen med utlandet og har blitt et kapitaleksporterende land. Nedgangen i inngående direkteinvesteringer har vært sterkere målt i prosent av BNP i Norge enn for OECD-området (St.meld. nr.1 2003-2004, se figur 4.5). Dette står i kontrast til nabolandet Sverige, som etter storstilt utflagging i 1980-årene opplevde et kraftig oppsving i totale inngående direkteinvesteringer i 1990-årene (Blomqvist og Murhem 2003).

I norsk industri er det en klar tendens til at ekspansjonen skjer internasjonalt. I perioden 1998–2002 var industriens direkteinvesteringer ute (68,3 mrd.) nesten dobbelt så høye som de inngående direkteinvesteringene i norsk industri (35,5 mrd.) (Bråten og Dølvik 2003, Kilde: Norges Bank). Over 70 prosent av disse investeringene har, som nevnt, gått til EU-land. For de 30 største industrikonsernene i Norge økte omsetningen fra utlandet fra 53 prosent av samlet omsetning i 1980, til 64 prosent i 1990 til 78 prosent i 2000. Konsernenes sysselsetting ute økte fra ni prosent i 1980 til 34 prosent i 1990 til 59 prosent i 2000 (ibid.; SNF Hagen mfl. 2002).

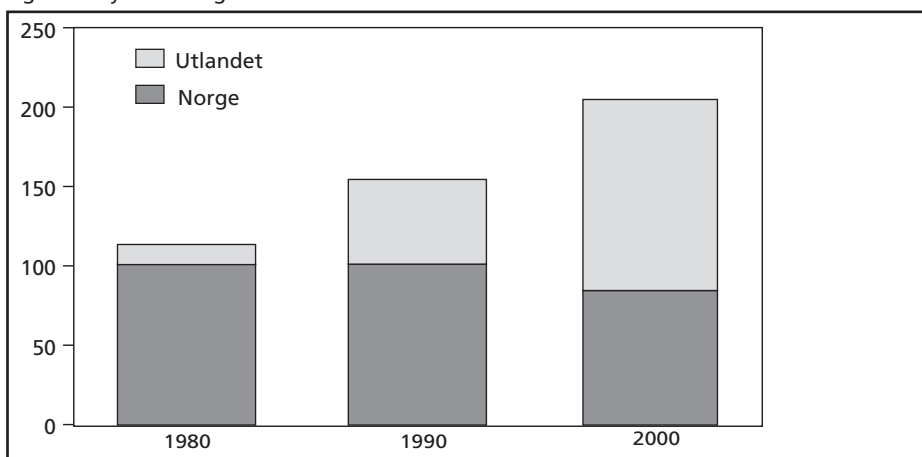
Det er mange og sammensatte faktorer som påvirker strømmene av direkteinvesteringer over landegrensene (Kvinge 2003). Spørsmålet om tilknytningsformen til EU, alt annet likt, utøver en selvstendig påvirkning av disse strømmene, er omstridt og vanskelig å bedømme. I Fellesforbundet sentralt er det imidlertid en klar oppfatning at Norges tilknytningsform til det indre markedet via EØS-avtalen, som i internasjonale næringslivskretser er et relativt ukjent begrep, er et handikap når det gjelder å tiltrekke seg investorer som er på utkikk etter en base i Norden (Bråten

Figur 4.5 Beholdninger av direkteinvesteringer i Norge og OECD 1980–2000. Prosent av BNP.



Kilde: St.melding nr. 1 (2003–2004) Nasjonalbudsjettet 2004.

Figur 4.6 Sysselsetting i de 30 største norske industrikonsernene. I tusen.



Kilde: SNF, Hagen mfl. 2002, NOU 2003:13.

og Dølvik 2003). Dersom Norge ikke har spesielle naturlige fortrinn, er det – kombinert med Norges beskjedne hjemmemarked og perifere beliggenhet (høye transportkostnader) – en tendens til at internasjonale selskaper velger å investere i EU-land, og spesielt Sverige i nordisk sammenheng. Det er vanskelig å etterprøve slike vurderinger, men den langt sterkere investeringsstrømmen til Sverige og de mange norske selskapene som har etablert seg på den andre siden av grensa og i andre EU-land de seinere år, kan understøtte en slik tolkning. I internasjonale rankinger over ulike lands konkurransevne og hvor attraktive de er, figurerer de andre nordiske landene betydelig foran Norge (NOU 2001:29). I hvilken grad slike vurderinger gjenspeiler en selvstendig effekt av EU-tilknytningen, eller andre underliggende forhold – som det særnorske lønns- og kostnadsnivået og den svingende/dyre oljevalutaen – kan sikkert variere mellom bransjer og selskaper. Men det er uansett et faktum at Norge har vanskelig for å nå opp i den internasjonale kampen om industriinvesteringer både blant norske og utenlandske selskaper.⁹ Dette er bekymringsfullt med tanke på det langsiktige vedlikeholdet og fornyelsen av Norges industrielle kompetansebase, som vi i økende grad vil være avhengig av når oljeepoken ebber ut.

I lys av de naturlige og økonomiske handikap Norge stiller med i kampen om investeringer, er det vanskelig å forestille seg at oppsigelse av EØS-avtalen og en tidkrevende forhandling om en bilateral handelsavtale – ville være et særlig godt trekk

⁹ I Økonomisk Utsyn peker Statistisk sentralbyrå også på den svake investeringsutviklingen i norsk industri de seinere år som et bekymringsfullt trekk (SSB 2004b: s. 18).

for å styrke Norges posisjon som lokaliseringsområde for internasjonale industrielle investeringer.¹⁰

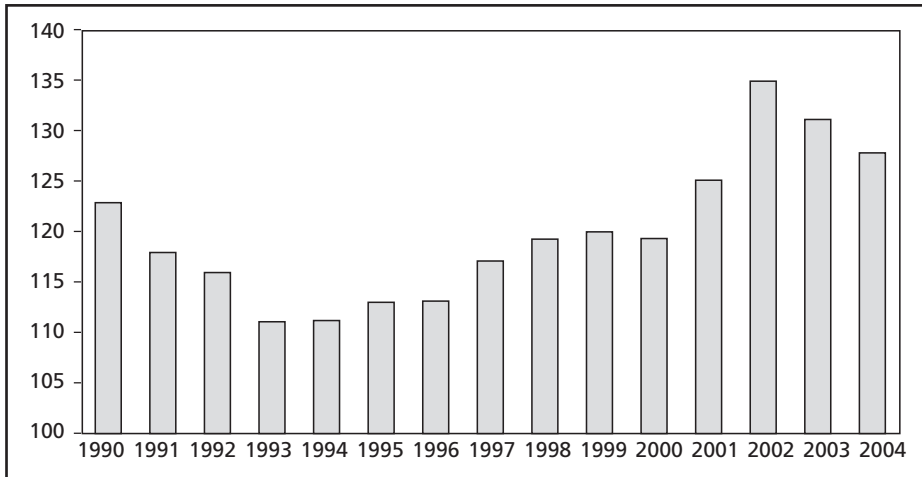
Samlet sett har EØS-avtalen innfridd industriens behov for likeverdig adgang til det indre markedet. Tilpasningen av norsk økonomi har tilsynelatende gått bra og hovedtrendens har vært kontinuitet; det har ikke skjedd store skift i importmønstret og i de første EØS-årene ble eksportnedgang snudd til oppgang. Således har verken ja- eller nei-sidens skremser slått til, selv om det kan være grunnlag for diskusjon om hvilken rolle tilknytningsformen har spilt for utflaggingen og den lave investeringstilgangen i norsk industri. Det er imidlertid grunn til å anta at innenlandske økonomiske og politiske faktorer har vært viktigere i så måte. Selv om likeverdige konkurransevilkår i det indre markedet er en vesentlig forutsetning for å utvikle norsk industrisysseletting, er det viktig å ikke glemme «hjemmeleksa»: Utviklingen avhenger av konkurranseevnen, investeringstilgangen og evnen til fornyelse i næringslivet og politikken. Her står både politikerne og partene i arbeidslivet overfor store utfordringer.

Norge hadde fra 1990 til 1994, godt hjulpet av kronekursfallet i 1993, en nedgang i lønnskostnadene på over ti prosent sammenliknet med handelspartnerne. Fra 1994 til 2002 steg lønnskostnadene for industriarbeidere i Norge, målt i felles valuta, med 25 prosent og lå i 2002 om lag 35 prosent høyere enn handelspartnerne (St.meld. nr.1 2003-2004, se figur 4.7a,b og c). Ved siden av at flere lønnsoppgjør gikk av hengslene, bidro samspill mellom svake mindretallsregjeringer og populistiske strømninger i Stortinget til manglende disiplin i finanspolitikken, med økende renter og skyhøy kronekurs som resultat. Verken den ene eller andre tilknytningsformen til EU kan veie opp for de negative industrikonsekvensene av denne særnorske utviklingen etter solidaritetsalternativets sammenbrudd. Selv om renta og kronekursen har normalisert seg det siste året, skal det mange moderate lønnsoppgjør til for å få skuta på rett kjøl.

¹⁰ I en rapport fra NUPI (2003) fremholdes det, med henvisning til Sveits, at det i økonomisk forstand ikke vil spille noen merkbar rolle for Norge om vi er tilknyttet EU gjennom en re-forhandlet handelsavtale, EØS-avtalen eller EU-medlemskap. Bortsett fra at Sveits ligger midt i hjertet av Europa og har en helt annen næringsstruktur og forhandlingsutgangspunkt enn Norge (finanssentrum, høyteknologisk industri og transportknutepunkt), er det grunn til å understreke at det er stor usikkerhet rundt slike vurderinger, ikke minst når det gjelder vilkårene for industriens utvikling og virkningene for direkteinvesteringer. Det er selvsagt fullt mulig å føre en sterkt nærings- og investeringsvennlig politikk utenfor EØS, selv om det ikke har vært blant hovedbegrunnelsene for en slik løsning. Et usikkerhetsmoment for industrien ville imidlertid være fraværet av tvisteløsningsmekanismer i tilfelle hvor det oppstår strid om vilkårene for full markedsadgang er overholdt; eksportnæringene ville derfor i større grad være prisgitt EUs egen tolkning av handelsreglene (slik vi i dag ser i forbindelse med dumpinganklager og straffetoll på laks) og mulighetene for å bringe eventuelle tvistesaker inn for WTO-systemet.

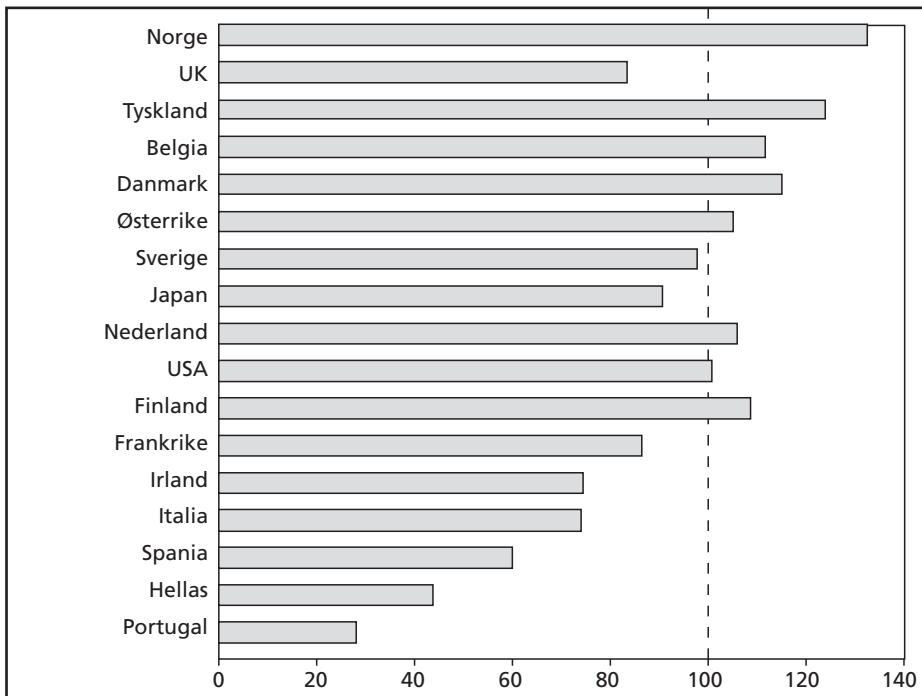
Figur 4.7a, b og c. Lønnskostnader i industrien i Norge og hos handelspartnerne.

A. Lønnskostnader for industriarbeidere i Norge i forhold til handelspartnerne. Felles valuta. Indeks Norges handelspartnere=100.

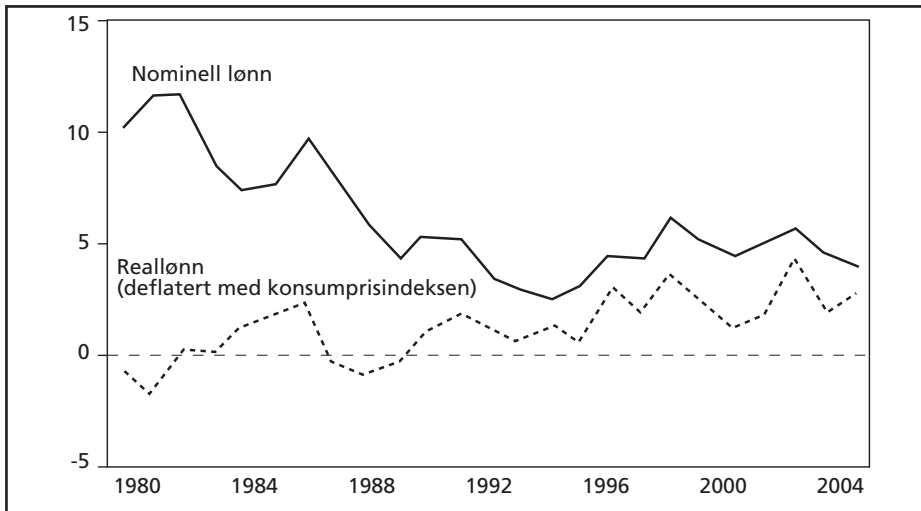


Kilde: St. melding nr. 1 (2003–2004)

B. Timelønnskostnader for industriarbeidere i Norge og hos handelspartnerne i 2002. Felles valuta. Norges handelspartnere=100.



C. Lønnsutviklingen. Prosentvis endring fra året før.



Samtidig kan en anta at vanskene med å demme opp for kostnadspresset i norsk økonomi under den oljefyrte oppgangen på 1990-tallet ville vært enda større om Norge stod utenfor EØS og hadde satset på en mer proteksjonistisk næringspolitikk. Da ville samspillet mellom pressgrupper og politikere om å tekkes utsatte næringsinteresser kunne utfoldet seg uhindret av konkurranseregimet i det indre markedet. Hvorvidt EU-medlemskap hadde bidratt til en bedre/dårligere industriutvikling i denne perioden, er diskutabelt. Formelt sett ville forskjellen trolig primært vært knyttet til pengepolitikken og utslagene av EUs regionalpolitikk.¹¹ Det er ikke lett å bedømme tap/vinning ved å ha hatt en nasjonal pengepolitikk versus deltakelse i ØMU/euro i denne perioden. Mens den nasjonale pengepolitikken har rammet industrien hardt de seinere årene, var det utvilsomt en fordel å slippe kronen fri fra ECU-bindingen i 1992/93 og dra nytte av kursfallet utover på 90-tallet. Men det ville også vært mulig innenfor EU – Sverige gjorde akkurat det samme. Det er også skapt presedens for at EU-land ikke nødvendigvis er med i euro-samarbeidet, slik Storbritannia, Danmark og Sverige er eksempel på, og Norge har som følge av oljeinntektene hele tiden innfridd Maastricht-kriteriene for budsjettunderskudd. Formelt ville forskjellene altså ikke vært særlig store, og det er vanskelig å vurdere om de uformelle virkningene av deltakelse i EUs makroøkonomiske samarbeid ville ha bidratt til større disiplin i den økonomiske politikken og i lønnsoppgjørene på 1990-tallet. Utviklingen i de andre nordiske landene kan tyde på det, men forskjellene kan like gjerne gjenspeile forskjeller i konjunkturer og forhandlingsystemer (se Dølvik og Vartiainen 2002).

¹¹ På sikt ville innlemming i en felles EU-paraply for å møte Kyoto-målene for CO₂-utslipp kunne gjøre det lettere å starte industriell utvikling av gasskraftbasert virksomhet i Norge.

4.4 Økonomisk politikk og inntektspolitikk

EØS-avtalen innebærer ingen direkte forandring i vilkårene for den økonomiske politikken. Skatt, budsjett og pengepolitikk er ikke omfattet av EØS-avtalen. Indirekte kan det imidlertid argumenteres for at EØS-avtalen, ved å forplikte Norge til de fire friheter og øke mobiliteten av produksjonsfaktorer, kan ha virket disiplinerende og påvirket effektene av penge- og finanspolitiske virkemidler.¹² Det er likevel lite som tyder på særlige endringer her – både finanspolitikken og pengepolitikken har vist seg å være meget virkningsfull. Problemet er ikke mangelen på effekt, men å få til en god styring, «timing» og treffsikkerhet i bruken av disse virkemidlene. Både i lys av den overekspansive finanspolitikken i flere år og den restriktive pengepolitikken de siste årene, kan man hevde at mye av problemene i norsk økonomi det siste tiåret har vært et resultat av nasjonale politikkfeil. Internasjonalisering og økt kapitalmobilitet har selvsagt forsterket vanskene med å forutsi effektene av økonomisk-politiske grep, men Norge hadde i praksis innført fri kapitalmobilitet lenge før EØS-avtalen. Det er ikke noe som tyder på at disse utfordringene ville vært mindre eller annerledes om Norge stod utenfor EØS.

I kontrast til dem som hevder at det indre markedet og EU-regimet er en trussel mot den norske/nordiske modellen for inntektspolitisk samarbeid og samordnede lønnsforhandlinger, kan det argumenteres for at det økte konkurransepresset, internasjonaliseringen – og for Finland, deltakelsen i euroen – har bidratt til å konsolidere og revitalisere disse trekkene ved de nordiske modellene (Dølvik 2003, Dølvik og Vartiainen 2002). De nordiske forhandlingsmodellene ble nettopp utformet med sikte på å håndtere ytre konkurranse og svingninger i små åpne økonomier. Hvis valutakursen er bundet og renta må brukes til å stabilisere denne, og finanspolitikken uansett EU-tilknytning må innrettes mot langsiktig balanse, blir evnen til samordning i lønnsdannelsen desto viktigere for å håndtere svingninger i økonomien og motvirke arbeidsledighet. Også i regimer med flytende valutakurs og inflasjonsmål – slik Sverige og Norge praktiserer i dag – er koordinerte lønnsforhandlinger en klar fordel (NOU 2003: 13, Holden 2000, Iversen et al. 2000, Iversen 1999). Dette fordi effekten av de uavhengige sentralbankenes bruk av rentevåpenet er langt sterkere hvis lønnsdannelsen styres av koordinerte kollektive aktører som er i stand til å reagere på sentralbankenes signaler.

I dette perspektivet er det ikke overraskende at man i alle de nordiske EU-landene, etter arbeidsgivernes krav om full desentralisering av lønnsdannelsen rundt 1990, har sett en fornyelse og styrking av samordningen i de kollektive forhandlingsystemene i 1990-årene. I Finland har partene blitt enige om en kraft-

¹² I økonom-sjargong på grunn av redusert intern multiplikatoreffekt, økt etterspørselslekkasje og økt faktormobilitet.

full resentralisering, gjenreisning av det inntektspolitiske samarbeidet og oppretting av bufferfond for å møte utfordringene i ØMU. I Sverige og Danmark har det vokst fram nye samordningsformer og forhandlingsordninger på sektornivå, kombinert med større spillerom for lokal lønnsdannelse. Ved siden av å være viktige ledd i de økonomiske snuoperasjonene etter de dype krisene i landene ved inngangen til 1990-tallet, har fornyelsen av forhandlingsystemene i de andre nordiske landene bidratt til en stabil lønnsutvikling og økt vekst og sysselsetting.

I Norge medvirket den sterke veksten i sysselsetting og inntekter i siste del av 90-årene til økt turbulens i forhandlingsystemet (se Stokke et al 2003, Dølvik og Vartiainen 2002). Frontfagsmodellen kom under press, solidaritetsalternativet forvitret, reformforslagene fra en rekke offentlige utvalg (Arbeidsrettsrådet, Arntsen-, Holden-, og Stabel-utvalget) strandet, og det siste samordnete hovedoppgjøret i 2000 utløste storstreik da medlemmene avviste LO-ledelsens anbefalte forslag i uravstemningen. I 2001 programfestet NHO en radikal desentralisering av forhandlingsystemet. Industrikrisen som fulgte etter rekordhøy reallønnsvekst i 2002-oppgjøret og skyhøy rente- og valutakurs, førte imidlertid til et inntektspolitisk forlik i mellomoppgjøret i 2003. Med økt ledighet og lav vekst ble det forbundsvis oppgjøret i 2004 preget av moderat nominell lønnsvekst (men rekordartet vekst i reallønn og inntekt), transportstreik mot gratispassasjerer, og gjennomslag for LOs krav om en obligatorisk tjenstepensjons-ordning. Etter en periode med betydelig uro, endringer i forhandlingsområdene i offentlig sektor, og en særnorsk vekst i lønnskostnader, har lønnsdannelsen de siste par årene stabilisert seg uten at det har skjedd endringer i samordningsformer eller forhandlingsordningene. Samtidig er nye politiske stridsspørsmål kommet i forgrunnen (gratispassasjerer, tjenstepensjon og kamp mot sosial dumping).¹³

Et viktig argument mot EU har vært ønsket om nasjonal politisk styring og sjølråderett i penge- og finanspolitikken og skepsis til Den europeiske sentralbankens traktatfestede målsetting om lav inflasjon. En ironisk side ved utviklingen under EØS er derfor at Norge – under regjeringen Stoltenberg, og med Stortinget og LOs samtykke – har benyttet sjølråderetten til å gi Norges Bank økt selvstendighet og en instruks som banet veien for en langt mer haukaktig rentepolitikk enn den europeiske. I 2002–2003 var norske renter to-tre ganger høyere enn den europeiske styringsrenta. Etter å ha sett hvilke katastrofale følger dette fikk for norsk

¹³ Vi har valgt å utvide dette avsnittet i forhold til 1. utgaven, da det ble klart at følgende sveipende spissformulering åpenbart gav opphav til flere spørsmål enn svar: «Slik sett er det paradoksalt nok i «utenforlandet» Norge at institusjonene for kollektivforhandlinger og inntektspolitikk – mye på grunn av lavere ledighet og større press i arbeidsmarkedet – har vist minst stabilitet og tilpasningsevne det siste tiåret.»

industri og den norske økonomien var på god vei mot deflasjon (negativ inflasjon), har Norges Bank nå – ikke uten politisk press – gjort helomvending og kopiert den amerikanske sentralbanksjefens aggressive bruk av lav rente for å stimulere økonomien. Det kan argumenteres godt for at inflasjonsmål og flytende valutakurs er det mest realistiske for små åpne økonomier (se NOU 2003:29), og for at Norges Banks tolkning av sin nye instruks fra 2001 ikke var i samsvar med intensjonene. Men det er like fullt et tankekors at den avgjørende styrespaken i den økonomiske politikken er overført til en instans som opererer relativt uavhengig av politisk styring. I det nye pengepolitiske regimet har Norges Bank fått rollen som overdommer både i forhold til Stortingets budsjettpolitikk og partene i arbeidslivet sin lønnspolitikk. Hvorvidt det fører til at de ulike aktørene lærer å spille i takt, og om det utvikler seg et indirekte inntekts- og budsjettpolitisk samspill, gjenstår å se. Men vilkårene for inntektspolitisk samarbeid er blitt mindre oversiktlige. Når sentralbanken uansett er den avgjørende aktøren i siste instans, er det en fare for at andre aktører fraskriver seg ansvar og tar mer hensyn til sine umiddelbare interessegruppers ønsker. Ikke minst for fagbevegelsen er det et dilemma at forbund i hjemmemarkedsorienterte sektorer kan ha motsatte interesser av forbundene i eksportsektoren (NOU 2003:29, Dølvik og Vartiainen 2002). Mens høye lønnsstillegg, som leder til økt rente og kronekurs, fører til utradering av industriarbeidsplasser, vil høyt utdannede tjenesteutøvere i skjermet virksomhet være mindre utsatt og kunne tjene på at renteinntektene fra sparekontoene øker og at prisene på importvarer og utenlandsreiser synker.¹⁴

Fordelen med en nasjonal pengepolitikk er at regjeringen, med Stortingets godkjenning, kan endre Norges Banks instruks. Myndighetene kan følgelig velge å gjeninnføre et regime med fast/stabil valutakurs slik Norge praktiserte under solidaritetsalternativet og slik EU-landet Danmark har gjort i over 20 år. Dilemmaet med et slikt trekk er at et fastkursregime i prinsippet har samme virkning som ØMU-medlemskap. I et slikt regime vil renta låses til å stabilisere valutakursen og kan i liten grad brukes til å korrigere svingninger i den nasjonale økonomien (Tranøy 2001). Ettersom bevegelsene i det internasjonale pengemarkedet (og oljemarkedet) ofte fører til uforutsigbare svingninger i kronekursen, kan det periodevis føre til en rentepolitikk som forsterker konjunktursvingningene i den na-

¹⁴ Undersøkelser viser at den relative gjeldsbyrden er omvendt proporsjonal med lønnsnivået, og at en betydelig andel av lønnsstakerne med midlere/høyere inntekter har negativ gjeld og derfor tjener på høy rente (Dølvik og Vartiainen 2002).

sjonale økonomien. I en slik situasjon vil hele byrden for å dempe aktiviteten i økonomien hvile på Stortingets budsjettpolitikk, og kunne kreve store innstramminger, på samme måten som for land som er med i euro-samarbeidet.¹⁵ Samtidig ville ansvaret for å ivareta konkurransevnen hvile på partene i arbeidslivet. Også et slikt regime stiller altså store krav til samspillet og ansvarsdelingen mellom aktørene som styrer henholdsvis penge-, finans- og lønnspolitikken. En viktig grunn til at regimet ble forlatt, var trolig at verken Stortinget eller partene i arbeidslivet klarte å innfri sin del av ansvaret utover i 1990-årene.

Utøvelsen av en selvstendig nasjonal pengepolitikk i små internasjonaliserte økonomier er således en meget krevende øvelse, og både det ene og det andre regimet kan gi opphav til vanskelige valg mellom pest og kolera. I fagbevegelsen innebærer dagens regime med svingende krone og inflasjonsmål stor uforutsigbarhet for forbundene i industrien, mens fastkursregimet under solidaritetsalternativet ble oppfattet som en tvangstrøye blant forbund i offentlig sektor. En særlig utfordring i norsk sammenheng er utviklingen i kronekursen.¹⁶

Selv om det finnes mange argumenter for at nasjonale pengepolitiske instrumenter kan være gode å ha i en svingende oljeøkonomi, bør man altså ikke overse at vedlikeholdet av disse instrumentene periodevis kan ha en høy pris. Det ville også deltakelse i ØMU/euro-samarbeidet kunne ha, samtidig som det ville reise en rekke politiske problemstillinger knyttet til EU-medlemskap som det ligger utenfor denne utredningen å analysere. Det er likevel verdt å merke seg at overgangen til euro hittil har hatt mer sammensatte virkninger i deltakerlandene enn forventet blant mange ØMU-kritikere. I kontrast til bildet av ØMU som en oppskrift for lav vekst og permanent høy arbeidsledighet, har flere av eurolandene opplevd framgang når det gjelder vekst, sysselsetting og arbeidsledighet de siste ti årene som er sammenliknbar

¹⁵ I debatten om pengepolitikken under krisen i 2003 ble det riktig påpekt at hvis Norge hadde vært med i ØMU, ville en innstramning tilsvarende Norges Banks renteøkning i den perioden krevd utgiftskutt/skatteøkninger i statsbudsjettet i størrelsesorden 30–50 milliarder. Situasjonen ville imidlertid i prinsippet vært akkurat den samme, om ikke tøffere, om Norge hadde gått over til nasjonalt fastkurs-regime, hvilket var en av grunnene til at dette regimet ble forlatt. Stortinget var i 90-årene ikke i stand til å ivareta sitt stabiliseringsansvar i den økonomiske politikken. Grunnen til at innstrammingsbehovet kan bli større under et nasjonalt fastkursregime enn under ØMU, er risikoen for prosyklisk rentepolitikk, det vil si at renta settes ned og Stortinget dermed må stramme inn ekstra. I ØMU er risikoen for stigende nasjonal valutakurs overfor de viktigste handelspartnere eliminert, samtidig som ESBs rentepolitikk gir større forutsigbarhet i vilkårene for budsjettpolitikken.

¹⁶ Enkelte økonomer har derfor fra tid til annen luftet tanker om å knytte kronen direkte til euro-samarbeidet, jf. intervju med direktør i Bankforeningen, Arne Skauge (Dagens Næringsliv 14.4.1998), professor Asbjørn Rødseth (Aftenposten 4.3.1997) og direktøren i Statistisk sentralbyrå, Svein Longva (Aftenposten 28.10.2002). En slik ensidig norsk euro-kopling er imidlertid neppe aktuell politikk innenfor rammene av EØS-avtalen.

med den norske (særlig hvis en tar de norske oljeinntektene i betraktning). På denne bakgrunnen synes det viktig at fagbevegelsen utvikler mer kunnskap om erfaringene med ulike pengepolitiske regimer i Europa, og hvilke nasjonale forutsetninger som kreves for at det ene eller andre regimet skal virke på en best mulig måte for medlemmene. På samme måte som et fastkursregime og et inflasjonsmålsregime vil ha ulike virkninger i forskjellige land, ville det være nyttig å kartlegge hvordan ØMU/euro slår ut i land med ulik økonomisk struktur.¹⁷ I Norge har det blitt etablert «sannhet» at den norske olje-økonomien ikke passer i ØMU/euro. Men i lys av at en hovedutfordring de kommende tiår vil være å styrke verdiskapingen i fastlandsdelen av den todelte norske økonomien, kan man stille spørsmål ved hvor godt norske industri- og eksportnæringer passer inn i et nasjonalt pengepolitisk regime som i praksis er innrettet mot å stabilisere svingningene i den delvis oljefinansierte veksten i hjemmemarkedsbaserte tjenester (Isachsen 2003). Videre bør en ta høyde for at flere «gamle» EU-land ikke deltar i euro-samarbeidet – og at tiltredelseslandene trolig vil stå foran en lang innfasingsperiode og mulige folkeavstemninger før de eventuelt blir med. Et annet premiss i den diskusjonen er at Norge på grunn av det høye aktivitets- og inntektsnivået i oljesektoren de siste ti årene har hatt en økonomisk-politisk handlefrihet som neppe vil vedvare i tiårene framover. Diskusjonen om hvilket økonomisk-politisk regime norsk fagbevegelse vil være tjent med, kan derfor ikke avgrenses til vurderinger av hvordan det gikk i Norge under EØS det siste tiåret, sammenliknet med andre land, men må ta hensyn til hvilke økonomisk-politiske utfordringer, behov og mål som vil stå i høysetet de kommende tiår.

¹⁷ I den sammenhengen kan det være relevant å merke seg at Kommisjonen nå har foreslått å myke opp Stabilitetspaktens strenge regler for budsjettunderskudd. Blant annet foreslås det strikte vilkåret om 2 prosent fall i BNP som forutsetning for å kunne overskride 3 prosent budsjettunderskudd uten straff, erstattet med formuleringer om 'en lengre periode med lav vekst', samtidig som landene skal få lengre tid til å gjenopprette budsjettbalansen. Det foreslås også andre oppmykninger med sikte på å gjøre reglene for finanspolitikken mer fleksible (*Financial Times* 1.9.2004).

5 Fagorganisering og kollektivavtaler i et europeisk perspektiv

5.1 Utgangspunkt

De store variasjonene mellom land både innenfor og utenfor EU tyder på at utviklingen i nasjonal økonomi og sysselsetting er mer betinget av samspillet mellom nasjonale institusjoner, politikk og økonomiske strukturer enn av EU-tilknytning. Samtidig er det klart at EU-tilknytningen kan påvirke forutsetningene for dette samspillet. Et sentralt tema i fagbevegelsens debatt om EØS og EU tidlig på 1990-tallet var hvordan det indre markedet ville påvirke oppslutningen om fagorganisasjonene og kollektivavtalesystemet. Skeptikerne viste til at den gjennomsnittlige andelen fagorganiserte i EU-landene var langt lavere enn i Norden, og mente at dette hadde sammenheng med markedsintegrasjonen og det arbeidslivspolitiske regimet i EU/EØS. Gjennom økt konkurranse, lovregulering av arbeidstakerrettigheter og en påstått fiendtlig innstilling til kollektivavtaler (SME 1994a, b), var tesen at EU-systemet ville være en trussel mot fagorganisasjonene og kollektivavtalene i Norden. Etter ti års felles nordisk erfaring – for Danmark, Finland og Sveriges del innenfor EU, og for Norges del i EØS – skal vi i dette kapitlet kort se på hva som har hendt og om ulikheter i EU-tilknytning har hatt synlige utslag.

5.2 Fagorganisering

Tabell 5.1 (neste side) viser den enorme variasjonen i den nasjonale organisasjonsgraden både innenfor og utenfor EU. Gitt at alle disse landene er en del av den samme globaliserte markedsøkonomien, og de europeiske landene på ulike måter har deltatt i markedsintegrasjonen i EF og EFTA siden 1950-tallet, er det lite som tyder på at økonomisk integrasjon visker ut forskjeller i nivået for faglig organisering mellom land.

Island, Sverige, Finland og Danmark ligger suverent i toppen med 75–85 prosent fagorganisering, foran Belgia, som har vært med i EU siden starten. Dette gjenspeiler den grunnleggende innsikten i sammenliknende arbeidslivsforskning: At faglig

Tabell 5.1 Fagorganisering i vestlige land 1980–2001¹

	1980	1985	1995	2001
Island			86	85
Sverige	78	81	85	78
Finland	67	67	78	78
Danmark	75	77	76	75
Belgia	57	57	60	61
Norge	57	57	56	52
Østerrike	52	52	41	36
Italia	50	42	38	35
Canada	35	36	34	31
Storbritannia	53	44	32	29
Australia	49	47	35	24
Tyskland	35	34	29	23
Nederland	35	28	24	23
Sveits	31	28	24	22
Japan	31	29	24	21
USA	23	18	15	13
Frankrike	19	14	10	10

organisasjonsgrad i hovedsak er et resultat av nasjonale tradisjoner og institusjoner (Ebbinghaus og Visser 2000). De fem landene med høyest organisasjonsgrad har alle arbeidsledighetskasser som er administrert av fagforeningene (Ghent-systemet) (Waddington & Hoffmann 2000), noe norsk fagbevegelse valgte å gå bort fra i 1930-årene. Finland, Island og Belgia har også en innarbeidet praksis med allmenngjøring av tariffavtaler. Andre faktorer som kjennetegner landene med høyest organisasjonsgrad, er at de har en solid faglig forankring på arbeidsplassene, sterke selvstendige hovedorganisasjoner for tjenestemenn og akademikere, samt et politisk og arbeidsrettslig system som støtter opp om de faglige organisasjonenes rolle i arbeidslivet (Stokke og Lismoen 2004). Typiske eksempel på det motsatte er USA og England, der organisasjonsgraden er lav og har sunket kraftig, spesielt på 1980-tallet under Reagan og Thatcher.

Hvis en løfter blikket ut over Europa, var den estimerte organisasjonsgraden i 1999 rundt 15 prosent i Nord- og Sør-Amerika, tolv prosent i Asia, 13 prosent i Afrika, mot 35 prosent i Europa (FFI 2000). Dette innebærer at Europa står for nesten halvparten av de om lag 150 millionene fagorganiserte i verden, finansierer

¹ Kilde: Anders Kjellberg (2001): *Fackliga organisationer och medlemmar i dagens Sverige*. Lund: Arkiv (med oppdateringer). I enkelte tilfeller er tallene i siste kolonne noe eldre enn 2001. Sikre data for flere land foreligger ikke, men det kan nevnes at organisasjonsgraden i Irland antas å ligge rundt 40 prosent, Hellas rundt 25 prosent og Spania rundt 15 prosent.

en helt dominerende andel av de globale faglige organisasjonene, og dermed utgjør en bærebjelke i den internasjonale fagbevegelsen. For organisasjoner som ønsker å styrke fagbevegelsens innflytelse på globalt plan, er det følgelig viktig å bidra til å motvirke politiske utviklingstrekk som oppfattes å svekke fagbevegelsen i Europa.

Ser en på endringene i nasjonal organisasjonsgrad, er bildet derimot mindre variert. I de aller fleste land økte organisasjonsgraden fram til og med 1970-tallet, for så å synke eller stagnere i mange land på 1980-tallet. Denne tendensen fortsatte på 1990-tallet. I Vest-Europa er bildet på 1990-tallet, da det indre markedet og ØMU ble gjennomført, litt mer sammensatt: I noen land har nedgangen akselerert, som i Tyskland etter gjenforeningen, mens andelen organiserte i andre land har stabilisert eller tatt seg opp, som i Nederland og Spania. Bildet i de andre nordiske landene er stabilt, trass tegn til tilbakegang blant yngre arbeidstakere. I lys av de siste års fall i den norske organisasjonsgraden, synes situasjonen mer sårbar i Norge, spesielt sett fra LO og YS sin side (Stokke mfl. 2003). Samlet sett har organisasjonsgraden i EU-15 sunket fra snaut 45 prosent i 1980 til 32 prosent i slutten av 90-årene (Ebbinghaus og Visser 2000). Det er imidlertid ikke noe som indikerer at dette er uttrykk for en bestemt EU/EØS-effekt. Tendensen har vært vel så sterk i andre OECD-land som Australia, New Zealand og USA (Blaschke 2000). Organisasjonsgraden i Sveits sank fra 29 prosent i 1985 til 22 prosent i 2001. Det er heller ingen tegn til at nedgangen i EU/EØS-området har akselerert i takt med styrkingen av EUs arbeidsrettslige lovgivning på 1990-tallet, som en del har fryktet ville redusere motivasjonen for fagorganisering.

Alt tyder således på at den internasjonale tendensen til synkende fagorganisering først og fremst gjenspeiler strukturelle endringer i økonomien, knyttet til tilbakegang i industrien, privat tjenestevekst, lavere vekst i offentlig sektor, økt ledighet og endringer i arbeidsstyrkens sammensetting, utdanning og holdninger, det vil si faktorer som i stor grad drives fram av interne endringer i landenes arbeidsliv (Dølvik og Waddington 2003). I de angloamerikanske landene – England, New Zealand, Australia og USA – gjorde i tillegg en bevisst statlig politikk for å deregulere arbeidsmarkedet og svekke fagorganisasjonene store utslag på 1980-tallet. Når effektene av disse strukturelle endringene har vært små i de andre nordiske landene og Belgia, gjenspeiler det at de har langt mer robuste institusjoner som stimulerer til fagorganisering, hvilket også understreker at tilbakegangen kan snus. Stabiliseringen i en del andre land kan også tyde på at de største tapene som følge av «struktursjokket» knyttet til «postindustrialisering» og internasjonal markedsliberalisering nå er over. Det kan dermed være grunnlag for en mer positiv utvikling i årene framover dersom fagbevegelsen klarer å omstille seg, slik en for eksempel har sett tendenser til i USA de seinere årene (Turner mfl. 2001).

5.3 Kollektivavtaledekning

I fagbevegelsens Europa-debatt har det kommet fram frykt for at EU-systemet er fiendtlig innstilt til kollektivavtaler og ønsker maksimal desentralisering og individualisering av lønnsforhandlinger i det indre markedet (SME 1994a). Tabell 5.2 gir en oversikt over utviklingen i kollektivavtaledekningen i et utvalg OECD-land.

Tabell 5.2 understreker igjen den store variasjonen mellom land. Kollektivavtaledekningen er gjennomgående meget lav, og har sunket kraftig, i de anglo-amerikanske landene. Bortsett fra i England er deknningen høy i de fleste EU-landene. Ser vi på privat sektor, ligger avtaledekningen i Norge (drøyt 50 prosent) under gjennomsnittet, og langt under nivået i EU-landene Finland og Sverige. Danmark har hatt en oppgang de siste årene og ligger også nå godt over Norge. Som med faglig organisasjonsgrad gjenspeiler kollektivavtaledekningen først og fremst nasjonale forskjeller i institusjoner og avtalesystemer (Boeri et al. 2001). Den høye dekningsgraden i de fleste EU-land gjenspeiler lange historiske tradisjoner for allmenngjøring av tariffavtaler, og delvis som følge av dette at organisasjonsgraden på arbeids-

Tabell 5.2: Kollektivavtaledekningen blant lønnstakere i privat sektor og totalt.

Land	Alle sektorer				Privat sektor			
	1980	1985	1990	1996	1980	1985	1990	1996
Australia	88	85	80	70		79	72	63
Belgia	97	96	96	96	100	100	100	100
Canada		37	38			28	30	25
Danmark		74		69		57		52
Spania	70	72	76	83	70	71	70	79
Frankrike	85	94		95		85	92	93
Finland		7	81	83		70	73	76
Storbritannia	2	67	50	37	66	55	44	22
Japan	28		23	18		27	22	17
Norge			70	70			56	54
Nederland	76	76	71	82	76	76	71	79
New Zealand			61	33			50	20
Portugal	75	80	83	92	70	75	79	89
Sverige	92	92	92	92	88	88	88	88
Sveits			49	48			49	48
Tyskland (Vest)	87	85	86	84	86	83	85	82
USA	26	20	18	16	23	16	13	11
Østerrike			99	99			99	99
Gjennomsnitt	73	73	67	69	69	68	63	61

Kilde: Traxler et al. 2001, Table III.15

giversiden er høy. I tillegg er det i de fleste kontinentale land en rekke formelle og uformelle tradisjoner som understøtter den kollektive avtalereguleringen (Traxler et al. 2001, Stokke og Lismoen 2004). Når avtalefestete vilkår gjøres gjeldende for alle bedrifter, får arbeidsgiverne en sterk spore til å organisere seg for å kunne påvirke. Finland og Island har, som nevnt, også innarbeidete tradisjoner for allmenngjøring, mens Sverige er det eneste landet som har oppnådd nesten full kollektivavtaledekning uten mekanismer for allmenngjøring.

Når det gjelder endringene i avtaledekning, har det skjedd en markant polarisering mellom de deregulerte angloamerikanske landene, hvor dekningsgraden har sunket dramatisk, og de øvrige vesteuropeiske landene hvor bildet i hovedsak er stabilt. Et usikkert punkt her er Tyskland, hvor den økonomiske krisen i kjølvannet av gjenforeningen har ført til sterkt fall i fagorganisering, tendenser til flukt fra tariffavtaler, og politiske krav om deregulering av avtalesystemet (Dølvik 2004b). Som ankerfeste for tradisjonen for sosialt partnerskap i EU vil en eventuell kursendring i Tyskland kunne få ringvirkninger. I den grad vellykket trepartssamarbeid og radikal deregulering er alternative strategier for å løse problemer med konkurranseevne og sysselsetting, understreker det betydningen for fagbevegelsen av å bidra til et tariffpolitisk samarbeid. Norge er som nevnt i en mellomstilling når det gjelder avtaledekning, med høy dekning i offentlig sektor, industrien og finansnæringen, mens mye av den private tjenestesektoren kjennetegnes av meget lav avtaledekning. Hvis de seinere års tendenser til nedbygging av industrien, stagnasjon i offentlig sysselsetting og vekst i privat tjenesteyting fortsetter, kan det føre til økt fall i både fagorganisering og avtaledekning i årene framover.

Også når det gjelder hvilket forhandlingsnivå som er dominerende, er hovedtrekket stabilitet (Traxler 2003). Selv om det i de fleste land har blitt mer spillerom for lokale forhandlinger, skjer dette, unntatt i England, innenfor rammen av sentrale avtaler på forbunds- eller hovedorganisasjonsnivå. Mens man i Norge i alle år har vekslet mellom samordnede og forbundsvise oppgjør, har partene i Sverige og Danmark gått over til sektorbaserte samordningsformer, mens Finland altså har gjenreist tradisjonen med sentralt trepartssamarbeid i inntektspolitikken.

Liknende tendenser til å inngå nasjonale «sosialpakter» fant sted i en rekke andre EU-land utover i 1990-årene, blant annet i Irland, Belgia, Nederland, Spania, Italia og Portugal (Pochet og Fajertag (red.) 2000, Dølvik 2004b). En viktig grunn til dette var partenes ønske om å håndtere den skjerperte konkurransen, mestre svingninger i økonomien og vinne innflytelse på de nasjonale tilpasningene i arbeidslivet og velferdsstaten i forbindelse med overgangen til ØMU/euro (Martin og Ross, red. 2004). Denne utviklingen av sosialpartnerskap er blitt oppmuntret av EU, som gjennom den europeiske sysselsettingsstrategien, makroøkonomisk dialog og den sosiale dialogen aktivt har tatt til orde for forhandlete løsninger og tiltak for å motvirke forvitringen av nasjonale avtalesystem og partenes rolle i arbeidslivet (se

kapittel 3 og 7). Dette hindrer ikke at EUs politikk på andre områder, for eksempel knyttet til sektorliberalisering og utvidelsen av det indre markedet, fører til strukturendringer og skjerpet konkurranse som setter etablerte avtaler under press og kan svekke fagbevegelsens forhandlingsstyrke. På samme måte som nasjonal politikk, er europeisk politikk preget av motsetninger og strid mellom ulike krefter. Men det er så langt ikke belegg for å hevde at deltakelsen i EØS eller EU har ført til en underminering av kollektiv avtaleregulering i Norden eller EU/EØS for øvrig.

Årsakene til at fagbevegelsen er i tilbakegang og at kollektivavtalene ofte kommer under press, er først og fremst å finne i de dyptgripende endringene som finner sted i arbeidslivet i nesten alle land i verden. Det er ikke noe som tilsier at fagbevegelsen kan unnsnippe disse utfordringene enten den går inn for den ene eller andre tilknytningsformen til EU. Evnen til å takle utfordringene avhenger først og fremst av hvilke nasjonale institusjoner og virkemidler fagbevegelsen rår over, men også av kapasiteten til å påvirke de internasjonale politiske rammevilkårene disse endringene utspiller seg innenfor.

5.4 Oppsummering

Sammenfattende kan vi ut fra drøftingen over – samt kapittel 4 – trekke tre konklusjoner:

- Det er fullt mulig å opprettholde nasjonale arbeidslivsregimer med høy fagorganisering og bred kollektivavtaledekning i en globalisert/europeisert økonomi og samtidig gjøre det godt økonomisk.
- Verken EØS- eller EU-medlemskap er til hinder for videreføring av slike tradisjoner.

Allmenngjøring av tariffavtaler er heller ikke nødvendigvis til hinder for høy fagorganisering, forutsatt at man som i Finland, Island og Belgia har utviklet andre nasjonale institusjoner og virkemidler som motiverer til fagorganisering.

6 Statsstøtte, konkurransepolitikk og offentlig sektor – indirekte virkninger for arbeidsliv og fagbevegelse

6.1 Innledning

Strengt konkurranseregler og vilkår for statsstøtte står sentralt i det indre markedet. Enhetsakten – som danner grunnlaget for det indre markedet – hadde som mål å avvike konkurranseshemmende monopolordninger og nasjonale særordninger som hindret fri flyt over landegrensene. Det indre markedet omfatter også fri etableringsrett for virksomheter og mulighet for alle til å delta i anbuds konkurranser om offentlige oppdrag og anskaffelser. EØS-avtalen innebar for eksempel at den norske konsesjonsloven måtte endres, fordi det ikke lenger var lov å diskriminere utlendinger.

Hele dette liberaliseringsregimet påvirker rammevilkårene for arbeidslivet og fagbevegelsen i Norge, samtidig som både den generelle internasjonaliseringen og integrasjonen i EU gjør produksjonslivet mer avhengig av hva som skjer i de øvrige EU/EØS-landene. Men det er, som nevnt i kapittel 4, vanskelig å gi konsise svar på EØS-avtalens effekter fordi det er mange andre parallelle endringer som virker inn i en åpen økonomi som Norges.

Det er flere drivkrefter bak liberaliseringen vi har sett de siste tiårene. Ny teknologi har påvirket tjenestespektret og folks behov, samtidig som forbrukernes valgmuligheter framheves som et ideal og enkeltmennesket har fått en sterkere rolle. Denne tankegangen har virket inn på offentlig sektor gjennom såkalt New Public Management. Kjennetegnene på denne politikken er økt vekt på økonomisk effektivitet, slanking av offentlig forvaltning, bruk av markeds mekanismer, konkurranseeksponering og fristilling. OECD har spilt en aktiv rolle som pådriver i denne utviklingen (Statskonsult 2001). De teknologiske og økonomiske endringene har dessuten radikalt endret mulighetene for offentlig styring på mange tjenesteområder.

EUs rolle i denne sammenhengen er ikke entydig: I noen tilfeller har EUs politikk økt liberaliseringstakten, men på andre områder har den ført til økt offentlig regulering og kontroll (Claes og Fossum 2002). EØS-avtalen fikk dessuten betydning for norsk politikktutforming lenge før den formelt trådte i kraft. I forhandlingsperioden ble det satt i gang et omfattende harmoniseringsarbeid av daværende

statsminister Gro Harlem Brundtland. I 1988 skrev hun brev til departementene og slo fast at alle avvik mellom norske og europeiske regler innenfor området som ble omfattet av det indre markedet, skulle begrunnes. Dette var et sterkt politisk signal (Tranøy 2001:309).

6.2 Statsstøtte og konkurranseregler

Regler om statsstøtte er, sammen med konkurransereglene, nedfelt i EØS-avtalens artikkel 61. De to regelsettene er nærmest identiske. I grove trekk er alle former for statsstøtte som forstyrrer konkurransen gjennom å favorisere enkeltforetak eller produkttyper, i utgangspunktet forbudt. Statsstøtte kan, etter Europaomnisjonens definisjon, være subsidier, skatte- og avgiftslettelser, fordelaktige lånegarantier, eller at staten har eierandeler i selskapet (Hyllseth 2003). Blant unntakene finnes støtte til sosiale, regionale eller bestemte næringsmessige hensyn. Et viktig unntak i denne sammenhengen er støtte til å fremme kultur og nasjonal tradisjon. Offentlig finansiering av infrastruktur har også vært akseptert så lenge den bidrar til utviklingen av det indre markedet. Hvis det offentlige gir godtgjørelser i forbindelse med tjenester av allmenn økonomisk betydning, regnes heller ikke dette som statsstøtte. Det vil for eksempel gjelde kjøp av tjenester fra Posten eller NSB. Nasjonale ordninger som primært bare innvirker på lokale markeder, er også unntatt fra fellesskapsreglene.

I perioden 1992–2003 er næringsstøtten over statsbudsjettet redusert med 35 prosent. Næringsstøttens andel av brutto nasjonalprodukt (BNP) har falt fra 2,7 prosent i 1992 til 1,2 prosent i 2002. Landbruket fikk over 70 prosent av næringsstøtten i 2002. Det er også gitt muligheter til å støtte skipsbyggingsindustrien på grunn av langvarig strid mellom EU og Korea om dumping av priser i denne industrien (St.meld. nr. 1 2003–2004).

I Norge har blant annet spørsmålene om differensiert arbeidsgiveravgift¹ og billig strøm til industrien skapt problemer i forhold til EØS-regelverket. Begge disse ordningene har hatt stor betydning for å bevare arbeidsplasser i distriktene. EØS-avtalen omfatter ikke EUs regionalpolitikk og Norge har dermed ikke adgang til EUs strukturfond. Etter at Sverige og Finland ble medlemmer i EU, ble Norge i 1995 invitert av svenske og finske myndigheter til å delta i programmet for interregionalt samarbeid, Interreg. Programmet gir støtte til stimulering og finansiering av nettverksdannelser over landegrensene – med henblikk på å utvikle næringslivet regionalt. Norske fylker har hatt stort utbytte av å delta i en rekke av Interreg-programmene. Siden strukturfondene regnes som EU-midler, må all norsk innsats

¹ Se egen boks om denne saken.

finansieres med norske midler. I Norge finansieres programmene med 50 prosent fra staten og 50 prosent regionalt (St.meld. nr. 27 2001–2002).

Industriens fritak fra el-avgift har vært under langvarig press. I utgangspunktet var det en gradering av avgiften for ulike deler av industrien. Dette mente ESA var en form for bransjestøtte som stred imot EØS-avtalen. Fra og med 2004 ble fritaket utvidet til å omfatte hele næringslivet, for å unngå å komme i strid med EUs statsstøtteregler.² Men EU hadde strammet til sitt regelverk for miljøstøtte i 2001, og dermed ble det i mindre grad enn tidligere anledning til å gi fritak for miljøavgifter. Allerede et halvt år etter, fra 1. juli 2004, kom det derfor enda en gang nye norske regler. Næringslivet – utenom industrien – må betale ordinær el-avgift. Administrasjonsbygg i industrien betaler også ordinær avgift. I tillegg må industrien betale det samme som minimumssatsen i EUs energiskattedirektiv. Samtidig er flere energikrevende industriprosesser fritatt. I praksis betyr dette at produksjonsprosessene i metallindustrien, sementindustrien og deler av kjemisk råvareindustri blir fritatt for el-avgift (Finansdepartementet 2004). Endringen er gjort for å unngå ytterligere strid med ESA, og risiko for krav om tilbakebetaling av urettmessig støtte.

Den ulovlige arbeidsgiveravgiften

Siden 1975 har ulike deler av landet betalt ulik arbeidsgiveravgift. Ideen var at de mest utsatte distriktene skulle slippe billigst for å stimulere næringsliv og sysselsetting. Nord-Troms og Finnmark var dermed fullt og helt unntatt for arbeidsgiveravgift. Det var i alt fem soner, der de mest sentrale områdene i landet betalte 14,1 prosent i avgift.

Den norske modellen for arbeidsgiveravgift viste seg å være i strid med EUs regler for statsstøtte. Allerede under medlemskapsforhandlingene hevdet Europakommisjonen at dette var ulovlig statsstøtte. Saken ble imidlertid lagt på is fordi det oppstod intern uenighet i Kommisjonen (Martens 2001).

Bare ett år etter at EØS-avtalen trådte i kraft, våren 1995, startet ESA (EFTAs overvåkingsorgan) sine undersøkelser om ordningen. Sverige var også en viktig motspiller i denne prosessen. Våre naboer ville gjerne få avvirket den norske ordningen fordi de fryktet skjev konkurranse i grenseområdene. Etter langvarig argumentasjon mellom ESA og norske myndigheter og en avgjørelse i EFTA-domstolen, ble den siste fristen for å avvikle ordningen – som utgjorde 5,5 milliarder kroner i støtte til arbeidsgiverne i distriktene – satt til 1. januar 2004. Men med ett viktig unntak: Nord-Troms og Finnmark skulle få beholde den gamle ordningen med null arbeidsgiveravgift. Arbeidsgiverne i Nordland får derimot økt avgiften fra 5,1 til 14,1 prosent.

ESAs holdning var at det var mulig å gjøre om støtten til distriktene gjennom en lovlig transportstøtte. Det vil si at bedriftene får kompensert for ulemper med lang transport og ikke for arbeidstakernes bosted. Norge argumenterte med at den differensierte arbeidsgiveravgiften måtte ses som en del av det generelle skatte- og avgiftssystemet og (forts...)

² ESA mener at norsk industri har mottatt ulovlig statsstøtte på grunn av fritak for el-avgift og krever tilbakebetaling fra februar 2003 (åpning av formell undersøkelsesprosedyre) til januar 2004 (da el-avgiften ble endret). Den norske regjeringen har bestemt seg for å bringe saken inn for EFTA-domstolen. Kilde: Finansdepartementets hjemmeside: <http://www.odin.dep.no/fin/norsk/aktuelt/pressem/006071-070548/dok-bn.html>

(...) dermed ikke var en del av EØS-avtalen. Saken ble brakt inn for EFTA-domstolen og ordningen ble dømt ulovlig i mai 1999. I en pressemelding samme dag uttalte kommunal- og regionalminister Odd Roger Enoksen fra Senterpartiet: «Eg er skuffa, men må ta EFTA-domstolen si avgjerd til etterretning» (Martens 2001).

Vinteren 2004 ble det bestemt å innføre en nasjonal transportstøtteordning for å kompensere for noe av tapet etter omleggingen, en ordning som ble godkjent av ESA i februar. I april 2004 varslet regjeringen at den ville prøve å gjeninnføre den differensierte arbeidsgiveravgiften i bransjer som ikke er i konkurranse med bedrifter i andre EØS-land. Dette var resultatet av en anmodning fra Stortinget. Kommisjonen har siden lagt fram et diskusjonsnotat om nye retningslinjer for regional statsstøtte. Her åpnes det for andre former for støtte i arktiske områder med befolkningsnedgang. Dette forslag er tatt vel imot av norske myndigheter og ses på som et tegn på at den norske argumentasjonen har fått gehør i Kommisjonen.³

I august 2004 ble det lagt fram en offentlig utredning som kartlegger hva slags handlingsrom norske myndigheter har i distrikts- og regionalpolitikken (NOU 2004:15). Den konkluderer med at EØS-avtalen gir store muligheter til å sette i gang næringsretta tiltak. En må bare passe på at tiltakene ikke er utformet som driftsstøtte.

EUs konkurranseregler forbyr misbruk av markedsrett og pålegger landene å sørge for at monopoler av kommersiell karakter ikke hindrer handel mellom landene. 1. mai 2004 kom det nye konkurranseregler i EU, som blir en del av EØS-avtalen. Den nye norske konkurranse-loven er totalharmonisert i forhold til EU-regelverket.⁴ Etter den nye loven blir det forbud mot konkurransebegrensende samarbeid mellom foretak og Konkurransetilsynet blir forpliktet til å gripe inn mot fusjoner som fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen (NOU 2004:7).

Kampen om kommunale pensjoner

Tidens arbeidsrettssak ble den kalt – saken som handlet om hvor de kommuneansatte skulle ha sin tjenestepensjon fikk etter hvert en sterk europeisk dimensjon. Det startet i 1998, da de første kommunene brøt ut av Kommunal Landspensjonskasse (KLP). Begrunnelsen fra kommunenes side var tilbud om billigere pensjonsordninger i andre forsikrings-selskaper og at dette ikke ville gå utover de ansatte. Daværende Kommuneforbundet (nå Fagforbundet) og LO mente at det bare var KLP som kunne levere pensjonsordninger som tilfredstilte kravene i tariffavtalen, der ett av de viktigste kravene var like forsikrings-premier uavhengig av kjønn og alder. KLP er landets største forsikringsselskap innen kollektiv pensjon og eies av kommunene selv.

Konkurransetilsynet mente at tariffavtalen kunne være i strid med konkurransereglene, fordi den hindret konkurranse mellom forsikringsselskapene. Dette var bakgrunnen for at saken ble sendt til Brussel og ble prøvd i forhold til EUs konkurranseregler. Konklusjonen fra Europakommisjonen var at konkurransereglene ikke kan hindre tariffavtaler – (forts...)

³ Pressemelding fra Kommunal- og regionaldepartementet 02.06.04 (<http://www.odin.dep.no/krd/norsk/aktuelt/pressem/016061-070201/dok-bu.html>).

⁴ Intervju med jussprofessor Hans Petter Graver, UiO.

(...) de har immunitet. Det hadde også tidligere vært en rekke saker i EF-domstolen med samme konklusjon.

Etter at Kommisjonen hadde sagt sitt, ble saken sendt til EFTA-domstolen for en uttalelse. Da uttalelsen kom, var den såpass uklar at begge parter tok den til inntekt for seg. EFTA-domstolen slo fast at tariffbestemmelser med formål å bedre lønns- og ansettelsesvilkårene, herunder pensjon, ikke bryter med konkurransereglene i EØS. Samtidig sa den at tariffavtalen kan være i strid med konkurransereglene dersom den brukes til andre formål – det vil si at den ikke i praksis forbedrer arbeidstakerens vilkår, men gir fordeler til bestemte selskap.

I oktober 2002 kom dommen fra Arbeidsretten, som slo fast at kommunene plikter å ha pensjonsordninger som er nøytrale i forhold til kjønn og alder. Dommen slo fast at tariffavtalens lønns- og arbeidsvilkår ikke berøres av konkurransereglene, i tråd med praksis fra EF-domstolen.⁵

6.2 Sektorpolitikken: Farvel til offentlige monopoler

Nesten alle OECD-land har i løpet av de siste 15 årene kvittet seg med en rekke offentlige tjenestemonopoler. Erfaringene internasjonalt viser at dette kan gi mer effektiv produksjon, økt tjenestemangfold, bedre kvalitet og økt servicenivå, men slett ikke alltid. Mye tyder på at det er konkurransen som fører til forbedringer, det vil si at privatisering ikke nødvendigvis er avgjørende for å få et bedre tilbud (NOU 2000:19). Norge ble for alvor en del av denne internasjonale trenden i forbindelse med EØS-avtalen, men som vi skal se, er det ingen entydig sammenheng.

Som følge av Enhetsakten fra 1987 startet Europakommisjonen et langsiktig arbeid med sikte på å åpne lukkede, nasjonale markeder og liberalisere offentlige monopoler. Troen på at liberaliseringene virker, ble bekreftet av Det europeiske råd i Lisboa i 2000. Da fikk Kommisjonen fornyet mandat til å videreføre liberaliseringsprosessen innenfor transport-, energi- og postsektoren. Kommisjonen har også utarbeidet en handlingsplan for det indre markedet som gjelder fram til 2006. På ønskelista står blant annet fullføring av liberaliseringen av markedene for jernbane, luftfart, havnetjenester, energi og post, felles selskapsskatt og mer konkurranse for offentlig innkjøp.

I EØS-avtalen (artikkel 16) heter det at: «Avtalepartene skal sikre at statlige handelsmonopoler blir tilpasset slik at det ikke vil forekomme noen forskjellsbehandling av statsborgere fra EFs medlemsstater og EFTA-statene når det gjelder vilkårene for forsyning og avsetning». Det heter videre at «Bestemmelsene skal også anvendes på monopoler som er delegert rettigheter av staten».

⁵ Seinere har EU lagt fram forslag til et direktiv som forbyr kjønnsdiskriminerende bestemmelser i tjenstepensjoner.

Etter at Kommisjonen i 1990 sendte brev til EFTA-landene og ba om en oversikt over statlige monopoler, ble i løpet av 1990-årene en rekke store statlige bedrifter omdannet til statlige selskaper, som Statkraftverkene til Statkraft SF og Statnett SF, Direktoratet for statens skoger til Statskog SF og Televerket til Telenor AS. Så kom Postverket Norge AS og NSB AS. Statskonsult har dokumentert mellom 60 og 70 tilfeller av endret tilknytningsform i perioden 1985–2001.⁶ Men det har foreløpig vært en beskjeden grad av privatisering – det vil si at aksjene selges ut fra staten.

I forbindelse med forhandlingene om EØS-avtalen og EU-medlemskapsforhandlingene ble det gjort omfattende nasjonale tilpasninger til EU-regelverket. Et unntak er elektrisitetssektoren, der den norske dereguleringen skjedde lenge før EU startet sin liberalisering. Et liknende eksempel er telesektoren. Når det gjelder post og jernbane, følger de nasjonale reguleringene i hovedsak kravene i EU-direktiver. EUs reguleringer på disse områdene omfatter i første rekke selve tjenestene. På de fleste områdene er det derfor etablert et skille mellom infrastruktur og sluttjeneste til bruker. Som eksempel ble norsk jernbaneverksamhet delt i to: Jernbaneverket skulle ta seg av skinnegangen, mens NSB skulle yte transporttjenester. Poenget her er at eventuelle konkurrenter skal ha tilgang til skinnegangen, uavhengig av NSB.

Medisinaldepotet og Vinmonopolet ønsket regjeringen i utgangspunktet å beholde. Men allerede i september 1990 gav norske myndigheter beskjed om at Medisinaldepotet måtte avvikles. En analyse fra ARENA-programmet konkluderer med at opphevingen av monopolet skjedde umiddelbart og uten noen form for politisk debatt (Andersen 2001). Myndighetene mente videre at Vinmonopolet uansett ikke ville komme inn under EØS-regelverket siden det ivaretok viktige mål i alkoholpolitikken. Disse vurderingene ble ikke delt av ESA som ville at Vinmonopolet skulle oppheve monopolet på import og engrossalg (Moen 1999), og slik ble det.⁷

I dette avsnittet ser vi nærmere på seks store områder som er betydelig endret i løpet av de siste 10–15 årene; tele, lufttrafikk, energi, jernbane, post og transport. I flere av sektorene er det uklart i hvilken grad endringene kan tilskrives EØS-avtalen eller om de ville ha skjedd uansett. Norge fulgte internasjonale trender også før EØS-avtalen, ikke minst det som skjedde i nabolandene, og på tele- og postsida har vi vært vitne til en teknologisk revolusjon.

⁶ Se vedlegg 6 for en oversikt over blant annet tidligere forvaltningsorganer som har endret tilknytningsform og /eller er delprivatisert.

⁷ Sommeren 2004 stevnet Kommisjonen Sverige inn for EF-domstolen for å få underkjent ordningen med at privatpersoner bare kan importere øl, vin og brennevin gjennom Systembolaget, som er den svenske utgaven av Vinmonopolet. Kommisjonen mener svenske privatpersoner fritt må kunne importere slike varer. Dersom Kommisjonen vinner fram med sitt krav, kan det også true den norske ordningen, som er tilsvarende den svenske.

Tele

I løpet av de siste tjue årene har den norske telesektoren blitt totalt forvandlet. Telemarkedet er fullt liberalisert og alle monopolrettigheter er avvirket. Telenor ble delprivatisert og børsnotert i 2000, og fra desember 2003 eier staten 63 prosent av aksjene. Det er gitt tillatelse til ytterligere nedsalg, hvor regjeringen ønsker å selge seg ned til negativt flertall (34 prosent), mens stortingsflertallet ønsker å beholde et positivt flertall på 50,1 prosent (Jordfald 2004).

I tele-, data- og mediesektoren har det vært en rask teknologisk utvikling som totalt har endret konkurransebildet og gjort nasjonale landegrensener nesten irrelevante. Deler av telekommunikasjonssektoren ble delvis liberalisert i første halvdel av 1980-tallet, uten direkte forbindelse med EU. EF tok de første initiativer på telekommunikasjonsområdet i 1984, med anbefaling av harmonisering av sektoren i medlemslandene. Siden var dereguleringstakten stort sett den samme i Norge og EU fram til 1994 (Claes og Fossum 2002). De siste enerettene knyttet til teleinfrastruktur og fast taletelefoni ble avvirket i 1998, i samsvar med direktivkrav.

EU har samtidig definert hva som skal være tilgjengelig for alle brukere – et minimum av tjenester til overkommelige priser. Dette omfatter nettilslutning, telefoni, nødnummeropplysninger, offentlige betalingstelefoner og særlige ordninger for funksjonshemmede (Statskonsult 2001).

Det er liten tvil om at norske politikere på dette området har vært påvirket av den internasjonale utviklingen, både i Europa og USA, selv om de norske vedtakene ble tatt før de europeiske. Det var med andre ord parallelle prosesser (Skogerbø og Storsul 1999). I Norge startet utviklingen i 1982–83, da Teleutvalget la fram rapporter om Televerkets framtidige organisering (NOU 1983:32). Teknologisk var det åpenbart at stadig nye teletjenester ville bli utviklet og at behovet for avansert infrastruktur ville øke. Televerkets konkurransevirkosomhet ble skilt ut i et eget selskap, TBK, i 1988 og dermed var telemonopolet i realiteten brutt. Fra 1991 til 1993 skiftet Arbeiderpartiet syn på omorganiseringen, til tross for motstand fra LO. Da fullliberaliseringen ble vedtatt i 1997, var det kun Senterpartiet og Rød Valgallianse som forsvarte telemonopolet.

I den tidlige fasen av prosessen var det en sterk grad av interessebasert påvirkning ved at tele- og it-industrien allierte seg på tvers av landegrensene og arbeidet for liberalisering (Skogerbø og Storsul 1999). De viser videre til at EUs og WTOs regelverk ble brukt aktivt i den norske argumentasjonen, ved siden av den teknologiske utviklingen. Til sammen skapte disse faktorene en sterk forestilling om at norsk telepolitikk var bestemt av krefter utenfor nasjonal politisk kontroll. Utover på 1990-tallet skiftet norsk telepolitikk til en mer regelbasert tilpasning til EU. EUs regelverk på teleområdet ble tilpasset og implementert i norsk regelverk, og de mulighetene for nasjonale særordninger som fantes i EUs regelverk, ble ikke utnyttet. Dermed

havnet Norge på EUs minimumsbestemmelser for hvordan et universelt tjenestetilbud skal sikres (ibid.).

Fra 1994 til 2000 lå samlet sysselsetting i Telenor på mellom 18 000 og 20 000 ansatte. I 2001 ble Bravida (tidligere Telenor Installasjon) med sine 5200 ansatte skilt ut og Telenor Media med sin 900 ansatte solgt ut fra Telenor-konsernet. Telenor har også kuttet kraftig ned på staben de siste årene. Markedsmessig har Telenor klart omstillingen bra og dominerer fortsatt hjemmemarkedet. Liberaliseringen har også ført til at konsernet har kunnet ekspandere sterkt utenlands.

Organisasjonsgraden har imidlertid falt kraftig, og er i dag rundt 55 prosent. Mens 60 prosent var LO-medlemmer i 1995, var bare hver fjerde ansatt LO-medlem i 2001. Med unntak av ingeniørorganisasjonene er det ingen som har klart å fange opp nye potensielle medlemmer. Kontinuerlige endringer med nye juridiske enheter og forretningsområder som skifter, har gjort det komplisert for arbeidstakerorganisasjonene å få tak i nye medlemmer. Oppkjøp av firmaer uten særlig kultur for fagorganisasjoner hører også med i bildet.⁸ Fagbevegelsen har derfor fått mindre påvirkningsevne enn i televerkstiden (Jordfald 2004). I tillegg har de ansatte, i løpet av en tiårsperiode, gått fra å være statstjenestemenn til å ha en arbeidsgiver som er medlem i NHO.⁹

Luftrafikk

Luftrafikken regnes blant de mest liberaliserte sektorene, der nasjonale eierskapsregler er et siste hinder for full liberalisering. Siden 1994 har det vært fri etableringsrett for flyruter og fri prisdannelse i Norge som følge av EØS-avtalen. Fra 1997 har landenes markeder vært åpne for konkurranse fra flyselskaper registrert i andre land, og fra 1998 gjelder også bestemmelser om liberalisering av flyplasstjenester på flyplasser med mer enn en million passasjerer årlig. Unntaket er offentlige tjenesteforpliktelser på flygninger til lufthavner i randsoner eller utviklingssoner, eller når ruten anses som vital for den økonomiske utviklingen av regionen. Norge er ett av de landene i EØS-området som i relativt vid utstrekning benytter seg av unntaksbestemmelsene (Statskonsult 2001). Åpningen av markedene har ført til skjerpet konkurranse, ikke minst for lavprisselskap, og kraftige omstruktureringer som blant annet har ført til lavere billettpriser og tøffe omstillinger i SAS, med nedbemanninger og svekkete vilkår for de ansatte.

⁸ Dette fallet i organisasjonsgrad har ikke telebedriftene i Sverige, Danmark og Finland opplevd (Colclough mfl. 2004).

⁹ I 2002 meldte Telenor sine bedrifter inn i NHO-foreningen Abelia med næringspolitisk medlemskap. Forhandlingene ble ført av NAVO (arbeidsgiverssammenslutning for offentlig tilknyttede virksomheter). I 2004 opphørte dobbeltmedlemskapet og Telenor fortsatte som medlem i Abelia (Jordfald 2004).

Luftfartstilsynet ble skilt ut fra Luftfartsverket i 2000, og siden ble Luftfartsverket til det statlige aksjeselskapet Avinor AS fra 1. januar 2003. Avinor er brukerfinansiert og forbereder seg samtidig på en ny konkurransesituasjon. EU har vedtatt et prosjekt kalt Single Sky, som åpner for tjenesteytelser på tvers av landegrensene og dermed økt konkurranse (Avinor 2003). Nedgangen i flytrafikken etter 11. september 2001, strengere sikkerhetsregler og en ny konkurransesituasjon har ført til omfattende sparetiltak i Avinor. 400 millioner kroner skal spares inn og rundt 700 stillinger skal bort innen 2006.

Energi

Norge og EU har grunnleggende forskjellige interesser på energiområdet. EU dekker en stor del av sitt energibehov gjennom import, og vil dermed være forbrukerorientert. Norge er derimot storprodusent og eksportør og vil derfor ha helt andre interesser når det gjelder olje- og gassomsetning. I Norge har dessuten den grunnleggende energikilden vært vannkraft, mens det i EU er kull, kjernekraft og gass som dominerer.

Ifølge EUs konkurranseregler skal energisektoren behandles som all annen næringsvirksomhet. Det er primært elektrisitet og gass, og i liten grad olje, som har vært gjenstand for EU-regulering (Claes og Eikeland 1999). EUs elektrisitetsdirektiv ble vedtatt i 1996 og gjort gjeldende fra 1998.

Dereguleringen av elektrisitetsmarkedet i Norge skjedde i 1990, det vil si lenge før EU startet sin deregulering. Den nye norske elektrisitetsloven la til grunn at markedet og konkurransen skulle være drivkreftene bak produksjon og omsetning av elektrisitet. Overføringsnettene ble imidlertid betraktet som et naturlig monopol. Den norske reformen medførte at forvaltningsbedriften Statkraft ble delt i to selskaper: Statkraft SF og Statnett SF. EU-reglene stiller imidlertid ingen krav om organisatoriske skiller. Ettersom Norge var pioner på dette området, er overgangen til konkurranse og markedsbaserte virkemidler i Norge altså ikke et resultat av påvirkning fra EU (Claes og Eikeland 1999).

I juni 2004 ble Statkraft gjort om til heleid statlig aksjeselskap. Formålet er blant annet at det skal bli lettere å drive alliansebygging i et nordisk og nordeuropeisk kraftmarked. Politikerne har satt bremsen på framtidig delprivatisering og årlig utbytte fra konsernet.

Et stridsspørsmål som har direkte med EØS-avtalen å gjøre er den såkalte hjemfallsretten. Den betyr at private kraftverk tilfaller staten vederlagsfritt etter 60 år. ESA mener at denne regelen er ulovlig fordi den diskriminerer private kraftverk. Hvis Norge skal beholde hjemfallsretten, må den også gjelde offentlige eide kraftverk og denne saken kommer antakelig opp til politisk behandling høsten 2004.

Fagbevegelsen har så langt deltatt aktivt i omstruktureringen og omorganiseringen i kraftforsyningen, selv om dette reduserte antall ansatte med 15 prosent i perioden mellom 1994 og 1999 (EL & IT Forbundet 2004). Den største arbeidstakerorganisasjonen i Statkraft, EL & IT Forbundet er imidlertid svært skeptisk til at Statkraft gjøres om til et aksjeselskap og frykter den samme utviklingen som i Telenor; det vil si oppsplitting og privatisering.¹⁰

Etter at elektrisitetsmarkedet i EU ble planlagt liberalisert fra 1999, kom det et direktiv for å liberalisere gassmarkedet. Gassdirektivet fra 1998 gir anledning til å åpne gassmarkedet, men uten å påby det. Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen i oktober 2001. I juni 2003 ble det vedtatt et nytt direktiv (Gassmarkedsdirektiv II) som skal erstatte det første. Selv om det opprinnelige direktivet har fungert etter hensikten, er formålet å forbedre markedsfunksjonen (OED 2004).

På gassområdet har det ikke manglet på strid og kontroverser mellom EU og Norge. Årsaken er, som tidligere nevnt, at Norge er produsentland og dermed interessert i høyest mulig pris, mens EU består av konsumentland og følgelig vil betale minst mulig. Striden om salget av gass fra norsk sokkel startet i 1996. Bakgrunnen for konflikten var at norske myndigheter på 1980-tallet påla selskapene på norsk sokkel å selge gassen gjennom Gassforhandlingsutvalget (GFU), som besto av Statoil, Hydro og Saga Petroleum. EU-kommisjonen startet granskning av dette monopoliserte salget av gass i 1996 og fem år etter ble det reist formelle saker mot Statoil, Hydro og 22 andre selskaper for ulovlig salg av gass gjennom GFU. Samme år kom det en kongelig resolusjon som slo fast at Norge ville avvikle ordningen og akseptere gassdirektivet. Olje- og energidepartementet mener at det nye gassdirektivet vil gi Norge en forbedret markedsadgang på Kontinentet (OED 2004). Hvorvidt Norge ville stått sterkere/svakere i forhandlinger med EU om olje- og gasspørsmål med en annen tilknytningsform, skal vi ikke spekulere i her.

Konsesjonsdirektivet¹¹ fra 1994 skulle sikre ikke-diskriminerende tildelinger av olje- og gasslisenser. Landene kan selv bestemme utvinningstempo, men når de nasjonale myndigheter først har bestemt at et område skal benyttes, skal tildelingen av lisenser skje uten diskriminering. Konsesjonsdirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen i 1995. Olje- og energidepartementet mente at direktivet ikke medførte vesentlige endringer i norske lover og forskrifter, og at det var en videreføring av gjeldende norsk oljepolitikk. I forbindelse med konsesjonsdirektivet var det mange som fryktet at norske leverandører og operatører ville tape markedsandeler på norsk sokkel. Men samtidig var den norske selvilliten høy. Allerede i 1989 ble fordeler og særbeholdninger for de norske selskapene delvis avvirket. Begrunnelsen var at

¹⁰ Intervju med forbundsleder i EL & IT Forbundet, Hans Felix, i LO-Aktuelt 08.06.04.

¹¹ Også kalt Lisensdirektivet

selskapene helt fint ville klare seg i den frie konkurransen. Så langt har fagbevegelsen ikke hatt negative erfaringer med gass- og konsesjonsdirektivet.¹²

Jernbane

Jernbanen i Europa er i mindre grad liberalisert enn de andre store offentlige tjenestesektorene. Målet er imidlertid å åpne skinnene for konkurranse. Avreguleringen av godstrafikken skal etter planen være på plass i 2007 og for persontrafikken i 2010. EUs jernbanepolitikk er delt i tre jernbanepakker. Den første trådte i kraft i 2003 og åpnet de nasjonale markedene for konkurranse. De to neste pakkene dreier seg om full liberalisering av henholdsvis gods- og persontrafikk.

EU-direktivet fra 1991 stilte krav om konkurranse innenfor to typer jernbanetransport: internasjonalt kombinert godstransport (flere typer transportmidler) og for internasjonale sammenslutninger av jernbaneforetak (jernbaneforetak kan slå seg sammen på tvers av landegrensener for å forenkle transporten).

Som følge av direktivet måtte det også skilles mellom infrastruktur og trafikk. Dette resulterte i at NSB ble splittet i to: Jernbaneverket (skinnegang) og NSB (trafikk). I direktivet kreves det ikke et organisatorisk skille, men det er ikke lov med økonomiske overføringer mellom de to delene. Det ble også, i 1996, opprettet et eget Jernbanetilsyn i forbindelse med omdanningen av NSB til et statlig aksjeselskap. Tilsynet skal kontrollere sikkerheten i jernbanen.

Kommisjonens forslag til Jernbanepakke III går ut på at landene seinest 1. januar 2010 skal åpne opp jernbanenettet for internasjonal passasjertransport. Den norske regjeringen har allerede varslet konkurranseutsetting av Gjøvikbanen i 2004 og Bergensbanen og Sørlandsbanen i 2005. Det betyr at norske myndigheter sitter i «førersetet» når det gjelder å oppfylle EUs krav. Jernbaneforbundet frykter at nye, private selskaper ikke kan tilby de lønns- og arbeidsvilkår som finnes i dag. De norske tariff- og avtaleforholdene er bedre enn konkurrentenes. Presset fra arbeidsgiverne for å få dårligere lønns- og arbeidsforhold for å bli konkurransedyktige har derfor økt vesentlig.¹³ Jernbaneforbundet mener også at liberaliseringen av jernbanetransporten har akselerert uten at det er tatt noen forbehold fra norske myndigheters side. At regjeringen allerede nå varsler omfattende konkurranseutsetting, er snarere et tegn på at dette er en ønsket og villet politikk fra norsk side, og ikke et «påbud» fra Brussel.

¹² Telefonintervju med Frode Alfheim, NOPEF.

¹³ Skriftlig tilbakemelding fra Ove Dalsheim, leder i Norsk Jernbaneforbund

Post

Posten har vært et heleid statlig aksjeselskap fra 1996. EUs postdirektiv fra 1997 har vært førende for endringer i nasjonale reguleringsformer innen EU/EØS-området. Direktivet definerer krav til universelle tjenester som medlemslandene plikter å pålegge nasjonale operatører, samt maksimumsgrenser for disse operatørens monopolretter. Direktivet legger også planer for videre liberalisering av postmarkedet (Statskonsult 2001). Posten er også sterkt påvirket av ny teknologi, ikke minst gjelder dette bruken av Internett og e-post, som har fått store konsekvenser for konsernet.

Fra 2003 er eneretten for Posten innskrenket til forsendelser opp til 100 gram og med full konkurranse på post til utlandet. Grensen skal reduseres ytterligere til brev under 50 gram fra 2006 og full liberalisering vurderes fra 2009. Samferdselsdepartementet har imidlertid lagt fram et forslag til full liberalisering av det norske postmarkedet allerede fra 1. januar 2007. Dermed vil det norske markedet bli tidligere liberalisert enn det som ligger i kravet fra EU. Postkom, som er det dominerende fagforbundet, frykter at dette vil legge Norge åpent for andre aktører samtidig som de andre landene kan beskytte sine hjemmemarkeder.¹⁴

Årene fram til 1997 var preget av vekst og overskudd i Posten. Så startet omstillingene. Det ble krav om større kostnadsbevissthet, bedre økonomistyring og markedsorientering. Siden 1998 har Posten kvittet seg med over 7000 årsverk. Den teknologiske utviklingen førte til nedgang i banktjenester og brevmengde. De siste tre årene har nærmere 600 postkontorer blitt borte. I dagens marked er konkurransen mest synlig på budtjenester, ekspresslevering av brev, uadressert reklame og aviser i abonnement (Aslesen 2004).

Samtidig har Posten Norge utvidet sine forretningsområder og har en aktiv strategi i forhold til sin forretningsmessige virksomhet. Postens heleide it-selskap Ergo Group har hatt en kraftig bemanningsøkning. I 1998 overtok Posten Transport Systems International og ble dermed størst i Norden på ekspresspost.

Posten har også satt ut virksomhet til andre. Det gjelder kantine, renhold og bygg og deler av tungtransporten. Det planlegges nå nye tiltak, som samordning av brev- og pakkeproduksjonen på færre og større terminaler. Kombinasjonen av ny teknologi, bedre samordning og ny terminalstruktur er ventet å gi store, årlige besparelser med en antatt nedbemanning på i underkant av 900 årsverk i løpet av tre år. Også generelt i Posten er det grunn til å forvente at utviklingen med rasjonalisering og nedbemanning vil fortsette (Aslesen 2004).

Blant de postansatte har det vært stor misnøye med håndteringen av omstillingene. En rapport fra Arbeidstilsynet bekrefter at medvirkningen i omstillingsprosessen ikke har vært god nok. Andelen fagorganiserte i Posten har likevel holdt seg på et høyt nivå.

¹⁴ Pressemelding fra Postkom, 05.05.04: «Postliberaliseringen: Raskere liberalisering i Norge enn i EU?»

Transport

En virkning av liberaliseringen av postmarkedet i EØS-området er at det tradisjonelle skillet mellom post- og godsselskaper er brutt ned. Flere av de nåværende gigantselskapene i transportbransjen er gamle nasjonale postselskaper. De generelle bestemmelser om fri bevegelse av tjenester gjelder ikke på transportområdet. Transporttjenester reguleres i stedet i et vedlegg til EØS-avtalen, som omfatter de viktigste EF-rettsakter på transportområdet.

Enhetsakten har medført et felles europeisk transportmarked hvor alle transportører har lov til å frakte gods mellom det landet de er registrert i og et annet land i EU/EØS. Dessuten kan de fra 1. juli 1998 transportere varer i hele området, også mellom eller i fremmede land hvor de ikke har filial (såkalt tredjelandskjøring, kabotasje).¹⁵ Mer effektive transportnettverk er sett som en forutsetning for å få det indre markedet til å fungere. Derfor er det opprettet et såkalt Transeuropeisk transportnettverk (TEN) som omfatter veier, jernbaner, kanaler, flyplasser og havner. Dette er innlemmet i EØS-avtalen (38/1999 i EØS-komiteen), og innebærer felles konkurranseregler, ikke-diskriminering av utenlandske transportører, regler for offentlig innkjøp, miljøkrav og harmonisering av transportørers rammevilkår. EU har også vedtatt regler for kjøre- og hviletid og kjøretillatelse innen EØS-markedet.¹⁶

Veitransporten av gods i Norge ble deregulert på slutten av 1970-tallet og EØS-avtalen førte dermed ikke til særlige endringer i reglene for innenlands godstransport. Den ytre liberaliseringen skjøt imidlertid fart på 1990-tallet. Økt konkurranse og kostnadspress ser ut til å være den viktigste effekten av denne utviklingen. Ett eksempel på hva det åpne markedet betyr, er at norske transportbedrifter som kjører i Europa, ansetter eller leier inn sjåfører fra land med lavere lønnsnivå. Transport-selskapene kan opprette datterselskaper i land som Polen og Latvia og la disse døtrene ta langtransportoppdrag med arbeidskraft som er ansatt lokalt (Løken 2003). Dette setter nasjonale avtaler under press, og har i Nordisk Transport ført til diskusjoner om behovet for sterkere europeiske reguleringer av lønns- og arbeidsvilkårene i bransjen (Dølvik og Løken 2003).

6.3 EØS og offentlig innkjøp

EØS-avtalen setter strenge rammer for offentlig sektor, både når det gjelder organisering og drift. De viktigste i denne sammenhengen er reglene om offentlig innkjøp. Offentlige innkjøp er et stort marked, som i Norge aleine utgjør om lag 220

¹⁵ For 3-landskjøring og kabotasje gjelder 4–6 års overgangsregler for de nye medlemslandene i EU.

¹⁶ Reguleringer som gjelder arbeidstakerne i transportsektoren er omtalt i kapittel 7.

milliarder kroner i året, noe som tilsvarer omtrent 15 prosent av BNP (NHD 2004). Når det offentlige (stat, fylkeskommuner og kommuner, statlig og kommunal forretningsdrift) skal kjøpe varer eller tjenester, må det forholde seg til EUs anbuksregler.¹⁷ Lov om offentlige anskaffelser omfatter alle anskaffelser fra 200 000 kroner og oppover. Det gjelder ulike terskelverdier for ulike typer anskaffelser, det vil si grenser for når man er forpliktet til å hente inn anbud. Vare-, tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter er underlagt til dels ulike terskelverdier og regler.¹⁸

EØS-regelverket gjelder også ved salg av offentlige eiendommer. Hvis de selges til for gunstig pris, kan det være i strid med EØS-avtalen (statsstøttereglene). Dette setter klare begrensninger for hvordan kommuner og fylkeskommuner kan drive næringsutvikling, for eksempel ved salg av næringsstomter og opprettelse av næringsfond. Den andre siden av historien er at offentlig sektor i de andre EU-landene er åpnet for norske leverandører.

Nærings- og handelsdepartementet har nå fått laget en evaluering av regelverket for offentlige anskaffelser (Asplan 2004). Her er konklusjonen blant annet at loven om offentlige anskaffelser ikke har ført til lavere priser. Kvaliteten kan ikke sies å ha blitt bedre, men heller ikke dårligere. Loven har imidlertid ført til større åpenhet i anbudskonkurransene og den sikrer likebehandling av leverandørene. Sammen med et nytt EU-direktiv om offentlige anskaffelser skal evalueringen danne grunnlaget for revisjon av de norske reglene.

EU stiller ikke krav til at kommunale/fylkeskommunale tjenester må settes ut på anbud, med mindre det finnes egne regler på området.¹⁹ Det er derfor det offentlige organet selv som avgjør om noe skal utføres i egenregi eller settes ut til andre. Reglene om anbud begynner først å gjelde når et område er konkurranseutsatt. Men her er det flere uklarheter. Det er for eksempel ikke klart om ulike etater og organer innenfor en kommune fritt kan levere til hverandre uten å komme i konflikt med regelverket (NHD 2001). En problemstilling i denne forbindelse er at stadig større deler av kommunal tjenesteyting nå befinner seg i en offentlig-privat gråsoner (for eksempel gjennom selskapsdannelser og fristilling). Da øker muligheten for feilsteg i forhold til EØS-avtalen (Erdal 2004). Utenriksdepartementet oppsummerer i sin EØS-melding at utilstrekkelig kjennskap til viktige deler av EØS-regelverket

¹⁷ Norge har også forpliktelser i henhold til WTO i forhold til offentlige innkjøp.

¹⁸ EU har opprettet et nytt organ for utvikling og anskaffelse av forsvarsmateriell. Norge var med i forløperen til dette samarbeidet, men det er ennå ikke avgjort om vi får være med i det nye organet. Hvis Norge holdes utenfor, kan det få følger for norsk forsvarsindustri (Odd Reidar Lysne, kronikk i Aftenposten 14. juli 2004: «Blir vår forsvarsindustri stående utenfor – igjen?»).

¹⁹ Et eksempel på egne regler på et område er at EU forbereder en bestemmelse om at all offentlig støttet kollektivtrafikk skal ut på anbud. Den norske samferdselsloven åpner for anbud, men dette er altså foreløpig ikke som følge av krav fra EU, men som følge av nasjonal politikk.

har vært et problem for kommuner og fylkeskommuner (St.meld. nr. 27 2001–2002).

Ved tildelingen av kontrakter skal det billigste eller økonomisk mest fordelaktige tilbudet velges. Spørsmålet blir da hvilke kriterier som kan stilles ved utlysningen av anbudet, for eksempel når det gjelder helse og miljø. Dette er det anledning til, så lenge man er konkret. Regelverket åpner for at det kan stilles krav til leverandørene, og oppdragsgiver *skal* stille krav om skatteattest og HMS-erklæring (helse, miljø og sikkerhet) med mindre det dreier seg om et direkte kjøp. Svensk fagbevegelse har kjempet for formuleringer om sosiale og miljømessige krav i de nye EU-bestemmelsene om offentlig innkjøp som ble vedtatt vinteren 2004.²⁰ EF-domstolen har slått fast at det er lov å stille miljømessige krav ved et offentlig anbud. Saken, som er fra 2002, gjaldt busstrafikken i Helsingfors der kommunen gav oppdraget til bedriften med den beste miljøprofilen. Et konkurrerende firma klaget fordi kommunen ikke hadde valgt det billigste anbudet, men vant ikke fram. Betingelsen for å få lov til å stille slike krav, er at vilkårene er spesifisert i anbudspapirene og at de ikke virker diskriminerende. Det er for eksempel lov til å krevne ordninger for lærlinger og pensjonsordninger (Asplan 2004). Det norske Fagforbundet mener kravene til sosiale forhold og miljø er for svake.²¹

Tjenester av allmenn interesse

Våren 2004 kom det en såkalt hvitbok²² fra EU-kommisjonen om tjenester av allmenn interesse. Det dreier seg blant annet om utdanning, helse og omsorg, post, tele, transport og vannforsyning, med mer. Utgangspunktet er at det gradvis er åpnet for konkurranse på mange av disse områdene, og spørsmålet var om det er behov for felles kvalitetskrav og finansieringsregler for tjenester av allmenn interesse, det vil si tjenester som myndighetene har plikt til å tilby innbyggerne. DEFS har i mange år stilt krav om europeiske minsteregler for offentlige tjenester.

Tjenestene er organisert på svært ulike måter i medlemslandene og ansvaret er fordelt på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Dessuten finnes det en rekke EU-bestemmelser for ulike sektorer (som post, energi, osv.). Hvitboken ble laget på bakgrunn av en omfattende offentlig høring om temaet. Den viste at spørsmålet om eventuelle fellesskapsreguleringer på dette området er svært kontroversielt. EU-kommisjonen konkluderer derfor med at det så langt ikke er hensiktsmessig å lage

²⁰ Intervju, Sven Svensson, Brussel-kontoret til svensk LO, TCO og SACO.

²¹ Telefonintervju med Kjartan Lund, Fagforbundet.

²² EU-kommisjonen opererer med grønnbøker og hvitbøker. En Grønnbok er et diskusjonsdokument, mens det i en Hvitbok kommer forslag til EU-politikk på et spesielt område.

felles (horisontal) lovgivning for tjenester av allmenn interesse, men at den eventuelt vil komme tilbake med forslag til regulering.

6.4 Landbruk og fisk

Norsk landbruk er med EØS-avtalen mer beskyttet og vi har større råderett over fiskerressursene enn vi ville hatt med et EU-medlemskap. Landbruk og fisk er altså i prinsippet utenfor EØS-avtalen, men påvirkes likevel av den – spesielt foredlingsleddene.

Når det gjelder *landbrukspolitikken*, er handel med landbruksprodukter en del av EØS-avtalen. I artikkel 19 heter det blant annet at partene skal «fortsette sine bestrebelser med sikte på en gradvis liberalisering av handelen med landbruksvarer». Landbruket i Norge blir også berørt av bestemmelser på veterinær- og næringsmiddelområdet og regler for produktstandarder.

I 2001 ble EØS-avtalens protokoll 2 og 3 om bearbeidede landbruksvarer og andre landbruksvarer endret. Landbruksavtaler under protokoll 3 er underlagt EØS-avtalens generelle bestemmelser om fri bevegelse av varer, men med utvidede muligheter til å jevne ut prisforskjeller på basisvarer som inngår i ferdigvarene. Handel med industrielt bearbeidede landbruksprodukter omfatter varer som pizza, supper, sauser, syltetøy og margarin og barnemat. Protokoll 3 var ikke ferdigforhandlet ved EØS-avtalens underskrivelse 1. januar 1994. Forhandlingene ble en periode lagt på is på grunn av forhandlinger om EU-medlemskap samt WTO-forhandlingene i Uruguay-runden.²³ De ble gjenopptatt i 1999 og man kom, etter hard strid spesielt med svenskene, til enighet i september 2001.

Ifølge Landbrukets utredningskontor (2002) har dette ført til tap av produksjonsvolumer og markedsandeler på hjemmemarkedet for næringsmiddelindustrien. For de fleste råvarene er prisene i Norge høyere enn prisene til EUs næringsmiddelprodusenter, med unntak av glukose og sukker. Eksportstøtte og prisnedskrivning er to virkemidler som skal bidra til å gjøre norsk nærings- og nytelsesmiddelindustri konkurransedyktig (NILF 2004). Men det ser ikke ut til å hjelpe. Handelsstatistikken viser en betydelig økning i import av bearbeidede landbruksvarer de siste årene, mens eksporten er svakt fallende, og var på sitt laveste i 2003. Konkurransesituasjonen for Norge forverres på grunn av økende forskjell i råvarepris, mener Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN). Dette synet støttes av arbeidsgiverforeningen, Næringsmiddelindustriens Landsforening (NBL), som påpeker at det

²³ Som medlem i WTO er Norge forpliktet til å forhandle om områder som ikke er en del av EØS-avtalen, som landbruk og fisk.

er bekymringsfullt at Norge fører en politikk hvor forskjellene i råvareprisene ikke reduseres.²⁴ Samtidig understreker NNN at situasjonen ville ha vært mye dårligere uten en EØS-avtale.

Fiskerisektoren har vært det mest konfliktfylte saksområdet i forholdet mellom Norge og EU. Problemstillingen dreier seg om kontroll over egne ressurser (ikke en fisk å gi!) i forhold til markedsadgang. Norge eksporterer 90 prosent av all fiskeproduksjon. EU er det dominerende markedet, med rundt 54 prosent av eksportandelen. Men denne andelen har sunket raskt på få år. I 1998 gikk 70 prosent av eksporten til EU (Eksportrådet for fisk 2004).

I forbindelse med EØS-forhandlingene ble det inngått en avtale som innebærer et utvidet samarbeid med utgangspunkt i fiskeriatvaten av 1980, og i forbindelse med EU-utvidelsen ble det forhandlet fram nye kvoter som var viktige i forhold til de nye medlemslandene. Norge hadde fra før frihandelsavtaler med disse landene.

EØS-avtalen innebærer et gunstigere tollregime overfor EU enn tidligere, men fjerner ikke trusselen om antidumpingtiltak. Seks av Norges viktigste fiskeslag har dessuten samme toll som tidligere. Tollen på råstoff er opp til 20 prosent og for bearbejdede produkter opp til 25 prosent.²⁵ Etter langvarige forhandlinger ble Norge og EU enige om en lakseavtale i 1997, men den er nå avsluttet. I august 2004 innførte EU nye beskyttelsestiltak mot norsk laks, som skal gjelde fram til februar 2005. Utover en kvote på 164 000 tonn er det innført straffetoll på 17,8 prosent (Fiskeridepartementet 2004). I 2002 ble det innledet en dumpingsak mot eksport av stor ørret fra Norge og Færøyene. Som ledd i denne saken vedtok EU-kommisjonen en midlertidig straffetoll på 21,4 prosent på all norsk eksport av stor ørret fra september 2003. Dette vil nå EU-kommisjonen videreføre, med en straffetoll på 19,9 prosent. I den seinere tid har dessuten land som Chile fått bedre markedsadgang enn Norge. Totalt sett har Norge likevel kommet ut «midt på treet» når det gjelder tollbelastning i EU (Melchior 2003).

I forbindelse med EØS-avtalen forpliktet Norge seg til å avskaffe konkurransevridende statsstøtte og markedsordninger. Fra 1989 ble den konkurransevridende statsstøtten fjernet. Mens brorparten av støtten tidligere gikk til prisstøtte og subsidiering av produktene ut i markedet, gikk de nye overføringene hovedsakelig til fiskernes sosiale ordninger, tiltak for råstoffutjevning og kondemnering (Hoel 1999). Dette var tiltak som ikke regnes som konkurransevridende.

Det siste året har fiskerinæringen vært igjennom en omfattende krise, med konkurser, nedleggelse og bemanningsreduksjoner som resultat. Årsakene er mangel på råstoff og dårlig markedsadgang, i tillegg til høy kronekurs. I Finnmark har antall

²⁴ Kilde: NBLs nettsider: Aktiv EØS-strategi påkrevet (www.nbl.no).

²⁵ Kilde: Innlegg av fiskeriminister Svein Ludvigsen i Aftenposten, 05.03.04.

anlegg gått ned fra 46 til 14 på tre år.²⁶ Fiskerinæringen har dessuten blitt globalisert. Det innebærer for eksempel at norsk fisk blir videreforedlet i Kina og sendt tilbake til det europeiske markedet som ferdig produkt (Melchior 2003).

Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN) mener at EU-medlemskap ville vært mer positivt for markedsadgangen for bearbejdede produkter, og dermed for fiskeindustrien, enn det EØS-avtalen er. EØS-avtalens begrensninger er imidlertid bare en del av forklaringen på krisa i fiskeindustrien.²⁷ Forbundets skepsis til EU-medlemskap er begrunnet i bekymring for ressursituasjonen.²⁸

EØS-avtalen er for fiskeriindustrien et ustabilt og komplisert regime, noe som blant annet kan ha negative følger for lysten til å investere i fiskeindustrien i Norge. En positiv virkning av EØS-avtalens unntak for fisk og landbruk er at forbudet mot den differensierte arbeidsgiveravgiften ikke gjelder for næringsmiddelindustri som er basert på råvarer fra fisk og landbruk.

6.5 Virkninger for arbeidsliv og fagbevegelse

Det har, som vi har sett i dette avsnittet, skjedd store omveltninger i styringen og forvaltningen av viktige sektorer i det norske samfunnet de siste 10–15 årene. Disse har til dels hatt omfattende virkninger for arbeidstakerne og fagbevegelsen. Det er imidlertid vanskelig å trekke sikre konklusjoner om hva som skyldes EØS-avtalen og hva som ville ha skjedd uavhengig av EØS-regimet. Det er verdt å merke seg at tilsvarende endringer har skjedd i nesten alle land innenfor OECD-området. Derfor ville de trolig ha kommet til Norge også, selv om tidsforløpet og formen kanskje ville vært annerledes uten en EØS-avtale. En mer liberalistisk tankegang, ny teknologi og nye krav fra brukere og forbrukere har vært med på å endre politikken over hele verden. En fordel med EØS-regimet er samtidig at det sikrer at norske selskaper kan operere i andre land og på samme konkurransevilkår. Noen hovedtrekk kan vi uansett oppsummere:

- Mange av endringene kan spores tilbake til EU-regelverk eller til Norges tilpassningspolitikk under EØS-forhandlingene og forhandlingene om medlemskap.

²⁶ LO-Aktuelts nettsider 22.10.03.

²⁷ Samtidig kan pågående WTO-forhandlinger om nedbygging av tollsatser for fisk komme til å redusere hindringene for norsk fiskeeksport til EU.

²⁸ Torbjørn Dahl, leder i NNN, telefonsamtale.

- Forbud mot statsstøtte og strenge konkurranseregler har satt grenser for nærings- og distriktsstøtte. Dette har gitt mindre politisk valgfrihet, men har sikret felles regler for næringslivet i hele EØS-området – som er våre viktigste handelspartnere. Forbudet mot den differensierte arbeidsgiveravgiften og striden rundt el-avgiften er eksempler på omfattende norske problemer med disse reglene.
- Myndighetene har færre muligheter for å rette opp skjevheter som måtte dukke opp på grunn av EU-reglene. For å si det med Gudmund Hernes: Det er blitt vanskeligere å anke markedets dom inn for forhandlingsøkonomien.
- Mellom 1985 og 2001 hadde mellom 60 og 70 offentlige forvaltningsorganer og statlige virksomheter skiftet tilknytningsform og/eller blitt delprivatisert. Her er ikke utviklingen entydig. På energi- og telesiden var Norge i front når det gjaldt deregulering. På post- og jernbaneområdet innfører nå norske myndigheter EUs politikk raskere enn det som er kravet, noe som i en mellomperiode kan føre til en ugunstig konkurransesituasjon for både Posten og NSB.
- Omorganiseringene har ført til tap av tusenvis av arbeidsplasser, lavere organisasjonsgrad, økt omstillingspress og svekket innflytelse for fagbevegelsen. Det har også medført at de ansatte har mistet status som statstjenestemenn, nytt forhandlingsystem og press på pensjonsordningene (tilknytning til Statens Pensjonskasse er ikke lenger påbudt). Økende bruk av konkurranseutsetting (for eksempel av jernbanen) ventes å føre til ytterligere press på lønns- og arbeidsvilkår.
- Dereguleringene har samtidig ført til at norske bedrifter kan utvide og drive internasjonal forretning, for eksempel Telenor og Posten, og kan på en del områder ha gitt større valgfrihet og billigere tjenester til forbrukerne.
- Konkurranseutsetting i kommunesektoren har foreløpig ikke noe med EØS-avtalen å gjøre, men hvis et område blir åpnet for konkurranse, så må EUs anbudsregler følges fullt ut.
- KLP-saken illustrerte at EØS-avtalen under visse høve kan bidra til å skjerme norske tariffavtaler. Norske konkurransemyndigheter mente at tariffavtalen var i strid med konkurransereglene, men fra EU-hold ble det slått fast at tariffavtaler har immunitet i forhold til konkurransereglene.

7 EUs lov- og avtaleverk – konsekvenser i Norge

7.1 Utgangspunkt

En konsekvens av EØS-avtalen er at EUs direktiver og avtalereguleringer på arbeidslivets område er blitt en del av vår hverdag. Norge er gjennom deltakelse i det indre markedet forpliktet til å følge disse bestemmelsene. Hovedregelen er at EU fastsetter minstestandarder og at det enkelte land kan ha høyere standarder. Målet er å forbedre arbeidsvilkårene og muliggjøre en utjevning av vilkårene på et stadig høyere nivå (art. 136 i traktaten). Styrkingen av EUs arbeidspolitiske mandat i Maastricht-avtalen og seinere i Amsterdam-traktaten, førte til større aktivitet på lovgivningsfronten på 1990-tallet enn tidligere i EFs/EUs historie.

Hovedspørsmålet i dette kapitlet er hvordan de mest sentrale bestemmelsene har påvirket norsk arbeidsliv og fagbevegelse etter at EØS-avtalen trådte i kraft. Vi ser også på forslag og vedtak som vil få betydning i tida som kommer. Det gjelder dels vedtak som er gjort i EU, men som ennå ikke er blitt en del av norsk lovgivning, og dels forslag som er til behandling i EU-systemet.

I utgangspunktet kan vi slå fast at selv om det i fagbevegelsen er svært delte meninger om tilknytningsformen til EU, har det vært liten strid om de ulike arbeidslivs- og arbeidsmiljødirektivene som vi har fått gjennom EØS-avtalen (Nergaard 2003). Under medlemskapsstriden var det imidlertid stor skepsis til virkningene av EUs arbeidsrettslige regler. Ifølge SME (Sosialdemokrater mot EU) var det «en bevisst strategi fra EU og de europeiske arbeidsgiverorganisasjonene å erstatte kollektive avtaler med individuelle avtaler». Dette skulle oppnås med direktiver som setter minimumsstandarder på bedriftsnivå og for enkeltpersoner, samtidig som taktikken i første omgang var «å overføre avtaleretten fra forbundene til bedriftsklubbene» (SME 1994a:11–12). EUs arbeidsrett ble oppfattet som preget av en konsekvent ideologisk strategi, som ser på fagforeninger og kollektive avtaler som konkurransevridende og skadelige, ifølge en utredning fra SME/Nei til EU (1994b), hvor det også het at «fagorganisasjoner knapt har noen plass i EU-retten» og at «kollektive avtaler knapt har noen betydning» i EUs arbeidsrett.

Vi skal ikke gå inn på treffsikkerheten i disse analysene fra 1994, men betrakte dem som et vitnesbyrd om hvilke typer bekymringer som gjorde seg gjeldende i deler

av fagbevegelsen. Det underliggende, saklige premisset i argumentasjonen var at innføring av EUs arbeidslivsdirektiver ville føre til økt lovfesting av individuelle minimumsrettigheter. Dette ville ifølge skeptikerne fortrenge kollektivavtaler som reguleringsform og føre til et «race to the bottom» – det vil si at direktivene ville fungere som maksimumsregler snarere enn minimumsstandarder.

Etter at EU-kampen var over, har det vært liten oppmerksomhet rundt EUs arbeidslivsbestemmelser. En årsak er antakelig at EUs regelverk på dette området så langt ikke har bidratt til noen dramatiske endringer i det norske lov- og avtaleverket. En annen grunn er at det sjelden kommer fram at det er EØS-avtalen som er bakgrunnen for at bestemmelsene faktisk er en del av norsk lovverk. Enkelte kjente unntak er imidlertid rettssaken mellom SAS og Braathens, der EU-direktivet om rettigheter ved virksomhetsoverdragelse stod sentralt. Striden rundt øremerking av professorstillinger ved Universitetet i Oslo fikk også en viss oppmerksomhet. I den seinere tid har dessuten EUs utstasjoneringdirektiv om lønns- og arbeidsbetingelser for utenlandske arbeidstakere fått spalteplass i forbindelse med EU-utvidelsen.

Formålet med de arbeidsrettslige reglene i EU var i utgangspunktet å få like konkurransevilkår for bedriftene i medlemslandene og hindre sosial dumping. Arbeidsmiljø og likestilling var to av de første politikkområdene som fellesskapet bestemte seg for å regulere (i Roma-traktaten 1957). I forbindelse med arbeidet med det indre marked var rettigheter og beskyttelse for arbeidstakerne et lite framtreddende tema. Næringslivets interesser stod i fokus og de arbeidsmarkedspolitiske og sosiale konsekvensene kom i bakgrunnen (Due mfl.1992). Bestemmelser knyttet til arbeidslivet var dessuten hemmet av krav til enstemmighet og ble sett på som et følsomt, nasjonalt anliggende.

Med Maastricht-traktaten ble det imidlertid lettere å komme fram til bestemmelser på arbeidslivsområdet og siden har utviklingen fortsatt (se kapittel 3 om det arbeidslivspolitiske regimet i EU/EØS).

Arbeidslivsreguleringene kommer både i form av direktiver, forordninger¹ og som følge av avtaler mellom partene på europeisk nivå. Den formelle lovgivningsprosessen starter med at Europakommisjonen legger fram et forslag til direktiv. På arbeidslivets område er Kommisjonen forpliktet til å konsultere partene i arbeidslivet før forslaget legges fram. På dette tidspunktet kan partene eventuelt bestemme seg for å forhandle fram avtalereguleringer og har da en frist på ni måneder for å komme fram til et resultat.

Det betyr ikke at partene har mulighet til å blokkere eventuelle nye initiativ. Kommisjonen kan, selv om partene ikke kommer fram til et resultat eller ikke vil

¹ En forordning er en bindende rettsakt som de nasjonale myndighetene ikke kan forandre ordlyden på. De er umiddelbart bindende. Et direktiv pålegger medlemsstatene å bringe det nasjonale lov/avtaleverk i overensstemmelse med innholdet i direktivet.

forhandle, fremme lovforslag på området. Europaparlamentet og den økonomiske og sosiale komité (ØKOSOK) får uttale seg og Kommisjonen endrer eventuelt forslaget etter denne runden. Til slutt er det opp til Rådet og Europaparlamentet å ta den endelige beslutningen. Den såkalte medbestemmelsesprosedyren, som ble innført i forbindelse med Maastricht-traktaten, gir Europaparlamentet anledning til å forkaste vedtak fra Rådet på det sosialpolitiske området. Hvis det skjer, skal medlemmer fra Rådet og Europaparlamentet komme sammen i et forliksutvalg for å få til et kompromiss.

Både hovedorganisasjonene og partene på sektornivå – det tilsvarer forbundsnivå – kan inngå avtaler. Avtalene kan gjøres om til direktiver eller gjennomføres avtaleveien. Når et direktiv er vedtatt, får landene en tidsfrist for å innføre bestemmelsene på nasjonalt nivå. Vanligvis er den på to eller tre år. Hele lovgivningsprosessen blir dermed ganske langvarig. Den nasjonale gjennomføringen av direktivene kan skje ved lov eller ved at partene i arbeidslivet kommer fram til en kollektiv avtale som siden allmenngjøres. Et eksempel på det siste er direktivet om europeiske samarbeidsutvalg. Den norske implementeringen ble gjort ved at LO og NHO utarbeidet en avtale som kom inn i Hovedavtalen. Denne ble allmenngjort til norsk lov for å sikre generell dekning – også for arbeidstakere som ikke er omfattet av avtaleverket.

Uansett hvilken metode som velges, er det myndighetenes ansvar å tilse at resultatene er i samsvar med direktivenes krav. Det grunnleggende er at reglene er rettslig forpliktende og kan påberopes av alle i forhold til domstoler og myndigheter. Myndighetene har også ansvar for å informere befolkningen om hvilke rettigheter direktivene gir. Det er altså ikke tilstrekkelig at staten selv etterlever bestemmelsene (NOU 2004:5).

Et annet trekk ved EU-lovgivningen er at den utvikler seg gjennom rettspraksis – både gjennom saker i EF-domstolen og nasjonalt. Ikke minst har direktivet om virksomhetsoverdragelse blitt brukt i en rekke rettsaker. Siden er direktivet revidert med henblikk på blant annet rettspraksis. Likelønnsbestemmelsene har også utviklet seg og blitt endret på grunn av saker som har vært til behandling i domstolen.

Siden direktivene i hovedsak setter minimumsstandarder, er det fullt mulig å ha bedre ordninger nasjonalt. Mange av direktivene har uttrykkelige regler om at det ikke er tillatt å gjøre de nasjonale bestemmelsene dårligere med henvisning til EU-direktiver. Dette er også sett på som et generelt prinsipp i EUs arbeidslovgivning. Den skal fungere som et «gulv» – det vil si at noen får utvidete rettigheter, samtidig som man bidrar til å motvirke svekkelse for andre.

EUs bestemmelser er vanligvis mer detaljerte enn norske lover og forskrifter. Forarbeidene spiller mindre rolle enn hos oss og dette gjør det nødvendig i større grad å innarbeide detaljene i selve regelverket. Grovt skissert har Norge gjennomført

EUs arbeidsmiljødirektiver ved hjelp av forskrifter, mens arbeidsrettsdirektivene er innarbeidet i arbeidsmiljøloven.

Vi ser i dette kapitlet på innholdet av EUs viktigste arbeidslivsdirektiver, hvordan de er gjennomført i Norge og hvilke følger de har hatt for norske arbeidstakerrettigheter. Vi har delt direktivene i følgende hovedområder: arbeidsrett, likelønn/likebehandling, arbeidsmiljø, medbestemmelse og forhandlet lovgivning².

7.2 Arbeidsrett

På arbeidsrettens område er det alltid snakk om minimumsdirektiv. Da EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, fantes det direktiver på dette området som gjorde at Norge måtte styrke lovgivningen i forhold til arbeidstakernes stilling. Det gjaldt blant annet plikten til å informere og sikre arbeidstakere ved kollektive oppsigelser, beskyttelse av gravide arbeidstakere, regler ved virksomhetsoverdragelse, tunge løft og krav om skriftlig ansettelseskontrakt (St. meld. nr. 27 2001–2002).

Informasjon og drøfting i forbindelse med masseoppsigelser

Direktivet om prosedyrer ved masseoppsigelser kom i 1975 og ble revidert i 1992 (Rådskdirektiv 75/129/EC, Rådskdirektiv 92/56/EC). Det forplikter arbeidsgiver til å informere om planlagte oppsigelser og det skal drøftes med arbeidstakernes representanter hvordan skadevirkningene kan reduseres. Arbeidsgiver er forpliktet til å legge fram alle relevante opplysninger.

Med masseoppsigelser menes oppsigelser av minst ti arbeidstakere innenfor et tidsrom på 30 dager³ og direktivet omfatter alle virksomheter som sysselsetter mer enn 20 arbeidstakere. Begrepet brukes når oppsigelsene ikke kan begrunnes i den enkelte arbeidstakers forhold. Det omfatter også forringelse i arbeidsvilkår, for eksempel ved at heltidsstillinger gjøres om til deltidsstillinger. Men direktivet gjelder ikke ved stans av virksomhet på grunn av for eksempel en konkurs.

Før EØS-avtalen var ikke opplysnings- og drøftingsplikten lovregulert. Visse regler om konsultasjon var nedfelt i Hovedavtalen mellom LO og NHO, mens arbeidsmiljøloven regulerte individuelle oppsigelsesvilkår. I Hovedavtalen mellom LO og NHO 1994–97 het det (paragraf 9-4):

² Dette er vår måte å ordne stoffet på. I EUs oversikter er inndelingen en annen. Se liste over de viktigste direktivene på arbeidslivets område i Vedlegg 7.

³ Landene kunne velge mellom ulike definisjoner av masseoppsigelser og dette var den modellen Norge valgte (Dølvik og Olsen 1994).

«Bedriftens ledelse skal så tidlig som mulig drøfte med de tillitsvalgte: omlegginger av viktighet for arbeidstakerne og deres arbeidsforhold, herunder viktige endringer i produksjonsopplegg og -metoder, sysselsettings spørsmål, herunder planer om utvidelser og innskrenkninger.»

Som følge av direktivet ble det i arbeidsmiljøloven tatt inn egne bestemmelser om hvordan man håndterer informasjon og drøfting i forbindelse med masseoppsigelser i paragraf 56 A. Her heter det nå at arbeidsgiver så tidlig som mulig skal innlede drøftinger med arbeidstakernes tillitsvalgte med sikte på å unngå masseoppsigelser eller redusere antall oppsagte. Hvis oppsigelser ikke kan unngås, skal man drøfte omplasseringer og omskolering. Drøftingene skal starte så tidlig at de blir reelle og arbeidstakernes representanter kan få hjelp av sakkyndig. Bestemmelsene er altså mer omfattende enn Hovedavtalen og gjelder, i motsetning til Hovedavtalen LO/NHO, alle arbeidstakere.

Sysselsettingsloven er også endret. Her blir arbeidsgiver forpliktet til å gi de samme opplysninger til myndighetene (Aetat) som til de ansattes tillitsvalgte.

Loven gjelder ikke statsansatte. Men statlige arbeidsgivere vil likevel ha forpliktelser i slike situasjoner gjennom regler i Hovedavtalen og i tjenestemannsloven.

Rettigheter ved konkurs

Dette direktivet⁴ fra 1980 skal beskytte arbeidstakerne når arbeidsgiver går konkurs. Det pålegger landene å etablere garantiinstitusjoner som er ansvarlige for lønnskrav som arbeidstakerne har tjent opp.

Da EØS-avtalen trådte i kraft, var det bare små endringer som måtte til for at det norske regelverket skulle være i pakt med EU-regelverket. Den norske lønns-garantiordningen var allerede mer omfattende. Blant annet kunne det reises lønnskrav for inntil seks måneder i forhold til statsgarantien ved konkurs. I direktivet var minimumsreglene fastsatt til åtte uker.

Norge måtte imidlertid endre en betingelse om at arbeidstakere som har fått lønns-garantidekning, ikke kan få ny dekning i de tre neste årene hvis de jobber i en virksomhet med hovedsakelig de samme eierne som ved forrige konkurs. En slik betingelse var ikke i samsvar med EØS-avtalen, og ble derfor endret i 1998.

Direktivet er siden modernisert – gjennom en endring fra 2002. Den dreier seg blant annet om hvordan man skal håndtere grenseoverskridende konkurser. Det blir presisert at konkursgarantier også må gjelde deltidsansatte og midlertidige ansatte. Seinest i oktober 2005 skal medlemsstatene ha gjennomført de nye reglene i sin

⁴ Rådskdirektiv 80/987/EEC av 20. oktober 1980. Direktivet er seinere endret to ganger: Rådskdirektiv 87/164/EEC av 2. mars 1987 og Parlament og rådskdirektiv 2002/74/EC av 23. september 2002.

lovgivning. Disse bestemmelsene er til vurdering i departementet, som skal finne ut om det kreves endringer i den norske lønnsgarantiordningen.

Skriftlige arbeidsavtaler

I 1991 kom det et direktiv som forplikter arbeidsgiver til å informere om vilkårene i arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet (Rådsdirektiv 91/533/EEC). Medlemsstatene kunne bestemme at direktivet ikke skulle gjelde for arbeidstakere som er ansatt i mindre enn en måned, som jobber mindre enn åtte timer i uka, eller som arbeider tilfeldig eller har arbeid av spesiell karakter.

Det er en rekke minimumskrav til hva som må gis av skriftlig informasjon: Hvem som er arbeidsgiver, arbeidssted, arbeidstakerens stilling, beskrivelse av arbeidet, ansettelsesforholdets begynnelsestidspunkt, ferierettigheter, lønnsbetingelser og arbeidstid. Ved midlertidig ansettelse skal det opplyses hvor lenge ansettelsesforholdet er ventet å vare. Arbeidsgiver skal også opplyse om kollektive avtaler som regulerer arbeidsvilkårene.

Formålet med disse bestemmelsene var å få et bedre vern mot tilsidesettelse av rettigheter og gjøre arbeidsmarkedet mer åpent.

I utgangspunktet hadde ikke Norge regler på dette området. Bestemmelsene kom derfor inn i arbeidsmiljøloven i juni 1994 (jf. paragraf 55B). Skriftlig arbeidskontrakt, tilsettingsbrev eller andre skriftlige dokumenter skulle også omfatte arbeidstakere som allerede var ansatt. I arbeidsmiljøloven heter det nå at det skal inngås skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold. I arbeidsforhold som varer mer enn én måned, skal skriftlig arbeidsavtale foreligge snarest mulig og seinest en måned etter at arbeidsforholdet begynte. For kortere tilsetninger, eller utleie av arbeidskraft, skal arbeidsavtalen være på plass umiddelbart.

Denne bestemmelsen er blitt aktivt brukt av LOs sommerpatrulje. Ungdommer med sommerjobb har kunnet kreve skriftlig arbeidsavtale som forteller hvilke lønns- og arbeidsvilkår de får. I forbindelse med EU-utvidelsen er skriftlige arbeidsavtaler også et viktig virkemiddel for å sikre at arbeidstakere fra de nye medlemslandene får lønns- og arbeidsvilkår på linje med sine kolleger.

Virksomhetsoverdragelse

Direktivet om virksomhetsoverdragelse, vedtatt i 1977 og revidert i 1998 og 2001 (Rådsdirektiv 77/187/EØF, erstattet av Rådsdirektiv 2001/23/EC), skal ivareta de ansattes rettigheter ved overdragelse av virksomhet, bedrift eller del av bedrift – uansett størrelse – eller fusjon. Formålet er å sikre arbeidstakerne når virksomheten skifter arbeidsgiver.

Arbeidstakere skal ikke bli sagt opp på grunn av en virksomhetsoverdragelse og de har krav på informasjon og rådslagning i rimelig tid før overdragelsen. De ansatte skal få vite årsaken til overføringen, de rettslige og økonomiske konsekvensene, planlagte tiltak overfor arbeidstakerne og tidspunkt for overføringen.

Direktivet regulerer også tariffavtalens stilling. Det betyr ikke at tariffavtalene følger med, men at arbeidstakerne har krav på å få sine individuelle lønns- og avtalevilkår med seg over i det nye arbeidsforholdet til tariffavtalen utløper.

Direktivet gjelder ikke ved konkurs. Det omfatter heller ikke individuelle eller kollektive forsikrings- og pensjonsordninger som betales av arbeidsgiver og som ikke inngår som en del av arbeidsavtalen⁵. Begrunnelsen er at det finnes så mange forskjellige ordninger i medlemslandene at det blir vanskelig å gi enhetlige regler om pensjonsrettigheter på europeisk nivå. Men arbeidstakere som allerede har gått ut i pensjon, er sikret sine rettigheter.

Før EØS-avtalen var mange av bestemmelsene i direktivet dekket opp av arbeidsmiljøloven, aksjeloven, folketrygdloven og ferieloven. Enkelte bestemmelser var også regulert i avtaleverket. I Hovedavtalen mellom LO og NHO 1994–1997 var forholdene omtalt i paragraf 9-5, «*Drøftelser om selskapsrettslige forhold*». Her het det at bedriftens ledelse så tidlig som mulig skulle drøfte fusjon, fisjon, salg, hel eller delvis nedleggelse, eller rettslig omorganisering av virksomheten. Det skulle også ordnes slik at de tillitsvalgte og de nye eierne kunne møtes og diskutere overdragelsen, og om tariffavtalen fortsatt skulle gjelde.

Innholdet i direktivet ble innarbeidet i et eget kapittel i arbeidsmiljøloven (Kap. XII A). Bestemmelser som på forhånd kun var avtaleregulert, måtte skrives inn som en del av den generelle lovgivningen, og ble dermed utvidet til også å gjelde uorganiserte. Kjøperens plikt til å følge tariffavtalene og ta over rettigheter og plikter etter individuelle arbeidsavtaler ble lovfestet. Dette innebar en styrking av arbeidstakernes rettigheter og tariffavtalens stilling ved virksomhetsoverdragelse i forhold til det lov- og avtaleverket som fantes før EØS-avtalen.

Hvis en overføring defineres som virksomhetsoverdragelse, skal i prinsippet den eneste virkningen for arbeidstakerne være at de har en ny arbeidsgiver å forholde seg til. Ifølge rettspraksis kan arbeidstaker ha saklig grunn til å nekte å bli med over til ny arbeidsgiver. Arbeidsgiver kan si opp folk på grunn av driftsinnskrenkninger, men dette må da være basert på saklig grunnlag, ikke være en følge av selve virksomhetsoverdragelsen.

Den norske implementeringen gjorde ikke forskjell på private og offentlige virksomheter. Dette er en mer omfattende bestemmelse enn i direktivet, som bare gjelder for visse former for offentlig virksomhet (krav om økonomisk aktivitet).

⁵ Flertallet i Arbeidslivslovutvalget foreslår å inkludere pensjonsrettigheter ved virksomhetsoverdragelse med virkning for erververe som ikke har pensjonsordning fra før. Om dette blir vedtatt, vil Norge ha en bedre bestemmelse for arbeidstakerne enn det som er regulert i EU-direktivet.

Bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse har ført til en rekke rettssaker både i EF-domstolen og i Norge. Det opereres med tre hovedvilkår:

1. At det er en selvstendig økonomisk enhet som videreføres og beholder sin identitet etter overføringen
2. at det kommer en ny arbeidsgiver
3. at overføringen skjer som følge av overdragelse, for eksempel kjøp.

Retten må i de enkelte sakene vurdere om det er overført tilstrekkelig antall ansatte og så mye utstyr at det kan regnes som virksomhetsoverdragelse. Det stilles en rekke krav: samme type arbeidsområde, overføring av bygninger, maskiner, varelagre, kunder og arbeidstakere. I tillegg vil arbeidstakernes kompetanse ha betydning. Mye overlates dermed til skjønn og domsavgjørelsene er slett ikke samstemte.

I noen tilfeller kan det være vanskelig å skille virksomhetsoverdragelse fra det å sette et oppdrag ut på anbud, fordi reglene er delvis overlappende. Dette betyr at bedriften setter ut deler av virksomheten til en annen bedrift for så å kjøpe tjenesten tilbake. Renhold, kantinedrift og regnskap er ofte områder som settes ut. Ifølge arbeidsmiljøloven kan ikke bedriftene sette ut, eller outsource, ordinær virksomhet (kjernevirksomhet). Men det er unntak. En bedrift kan sette ut deler av kjernevirksomheten dersom økonomien er så dårlig at det ikke finnes noe alternativ.

Det var nettopp denne problemstillingen som var aktuell i rettssaken om bakkjetjenestene etter at SAS kjøpte opp Braathens. SAS mente at deres bakkjetjeneste også kunne betjene Braathens' behov. Braathens ville dermed outsource denne delen av virksomheten til SAS-selskapet Scandinavian Ground Services (SGS), som tilbyr sine tjenester til flere selskaper. De Braathens-ansatte mente at dette dreide seg om virksomhetsoverdragelse. Det var klart at det ville bli mange overtallige og ved en virksomhetsoverdragelse ville SAS- og Braathens-ansatte stille likt i vurderingen av hvem som måtte gå fra jobbene, på bakgrunn av blant annet ansiennitet. De Braathens-ansatte, organisert i Handel og Kontor, trodde at reglene om virksomhetsoverdragelse var et verktøy som ville virke i deres favør. Men retten kom fram til noe annet. Overføringen av bakkjetjenestene ble ikke sett på som virksomhetsoverdragelse, men som kjøp av en tjeneste.⁶ Dette omfattet det store flertallet av dem som rettssaken omfattet, men vel 40 tidligere Braathens-ansatte i Molde og Kristiansund vant fram med sitt krav og fikk dermed rett til ny jobb i SAS' nye bakkeselskap.

⁶ Handel og Kontor har anket de deler av dommen som omhandler virksomhetsoverdragelse. Saken kommer opp i januar 2005.

Storkjøkken på anbud⁷

Et sykehus i Østerrike hadde satt ut driften av sitt storkjøkken til et selskap som heter Sanrest. Kontrakten ble sagt opp og et annet selskap, Sodexho Catering, overtok driften av storkjøkkenet. Oppdraget var å forsyne pasienter og personale med mat og drikke. Da Sodexho startet opp, overtok de ingen ansatte eller utstyr fra Sanrest. EF-domstolen kom likevel til at dette var en virksomhetsoverdragelse. Begrunnelsen var at sykehuset hadde stilt sine lokaler og nødvendig inventar/utstyr til disposisjon. Det vil si at Sodexho brukte samme driftsmidler som Sanrest tidligere hadde benyttet, men som var sykehusets eiendom. Poenget med denne dommen er altså at driftsmidlene ikke nødvendigvis må overføres for at det kan kalles en virksomhetsoverdragelse. Det er tilstrekkelig at det er de samme driftsmidlene som brukes.

Utstasjoneringsdirektivet⁸

Forventningen om at flere arbeidstakere kom til å arbeide for en kortere eller lengre periode i et annet medlemsland var utgangspunktet for at Kommisjonen i 1991 fremmet et forslag til direktiv om utstasjonering av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting. I desember 1996 ble direktivet (96/71/EC) vedtatt, og det fikk virkning fra 1999.

Formålet er å sikre utsendt utenlandsk arbeidskraft de samme grunnleggende arbeidsvilkår som arbeidstakerne i vertslandet. Arbeidstakerne skal blant annet omfattes av regler om maksimal arbeids- og hviletid, ferie, minstelønn, helse og sikkerhet og likebehandling. Dette kan skje gjennom lov eller kollektive avtaler. Når det gjelder minstelønn, heter det i direktivet at begrepet skal brukes i overensstemmelse med nasjonal lovgivning eller praksis.⁹ Det kan gjøres unntak fra bestemmelsen hvis arbeidet er kortvarig og hvis det for eksempel dreier seg om monteringsarbeid i forbindelse med en leveranse.

De nasjonale myndighetene har, ifølge direktivet, ansvar for å overvåke arbeidsvilkårene ved utstasjonering av arbeidstakere. Rapporter fra DEFS tyder på at bestemmelsene i direktivet ikke klarer å demme opp for sosial dumping og DEFS har oppfordret Kommisjonen om å revidere direktivet (EU-Orientering 10/2003, LO Danmark).

⁷ Kilde: Servicebedriftenes Landsforenings nettsider (10.02.04). Omtale av ny dom fra EF-domstolen om virksomhetsoverdragelse.

⁸ I norsk lovt tekst kalles dette utsendte arbeidstakere.

⁹ Norge har for eksempel ikke lovregulert minstelønn.

I Norge er direktivet implementert som et eget kapittel i arbeidsmiljøloven (Kap. XII B, Utsendte arbeidstakere) i januar 2000. Her defineres det som utsending av arbeidstakere når en utenlandsk virksomhet:

- sender ut arbeidstaker til Norge for egen regning og under egen ledelse, i henhold til avtale inngått mellom virksomheten og mottakeren av tjenesteytelsen i Norge, eller
- sender ut arbeidstaker til Norge til et forretningssted eller virksomhet som inngår i konsernet, eller
- i egenskap av vikarbyrå eller annen virksomhet som stiller arbeidstakere til rådighet, sender ut arbeidstaker til en virksomhet i Norge.

Ettersom Norge ikke har lovfestet minstelønn, er det ingen automatikk i at utenlandske arbeidstakere får norske lønnsvilkår når de kommer hit for å ta et oppdrag. Enten må det opprettes en tariffavtale med den utenlandske arbeidsgiveren, eller så må den norske tariffavtalen allmenngjøres. Om det ikke gjøres noe, vil arbeidstakeren kunne jobbe i henhold til hjemlandets lønnsvilkår.

Det var om lag 16 000–17 000 utstasjonerte arbeidstakere i Norge i 2002. De fleste kom fra Norden og Storbritannia, men det var også en del fra lavkostland utenfor EØS. Det er mange eksempler på at reglene brytes og at kontroll- og tilsynsapparat ikke har kapasitet til å gripe inn overfor sosial dumping, svart arbeid, skatteunndragelser og brudd med lov- og avtaleverket. En fersk studie Fafo har gjort innen verkstedindustrien og bygg og anlegg, viser at over halvparten av de store bedriftene i undersøkelsen er utsatt for det de oppfatter som useriøs konkurranse, har mottatt tilbud om særdeles billig arbeidskraft fra utleiebyråer, og regner med å benytte seg av underleverandører og rekruttering fra de nye medlemslandene (Eldring 2004).

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler, som trådte i kraft samtidig med EØS-avtalen, kom etter krav fra LO. Den gir anledning til å bestemme at vilkår fastsatt i norsk tariffavtale skal gjelde for alle arbeidstakere innenfor eksempelvis en bransje, region eller yrke fra første dag de arbeider i Norge. Formålet er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår på linje med det de norske arbeidstakerne har. Men det stilles strenge krav til en eventuell allmenngjøring: Tariffavtalen må være landsomfattende og begge parter må ha innstillingsrett (det vil si at fagforeningen må omfatte minst 10 000 arbeidstakere). En eller begge parter i en avtale kan kreve allmenngjøring, og det er innholdet i tariffavtalen som kan kreves allmenngjort, ikke selve avtalen. Det vil si at rettighetene gjelder på individuell basis. I forbindelse med at loven ble vedtatt, ble det oppnevnt en tariffnemnd¹⁰ som skal vurdere eventuelle

¹⁰ Tariffnemnda består av fem medlemmer: tre nøytrale, en representant fra arbeidsgiverne og en fra arbeidstakersiden. Nemnda oppnevnes for tre år om gangen. Tariffnemnda ble sist oppnevnt for

krav om allmenngjøring av tariffavtaler. Nemnda kan så lage en forskrift om at bestemmelsene i den aktuelle tariffavtalen skal allmenngjøres.

Det første kravet om allmenngjøring av tariffavtaler ble reist av LO i desember 2003 – snaut ti år etter at loven trådte i kraft – og omfattet sju petrokjemiske utbyggingsområder.¹¹ Fellesforbundet vurderte også i løpet av sommeren 2004 å framsette krav om at tariffavtalen for byggfagene skal allmenngjøres i Oslo-området.

Tariffnemnda startet arbeidet med sin første sak i begynnelsen av januar 2004. Nemnda kan treffe vedtak hvis utenlandske arbeidstakere samlet sett har påviselig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere. Det må altså dokumenteres at det utføres arbeid i Norge under lønns- og arbeidsvilkår som ikke er likeverdig med hva norske arbeidstakere har. Dette gjør det vanskelig å bruke loven på en forebyggende måte, selv om det i forarbeidene påpekes at allmenngjøring også kan brukes i tilfeller der en antar at problemene er nær forestående (Ot.prp. nr. 26 1992–93).

Nettopp punktet om dokumentasjon viste seg å være svært problematisk i forbindelse med nemndas første sak, selv om loven pålegger opplysningsplikt for bedriftene i forhold til nemnda.¹² Det ble sendt ut henvendelser til 200 bedrifter. Ifølge Ellen Stensrud, LOs representant i tariffnemnda, hadde mer enn halvparten gitt mangelfull informasjon. En årsak, ifølge Stensrud, er at mange utbyggere ikke har oversikt over sine egne underentreprenører. Arbeidstakerne ønsker sjelden å stå fram i frykt for represalier. NHO mente imidlertid at dette var en direkte feilaktig beskrivelse, og viste til at svarprosenten var over 90 prosent.¹³ Det eneste konkrete beviset tariffnemnda hadde, var lønns slipper for en arbeidstaker i en tysk virksomhet som hadde oppdrag på Mongstad i 2002 og 2003. Denne lønns slippen viste at en elektriker tjente 64 kroner i timen. I tillegg var arbeidstids- og overtidsbestemmelsene brutt (KRD 2004).

I første omgang valgte tariffnemnda å gå inn for allmenngjøring – dels på grunn av LOs konkrete bevis og dels på bakgrunn av innrapporteringer fra bedriftene som i mange tilfeller viste ingen eller for dårlig overtidsbetaling for utenlandske arbeids-

perioden 1. januar 2003 til 31. desember 2005. LO og NHO representerer partene (KRD 2004).

¹¹ Disse avtalene ble krevd allmenngjort: Verkstedsoverenskomsten mellom NHO og Teknologi-bedriftenes Landsforbund (TBL) på den ene siden og LO og Fellesforbundet på den andre, Fellesoverenskomsten for byggfag mellom NHO/Byggenæringens Landsforening/Tekniske Entreprenørers Landsforening og LO/Fellesforbundet og Landsoverenskomsten for elektrofagene mellom NHO/Tekniske Entreprenørers Landsforening og EL & IT Forbundet/LO.

¹² Fagbevegelsen har ikke innsynsrett i forhold til uorganiserte/utenlandske arbeidstakere.

¹³ NHOs høringsvar til utkast til forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler (14.06.04) http://www.nho.no/files/hooring_lov_om_almengi.pdf

takere. I tillegg tok nemnda hensyn til at mange bedrifter hadde svart mangelfullt. Nemnda valgte å allmenngjøre lønn, diverse tillegg, arbeidstid, overtidsbetaling, ferie og utgifter til reise, kost og losji. Bestemmelsene skulle omfatte både faglærte og ufaglærte, men ikke lærlinger og arbeidstakere under 18 år.

LO mente at minstelønnsatsene i forslaget var for lave. I tillegg bør hovedutbygger, ikke bare den enkelte virksomhet, ha et ansvar for å se til at lov- og avtaleverket blir fulgt, ifølge LO. NHO mente at dokumentasjonen om dårligere lønns- og arbeidsvilkår ikke var god nok. Etter høringsrunden ble flertallet i nemnda usikker på om beviskravet var godt nok ivaretatt og saken gikk til ny behandling i nemnda. Avgjørelsen er i skrivende stund ikke tatt.

Etter et stortingsvedtak våren 2004 får Arbeidstilsynet eller annet relevant tilsyn, for eksempel Petroleumsstilsynet, jobben med å kontrollere at allmenngjøringsvedtak blir fulgt. Hvis bestemmelsene brytes, kan bedriftene bli ilagt bot, men de kan også regne med å bli utsatt for boikott. Partene i en allmenngjort tariffavtale har en utvidet adgang til å iverksette boikott dersom et vedtak om allmenngjøring ikke følges i en virksomhet. Boikott kan være alt fra blokade til sympatistreiker. Arbeidstakerne, eller deres fagforeninger, kan også reise privat straffesak.

Allmenngjøring representerer noe helt nytt i norsk arbeidsliv og for LO er dette et tveegget sverd. På den ene siden vil fagbevegelsen bekjempe sosial dumping og urettferdig konkurranse, på den andre siden skal det fremdeles lønne seg å være organisert.

Forholdet mellom utstasjoneringdirektivet og forslag til nytt tjenstedirektiv

Administrative stengsler og byråkrati hindrer, ifølge Kommisjonen, det indre markedet for tjenester.¹⁴ I januar 2004 la Kommisjonen derfor fram et forslag til nytt tjenstedirektiv (COM (2004) 2) for å få et mer velfungerende indre marked på tjenestesektoren og dermed styrke vekst og sysselsetting. Bakgrunnen for forslaget er Lisboa-prosessen (se kapittel 3).

Tjenester er et betydningsfullt område for europeisk økonomi. De tjenestene direktivforslaget omfatter, står for om lag 50 prosent av all økonomisk virksomhet i EU (Kommisjonen 2004b), og gjelder blant annet detaljhandel, distribusjon, arbeidsformidling, arkitekttjenester, it, reklame, bilutleie, omsorgs- og sikkerhetstjenester. De tjenestene som er regulert gjennom egne EU-bestemmelser, er ikke omfattet. Det gjelder for eksempel transport, finansielle tjenester og telekom-

¹⁴ Hindringene kan dreie seg om at tjenesteytere kan ha problemer med å få konsesjon, godkjenning eller komme med i et register i et annet medlemsland. Lang saksbehandling fra nasjonale myndigheters side framstilles også som et problem (COM (2004) 2).

munikasjon. Direktivet omfatter ei heller ikke-økonomiske offentlige tjenester på det sosiale og kulturelle området, utdanning og rettsvesen.

Kommisjonen vil gjøre det lettere for virksomhetene å etablere seg og levere tjenester på tvers av landegrensene. Dette kan gjøres ved å begrense omfanget av dokumentasjon, at selskapene får ett sted å henvende seg når de tar kontakt med nasjonale myndigheter og at myndighetene har kort svarfrist på en søknad om etablering. En friere flyt vil også oppnås, ifølge Kommisjonen, dersom en tjenesteleverandør som er etablert i ett medlemsland, kan levere tjenester i et annet land uten ytterligere godkjenning (prinsippet om opprinnelsesland), det vil si etter hjemlandets regelverk. Det skal blant annet hindre doble kontrollordninger – både i hjemland og i vertsland – men gjelder ikke arbeidsvilkår.¹⁵

Byråkratiet skal også begrenses i forbindelse med utstasjonering av arbeidstakere når en bedrift leverer tjenester i en annen medlemsstat. Men leverandøren må fortsatt respektere utstasjoneringdirektivets krav om likeverdige lønns- og arbeidsvilkår med de ansatte i vertslandet. Dette er likevel, fra fagbevegelsens ståsted, et problematisk punkt i forslaget til tjenstedirektiv som har skapt bekymring i fagbevegelsen.¹⁶ Uroen gjelder overvåkingen og kontrollen av arbeidsvilkårene for de utstasjonerte arbeidstakerne. Problemet oppstår ved at vertslandet skal utføre kontrollen, mens forslaget hindrer registrering av utstasjonerte arbeidstakere og legger opp til at dokumentasjonen av arbeidsforholdene skal befinne seg i hjemlandet. Spørsmålet er derfor hvordan vertslandet, som skal sikre at arbeidstakerne får det de skal ha, skal få tak i nødvendig dokumentasjon. Både DEFS og en rekke regjeringer har følgelig krevd endringer i forslaget.

Rådet sendte sommeren 2004 ut en forklaring fra Kommisjonen om hvordan bestemmelsene skal tolkes (Det europeiske råd 2004). Her sies det at vertslandet kan kreve nødvendig dokumentasjon fra tjenesteleverandøren, som for eksempel kopier av ansettelsespapirer, lønns slipper, timelister, og så videre. Samtidig vises det til at opprinnelseslandets forpliktelse til å bistå med å kontrollere selskapet hjemme, kan gjøre kontrollen enklere.

Arbeidstidsdirektivet

Arbeidstidsdirektivet (93/104/EC) ble vedtatt i 1993 og skulle være gjennomført i medlemslandene i november 1996. Her er det regler for maksimal tillatt arbeidstid,

¹⁵ Prinsippet om opprinnelsesland kan ikke påberopes når det gjelder tjenester som er forbudt i et land, dersom forbudet rettferdiggjøres av hensyn til offentlig politikk, offentlig sikkerhet eller helse (NHO 2004).

¹⁶ Forslaget førte blant annet til at LO-leder Gerd-Liv Valla i sin 1. mai-tale på Youngstorget i år krevde at det måtte legges ned veto mot dette direktivet hvis det ikke blir endret i løpet av behandlingen i EU-systemet.

obligatorisk hviletid og arbeidsfrie perioder (inklusive ferie) og bestemmelser om nattarbeid og skiftarbeid. Direktivet fastsetter en maksimal ukentlig arbeidstid på 48 timer, inklusive overtidsarbeid, men med mulighet til gjennomsnittsberegning over fire måneder.

De som kan få unntak fra direktivet, er arbeidstakere med ledelsesfunksjoner eller andre som kan treffe selvstendige beslutninger, arbeidende familiemedlemmer og de som jobber i kirker og med religiøse handlinger. I tillegg er det en rekke unntak og egne bestemmelser for ansatte på sjøen, veien, i lufta og på jernbanesporet, for fiske, offshore og andre aktiviteter til havs, samt leger under turnustjeneste.

Samtidig kan mange av bestemmelsene i direktivet fravikes ved avtale mellom partene i arbeidslivet (normalt på nasjonalt eller regionalt nivå). Det er også adgang til å gjøre de tariffestede unntakene fra direktivet gjeldende for arbeidstakere som ikke er bundet av tariffavtalen. Unntakene omfatter blant annet hviletid, gjennomsnittsberegning av arbeidstid (kan avtale beregning over ett år) og nattarbeid (NOU 2004:5).

I EU-lovgivningen regnes arbeidstid som enhver periode arbeidstakeren er i arbeid og står til arbeidsgivers disposisjon. I en dom fra EF-domstolen i 2003 ble det klart at beredskapsvakter fullt ut skal regnes som arbeidstid, dersom arbeidstakeren må oppholde seg på arbeidsstedet. Saken gjaldt en ordning med beredskapsvakt for en lege ved et sykehus i Tyskland. Legen kunne sove på et eget rom når han ikke var tilkalt og den aktive tjenesten utgjorde i gjennomsnitt 49 prosent av vakttjenesten. Likevel ble hele perioden regnet som arbeidstid. Dommen har ført til at en rekke land ikke lenger ønsker å følge bestemmelsene i direktivet (se neste avsnitt om revisjon av arbeidstidsdirektivet).

Arbeidstidsdirektivet ble implementert i arbeidsmiljøloven i 1998 og førte til enkelte endringer i norsk lovgivning. Beregning av arbeidstid var for eksempel vesentlig strengere i EU-bestemmelsene enn i den norske loven, som gav anledning til å gjennomsnittsberegne over en periode på ett år. Gjennomsnittsberegning av arbeidstiden ble endret fra ett år til seks måneder og øvre ramme for Arbeidstilsynets dispensasjonsordning for årlig tillatt overtid ble nedsatt til 200 timer i løpet av seks måneder. Hviletid per døgn ble økt fra ti til minst elleve timer. For øvrig ble arbeidsmiljøloven ansett å være i overensstemmelse med direktivet, blant annet på grunn av de ganske omfattende unntaksbestemmelsene. I februar 2003 ble perioden for gjennomsnittsberegning av ukentlig arbeidstid, inkludert økte overtidsrammer, redusert til fire måneder.

EFTAs overvåkingsorgan ESA har pekt på en rekke forhold som det mener er brudd på direktivet: Arbeidsmiljøloven tillater unntak fra regelen om elleve timers daglig hvile, noe som ESA mener går for langt i forhold til direktivets unntaksbestemmelser. Reglene om unntak fra ukentlig hviletid ble også ansett som et brudd.

ESA mener dessuten at EU-regelen om at risikofylt eller belastende nattarbeid aldri skal overstige åtte timer, ikke er implementert i norsk rett.

Norske myndigheter har akseptert at det er nødvendig med endringer i lovverket for å oppfylle direktivets krav. Mange grupper er i dag unntatt fra arbeidsmiljølovens bestemmelser. Arbeidslivslovutvalget tviler på om alle unntakene er i tråd med arbeidstidsdirektivet og foreslår derfor at flere grupper skal omfattes av loven. Det er spesielt uttrykket «særlig selvstendig stilling» som har vært gjenstand for bruk utover lovens forutsetning. Anledningen til å få unntak gjennom tariffavtale foreslås opprettholdt. En forutsetning er at partene sørger for at direktivets krav blir ivaretatt ved tariffavtaler (NOU 2004:5).

I 2000 ble arbeidstidsdirektivet utvidet¹⁷ til å inkludere de såkalte mobile arbeidstakerne. Her ble behovet for tilstrekkelig hvile understreket. Det er ikke lov å jobbe mer enn 14 timer per døgn og 72 timer i løpet av en uke for mobile arbeidstakere. Medlemslandene fikk frist til august 2003 for å gjennomføre direktivet.

Havfiskere var blant dem som ble omfattet av de nye bestemmelsene. Dette førte til at Sjømannsforbundet ønsket å inngå en avtale som var tilpasset behovene i fiskeflåten. Poenget for fiskerne var å få lov til å jobbe mest mulig når det er fisk i havet.

Offshore-arbeiderne var også blant de unntatte sektorene. Som følge av de nye bestemmelsene brukte de sin rett til å inngå tariffavtale for å fortsette med sine spesielle arbeidstidsbestemmelser. Norsk LO var på et tidligere tidspunkt involvert i Kommisjonens arbeid med å få egne bestemmelser for offshore-arbeidere. Men dette skar seg på grunn av britisk motstand.¹⁸ Offshore-arbeiderne ble altså omfattet av det samme direktivet for mobile arbeidstakere.

Sjøfolk og ansatte i luftfarten fikk egne bestemmelser om arbeidstid gjennom framforhandlede europeiske avtaler, som siden ble gjort om til EU-lovgivning (se mer om dette under avsnittet om forhandlede avtaler).

Ansatte i veitransporten fikk egne arbeidstidsreguleringer i 2002.¹⁹ De omfatter ikke bare kjøring (som har sine egne bestemmelser om kjøre- og hviletid, se nedenfor), men alt annet arbeid som følger med; på- og avlesing, hjelpe passasjerer, reingjøring, vedlikehold, med mer. I korte trekk sier bestemmelsene at arbeidsuka skal være maksimalt 48 timer i gjennomsnitt over en periode på maksimalt fire måneder. Ukentlig arbeidstid kan utvides til 60 timer, men beregningen av 48 timer i gjennomsnitt skal likevel gjelde. Kjøre- og hviletidsbestemmelsene må uansett ikke brytes. Direktivet skal gjennomføres innen mars 2005, men selvstendig nærings-

¹⁷ Direktiv 2000/34/EC.

¹⁸ Telefonsamtaler med Jan BM Strømme (Kjemisk Forbund) og Frode Alfheim (NOPEF).

¹⁹ Direktiv 2002/15/EC om tilretteleggelse av arbeidstid for personer som utfører mobile veitransportaktiviteter.

drivende er unntatt til 2009. Det er ennå ikke tatt stilling til hvordan dette skal implementeres i Norge (NOU 2004:5:248).

For norske bussjåfører førte EØS-avtalen til bedre vilkår gjennom rådsforordning (Rfo 3820/85) om kjøre- og hviletidsbestemmelsene for veitransport. De gjelder for lastebiler over tre og et halvt tonn og rutebusser hvor rutens lengde ikke overstiger 50 kilometer. De nasjonale kjøre- og hviletidsbestemmelsene i Norge omfattet kun lastebiler og vogntog over henholdsvis seksten og tjue tonn. Dette hadde, ifølge Transportarbeiderforbundet, vært en svært langvarig kampsak som «ramla på plass» som følge av EØS-avtalen. Daglig tillatt kjøretid ble redusert, som hovedregel fra ti til ni timer. Unntaket her var minibusser med inntil tolv seter. De nye bestemmelsene inneholder også forbud mot visse former for lønn som kan sette trafiksikkerheten i fare. Dette kan for eksempel være avlønnings- og bonusordninger som oppmuntrer sjåfører til å frakte mest mulig gods på kortest mulig tid.

På transportfronten har EU-regelverket altså betydd en skjerping av arbeidstidsbestemmelsene som er med på å motvirke sosial dumping og forsvare de norske sjåførenes konkurransevne.

Revisjon av arbeidstidsdirektivet

Storbritannia forhandlet fram unntak fra arbeidstidsdirektivet da det ble vedtatt i 1993. Det betyr ikke at mulighetene for unntak er begrenset til Storbritannia, men landet er det eneste som så langt har benyttet seg av dette i stor skala. Unntaket går ut på å gi arbeidsgivere lov til å avtale avvik fra arbeidstidsreglene med den enkelte arbeidsgiver. Erfaringene viser at slike avtaler nå gjøres helt rutinemessig ved ansettelser i Storbritannia. Det var ikke forutsetningen.

På grunn av rettsavgjørelsen om at hviletid skal regnes som arbeidstid, er det nå en rekke land som vil innføre tilsvarende unntak fra arbeidstidsdirektivet. Kommisjonen har på sin side påpekt at de mange mulighetene til unntaksbestemmelser ikke gir den beskyttelsen av arbeidstakere som direktivet var ment å gi. Kommisjonen har derfor foreslått å revidere direktivet.

Flertallet i det avgåtte Europaparlamentet sa i sin første høring at det ikke godtar nye unntak. Parlamentsflertallet påpekte også at flere andre land har misbrukt unntaksbestemmelsene og ville fjerne muligheten for at den enkelte arbeidstaker kan inngå avtale om unntak. Unntak som reguleres i kollektive avtaler var derimot akseptabelt for Parlamentet. Det gjenstår imidlertid å se hvordan det nyvalgte, mer konservative Parlamentet vil stille seg.

Et annet stridsspørsmål er utvidelsen av beregningstiden på fire måneder. Kommisjonen har foreslått å utvide denne perioden, noe som har ført til kraftige protester fra DEFS.

Etter den første konsultasjonsrunden kom Kommisjonen (19.05.04) tilbake med en forespørsel om partene var interessert i å forhandle om endringene i arbeidstidsdirektivet. Den europeiske arbeidsgiverorganisasjonen UNICE mente det ikke var grunnlag for å inngå forhandlinger med DEFS.

Revisjon av norsk arbeidsmiljølovgivning (Arbeidslivslovutvalget)

I Arbeidslivslovutvalgets (NOU 2004:5) kapittel om arbeidstid refereres det jevnlig til arbeidstidsdirektivets bestemmelser. Flertallet i utvalget vurderer forslagene til endringer i arbeidsmiljøloven i lys av om de er i samsvar med direktivet. Begrensningene som direktivet gir, er spesielt tydelige i drøftingene om oppmykning av de norske reglene for overtid og merarbeid. Dette etterlater et inntrykk av at EU-bestemmelsene nå fungerer som en brems i forhold til hvor langt arbeidsgiversiden og staten kan tenke seg å gå i norsk sammenheng. Samtidig kan det se ut til at utvalgsflertallet ønsker å harmonisere regelverket i retning av EUs minimumsregler, noe som er en ny tendens i norsk arbeidslivspolitik.

7.3 Likelønn og likebehandling

Det finnes en rekke EU-bestemmelser og lovgivning som ikke kommer inn under merkelappen «arbeidsvilkår», men som berører arbeidslivet i sterk grad. Likelønn og likebehandling er gode eksempler på dette, sammen med den europeiske arbeidsformidlingen og gjensidig godkjenning av kvalifikasjoner (se seinere i dette kapitlet). Disse bestemmelsene gjelder også i Norge.

Likelønn

Roma-traktaten (1957) knesatte prinsippet om lik lønn for kvinner og menn; EUs likelønnsdirektiv fra 1975 slår fast at det skal gis lik lønn for arbeid av lik verdi og at det skal iverksettes tiltak som sikrer gjennomføring av likelønn (Rådsdirektiv 75/117/EC).

EUs likelønnspolitikk bygger på at:

- Det skal gis lik lønn for arbeid av lik verdi.
- Dersom systemer for jobbklassifisering brukes, skal kriteriene for lønnsfastsettelse være de samme for kvinner og menn.

- Arbeidstakerne skal være beskyttet mot å bli oppsagt fordi de tar opp likelønns-spørsmål.
- Det skal være mulig å forfølge saker om brudd på likelønnsprinsippet i hver enkelt medlemsstat.
- Det skal iverksettes tiltak som sikrer gjennomføring av likelønn.

Ved at enkeltkvinner og organisasjoner har kunnet fremme saker for rettsapparatet, har EF-domstolen spilt en aktiv rolle i utviklingen av likelønnsbestemmelsen. I 2002 ble det gjennomført endringer i direktivet, blant annet for å bringe det i overensstemmelse med domstolspraksis.

Etter EØS-avtalen er det i utgangspunktet opp til nasjonal rett å fastsette hvordan lik verdi skal vurderes, for eksempel om det skal tas i bruk arbeidsvurderinger. Ordlyden i EØS-avtalens artikkel 69 og i likelønnsdirektivet angir ikke hva som menes med «samme arbeid eller arbeid av samme verdi».

Den norske likestillingsloven fra 1979 ble ikke endret da EØS-avtalen trådte i kraft, fordi den ble regnet for å være i overensstemmelse med EU-direktivene.

Spørsmålet om sammenlikning av arbeid av lik verdi på tvers av faggrenser har imidlertid vært berørt i flere av EF-domstolens avgjørelser. Ut fra tidligere praksis kan det synes som om «samme arbeid eller arbeid av samme verdi» kan innebære sammenlikning på tvers av faggrenser, tariffavtaler og bransjer. I et memorandum fra Kommisjonen om likelønn fra 1994 ble det på bakgrunn av denne praksisen uttrykt at sammenlikninger over faggrenser klart er en del av begrepet lik verdi (Ot.prop. nr. 77 2000–2001).

I forbindelse med revisjonen av den norske likestillingsloven, som trådte i kraft i 2002, ble det vist til at avgjørelser fra EF-domstolen åpner for sammenlikning mellom yrkesgrupper, bransjer og tariffområder. Det vil si at retten til lik lønn for arbeid av lik verdi også gjelder på tvers av fagområdene. Den norske likestillingsloven ble endret på dette punktet, men sammenlikningen er begrenset til å gjelde samme virksomhet.

Likelønnsdebatten har aktivisert problemstillinger rundt forholdet mellom lov- og avtalereguleringer. LOs holdning har vært at lønn ikke skal reguleres ved lov, men ved tariffavtaler. Andre mener at antidiskriminering må veie tyngre enn avtalefrihet. EF-domstolen har slått fast at likebehandlingsprinsippet er ufravikelig, også i forhold til tariffavtaler.

Nei til øremerking for kvinner

I august 2000 reiste EFTAs overvåkingsorgan ESA klagesak mot Norge fordi en rekke vitenskapelige stillinger ved Universitetet i Oslo var øremerket kvinner. Dette var brudd på direktivet som sier at det skal være likebehandling av kvinner og menn når det gjelder sysselsetting, utdanning, forfremmelse og arbeidsvilkår. EU tillater positiv særbehandling, men kun i beskjeden grad og altså ikke øremerking. Ved Universitetet i Oslo var 20 post-doktorstillinger reservert for kvinner. Bakgrunnen var et forsøk på å øke den lave andelen kvinner i høyere stillinger ved universitetet. Likestillingsplanen la opp til at ytterligere 22 jobber skulle reserveres for kvinner. Problemet her var at menn ikke engang kom i betraktning til jobbene. Dette mente ESA var å gå utover unntakene som gis i direktivet. EFTA-domstolen var ferdig med å behandle saken vinteren 2003. I dommen ble det slått fast at øremerkingen ved UiO er i strid med EØS-avtalen. LO-sekretær Rita Lekang foreslo at Norge skulle blåse i dommen, noe hun ikke fikk gehør for.

Kommisjonen har startet et arbeid med å fornye EU-regelverket på likestillingsområdet. Formålet er å gjøre det enklere og lettere tilgjengelig. På Rådsmøtet for sosial- og arbeidslivssaker i juni 2004 ble det diskutert å opprette et likestillingsinstitutt på EU-nivå. Et slikt institutt skal samle og koordinere informasjon og øke synliggjøringen av likestilling. Et konkret forslag vil sannsynligvis ikke komme før på våraparten i 2005.

Likebehandlingsdirektivene

Da EØS-avtalen trådte i kraft, var det vedtatt fire direktiver om likebehandling av kvinner og menn: adgang til arbeid, yrkesutdanning, forfremmelse og arbeidsvilkår, og direktiver om sosialforsikring og kollektive forsikringer. Bestemmelsene forbyr direkte eller indirekte diskriminering på grunn av kjønn når det gjelder vilkår for å være med i offentlig trygdeordninger, rett til likebehandling i kollektive forsikringer i arbeidslivet og i spørsmål om lønn og sosialforsikring for personer som er sysselsatt i egen virksomhet.

I 2000 ble det vedtatt et rammedirektiv om likebehandling i arbeidslivet (Rådsdirektiv 2000/78/EC). Formålet er å bekjempe diskriminering på grunn av religion eller livssyn, funksjonshemning, alder eller seksuell orientering. Forbud mot diskriminering på grunn av rase, nasjonalitet eller etnisitet er regulert i et eget direktiv, vedtatt i 2000. Sammen med en handlingsplan for bekjempelse av diskriminering (2001–2006) utgjør dette EUs «ikke-diskrimineringspakke».²⁰ Denne er basert på artikkel 13 i Amsterdam-traktaten, som ikke er en del av EØS-avtalen. Kommisjonen mente imidlertid at pakka var EØS-relevant og den norske regjeringen kom til samme konklusjon. Men Island og Liechtenstein la ned veto mot at dette skulle bli en del av EØS-regelverket, fordi temaet ikke er hjemlet i EØS-avtalen. Dermed valgte

²⁰ Se http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/rights_en.html.

Norge på egen hånd å innføre likebehandlingsbestemmelsene i norsk lovverk.²¹ Bakgrunnen er at norske myndigheter ville ha «et vern på dette området som minst er på høyde med EU» (AAD 2003).

EUs implementeringsfrist var 2. desember 2003, med tre år ekstra frist for å iverksette reglene når det gjelder alder og funksjonshemming. Bestemmelsene ble en del av norsk lovverk fra 1. mai 2004, som et eget kapittel om likebehandling i arbeidsmiljøloven (Kap. X A). Forbud mot diskriminering på grunn av kjønn er regulert i likestillingsloven. Likestillingsloven foreslås nå revidert for å bringe den i overensstemmelse med kapitlet om likebehandling i arbeidsmiljøloven.

Bestemmelsene i likebehandlingsdirektivene er mer omfattende enn den norske arbeidsmiljøloven var, og loven er derfor blitt endret på en rekke områder. Forbud mot diskriminering på grunn av alder og livssyn var for eksempel ikke omfattet av arbeidsmiljøloven. Det er også kommet inn et forbud mot lønnsdiskriminering, noe som er helt nytt i norsk lovverk. Diskrimineringsforbud både i forhold til lønn og arbeidsvilkår er en utvidelse av arbeidsmiljøloven. I tillegg har arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene fått forbud mot å diskriminere med hensyn til medlemskap (AAD 2002).²² Unntakene i loven er også verdt å merke seg. Det er nemlig lov å forskjellsbehandle med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår som følge av medlemskap i arbeidstakerorganisasjoner (paragraf 54 D).

Det var også nødvendig å innføre forbud mot gjengjeldelser og reaksjoner når noen tar opp en diskriminerings sak. Direktivet beskytter mot oppsigelse eller andre former for gjengjeldelse, og krever at medlemslandene innfører sanksjoner. Ifølge den norske arbeidsmiljøloven har de som blir utsatt for diskriminering eller gjengjeldelse, krav på erstatning. Som en direkte følge av EU-lovgivningen har vi fått strengere regler om erstatning.²³

I tråd med likebehandlingsdirektivet foreslår Arbeidslivslovutvalget også at det lovfestes et generelt forbud mot diskriminering av deltidsansatte og midlertidige ansatte (se mer om disse to europeiske avtalene i avsnitt 7.6).

LO vurderer om forbudet mot diskriminering på grunn av nasjonalitet kan brukes som et virkemiddel i forhold til sosial dumping av utenlandsk arbeidskraft.

²¹ At likebehandlingsbestemmelsene ikke er omfattet av EØS-avtalen, betyr også at de ikke blir gjenstand for EØS-avtalens overvåkings- og tvisteløsningsmekanismer.

²² Myndighetene mente i utgangspunktet at dette var en bestemmelse som ikke hørte hjemme i arbeidsmiljøloven, men den er likevel tatt med som et eget kapittel XB.

²³ Intervju med likestillingsombud Kristin Mile.

7.4 Arbeidsmiljø

Arbeidsmiljø, i betydningen helse, miljø og sikkerhet, er det mest gjennomregulerte området i EUs arbeidslivslovgivning. Og mange av reglene er svært detaljerte og tekniske. Rådsdirektiv 89/391/EØF er et såkalt rammedirektiv og danner grunnlaget for en rekke særdirrektiver på arbeidsmiljøområdet. Rammedirektivet kalles også for «EUs arbeidsmiljølov» og omfatter alle arbeidstakere.²⁴

Direktivet har regler for arbeidsgivers og arbeidstakers plikter, vernebestemmelser, tilsyn og kontroll. Det krever for det første at arbeidstaker skal få kjennskap til enhver risiko for sikkerhet og helse, og for det andre at det skal velges arbeidstakerrepresentanter med spesielt ansvar for disse områdene. I tillegg stilles det krav til hvilke opplysninger disse representantene skal få, og når de skal høres. Organisatoriske og psykososiale spørsmål er også omfattet av direktivet. I hovedsak tilsvarende dette formålsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven (St.prp. nr. 100 1991–92).

Særdirrektivene på arbeidsmiljøområdet regulerer blant annet bruk av verneutstyr, konstruksjonskrav til maskiner, regler for bruk av skjermterminal, sikkerhet ved tunge løft, beskyttelse av arbeidstakere mot kreftframkallende stoffer og mot helsefarlig biologisk materiale, støy, samt helse og sikkerhet for gravide.²⁵

Med bakgrunn i Luxemburg-erklæringen fra 1984 iverksatte EU i 1985 nye prinsipper for regelverksutviklingen. De går ut på at de generelle kravene til helse, miljø og sikkerhet fastsettes i rammedirektiv, mens de mer detaljerte produktspesifikasjonene skal utarbeides av standardiseringsorganisasjonene.

Dette er bakgrunnen for at EU skiller mellom to hovedtyper av direktiv når det gjelder helse, miljø og sikkerhet:

1. Minimumsdirektiv som tar sikte på å beskytte arbeidstakerne på arbeidsplassen og som 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/produktdirektiv) som skal sikre fri bevegelse av varer. 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 oppfølging av direktivene skal skje gjennom standarder utformet av de europeiske standardiseringsorganer (Dølvik og Olsen 1994).²⁶

²⁴ Det er noen få unntak: væpnede styrker, politi og visse deler av Sivilforsvaret.

²⁵ Se liste over direktiver, vedlegg.

²⁶ Enkeltland kan påberope seg ikke-økonomiske tungtveiende grunner som gjør det nødvendig å stille strengere krav til et produkt, den såkalte miljøgarantien.

EU-bestemmelsene ble innarbeidet i den norske arbeidsmiljølovgivningen som følge av EØS-avtalen. Det statlige Arbeidsmiljølovutvalget vurderte de endringene som måtte gjøres i norsk lovgivning i forbindelse med EØS-avtalen. Det var ingen enkel oppgave å sammenlikne de norske og europeiske lovbestemmelsene, fordi EU-lovgivningen er mye mer detaljert og regelorientert. Hovedkonklusjonen ble likevel:

«Det materielle innholdet i rammedirektivet og særdirektivene er i hovedsak dekket opp i arbeidsmiljøloven med forskrifter» (NOU 1992:20).

Rammedirektivet omfattet dessuten flere grupper av arbeidstakere enn arbeidsmiljøloven. I tillegg var reglene om opplæring av arbeidstakerne mer omfattende – et område som inntil da bare var regulert i det norske avtaleverket. Direktivet satte også krav til regelmessige helseundersøkelser, et krav som ikke fantes i arbeidsmiljøloven.

Noen av de andre endringer som kom inn som følge av EØS-avtalen var:

- Regler om helse og sikkerhet ved tunge løft.
- Regler om helse og sikkerhet for arbeid ved skjermterminaler.
- Rett til fravær i forbindelse med svangerskapskontroll.
- Innstramming av reglene for barne- og ungdomsarbeid.
- Beskyttelse av gruvearbeidere i dagbrudd og sjakter under jorda.
- Aldersgrensen for bruk av tunge maskiner ble senket fra 18 til 17 år (maskindirektivet).

Når det gjaldt minimumsdirektivene for kjemiske og kreftframkallende stoffer, biologiske agenser, asbest, bly og støy hadde Norge strengere regler fra før (NOU 1992:20). For bruk av asbest har Norge fått varig unntak. I 2003 ble EUs regelverk for asbest strammet kraftig inn. Produksjon av asbest til bruk innenfor unionen er nå forbudt, men det er fremdeles tillatt å lage asbestholdige produkter til eksport.

Reglene for helse og sikkerhet må imidlertid ses i sammenheng med regler for produktet og/eller varen. Det finnes for eksempel et minimumsdirektiv om bruken av maskiner (arbeidsutstyr), mens kravene til selve maskinene er fastlagt gjennom maksimumsdirektiv. Disse maksimumsbestemmelsene i produktdirektivene «trumfer» helsereglene. Det vil si at hvis reglene i produktdirektivet er fulgt, så er det ikke lov å stille strengere krav til produktet selv om det skulle gå på akkord med arbeidsmiljøet (Østberg 1999).

Norsk rett er også tilpasset de direktivene som skal sikre fri vareflyt – det vil si produktdirektivene. Da EØS-avtalen trådte i kraft, la myndighetene til grunn at regelverksarbeidet i stor grad var i samsvar med måten norske regler ble utarbeidet på. Standardisering er nøkkelordet her. I praksis er det de europeiske standardiserings-

organisasjonene som utformer produktkravene – ut fra EUs rammedirektiver. Direktivene legger premissene og standardiseringsorganisasjonene utarbeider tekniske spesifikasjoner, som igjen blir til europeiske standarder. Standarden skal inneholde krav til alle tekniske egenskaper som er nødvendig for å oppfylle direktivenes krav.

Stadig flere norske forskrifter til arbeidsmiljøloven henviser til gjeldende Norsk Standard, som i hovedsak er en tilpasning av europeiske standarder. Viktige premisser for norsk arbeidsmiljølovgivning utarbeides og avgjøres dermed i økende grad i private europeiske organisasjoner (Østberg 1999).

Merking av farlige stoffer er totalharmonisert. Her har mye av den politiske innsatsen fra Norge dreid seg om å beholde merking av farlige løsemidler, som er et særnorsk system. Foreløpig har Norge fått beholde sine unntaksregler, blant annet når det gjelder merking på malingsbokser, fram til sommeren 2005.²⁷

ESA følger med

De to første dommene fra EFTA-domstolen mot Norge kom på arbeidsmiljøområdet. Den første gjaldt et direktiv om vern av gruvearbeidernes sikkerhet og helse. ESA (EFTAs overvåkingsorgan) hadde gjentatte ganger påpekt at Norge ikke hadde innarbeidet direktivet på skikkelig vis. Direktivet var en del av EØS-avtalen fra 1994. I april 1998 ble Norge dømt for manglende oppfølging. Bare noen måneder etter ble Norge dømt i EFTA-domstolen for forsinket tilpasning av sikkerhetsregler for arbeidstakere som er utsatt for det kreftframkallende stoffet vinylkloridmonomer.

ESA har også advart Norge i saker som dreier seg om helseskadelige kjemikalier i lufta på arbeidsplassene, sikkerhet for arbeidstakere som behandler aktive biologiske stoffer og for manglende regelverk for tunge løft.

På arbeidsmiljøområdet er EUs planer og innsats samlet i fireårige handlingsprogrammer som administreres av Kommisjonen. I den forrige perioden var det lite fokus på lovgivning. I stedet ble innsatsen konsentrert om veiledning, informasjonsmateriale og om hvordan eksisterende lovgivning skulle anvendes.

For perioden 2002–2006 har EU vedtatt sitt femte handlingsprogram.²⁸ En av hovedoppgavene i denne perioden er å lage nye bestemmelser om kjemikaliekontroll (les mer om dette forslaget som har fått betegnelsen Reach i avsnitt 7.9). I programmet inngår blant annet en årlig arbeidsmiljøuke som skal fungere som en informasjonskampanje. Norge har bestemt seg for å delta i denne arbeidsmiljøuka som hvert år, i oktober, har ett spesielt tema på dagsordenen.

²⁷ Intervju med Bjørn Erikson, LO.

²⁸ Det nåværende programmet har fått navnet «*Tilpasning til endringer i arbeidslivet og samfunnet: En ny fellesskapsstrategi for sunnhet og sikkerhet på arbeidsplassen 2002–2006*».

7.5 Informasjon, drøfting og medbestemmelse

Mens det i Norge knapt har skjedd politiske framskritt når det gjelder arbeidstakernes rett til informasjon, konsultasjon og medbestemmelse siden tidlig på 1980-tallet, har dette vært blant de områdene med størst aktivitet på europeisk nivå. Samme dag som LO-kongressen sa nei til EU-medlemskap, 22. september 1994, ble en av de store kampsakene for europeisk fagbevegelse vedtatt – direktivet om europeiske samarbeidsutvalg (EWC/ESU).²⁹ Norge er dessuten i ferd med å implementere direktivet om informasjon og konsultasjon på nasjonalt nivå og direktivet om medvirkningsrettigheter i Det europeiske selskap.

Europeiske samarbeidsutvalg

Direktivet om europeiske samarbeidsutvalg (ESU, Rådskdirektiv 94/45/EC og 97/74/EC) markerte noe helt nytt i EUs lovgivning. Dette var første gang en internasjonal lov sikret arbeidstakere rett til å inngå grenseoverskridende avtaler om representasjon i flernasjonale selskap.³⁰ Bestemmelsen om europeiske samarbeidsutvalg er dermed også blitt ett av de mest håndfaste resultatene av EØS-avtalen i norsk arbeidsliv.

ESU-direktivet ble vedtatt i september 1994, etter årelange diskusjoner, og trådte i kraft i september 1996. Den europeiske fagbevegelsen hadde allerede på 1970-tallet reist kravet om informasjons- og konsultasjonsrettigheter for arbeidstakere i multi-nasjonale konsern, og nordisk fagbevegelse hadde på 1980-tallet kjempet for gjenvinning av liknende regler på nordisk nivå. Kommisjonen var også en pådriver i dette spørsmålet, fordi den mente det var problematisk at nasjonale regler for informasjon og konsultasjon av arbeidstakere ikke var tilpasset konsern som hadde virksomhet i flere land. Men kravet om enstemmighet blokkerte i flere år muligheten til å få et vedtak i saken. Da forslaget kunne tas opp med henvisning til den sosiale protokollen fra Maastricht, ble det fortgang.

Formålet i direktivet er: «å bedre arbeidstakernes rett til informasjon og konsultasjon i foretak som omfatter virksomhet i flere medlemsstater og i konserner som omfatter foretak i flere medlemsstater». Direktivet omfatter flernasjonale konsern

²⁹ Vedtaket om ESU ble gjort i Brussel samtidig som LO-kongressen satt samlet. Det ble imidlertid ikke opplyst om vedtaket til kongressen, i frykt for at dette kunne oppfattes som utilbørlig press fra EU-tilhengerne.

³⁰ Både OECD og ILO har utarbeidet anbefalte retningslinjer om informasjon og konsultasjon, men har ikke samme mulighetene til å binde landene som EU har. Siden er det undertegnet rundt 15 globale konsernavtaler, hvorav to i norske konsern; Statoil og Norske Skog. Det er liten tvil om at de europeiske samarbeidsutvalgene i flere tilfeller har medvirket til å få underskrevet globale avtaler.

med minst 1000 arbeidstakere i medlemsstatene (EØS-området). I tillegg må det være minst to foretak i forskjellige medlemsstater, som hver sysselsetter minst 150 arbeidstakere. Partene i konsernet skal inngå en avtale om europeisk samarbeidsutvalg, som blant annet regulerer hvordan utvalget skal jobbe, hva som kan tas opp på møtene, hvor ofte det skal være møte, og så videre. Hvis partene ikke blir enige om en avtale, trer minimumskravene inn. Der er det blant annet krav om at det holdes ett møte i året mellom den sentrale ledelsen i konsernet og representanter for arbeidstakerne.

Informasjonen og konsultasjonen skal være av transnasjonal karakter, det vil si berøre ansatte i minst to land. Hvis partene ikke blir enige om en avtale, er det i direktivet listet opp hvilke saker som kan tas opp på de europeiske møtene: Konsernets struktur, den økonomiske og finansielle situasjon, forventet utvikling, produksjon og salg, sysselsettingssituasjonen og dens sannsynlige utvikling, investeringer, vesentlige endringer i organisasjonen, innføring av nye arbeidsmetoder, produksjonsoverføringer, fusjoner, reduksjon i størrelse eller avvikling av foretak og masseoppsigelser. Partene må også bli enige om hvor ofte det skal være møte og hvilke midler som stilles til rådighet (for eksempel finansiering av tolking, rett til formøter, eget arbeidsutvalg, eksterne konsulenter, osv.).

Storbritannia, som ikke hadde nasjonale regler for informasjon og konsultasjon, ble ikke omfattet av direktivet da det ble vedtatt i 1994 på grunn av unntaket fra den sosiale protokollen. Dette ble endret i 1997 da Labour overtok regjeringmakten.

I overkant av 60 prosent av de arbeidstakerne som direktivet omfatter, har nå fått i stand en avtale om informasjon og konsultasjon gjennom europeiske samarbeidsutvalg i flernasjonale konsern (Müller og Platzer 2003). Fagbevegelsen er ikke nevnt i direktivet – kun «representanter for arbeidstakerne». Det har derfor vært mye opp til fagorganisasjonene selv å ta kontrollen med å opprette samarbeidsutvalg. Det synes som om fagbevegelsen har tatt denne oppgaven alvorlig. Ifølge DEFS har sektororganisasjonene på europeisk nivå hjulpet til med opprettelse av avtaler i 75 prosent av tilfellene (ETUC 2004).

Norge var det første landet som implementerte direktivet, i august 1996. Det ble gjort ved at LO og NHO utarbeidet en tilleggsavtale til Hovedavtalen. Siden ble avtalen allmenngjort til norsk lov, slik at den gjelder alle berørte selskaper og arbeidstakere. For Norges del var dette en helt ny rettighet. LO hadde før EØS-avtalen vært med på å kreve en tilsvarende rettighet på nordisk nivå, uten å lykkes. På tross av at Norge kan skryte av å være først ute, så var det også kritiske røster til den norske gjennomføringen av direktivet. Fellesforbundet mente for eksempel at det ble gjort en dårlig jobb i forhandlingene der LO godtok en rein minimums-avskrift av direktivet. Selve framgangsmåten vakte protester fra organisasjoner som YS og HSH, som ikke var med i disse forhandlingene (Bråten og Dølvik 2003).

Her i landet er det i overkant av 20 konsern som er så store at de er omfattet av direktivet. Det er i hovedsak i forbundsområdene industri/bygg og privat tjenesteyting en finner europeiske samarbeidsutvalg. Den norske dekningen av ESU er ganske god, men det er fremdeles store norske konsern som ikke har opprettet et europeisk samarbeidsutvalg. I noen tilfeller er det fordi de norske tillitsvalgte ikke ser noe poeng i å ha et system på tvers av landegrensene. Dette kan ha sammenheng med at norske tillitsvalgte opplever at de har bedre innflytelseskanaler direkte til konsernledelsen hjemme. På den måten er et europeisk organ bare «bryderi» (Ødegård 1999). Hvis det først er etablert et ESU, er det likevel ikke gitt at de tillitsvalgte prioriterer dette arbeidet. Lav interesse blant tillitsvalgte er et erkjent problem i forhold til ESU.

Ett av de viktigste resultatene av direktivet – i hvert fall i første omgang – er at arbeidstakerne har rett til å møtes. Det gir dem anledning til å bli kjent, sammenlikne lønns- og arbeidsvilkår og utveksle erfaringer. På den måten bygges det nettverk som kan brukes mellom møtene. Uformell kontakt, som pauser og middager, er vel så viktig som den formelle kontakten inne på møtet.

Ett av de største problemene er språk. Tolking kan reguleres i avtalen om ESU, men i mange tilfeller er dette begrenset til noen hovedspråk og noen steder forutsettes det at ESU-medlemmene behersker engelsk. Et annet hinder er forskjellene i de nasjonale arbeidslivssystemene, kulturene og tradisjonene som det kan være vanskelig å forstå.

Solidaritet på tvers av bedrifts- og landegrenser er utfordrende. Det finnes mange eksempler på at informasjon holdes tilbake, spesielt fra de ansatte i morselskapet, i frykt for at arbeidsplasser i egen bedrift skal lide under at informasjonen blir kjent. Dette kan også ha sammenheng med at tradisjonene for taushetsplikt er ulik i de ulike landene. En måte å løse problemet på er å gjøre som i Kraft Marabou (som eier Freia i Oslo). Der har det europeiske samarbeidsutvalget utarbeidet etiske retningslinjer som forplikter deltakerne til å dele informasjon med hverandre.

I 2003 delte LO ut et spørreskjema til norske ESU-representanter for å høre mer om deres erfaringer. Svarene viste at de største problemene er at konsernene oppleves som for store og uoversiktlige, informasjonen kommer for seint, det er språkvansker, kulturforskjeller og for få møter. På plussiden er kjennskap og skolering om hverandres systemer, felles etiske plattformer og «litt mer ydmykhet».

I en fersk Fafo-undersøkelse (Nergaard 2004) om fagbevegelsens internasjonale engasjement sier tre av fire forbund som har medlemmer i ESU at de bistår lokale tillitsvalgte i dette arbeidet og halvparten av forbundene har deltatt i forhandlinger. Når det gjelder skolering – enten det er språk eller utvikling av håndbøker – er det liten aktivitet hos forbundene. De fleste er betinget positive til europeiske samarbeidsutvalg. Det vil si at erfaringene er helt avhengig av ledelsens holdning og faglige

ildsjeler. Nesten ingen sier at dette er ubetinget positivt, men det samme gjelder i den andre delen av skalaen. Det er få som er svært negative.

Europeiske samarbeidsutvalg er et supplement til det tradisjonelle bedrifts-demokratiet med blant annet ansattrepresentasjon i bedrifts- og konsernstyrene. Effektive ESU-er er derfor avhengig av et godt samarbeid med de konserntillitsvalgte i morselskapene. I en studie av metallindustrien (Bråten og Dølvik 2003) rapporteres det om visse spenninger i forbindelse med det konsernfaglige samarbeidet. Konsernstrukturene samsvarer sjelden med forbundenes oppbygging og virkemåte, og de konserntillitsvalgte har ofte en svak kopling til det tradisjonelle forhandlingssystemet. Det konsernfaglige samarbeidet har derfor vokst fram på frivillig basis på siden av og på tvers av forbundsstrukturene. Det har også vist seg å være nyttig å ha en slik «paraplyfunksjon» i større omstruktureringer i konsernene, for eksempel i Hydro og Aker Kværner. Mange konserntillitsvalgte mener at forbundsgrensene er irrelevante i forhold til denne type samarbeid.

En positiv effekt, sett fra arbeidsgiverhold, er at europeiske samarbeidsutvalg kan bidra til større konsernidentitet og dermed bedre samhold.³¹ I LO-forbundene er det en viss skepsis til for sterk konsernidentitet. Man frykter at de sterkeste fagforeningene skal konsentrere kreftene innover i sine respektive konsern. Grenseoverskridende avtaler på konsernnivå – som ESU-er i mange land er involvert i – kan komme i konflikt med nasjonale kollektivavtaler. Hvis dette skyter fart, kan det stimulere selskap til å bryte ut av nasjonale avtalesystemer og arbeidsgiverforeninger. Foreløpig er det ingenting som tyder på dette i Norge (Bråten og Dølvik 2003).

Revisjon av ESU-direktivet

Direktivet skulle ha vært revidert allerede i 1999, men dette arbeidet startet først våren 2004. I skrivende stund pågår det en seks måneders lang konsultasjonsrunde med de europeiske partene om revisjonen. Bakgrunnen for at revisjonsarbeidet endelig er tatt opp, er blant annet EU-utvidelsen og kraftige restruktureringer i næringslivet.

Arbeidsgiversiden ser ingen grunn til å endre direktivet. DEFS' krav dreier seg om innskjerping av reelle konsultasjonsmuligheter, at fagbevegelsens medvirkning skal garanteres, klarere regler for reforhandling, bedre opplæring, samt at direktivet må vurderes i forhold til de andre bestemmelsene som nå kommer når det gjelder informasjon og konsultasjon (se nedenfor). Den europeiske fagbevegelsen mener også at arbeidstakerrepresentantene bør ha rett til egne møter både før og etter ESU-møtene, sammen med eventuelle eksperter, at medlemslandene skal innføre sanksjonsmidler ved brudd på avtalene, og at det blir minst to møter i året. DEFS vil

³¹ Intervju, Vidar Lindefjeld NHO.

også halvere kravet til antall ansatte, fra dagens 1000 til 500 ansatte, med minst 100 i minst to medlemsland (inkluderer også EØS-landene).

Streik i Norge – overtidsnekt i Belgia³²

Da Raufoss Automotive var i streik i 1996, nektet de ansatte ved en av konsernets fabrikker i Belgia å jobbe overtid. De tillitsvalgte mener at en slik støtte ikke hadde vært mulig uten at man kjente personene gjennom det europeiske samarbeidsutvalget (ESU). Tyske IG Metall og det svenske metallarbeiderforbundet gav også sin støtte til streikende norske arbeidere i 1996 og i 2000.

Raufoss Automotive ble innlemmet i Hydro-konsernet i 1997. Etter oppkjøpet har det vært en kraftig oppbygging av produksjonskapasiteten av profilerte aluminiumsskinner til støtfangere. På kundelista står blant andre Mercedes, BMW, Renault, Opel, Volvo, Rover og Jaguar. Produksjonen av bildeler (automotive) er svært internasjonalisert og i Hydro Automotive har man brukt ESU til å bygge opp et internasjonalt nettverk. De har sitt eget ESU fordi det i Hydro er etablert samarbeidsutvalg for produktområdene, mens det er samarbeidskomiteer på konsernnivå. ESU i Hydro Automotive har et eget arbeidsutvalg som jobber med relevante saker mellom hvert ESU-møte. Selve møtene holdes to ganger i året over to dager. Avtalen er mer omfattende enn det som er angitt i ESU-direktivet, men sier eksplisitt at møtene ikke skal behandle lønns- og arbeidsvilkår. Dessuten skal saker som bare gjelder enkeltstående selskaper, ikke behandles på møtet.

De ansattes representanter vurderer ESU som et viktig informasjonsforum, men at det viktigste er at det fungerer som et sosialt møtested for arbeidstakerne fra de ulike produksjonsstedene. Fra Hydros ledelse framholdes at ESU-ene har vært en viktig forutsetning for at de store omstillingene i konsernet har kunnet skje uten store konflikter.³³

Informasjon og konsultasjon

EU-direktivet om informasjon og konsultasjon, som ble vedtatt i mars 2002, er myntet på det nasjonale nivået (2002/14/EC). Det betyr at de landene som ikke har regler på dette området, må innføre det. Kort fortalt får arbeidstakere i virksomheter med mer enn 50 ansatte rett til informasjon og konsultasjon om følgende områder:

- virksomhetens økonomiske situasjon
- bemanningssituasjonen i virksomheten og den sannsynlige utviklingen av denne
- beslutninger som kan føre til vesentlige endringer i ansettelsesforholdene eller den måten arbeidet er organisert på.

³² Kilde: Bråten og Dølvik (2003).

³³ Foredrag av EU-koordinator Leiv A. Nergaard, Norsk Hydro ASA – «EU og vår bedrifts hverdag» – NHO-konferanse 31.1.2003.

Det åpnes for at filialer eller avdelinger i en bedrift med mer enn 20 ansatte kan være omfattet av regelverket, men dette er det opp til medlemslandene selv å avgjøre.

Direktivet slår fast at informasjonen skal gis så tidlig at det er mulig for arbeidstakerne å gå inn i problemstillingene, eventuelt forberede en uttalelse og få anledning til å møte ledelsen i reelle drøftinger (konsulteringer). Men direktivet sier ikke noe om hvordan dette i praksis skal gjennomføres. Det er det opp til medlemslandene å utforme. Kravene i direktivet er minimumsbestemmelser, noe som betyr at landene fritt kan ha ordninger som er bedre for arbeidstakerne. Regler om informasjon og konsultasjon i andre direktiver (for eksempel i forbindelse med masseoppsigelser og europeiske samarbeidsutvalg) skal ikke berøres av dette direktivet. Direktivet berører heller ikke andre nasjonale regler om informasjon, konsultasjon og medbestemmelse.³⁴ Det finnes også regler om taushetsplikt. I visse tilfeller kan virksomheten holde tilbake opplysninger, dersom de vil påvirke eller skade virksomheten eller driften av denne.

Dette direktivet er inntatt i EØS-avtalen og fristen for implementering i norsk lov er i mars 2005. Informasjon og drøfting er områder som tradisjonelt har vært regulert gjennom hovedavtalene i Norge. Dette var bakgrunnen for at både LO og NHO ønsket å iverksette direktivet gjennom avtale, slik det ble gjort med direktivet om europeiske samarbeidsutvalg (ESU) (se forrige avsnitt). Men regjeringen foretrakk å gi oppdraget med å finne ut hvordan man skal implementere direktivet om informasjon og konsultasjon til det statlig oppnevnte Arbeidslivslovutvalget. Utvalget la fram sin innstilling i februar 2004 (NOU 2004:5).

Når det gjelder grensen for antall ansatte, velger utvalget å holde seg til minimumsbestemmelsene på 50. Bakgrunnen er at dette er i tråd med de reglene som gjelder for de norske arbeidsmiljøutvalgene. Direktivet får ingen betydning for ansatte som er omfattet av hovedavtalene i norsk arbeidsliv, men det innebærer en lovfestet rettighet til informasjon og konsultasjon i bedrifter med minst 50 ansatte i resten av arbeidslivet. Grensen på 50 ansatte vil likevel bety at 62 prosent av alle arbeidstakere i privat sektor faller utenfor ordningen (Hagen 2003), men mange av disse er altså sikret tilsvarende rettigheter gjennom hovedavtalene.

Arbeidslivslovutvalget mener det skal være adgang til å fravike bestemmelsene om gjennomføringsmåten og om fortrolige opplysninger gjennom tariffavtale. Forutsetningen er at slike avtaler ikke ødelegger for intensjonen ved direktivet.

Arbeidstakersiden er bekymret for en eventuell lovfesting av arbeidsgiversidens rett til å holde tilbake sensitiv informasjon. Dette vil, ifølge LO, være noe nytt i Norge. Slike regler vil uansett ikke gjelde i bedrifter som er omfattet av hovedavtalene,

³⁴ Norske arbeidstakers innflytelse og medbestemmelse er sikret gjennom hovedavtalene, arbeidsmiljøloven og aksjeloven. I bedrifter med mer enn 30 ansatte har de ansatte rett til representasjon i styrende organer.

men en lovfestet rett til å unnta informasjon vil gi negative signaler som også kan påvirke bruken av Hovedavtalens bestemmelser.

Europeiske selskap (SE-selskap) og arbeidstakernes innflytelse

Etter 31 års tautrekking ble det i 2001 enighet om det såkalte europeiske selskap (heretter kalt SE-selskap),³⁵ som også følges av et direktiv om medvirkningsrettigheter (Rådsdirektiv 2001/86/EC). Det første forslaget om SE-selskap ble fremmet allerede i 1970 og målsettingen er en enhetlig selskapsrett – det vil si at selskaper skal kunne operere i ulike land i Europa uten å måtte oppløse og reetablere seg.

Reglene for SE-selskap er nedfelt i en forordning, det vil si at det i utgangspunktet ikke er rom for nasjonal tilpasning av lovverket. Noen av reguleringene i denne forordningen er imidlertid overlatt til landene selv. I tillegg henvises det til nasjonal selskapsrett, det vil si at registreringslandets aksjeselskapslovgivning vil komme til anvendelse i stor utstrekning. Forordningen sier noe om hvordan et slikt selskap skal etableres og organiseres. Et SE-selskap er et allmennaksjeselskap på europeisk nivå, med hovedkontor og styringsorgan i det land det stiftes. Det kan bare stiftes av ett eller flere allerede eksisterende selskaper som har tilknytning til minst to EU/EØS-land. Men det finnes flere alternative selskapsformer som for eksempel holdingselskap og datterselskap. Generalforsamlingen er øverste myndighet i et SE-selskap. I vedtektene kan det fastsettes om ledelsen av selskapet skal utføres av ett ledelsesorgan (ett-nivåsystemet) eller av et ledelsesorgan og et kontrollorgan (to-nivåsystemet). Ledelsesorganet har størst likhetstrekk med det norske styret, mens kontrollorganet har størst likhetstrekk med bedriftsforsamlingen (Justisdepartementet 2004).

I og med at man ikke har blitt enige om felles skatteregler for Det europeiske selskap, er det mange som tviler på om denne selskapsformen vil bli brukt i særlig grad. Forordningen om SE-selskap og direktivet om medvirkning trer i kraft 8. oktober 2004.

Direktivet om medvirkningsrett i SE-selskaper har regler om hvordan representanter for ledelsen og de ansatte – før selskapet stiftes – skal komme fram til en avtale om arbeidstakerinnflytelse. Dette er en forutsetning for at selskapet skal kunne registreres. Formålet er at et SE-selskap ikke fjerner eller svekker ordninger for arbeidstakerinnflytelse som eksisterer i selskaper som deltar i etableringen. Det skal med andre ord ikke kunne foregå «demokratidumping». Hvis det allerede finnes medvirkningsrettigheter i ett eller flere av selskapene som er med på etableringen, så skal disse ikke svekkes. Hovedregelen er at den beste ordningen for representasjon videreføres i SE-selskapet. Ordningene for informasjon og drøfting må videre

³⁵ På europeisk nivå brukes forkortelsen SE, som står for Societas europaea.

tilpasses slik at arbeidstakerne oppnår den samme grad av medvirkning på tvers av landegrensene (AAD 2004).³⁶ Hvis arbeidstakerne og ledelsen i løpet av forhandlingene ikke blir enige, gjelder visse minimumsvilkår (standardbestemmelser) for medvirkning. Disse likner på reglene for ESU, men gir noe klarere høringsrettigheter for de ansatte. Fristen for å komme fram til en avtale er seks måneder. Selskapets enheter i det enkelte land vil fortsatt være underlagt nasjonale regler for informasjon og drøfting om nasjonale forhold. Hvis et flertall av arbeidstakerrepresentantene ønsker det, kan de fravike reglene. Slike unntak kan gjøres dersom et særlig krav til flertall er oppfylt.³⁷

Norsk aksjelovgivning åpner for at det etableres konsernordninger der representasjon i styrende organer velges av og blant ansatte i flere eller alle land der selskapet er etablert. Slike ordninger er også laget i svenske aksjeselskaper.

Direktivet kan føre til at man for første gang får ansatterepresentanter i styrer på internasjonalt nivå. For «norske» SE-selskaper kan det bety at representanter for utenlandske ansatte kan velges inn i styret, mens norske representanter kan få styreplass i utenlandske SE-selskaper. I prinsippet kan det føre til en europeisering av bedriftsdemokratiet, og være med på å danne motvekt til avmakten som lett oppstår i et internasjonalt næringsliv. Så langt er europeiske samarbeidsutvalg (ESU) det nærmeste man kommer når det gjelder faglig innflytelse på tvers av landegrensene. Og ESU kan knapt kalles en medbestemmelsesordning. Internasjonaliseringen har lagt press på den norske bedriftsdemokratimodellen, på grunn av en økende internasjonal konsentrasjon av beslutningsmyndighet i store og uoversiktlige konserner, og raskere og mer omfattende restruktureringer enn noensinne.

Direktivet har også regler om taushetsplikt. Arbeidsgiver kan pålegge arbeidstakernes representanter og eventuelle sakkyndige taushetsplikt dersom «SE-selskapets behov tilsier at informasjonen ikke gis videre» (§ 12). Dette er en bestemmelse som skaper bekymring i fagbevegelsen.³⁸ Det er laget en egen bestemmelse om misbruk av reglene om SE-selskaper (§ 14), for eksempel ved flytting. Dersom reglene misbrukes for å frata arbeidstakerne medbestemmelse, kan det kreves nye forhandlinger. Bedriftsdemokratinevnda får ansvar for å avgjøre en rekke tvister i forbindelse med SE-selskaper, blant annet om taushetsplikt (AAD 2004). Nevnda får ikke noe

³⁶ Direktivet om europeiske samarbeidsutvalg (ESU) gjelder ikke for SE-selskaper med mindre dette uttrykkelig avtales (ibid.).

³⁷ Flertallet må bestå av stemmene fra to tredeler av medlemmene som representerer minst to tredeler av arbeidstakerne, medregnet stemmene fra medlemmer som representerer arbeidstakere ansatt i minst to EU/EØS-land (§ 8, åttende ledd i AADs forslag til forskrift om arbeidstakernes rett til innflytelse i europeiske selskaper (AAD 2004)).

³⁸ Intervju, Gro Granden, LO.

myndighet til å avgjøre om det har foregått misbruk, noe som eventuelt må avgjøres i retten.

I 2003 kom det tilsvarende rettigheter til informasjon og konsultasjon for ansatte i europeiske samvirkeforetak. Dette direktivet følger en forordning om europeiske samvirkeforetak. Forutsetningen for å danne et slikt foretak er at det har virksomhet i minst to stater innenfor EØS. Stortinget bestemte våren 2004 å innlemme direktivet om informasjon og konsultasjon i EØS-avtalen, og bestemmelsen trer i kraft i august 2006.

Oppkjøp og fusjoner

EU vedtok nye regler for *oppkjøp og overtakelser* i desember 2003, etter 14 års strid. Ett av stridsspørsmålene var om bedriftsstyrene skulle ha rett til å motsette seg fiendtlige oppkjøp. Fra svensk side var det bekymring for at det skulle bli forbudt med ulik stemmerett for A- og B-aksjer. Det endte med et kompromiss om at nasjonale ordninger som skal beskytte mot fiendtlige oppkjøp utenfra, kan beholdes inntil videre. Regulering av stemmeretten og styrets oppgaver er også overlatt til det nasjonale nivået. Saken skal opp igjen i 2010.

Den europeiske fagbevegelsen er imidlertid ikke fornøyd med bestemmelsene om arbeidstakernes mulighet til å øve innflytelse, og prøvde å få Europaparlamentet til å stoppe direktivforslaget. DEFS lyktes med å stanse et tidligere direktivforslag om oppkjøp og overtakelser i 2001. DEFS ville ha med klare regler om at arbeidstakerne, både i selskapet som kjøper og i selskapet som blir oppkjøpt, blir informert og konsultert, og med anledning til å protestere mot uønskede virkninger. Disse forslagene falt før den endelige avstemningen, men DEFS krevde likevel ikke at direktivet skulle avvises siden det inneholdt noen formuleringer om informasjon.

Kommisjonen har også satt i gang arbeid med å endre reglene i forbindelse med *fusjoner*. Dagens forordning gir de ansatte rett til å bli konsultert i den grad det er mulig på grunn av strenge tidsrammer. Høringen forutsetter imidlertid at de ansatte formelt ber om å bli konsultert. Forutsetningen er altså at de ansatte er klar over at det finnes slike planer. Dette er ikke alltid tilfelle. Ett krav fra fagbevegelsens side er derfor at det utarbeides metoder for å sikre at informasjons- og konsultasjonsforpliktelsene blir overholdt (Fellesforbundet 2002).

Bestemmelsene om europeiske selskap, europeiske samvirkeforetak og oppkjøp og fusjoner må ses i sammenheng med en handlingsplan for selskapsrett som Kommisjonen la fram i 2003. En ekspertgruppe har gjennomgått selskapsretten på fellesskapsnivå og har utarbeidet en rapport med anbefalinger, som siden er fulgt opp i handlingsplanen. Her foreslås det blant annet at det lages felles regler om lederlønninger, herunder regnskapsregler, samt en målsetting om betydelige liberaliseringer av kapitalregler for selskaper. Kommisjonen vurderer også å foreslå et 14.

selskapsdirektiv om overføring av selskapers registreringssted. Formålet er at selskapene skal kunne velge hvilket lands selskapsrettslige regler de vil følge gjennom å velge registreringssted. Norge deltar i Kommisjonens arbeidsgruppe for oppfølging av handlingsplanen.

7.6 Forhandlet lovgivning

Maastricht-avtalen åpnet for at partene kan forhandle seg fram til avtaler som siden gjøres om til EU-lovgivning. Denne forhandlingsmuligheten utløste bred debatt. Det ble blant annet reist spørsmål om forhandlet lovgivning var en legitim og hensiktsmessig prosedyre. Internt i Den europeiske faglige samorganisasjonen (DEFS) var det også skepsis: Hvorfor forhandle med en motpart som primært var interessert i å vanne ut resultater? Og hvordan komme fram til akseptable løsninger om mandat, formuleringer av krav, godkjenning av avtaler og sikring av intern demokratisk forankring?

I DEFS ble man i 1993 enige om at nasjonale forhandlinger fortsatt skulle utgjøre basisen for fagbevegelsens arbeid. I tillegg var målet å få til en bedre europeisk koordinering av nasjonale forhandlinger, primært på industri- og sektornivå. Forhandlet europeisk lovgivning ble sett på som en pragmatisk løsning, der valget mellom lov- og avtaleveien måtte vurderes ut fra den konkrete saken. I 1996 vedtok DEFS en forhandlingsordning som slo fast at spørsmål om mandat og godkjenning av europeiske avtaler kunne avgjøres med majoritetsbeslutninger i DEFS' styre. Dette kunne vel å merke bare skje etter spesifiserte prosedyrer for nasjonale høringer.

I løpet av 1990-årene ble det inngått tre europeiske rammeavtaler mellom DEFS, UNICE og CEEP³⁹ som siden ble gjort om til rettslig bindende minimumsdirektiver. Forhandlingene om rettigheter for ansatte i vikarbyråer lyktes ikke.

De seinere år er arbeidsgiverne blitt mer kritisk til «forhandlet lovgivning» og har tatt til orde for såkalte frivillige avtaler. Det vil si at avtalene ikke skal omgjøres til rettslig bindende direktiv, men at det blir opp til partene i medlemslandene å gjennomføre det man har blitt enige om på europeisk nivå.

Det finnes også såkalte rammeavtaler, der partene er enige om målsettinger som bør prioriteres og som det bør jobbes med på nasjonalt nivå. Det gjelder blant annet Handlingsplanen for livslang læring som DEFS, UNICE og CEEP ble enige om vinteren 2002. Den følges opp med årlige rapporteringer om hva som gjøres i hvert enkelt land. Partene har også utarbeidet en felles handlingsplan for årene 2001–2005.

³⁹ UNICE står for Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe. CEEP er forkortelsen for European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest.

Foreldrepermisjon

Rammeavtalen om foreldrepermisjon ble ferdigforhandlet i desember 1995 og var den aller første avtalen mellom hovedorganisasjonene på europeisk nivå, DEFS, UNICE og CEEP. Den gir alle arbeidstakere rett til minst tre måneders ubetalt⁴⁰ foreldrepermisjon ved fødsel eller permisjon. Kommisjonen fremmet allerede i 1983 et tilsvarende direktivforslag som ble umulig å få vedtatt på grunn av kravet om enstemmighet blant medlemslandene. Den politiske blokkeringen fra Storbritannia var den konkrete bakgrunnen for at det ble innledet forhandlinger.

Permisjonen kan tas som heltids- eller deltidspermisjon, eller etter tidskonto-prinsippet. Avtalen beskytter arbeidstakeren mot oppsigelse og sikrer ham/henne å gå tilbake til sin tidligere stilling etter endt permisjon. Avtalen pålegger også medlemsstatene og/eller arbeidsgiverne å treffe nødvendige tiltak for å gi arbeidstakerne rett til fri fra arbeid på grunn av sykdom eller ulykker i familien. Betingelsene skal utformes på nasjonalt nivå og rettigheten kan begrenses til et bestemt antall dager per år og/eller tilfeller (Ohm 1998).

Avtalen – med det påfølgende direktivet (96/34/EC) – om foreldrepermisjon hadde ingen praktisk betydning for Norge fordi rettighetene var bedre fra før. Dette var også tilfellet i flertallet av medlemslandene på dette tidspunktet. Det var bare Irland, Storbritannia og Luxemburg som da ikke hadde lovfestede rettigheter til foreldrepermisjon, men også i andre land ble flere av arbeidstakernes rettigheter forsterket. Sverige hadde for eksempel ikke gode nok rettigheter i forbindelse med sykdom i familien. Dermed førte direktivet til en lovendring i Sverige.

Norge hadde allerede i 1978 fått en lovfestet rett til å være hjemme med syke barn. I 1997 ble rettighetene utvidet for foreldre som har barn på sykehus eller er kronisk syke. Da kom det også inn en bestemmelse om at de som pleier et familie-medlem som ligger for døden, har rett til sykepenger i inntil 20 dager. Det er ikke angitt om disse endringene hadde noe med EU-direktivet å gjøre.

Deltidsarbeid

Kommisjonen henvendte seg til de europeiske partene høsten 1995 med forespørsel om de ville forhandle fram bestemmelser om «atypiske ansettelse». Det omfattet deltidsarbeid, midlertidige ansatte og vikarer. DEFS mente det var nødvendig med bindende europeiske reguleringer, mens UNICE mente at dette burde reguleres på nasjonalt nivå. Til slutt endte det med forhandlinger, og i 1997 kom de europeiske partene fram til en avtale om rettigheter for deltidsansatte. Det var en rammeavtale, som ble gjort om til et direktiv (97/81/EC), og som skulle utfylles med nasjonale implementeringer.

⁴⁰ EU har ikke mandat til å regulere lønn og/eller trygd; betaling er et nasjonalt anliggende.

Avtalen slår fast at diskriminering av deltidsansatte ikke skal finne sted. Bedriftene skal dessuten gi informasjon om alle ledige stillinger slik at det blir lettere å gå over fra deltid til fulltid eller omvendt. Samtidig forplikter landene seg til å legge til rette for at folk kan jobbe deltid hvis de ønsker det. Fristen for implementering var januar 2000, men bestemmelsene var ikke gjennomført i Norge før i 2001.

I Norge fantes det ikke noen lovhjemmel som sikret deltidsansatte likebehandling i forhold til representasjon. Den umiddelbare og mest betydningsfulle virkningen i forhold til norske vilkår var dermed bedre representasjonsrettigheter for deltidsansatte. Dette er viktig i et land som Norge hvor deltidsandelen er høy sammenliknet med både det nordiske og europeiske arbeidsmarkedet (Nergaard 2003).⁴¹ Tidligere hadde ikke ansatte med under 50 prosents stilling noen rettigheter i forhold til representasjon i styrer og utvalg (stemmerett, valgbarhet og beregning av antall ansatte).⁴² Løsningen ble å gi deltidsansatte stemmerett og valgbarhet, dog slik at ansatte med mindre enn 50 prosents stilling skulle ha halv stemme. Det samme prinsippet ble fulgt for tellereglene: Ansatte med under 50 prosents stilling teller som en halv.

Videre ble Bedriftshelseforskriften til arbeidsmiljøloven endret. Opprinnelig var ansatte med 15 timer eller kortere arbeidstid unntatt fra kravet om verne- og helsepersonell. Dette ble endret slik at alle ansatte nå har krav på å få bruke slike tjenester der hvor de finnes.

Alle tariffavtaler måtte gjennomgås for å se om det fantes bestemmelser som diskriminerte deltidsansatte. Partenes behov for å vurdere og endre de kollektive avtalene var blant annet årsaken til at den norske implementeringen kom ett år på overtid. Det var nødvendig med enkelte mindre justeringer i avtaleverket.

Grafisk Forbund har et forbud mot deltidsarbeid i avtalen for avistrykkerier. Det var derfor bekymring fra deres side om at den måtte endres som følge av direktivet. Arbeidsgiversiden brukte direktivet i argumentasjonen for å fjerne bestemmelsen under oppgjøret i 2000 uten at dette førte til endringer.

Handel og Kontor har brukt deltidsdirektivet for å kreve ubekvemstillegg for ansatte med mindre enn tolv timers arbeidsuke, uten å lykkes. Kravet var siste gang oppe i tariffoppgjøret i 2004.

Deltidsansatte var tidligere også diskriminert i forhold til tjenstepensjonsordninger. I utgangspunktet kunne ansatte med opp til 50 prosents stilling unntas

⁴¹ Store deler av dette og neste avsnitt (midlertidige ansettelse) er basert på Kristine Nergaards artikkel «Pragmatisk tilpasning» i boka «EU og det nordiske spil om lov og aftale» (S.K. Andersen (red.) Saltsa: Report No 2:2003) som gjennomgår de europeiske forhandlingene og gjennomføringen av direktivene om deltid og midlertidige ansettelse i Norden.

⁴² Dette gjaldt rettigheter både i henhold til aksjeloven og arbeidsmiljøloven. Ansatte kan kreve en representant i styret i bedrifter med flere enn 30 ansatte, mens man i selskaper med flere enn 50 ansatte har rett på minst to og inntil en tredel av styreplassene.

fra tjenstepensjonsordninger. Dette ble rettet på i det nye lovverket for tjenstepensjon, som slo fast at alle med mer enn 20 prosents stilling skal være tilmeldt ordningene. Det er uklart om deltidsdirektivet spilte noen rolle i forbindelse med denne beslutningen.

Midlertidige ansettelser

Rammedirektivet om midlertidig ansettelse (1999/70/EC) ble vedtatt i 1999 og er, i likhet med bestemmelsene om deltid, basert på en avtale mellom de europeiske partene.

Direktivet slår i utgangspunktet fast at fast ansettelse skal være hovedregelen. Partene var likevel enige om at midlertidige stillinger ofte kan være ønsket, både av arbeidstaker og arbeidsgiver. Det skal være objektive grunner til å engasjere folk på midlertidig basis, som: a) at ansettelsen er tidsbegrenset; b) at det er en bestemt oppgave som må fullføres, eller c) at ansettelsen skjer på grunn av en spesiell hendelse.

Dernest er målsettingen med direktivet at det skal hindre forskjellsbehandling og misbruk av midlertidige ansatte. Det dreier seg blant annet om å begrense gjentatte midlertidige kontrakter – noe statene har ansvar for å hindre. I direktivet heter det blant annet at det skal være objektive grunner til å fornye en midlertidig ansettelse og det skal være en maksimalgrense for samlet varighet av gjentatte midlertidige ansettelser. Ansettelsesvilkårene må ikke være dårligere enn for fast ansatte og arbeidsgiver plikter å informere om faste stillinger i bedriften.

Fristen for nasjonal implementering ble satt til juli 2001. Direktivet ble del av norsk lovverk våren 2002. I likhet med direktivet om deltidsarbeid var det nødvendig med utsettelse for å gå gjennom og eventuelt endre deler av avtaleverket.

Reglene for midlertidige ansettelser er regulert i arbeidsmiljølovens paragraf 58 A. For statsansatte gjelder egne regler i tjenstemannsloven. I arbeidsmiljøloven er de viktigste formuleringene om vilkårene for adgang til midlertidig ansettelse «når arbeidets karakter tilsier det og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i bedriften».

Virkingen av EU-direktivet var at arbeidsmiljøloven fikk en tilføyelse som pålegger arbeidsgiver å informere om ledige stillinger i bedriften (paragraf 55 G). Departementet ba også partene om å se til at tariffavtalene ikke er i strid med direktivet.

Dagens arbeidsmiljølov har ingen bestemmelser som uttrykkelig forbyr diskriminering av midlertidige ansatte. Arbeidslivslovutvalget vurderte derfor om man trenger en generell ikke-diskrimineringsklausul i lovverket for deltids- og midlertidig ansatte, noe flertallet mener det er behov for. Flertallet går også inn for å utvide mulighetene for midlertidige ansettelser, spesielt når bedriftene har kortvarige behov for ekstra arbeidskraft. Bakgrunnen er at dagens lovverk ikke gir adgang til midlertidig

ansettelse hvis det er variasjoner i ordretilgangen eller usikkerhet om framtidig reduksjon i arbeidsmengde (NOU 2004:5).

Når det gjelder universitets- og høyskolesektoren, kan det være duket for endringer som følge av direktivet. I universitets- og høyskoleloven heter det at «Tilsetting på åremål kan skje i undervisnings- og forskerstillinger når tjenestemannen skal delta i prosjekt». Ifølge direktivet skal det stilles objektive grunner til fornyelse av et midlertidig ansettelsesforhold og maksimalgrenser for hvor mange ganger man kan gjenta ansettelsesforholdet, eller samlet varighet. Ingen av disse kravene er tilfredsstillt og Arbeidslivslovutvalget foreslår at loven vurderes så raskt som mulig (NOU 2004:5).

Mislykket forhandlingsforsøk for ansatte i vikarbyråer

Seinhøstes 1999 gikk LO inn for å være med på en europeisk forhandlingsrunde om utleie av arbeidskraft via vikarbyråer. Ansatte i vikarbyråer var nemlig ikke omfattet av reglene for deltidsansatte og midlertidige ansatte. Forhandlingene startet sommeren 2000, men det lyktes ikke å komme fram til enighet. Store nasjonale ulikheter var noe av det som skapte trøbbel i forhandlingen.

Da forhandlingene brøt sammen, prøvde daværende EU-kommissær Anna Diamantopoulou å megle. Det var første gang at Kommisjonen grep direkte inn i forhandlingene mellom partene. Men heller ikke hun klarte å forlike synspunktene. Det hjalp heller ikke at arbeidsmarkedets parter i vikarsektoren, UNI og Euro-Commerce, kom med en felles erklæring (høsten 2001) om at det var behov for et direktiv på dette området.

Våren 2002 kom det et direktivforslag fra Kommisjonen. I likhet med bestemmelsene om deltidsansatte og midlertidige ansatte er det prinsippet om ikke-diskriminering i forhold til fast ansatte som er kjernepunktet. Det heter at «vikaransattes vesentlige arbeids- og ansettelsesvilkår minst skal tilsvare det som vikaren ville ha fått om han eller hun var ansatt hos innleier» (NOU 2004:5). Vikaren skal nyte godt av sosiale ordninger på arbeidsplassen hvis ikke det er spesielle grunner til at vedkommende ikke skal gjøre det. Forslaget gir medlemsstatene adgang til å begrense eller forby bruk av innleie for spesielle yrkesgrupper eller bransjer/sectorer, dersom særlige omstendigheter tilsier det.

Direktivforslaget ble behandlet i EUs rådsmøte i juni 2003, men det ble ingen enighet.

I norsk rett er adgangen til å leie inn folk regulert på samme vis som ved bruk av midlertidige ansettelser. De lokale partene kan imidlertid inngå avtale om innleie utover de ordinære kriteriene for midlertidig ansettelse. Hvis Arbeidslivslovutvalgets forslag om utvidet rett til midlertidige ansettelser – opp til seks måneder uten objektive vilkår – vil det også innebære liberalisering av innleiemulighetene.

Sektoravtaler

Høring og samarbeid mellom partene på sektornivå (det vi i Norge vil kalle forbunds-nivå) har røtter tilbake til 1960-tallet. Da ble det etablert en rekke europeiske sektorkomiteer, med partsrepresentasjon, høringsrett og uformelle arbeidsgrupper. Det skjedde blant annet innenfor jordbruk, næringsmiddelindustrien, tungindustrien, kommunikasjon og samferdsel.

Den første kollektive avtalen mellom arbeidsgivere og arbeidstakere ble inngått i landbrukssektoren i 1968, og handlet om arbeidstids- og ferieordninger. I 1988 fikk handels- og kontorsektoren en rammeavtale om yrkesopplæring. Partene hadde imidlertid bare en forpliktelse til å anbefale avtalene overfor sine respektive medlemsorganisasjoner. Virkningene er derfor begrensede.

Et annet problem er at mange sektorer ikke har hatt reelle arbeidsgiverorganisasjoner på europeisk nivå, med mandat til å forplikte medlemsorganisasjonene. Disse har vært representert ved produsentinteresser/organisasjoner.

Siden 1998 har Kommisjonen ønsket å styrke den sosiale sektordialogen (se kapittel 3). Tanken er dels at sektornivået er lettere håndterlig fordi interessene er mindre sprikende enn i hovedorganisasjonene, dels at man ville komme tettere på virkeligheten i bransjene. Det vil være et mer relevant nivå i forhold til fornyelse og omstilling i arbeidslivet. Kommisjonen mente også at samarbeid og avtaler på sektornivå ville gjøre det europeiske arbeidet mer synlig for arbeidstakerne.

1998 kom det mange vil kalle et gjennombrudd for sektordialogen: En avtale om arbeidstid i den maritime sektor, som ble fulgt opp av et direktivforslag. Det samme skjedde for sivil luftfart. Begge er bransjer med stor grad av internasjonalisering og sterk konkurranse. Dette ble brukt som argument for å ha felles regler på europeisk nivå. Bakgrunnen for enigheten var imidlertid trussel om lovgivning fra Kommisjonens side. Disse sektorene var nemlig unntatt fra arbeidstidsdirektivet.

Sjøfolkenes arbeidstidsdirektiv var den første sektoravtalen som ble gjort om til lovgivning på europeisk nivå. Avtalen mellom Den europeiske foreningen for skipsredere (ECSA) og forløperen til Den europeiske transportarbeiderføderasjonen (ETF) ble inngått i september 1998, og gjelder alle skip, uansett eierform, som er registrert i et medlemsland og som normalt er i kommersiell skipsfart.

Maksimal arbeidstid ble satt til 14 timer i løpet av 24 timer og 72 timer i løpet av en sju dagers periode. Alternativt kan man regulere hviletiden istedenfor arbeidstiden. Sjøfolk under 18 år får ikke lov til å jobbe om natta. I 1999 kom det et direktiv (1999/63/EC) om hvordan disse reglene skal håndheves.

Direktivet skulle være implementert i nasjonal lovgivning innen 30. juni 2002.

Den norske loven om arbeidstid på skip ble endret som følge av EU-regelverket. Norske myndigheter valgte å regulere hviletiden istedenfor arbeidstiden.

Øvre grense for årlig flytid og årlig arbeidstid er blant de viktigste resultatene fra den andre sektoravtalen på europeisk nivå. Enigheten ble nådd i 2000 og omfatter såkalte mobile arbeidstakere i luftfarten. Partene var Den europeiske organisasjonen for regionale luftfartsselskaper (ERA)/Den internasjonale charterflysammenlutningen (IACA) og Europeisk Transportarbeiderføderasjon/ Den europeiske cockpit-foreningen (ECA).

Partene ble enige om å begrense den maksimale årlige flytiden til 900 timer og den maksimale årlige arbeidstiden til 2000 timer. Avtalen gir også de ansatte rett til regelmessige fridager på hjemstedet.

Avtalen ble inngått i mars 2000 og gjort om til et direktiv (2000/23/EC) i november samme år. Fristen for nasjonal implementering var 1. desember 2003. I Norge ble det laget en forskrift om arbeidstid for flygende personell. Opprinnelig var denne gruppa unntatt fra arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid. I 2000 ble en myndighetsgruppe satt i sving for å se på hvordan arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid kunne gjennomføres for flygende personell, der det også ble henvist til innholdet i den europeiske avtalen. Forskriften trådte i kraft 1. januar 2003 og følger bestemmelsene i direktivet.⁴³

Sektordialogen er blitt en formalisert del av EU-samarbeidet og Kommisjonens regler gir organisasjonene fra EFTA-landene mindre mulighet til representasjon. Når det gjelder finansiering, vil EU bare dekke utgiftene til medlemslandene. EFTA fremmet krav om EFTA-landenes selvstendige deltakelse i sektordialogen høsten 1999. Etter flere runder med Kommisjonen ble dette avslått i november 2000 (Fellesforbundet 2002). Mange av de norske fagorganisasjonene er fullverdige medlemmer av sine europeiske sektororganisasjoner, og kan dermed få plass i forhandlingsdelegasjonene (som observatører). Men manglende støtte fra Kommisjonen betyr at norske fagorganisasjoner har en ekstra terskel å trå over for å delta i sektordialogen. Det betyr blant annet at nordmennene må betale sjøl for å delta i for eksempel forhandlinger og møter på sektornivå, og at de er lite aktuelle som representanter i styringsgrupper og liknende. Det er da heller ingen høy aktivitet fra norsk side i den sosiale sektordialogen. De norske forbundene og bransje-foreningenes innsats går stort sett via sine respektive europeiske organisasjoner (les mer om dette i kapittel 9).

⁴³ Det er planer om nye arbeidstidsbestemmelser for ansatte i sivil luftfart. Ifølge leder i Norsk Kabinforening, Inger Helene Enger, opplever de ansatte press på arbeidstidsbestemmelsene, både på europeisk og nasjonalt nivå.

7.7 Avtaler uten lovgivning

Avtalen om *fjernarbeid* var den første såkalte frivillige avtalen på europeisk nivå. Det vil si at den ikke skal gjøres om til lovgivning, men gjennomføres ved hjelp av kollektive avtaler i medlemslandene. Bakgrunnen var at arbeidsgiverforeningen UNICE ikke ønsket lovgivning, men ville ha en «selvstendig» sosialdialog.

Forhandlingene om fjernarbeid startet sommeren 2001 og resulterte i en avtale mellom de europeiske partene i mai 2002. Rammeavtalen definerer fjernarbeid som alt arbeid som utføres av en arbeidstaker i en virksomhet i privat eller offentlig sektor utenfor virksomhetens ordinære lokaler, for eksempel hjemme, ved hjelp av informasjonsteknologi.

Kravene fra fagbevegelsen var blant annet at fjernarbeid skal være frivillig og at de som velger å jobbe på denne måten i størst mulig grad skal behandles likt med de øvrige arbeidstakerne. Disse kravene er, ifølge LO, ivaretatt i avtalen. Kravet om arbeidstid er bare indirekte med. Det heter at arbeidsbyrden skal være av samme omfang som hos dem som jobber i selve virksomheten. Avtalen regulerer også ansvar for datautstyr, helse og sikkerhet og respekt for privatlivet.

Gjennomføringen av avtalen skal skje innen tre år etter undertegnelsen – det vil si at siste frist er i mai 2005. I løpet av fire år etter undertegnelsen skal alle land rapportere tilbake om hvordan avtalen er gjennomført.

To år etter at avtalen var et faktum, er det ingen enighet mellom de norske partene om hvordan en slik avtale skal se ut. Det skyldes blant annet at det er uklart hvordan den europeiske avtalen skal tolkes. NHO mener det kan være tilstrekkelig med uforbindtlige retningslinjer. LO og YS mener at den europeiske avtalen forplikter medlemsorganisasjonene til å følge opp med bindende nasjonale avtaler. Liknende gjennomføringsproblemer har også oppstått i en rekke andre land.

Den andre frivillige avtalen – om *stress i arbeidslivet* – ble ferdigforhandlet i juni 2004, og er i skrivende stund ute til godkjenning i medlemsorganisasjonene. Forhandlingene mellom partene (DEFS på arbeidstakersiden og UNICE, UEAPME og CEEP på arbeidsgiversiden) var vanskelige, blant annet på grunn av svært ulike ambisjoner og forventninger til avtalen. Avtalen skal, hvis den godkjennes, iverksettes gjennom det norske avtaleverket. Den norske arbeidsmiljøloven dekker i hovedsak det som er oppnådd gjennom forhandlingene (LO 2004).

7.8 Gjensidig godkjenning av kvalifikasjoner og europeisk arbeidsformidling

EØS-avtalen pålegger landene å gjøre det lettere for folk å få godkjent sine kvalifikasjoner i alle medlemslandene. Det gjelder vitnemål, sertifikater og andre bekræftelser på at en kan et fag. Dette var en del av avtalen helt fra begynnelsen.

Vinteren 2004 kom et nytt direktivforslag for å forenkle godkjenning på tvers av landegrensene. Forslaget har som mål å erstatte tidligere direktiver og skal etter planen innføre større grad av automatikk i godkjennelsene.

For Norges del måtte lover og forskrifter for yrkesgrupper med spesiell godkjenning endres som følge av EØS-avtalen. Det gjaldt for eksempel lærere, advokater, revisorer og helsepersonell.

Norge har siden EØS-avtalen trådte i kraft vært med i det europeiske arbeidsformidlingssystemet EURES (European Employment Services). Ett resultat av samarbeidet er to databaser – en for ledige jobber i det europeiske arbeidsmarkedet og en som gir bakgrunn om arbeids- og levekår i de ulike landene. I 1996 ble for eksempel EURES-samarbeidet benyttet i en kampanje for å få sykepleiere til Norge, noe som resulterte i at 2000 sykepleiere – hovedsakelig fra Sverige og Finland – kom for å jobbe her i landet.

I 2002 opprettet Kommisjonen en felles mal for CV-er for europeiske arbeidssøkere. Målet er at alle bruker den samme malen når de søker jobb i et EU-land. Disse tiltakene har gjort det lettere for norske arbeidstakere å finne jobb i et annet EØS-land og for norske arbeidsgivere å rekruttere arbeidskraft utenfra.

7.9 Pågående lovgivningsarbeid og forhandlinger

På miljøsidan vil forslaget til ny *kjemikaliekontroll* få stor betydning. Forslaget med betegnelsen Reach ble lagt fram høsten 2003, av den svenske miljøkommissæren Margot Wallström. Forordningen vil regulere hvordan kjemikalier skal registreres, vurderes, godkjennes og begrenses, og lovforslaget har vært på tapetet i ti år. Systemet går i korte trekk ut på at produsenten eller importøren av kjemikalier skal ta ansvar for å teste og offentliggjøre informasjon om de produkter som de markedsfører. Det berører cirka 30 000 kjemiske substanser. Bevisbyrden i forhold til risikoen med farlige kjemiske stoffer flyttes over til produsentene.

Forslaget er kontroversielt. Industrien og arbeidsgiverorganisasjonene har kjempet imot, blant annet fordi de frykter at det nye systemet vil koste titalls milliarder kroner. Regjeringene i Tyskland, Frankrike og Storbritannia har også vært med på protestene.

Store deler av fagbevegelsen støtter forslaget, men mener at det er for forbrukerorientert og har mangler i forhold til arbeidsmiljøet. Reach inkluderer imidlertid kontroll med mellomprodukter – det vil si produkter som brukes i produksjonen, men forbrukerne ikke kommer i kontakt med.

Arbeidstakere i kjemiforbundene i Tyskland står derimot på industriens side. De frykter tap av arbeidsplasser. Dette er derfor en klassisk konflikt mellom sysselsetting og miljø.

Partene på europeisk nivå har også startet samtaler om *likestilling* i arbeidslivet. Målet er å komme fram til en rammeplan for tiltak på nasjonalt nivå. Arbeidsgiverne vil gjerne forankre dette i Lisboa-strategien, der det blant annet er et mål å øke yrkesaktiviteten blant kvinner. Likestillingsplaner i bedriftene kan være ett virkemiddel. I de innledende rundene har man konsentrert seg om fire områder: det kjønnsdelte arbeidsmarked, kvinner i næringslivet, kombinasjonen familie og jobb, samt likelønn. Forhandlingene skal være ferdige innen utgangen av 2004 og en representant fra YS deltar fra norsk fagbevegelse.

Et nytt likestillingsdirektiv er også på trappene. Denne gangen er det likestilling utenfor arbeidslivet som er fokus. Men i forslaget er det med et punkt som vil ha betydning for arbeidstakerne, nemlig en bestemmelse om *kjønnsnøytrale premier til pensjonsforsikring*. Spørsmålet om kjønnsnøytrale forsikringsordninger var som kjent ett av hovedspørsmålene i KLP-saken (se kapittel 6). Det er ikke sikkert at dette direktivet vil bli gjeldende i EØS-området. I likhet med de andre likebehandlingsdirektivene er denne hjemlet i Amsterdam-traktaten, som ikke er en del av EØS-avtalen. Dette blir ikke vurdert før direktivet er endelig vedtatt.

7.10 Virkninger for arbeidsliv og fagbevegelse

Dette kapitlet har vist at EØS-avtalen gjør EU-politikk til norsk politikk, også når det gjelder arbeidslivsområdet. Skillet mellom internasjonal og nasjonal politikk er i ferd med å viskes ut.

For å trekke konklusjoner om virkningene av EØS-avtalens arbeidslivsdirektiv for norsk arbeidsliv og fagbevegelse, kan vi ta utgangspunkt i tre spørsmål:

1. Har EUs arbeidslivsreguleringer – i form av lover og avtaler – ført til bedre eller dårligere rettigheter for norske arbeidstakere?
2. Har lovreguleringene fortrenget norske kollektive avtaler og/eller ført til en lavere organisasjonsgrad?
3. Hvordan har fagbevegelsen påvirket gjennomføringen og oppfølgingen av EUs regelverk på arbeidslivsområdet i Norge?

Bedre eller dårligere rettigheter for arbeidstakerne?

Generelt har EUs arbeidslivsbestemmelser ført til et noe bedre vern og utvidede rettigheter for norske arbeidstakere på en del områder. Arbeidsmiljøloven er strammet inn når det gjelder helse og sikkerhet, og i forhold til likebehandling, ved siden av forbedrete likestillingsregler. Særlig reglene om virksomhetsoverdragelse har styrket arbeidstakernes stilling, men reglene om informasjon og konsultasjon ved masseoppsigelser, samt regler om skriftlig arbeidskontrakt og innstramminger i arbeidstidsreglene i arbeidsmiljøloven, har også innebåret forbedringer.

Midlertidige ansatte og deltidsansatte har via EU-bestemmelsene fått bedre representasjonsrettigheter. Ikke-diskrimineringsbestemmelsen har lagt inn en sperre mot forskjellsbehandling som dels kan motvirke økt bruk/misbruk av slike tilknytningsformer, dels styrke forhandlingsposisjonen til folk i slike ansettelsesformer. Men denne bestemmelsen har også satt grenser for hvor aktiv kjønnskvoeringspolitikk som kan brukes i Norge, jamfør forbudet mot øremerking av vitenskapelige stillinger ved Universitetet i Oslo.

Når det gjelder medvirkning, har det vært stillstand i norsk arbeidsliv siden begynnelsen av 1980-tallet. Alle nye initiativ og endringer har kommet fra EU-hold. Det gjelder informasjons- og konsultasjonsrettigheter i forhold til flernasjonale konsern (europiske samarbeidsutvalg), tilsvarende rettigheter i bedrifter med flere enn 50 ansatte på nasjonalt nivå, samt muligheter til medvirkning i Det europeiske selskap. I LO er man likevel bekymret for at regler om taushetsplikt i direktivet om informasjon og konsultasjon og i direktivet om medvirkning i Det europeiske selskap kan åpne for at det blir lettere å holde tilbake informasjon.

Et lite påaktet trekk ved EUs arbeidslivsreguleringer er at de kan sette grenser for myndighetenes liberalisering av det norske lovverket i arbeidslivet. Dette kommer tydelig fram i flertallet i Arbeidslivslovutvalgets vurderinger i forhold til arbeidstid. EUs minimumsstandarder vurderes som en rettesnor for hvor langt man kan gå i å «myke opp» norske regler, snarere enn som et «gulv» for utvikling av bedre rettigheter. På den annen siden brukes også EU-reglene som argument for å forbedre reglene på visse områder. Hvis slike tendenser får gjennomslag, vil det på den ene siden bety at EU-bestemmelsene kan tjene som et sikkerhetsnett mot mer ytterliggående liberalisering. På den andre siden illustrerer det at arbeidsgiverne og konservative regjeringer kan forsøke å omforme EUs minimumsregler til norske maksimumsregler. Men det er det opp til norske aktører å strides om.

Har lover fortrenget kollektivavtaler?

I fagbevegelsen ble det i EU-debatten i 1994 uttrykt bekymring for at minimums-direktiv fra EU kunne tvinge fram uønsket lovregulering på områder som var regulert av kollektivavtaler. Med andre ord: At rettighetene ble flyttet fra tariffavtale til

lovgivning og at dette skulle undergrave både avtalene og ønsket om å fagorganisere seg.

Vanligvis styrker tariffavtalene vernet som alle har etter arbeidsmiljøloven, men partene kan også avtale at arbeidstakerne skal ha svakere vern. Dette gjelder for eksempel arbeidstid. På den annen side har lovgivning gjerne innebåret at tariffestete rettigheter blir utvidet til å gjelde alle, samtidig som det på en del områder er en klar arbeidsdeling mellom lov og avtale, med lønnsbestemmelser som det klareste eksemplet (Stokke mfl. 2003).

Generelt har vi ikke funnet noe belegg for at EUs minstestandarder har fortrenget eller svekket bestemmelsene i norske tariffavtaler. Tvert imot har de nye reglene på flere områder, eksempelvis virksomhetsoverdragelse, masseoppsigelser og informasjon og konsultasjon, styrket tidligere avtalerettigheter og utvidet dem til grupper som tidligere ikke hadde slike avtaler. I tillegg har EU-reglene på enkelte områder åpnet nye forhandlingsområder, for eksempel avtaler om europeiske samarbeidsutvalg. EU-retten har samtidig blokkert den norske regjeringens ønske om å bruke norsk konkurranselovgivning til å sette tariffavtalen ut av kraft i KLP-saken. Som vist i kapittel 5, er det heller ikke noe som tyder på noen nedgang i kollektivavtaledekningen, verken i Norge eller Norden, som har sammenheng med innføringen av EUs arbeidslivsdirektiv.

På ett område har imidlertid EØS-avtalen utløst en prinsipiell nyskaping i norsk arbeidslivsregulering, nemlig loven om allmenngjøring av tariffavtaler som ble innført etter krav fra LO i 1993. Formålet var å motvirke forskjellsbehandling av utenlandske arbeidstakere. Mens LO tidligere har vært skeptisk til å bruke loven, ut fra frykt for at allmenngjøring av avtalerettigheter kan undergrave motivet til å fagorganisere seg, er den etter krav fra flere forbund for første gang forsøkt tatt i bruk av LO i 2003/2004 for å motvirke sosial dumping på sju petrokjemiske anlegg i forbindelse med EU-utvidelsen 1. mai 2004.⁴⁴ Dette innebærer noe nytt i norsk arbeidsliv og har skapt en ny debatt om samspillet mellom lov og avtale; samtidig som LO krever allmenngjøring for å hindre sosial dumping, kreves særskilte tariff-fordeler for fagorganiserte i en del bransjer. Hvordan en eventuell allmenngjøring vil virke, er for tidlig å si, spesielt med hensyn til håndheving og kontroll hvor Arbeidstilsynet har fått nye oppgaver. Grunnen til disse tiltakene er at utvidelsen av EØS-avtalen øker spillerommet for sosial dumping.

Men Norge har gjennom EØS fått en forsmak på allmenngjøring via forhandlede avtaler på europeisk nivå. Når disse avtalene gjøres om til direktiver, er det en form for allmenngjøring. Den norske implementeringen av europeiske samarbeidsutvalg

⁴⁴ Fellesforbundet vurderte også i løpet av sommeren 2004 å framsette krav om at tariffavtalen for byggfagene skal allmenngjøres i Oslo-området.

(ESU) skjedde også gjennom allmenngjøring ved at LO/NHO-avtalen om slike samarbeidsutvalg ble gjort om til norsk lov.

Samlet sett er konklusjonen at EUs arbeidslivsreguleringer ikke har bidratt til å svekke kollektivavtalesystemet verken i Norge eller Norden for øvrig. utfordringene for avtalesystemet kommer først og fremst fra endringer i arbeidslivet selv.

Hvordan har fagbevegelsen påvirket gjennomføringen og oppfølgingen av EUs regelverk?

Det finnes en smule arroganse i nordisk fagbevegelses forhold til EUs arbeidslivsbestemmelser. Den bunner i at man i utgangspunktet anså det som usannsynlig at EUs minimumsdirektiver ville føre til noen forbedring av arbeidstakernes rettigheter i det man regner som gode nordiske ordninger. Derfor så man ikke denne typen direktiver som redskaper for å få et bedre nasjonalt regelverk, noe som har gjort at man kanskje heller ikke har vurdert om det ligger muligheter i bestemmelsene som det går an å utnytte (Nergaard 2003).

Det har vært svært liten offentlig oppmerksomhet og diskusjon rundt arbeidslivsdirektivene som blir en del av norsk lovverk. Det gjelder både fra myndighetenes og partenes side. Samtidig er mange av partene i arbeidslivet medlemmer i europeiske organisasjoner. Partenes «EU-medlemskap» var bakgrunnen for at daværende kommunalminister Odd Roger Enoksen fra Senterpartiet vinteren 2000 tok initiativ til en såkalt nasjonal sosial dialog. Hensikten var at partene og myndighetene skulle utveksle informasjon og synspunkter på de sakene som er til behandling i EU, og som etter hvert skulle bli en del av norsk lovverk, blant annet gjennomføringen av direktiver på arbeidslivsområdet. Første møte ble holdt i august 2000.

Men det viste seg at den nasjonale sosiale dialogen ikke ble prioritert sterkt nok, verken fra politikere eller fra ledelsen i de store organisasjonene, og den er ikke lenger i funksjon. LO er misfornøyd med at det i kontrast til de andre nordiske landene ikke finnes noen nasjonal prosedyre for implementeringen av direktivene som vedtas i EØS-komiteen for å sikre at den norske gjennomføringen skjer på best mulig måte. Resultatet er ifølge LO svikt både ved gjennomføring og oppfølging av bestemmelsene. Sist det «toppet» seg, var da LO og NHO ville forhandle fram en nasjonal gjennomføring av direktivet om informasjon og konsultasjon på nasjonalt nivå, uten å få lov til det. Regjeringen gav i stedet oppdraget med implementering til Arbeidslivslovutvalget.

Fagbevegelsen har ikke satt av ressurser og kompetanse til detaljert å gå inn i bestemmelsene som kommer fra Brussel for å få oversikt over hvilke konsekvenser ulike forslag og formuleringer kan få for norsk lov- og avtaleverk. Det er også som regel begrenset tid, noe som fører til at det i praksis er umulig å sende saker ut på høring. Dette kan være noe av forklaringen på at fagbevegelsen ikke har brukt

direktivene aktivt og kreativt til å skape forbedringer i norsk lovverk. Ett eksempel er direktivet om midlertidige ansettelser som kunne ha vært brukt som en brekkstang for å få til en begrensning i antall gjentatte midlertidige ansettelseskontrakter – noe det ikke finnes regler for i norsk arbeidsliv (Nergaard 2003).

Innad i fagbevegelsen har det også vært lite engasjement og planmessig arbeid med gjennomføringen av EUs arbeidslovgivning (se kapittel 8). Først i 2002 ble det etablert et Europautvalg for LO og forbundene, der en av oppgavene er å diskutere og samordne europeiske forhandlinger og implementering av direktiver.⁴⁵ Europautvalget er ikke ledet av LOs valgte ledelse og har ellers vært preget av manglende frammdøte. En spørreundersøkelse fra Fafø (Nergaard 2004) viser at norske forbund har mindre aktivitet i forhold til Europa-saker (sosial dialog, direktiver, osv.) enn forbund fra andre nordiske land. Undersøkelsen avdekker en kritisk holdning til koordineringen av dette arbeidet i LO og hvordan forbundene blir konsultert av hovedorganisasjonene. På konsernnivå har de europeiske samarbeidsutvalgene ført til en opp-prioritering av det europeiske samarbeidet, selv om det er ulike erfaringer med denne type samarbeid. LO og forbundene har de siste årene styrket oppmerksomheten og koordineringen av det konsernfaglige samarbeidet, og samarbeidet med tillitsvalgte i europeiske samarbeidsutvalg og konsernutvalg. I samspill med EØS-utvidelsen kan dette trolig gi grunnlag for større oppmerksomhet blant tillitsvalgte om europeiseringen av norsk arbeidsliv.

Når EUs regelverk er gjennomført i Norge, kan det også skorte på oppfølging. Fagbevegelsen er bekymret for at reglene ikke er godt nok kjent, kombinert med at Arbeidstilsynet har for lite ressurser. I forbindelse med EU-utvidelsen, overgangsordningene for åtte av de ti nye medlemslandene og allmenngjøring av tariffavtaler, har Arbeidstilsynet fått utvidet sin tilsynsrolle til å omfatte lønnsvilkår for nye EØS-arbeidstakere – uten å ha fått ekstra ressurser til dette (se kapittel 10).

⁴⁵ Før LO og forbundenes Europautvalg ble etablert, hadde man et internt Europa-utvalg blant saksbehandlere i LOs administrasjon.

Del III Norsk deltakelse og faglig innflytelse i europeisk arbeidslivspolitik gjennom EØS-avtalen

Innledning: Rammer, vilkår og mål for innflytelse

Selv om hovedformålet ved inngåelsen av EØS-avtalen var å sikre næringslivet i EFTA-landene fri adgang og likeverdige konkurranseforhold i EFs indre marked, var det også et viktig hensyn å sikre EFTA-landene muligheter til deltakelse og påvirkning av regel- og politikkutformingen på avtalens områder. Ikke minst for LO har det vært et viktig premiss at EØS-avtalen skal gi grunnlag for samarbeid om utvikling av den sosiale dimensjonen ved det indre markedet og at norsk fagbevegelse skal delta aktivt og likeverdig for å utvikle arbeidstakernes rettigheter i europeisk sammenheng.¹ Spørsmålet om fagbevegelsens påvirkning gjennom EØS-avtalen har flere elementer:

- Hvilke politiske innflytelsesmuligheter har norsk fagbevegelse gjennom EFTA-kanalen?
- Hvilke faglig-politiske påvirkningsmuligheter gir medlemskapet i de europeiske faglige organisasjonene?
- Hvor viktig er det for fagbevegelsen å påvirke EU/EØS-saker?

I de følgende kapitlene vil vi legge hovedvekten på de to første elementene. Men i vurderingen av hva det betyr for norsk fagbevegelse å ha påvirkningsmuligheter i EU/EØS, må en ta høyde for hvilke føringer EØS-avtalen legger for norsk arbeidsliv og fagbevegelse. Som vist i del II omfatter EØS-avtalen sentrale områder av EUs politikk, herunder hele det indre markedsregimet, inkludert de fire friheter, konkurranseregler, regler for statsstøtte og regionalstøtte, felles regelverk for tekniske produktstandarder, samt minimumsstandarder for miljø, arbeidsvilkår, med videre. Til sammen har dette betydelig direkte og indirekte innvirkning på myndighetenes og arbeidstakerorganisasjonenes rammevilkår og handlingsrom i Norge. En vesentlig del av EU/EØS-samarbeidet dreier seg om den løpende tilpasningen til og forvalt-

¹ I vedtaket om Europa-politikken fra LO-kongressen 2001 heter det at «LO bør utnytte alle muligheter til å få innflytelse på europeisk lovgivning og europeisk politikk for å sikre at det tas tilstrekkelig hensyn til norske arbeidstakere og norsk fagbevegelses interesser, med særlig vekt på å sikre at norsk fagbevegelse får like muligheter med andre fagbevegelser i Europa, så langt som EØS-avtalen gir muligheter for det.»

ningen og håndhevingen av indre markedsreglene som i stor grad skjer nasjonalt. EØS dreier seg dermed også – indirekte – om hvilke politiske tiltak og regler som nasjonalstatene *ikke* kan iverksette.

Ved siden av innflytelse på nye EU/EØS-regler, dreier spørsmålet om påvirkning seg i mange tilfelle om evnen til å hevde faglige interesser i saker der det oppstår tvister om fortolkning/håndheving av indre markedsreglene (jf. arbeidsgiveravgiften, KLP-saken, mv.). I andre tilfeller dreier det seg om evnen til å drive fram nye regler, tiltak eller fortolkninger som kan begrense eller kompensere uønskete virkninger av konkurransereglene på det sosiale og arbeidslivspolitiske området. Et viktig aspekt knyttet til norske påvirkningsmuligheter er at politikkkutviklingen i det indre markedet i økende grad forankres i den rådsdrevne Lisboa-prosessen og den åpne metoden for koordinering. Dette er samarbeidsformer som ikke omfattes av EØS-avtalen før prosessen eventuelt munner ut i nye eller reviderte direktiver. Evnen til å påvirke vil i slike sammenhenger dreie seg mindre om konsultasjon knyttet til den formelle beslutningsfasen, enn om evnen til å påvirke den politiske agendaen og programmene som de formelle vedtakene springer ut av. På denne bakgrunn er det klart at en avgrenset, statistisk analyse av norsk innflytelse på nye EØS-regler, som er hovedtemaet i de etterfølgende avsnitt, kun fanger opp en begrenset del av hvordan EU/EØS-samarbeidet påvirker norsk arbeidsliv.

Bortsett fra den makroøkonomiske politikken og de unntatte sektorene (fisk og landbruk) kan man grovt sett legge til grunn at norsk produksjons- og arbeidsliv er fullt innlemmet i EUs markedsøkonomiske reguleringsregime. I henhold til EØS-avtalen skal det ikke være noen formell forskjell mellom EFTA- og EU-landene når det gjelder reguleringer av markeder, konkurransevilkår og minstestandarder for arbeidsvilkår og miljø. Selv om EØS-avtalen kun omfatter en del av EUs totale politikk, er det på denne bakgrunnen rimelig å anta at EFTA-landenes fagorganisasjoner vil ha like sterkt behov/interesse for å påvirke EU/EØS-politikken som fagorganisasjonene i EU-landene.

Nasjonale fagorganisasjoner kan i hovedsak påvirke EU/EØS-saker gjennom to hovedkanaler: (1) politiske kanaler, og (2) europeiske faglige kanaler. Den første kanalen vil vanligvis gå via nasjonale myndigheter og politikere som kan påvirke beslutninger i Kommisjonen, Rådet og Europaparlamentet, enten direkte eller indirekte gjennom EFTA-pilaren og EØS-organene. Gjennom faglige kanaler kan norske fagorganisasjoner være med å påvirke DEFS og de europeiske industriføderasjonenes arbeid overfor ulike EU-organer, delta i europeiske forhandlinger og være med i europeiske kampanjer/aksjoner. Her kan også de nordiske faglige sammenslutningene være en nyttig kanal. I tillegg vil fagorganisasjonene kunne fremme sine synspunkter overfor EFTA-domstolen, ESA, og nasjonale instanser som har ansvar for at EØS-reglene overholdes.

Tabell III.1 «Arbeider forbundet aktivt for å påvirke beslutninger i EU/EØS, enten på den europeiske eller nasjonale arena?» (N = 236) Prosent

	Aktivitet på EU/EØS-området
Norske forbund	60
Alle nordiske forbund	67

I en spørreundersøkelse Fafo har gjennomført til alle nordiske fagforbund med mer enn 1000 medlemmer (Nergaard 2004, under utgivelse), stilte vi en rekke spørsmål om forbundenes aktivitet i forhold til EU/EØS-relaterte forhold.

Høyest andel ble oppgitt av de finske forbundene (90 prosent), lavest av de danske og norske (60 prosent), med svenskene i en mellomstilling (67 prosent). Når vi spurte mer detaljert om deltakelse i ulike typer påvirkningsarbeid, framgikk det imidlertid at en klart mindre andel av de norske forbundene var aktive, sammenliknet med forbund i de andre nordiske landene. Et flertall av de EU/EØS-aktive nordiske forbundene (78 prosent) oppgav at arbeidet med slike saker hadde økt mye eller noe de siste fem årene, andelen var litt lavere blant de norske (71 prosent). Vi undersøkte også hvor viktige ulike faglige og politiske kanaler var for forbundenes arbeid med å påvirke beslutninger i EU-systemet. Mønstrer er ganske likt i alle landene. Det var likevel slik at en større andel av de norske forbundene framhevet hovedorganisasjonenes arbeid (både på nasjonalt, nordisk og europeisk nivå) og noe sjeldnere nasjonale myndigheter, sammenliknet med forbund i de andre nordiske landene.

I en liknende survey til de nordiske hovedorganisasjonene er det bred samstemmighet om at DEFS/ETUC er svært viktig i påvirkningsarbeidet i EU/EØS, men de fleste legger også betydelig vekt på samarbeidet med nasjonale myndigheter. Flere svenske og norske organisasjoner framhever dessuten det nordiske samarbeidet i Nordens Faglige Samorganisasjon (NFS), mens de finske og danske organisasjonene gjennomgående legger mindre vekt på denne påvirkningskanalen.

På grunn av deltakelsen i de europeiske faglige organisasjonene er det framholdt at norsk fagbevegelse har bedre informasjon og inntak til å påvirke europeiske

Tabell III.2 «Hvor viktige er følgende organer for forbundets arbeid for å påvirke beslutninger i EU-systemet?» – andel som har svart «svært viktig» (1–2 på en skala fra 1–6). (N = 136) Prosent.

	Norske forbund	Danske, finske og svenske forbund
Europeiske industriføderasjoner	66	65
Egen hovedorganisasjon	79	63
Nasjonale myndigheter	57	60
DEFS/ETUC	58	49
Nordiske yrkessekretariat	55	41
Nordens Faglige Samorganisasjon	27	13

spørsmål enn norske myndigheter. Det kan være riktig på en del områder, men avhenger av en rekke forutsetninger som vi vil drøfte nærmere.

Mulighetene til påvirkning via nasjonale myndigheter og politikere fikk et skudd for baugen da Finland, Sverige, Østerrike og Sveits forlot EFTA-pilaren i EØS. Mens EFTA og EU-pilarene i EØS opprinnelig bestod av henholdsvis sju og tolv land, ble forholdet i 1995 forrykket til tre EFTA-land versus femten EU-land (som nå er økt til tjudefem). I befolkningsandel utgjør EFTAs rundt fem millioner innbyggere drøyt én prosent av EUs 450 millioner. Forutsetningene for påvirkning via EFTA-kanalen er dermed vesentlig endret. Riktignok har det styrket Norges posisjon i EFTA, men det kan ikke herske tvil om at skjevheten i styrkeforholdet mellom EU- og EFTA-pilaren er kraftig forverret. Det betyr også at fagbevegelsens muligheter til å påvirke EUs politikk gjennom EFTA-kanalen er tilsvarende svekket.

Et sentralt spørsmål som vi vil drøfte, er om det er noen sammenheng mellom nasjonale fagorganisasjoners innflytelse via politiske kanaler og deres evne til å påvirke via de europeiske faglige kanalene. Nasjonalt har faglig-politisk samarbeid vært en sentral forutsetning for fagbevegelsens evne til samfunnspolitisk påvirkning. Spørsmålet er om det samme gjør seg gjeldende på europeisk plan, og hvordan det eventuelt innvirker på norske fagorganisasjoners evne til å påvirke via de europeiske organisasjonene.

Formål, interesser og grunnlag for påvirkning

Formålene med å påvirke europeiske beslutninger kan være flere: (1) Å ivareta de umiddelbare interessene til norske arbeidstakere ved å påvirke EU-regler og politikk som vil bli gjort gjeldende i Norge gjennom EØS-avtalen; (2) å styrke arbeidstakernes rettigheter i andre europeiske land, og dermed (3) motvirke konkurransevridning som indirekte kan svekke norske arbeidstakeres stilling; og (4) å styrke den europeiske fagbevegelsens rolle og innflytelse i beslutningssystemet i EU/EØS. Selv om Norge via EØS-avtalen ikke er bundet av EUs økonomiske politikk (ØMU), vil norske lønnsstakere for eksempel ha interesse av at europeisk fagbevegelse klarer å presse EU-landene til å føre en mer vekst- og sysselsettingsfremmende økonomisk politikk. Det ville styrket vekst- og eksportmulighetene for norske produsenter og dermed norske arbeidsplasser. Europeiske tiltak mot nasjonal skattekonkurranse, som på sikt kan svekke finansieringsgrunnlaget for velferdsstatene i både EU og EFTA-land, ville også være til fordel for norske offentlige ansatte, selv om skattepolitikk ikke er en del av EØS-avtalen.

Forholdet mellom nasjonale faglige egeninteresser og europeiske faglige fellesinteresser utgjør dermed et vesentlig og langt mer sammensatt element i diskusjonen

om påvirkning, enn den faglig-politiske debatten i Norge kan gi inntrykk av. Diskusjonen har så langt dreid seg mest om hvordan norske faglige aktører kan øve innflytelse på vedtak som får direkte virkning i Norge via EØS-avtalen. Men fagbevegelsen bør også vurdere hvilke muligheter EØS-avtalen gir til å påvirke europeisk politikk på felter som har viktige indirekte virkninger for norsk arbeidslivspolitik. LOs støtte til norsk deltakelse i WTO kan ses som uttrykk for en slik vurdering på globalt plan.²

Det ligger utenfor denne rapportens formål å gjøre en helhetlig analyse av hvilke politiske prosesser på europeisk plan som er av strategisk interesse for norsk fagbevegelse å vinne innflytelse på. Slike påvirkningsbehov må veies opp mot de begrensninger bredere innflytelse kan innebære i form av uønskete bindinger på norsk politikk og eventuelt tap av faglig innflytelse på hjemmebane. Helhetsbetraktninger av denne typen innebærer krevende avveininger mellom nasjonalt tap/vinning på kort versus lang sikt, samtidig som de reiser vanskelige spørsmål om forholdet mellom nasjonale egeninteresser og bredere faglige fellesinteresser. Spesielt gjelder det for organisasjoner fra små land, som i en større sammenheng lett vil oppfatte seg som ubetydelige aktører uansett. De vil derfor være mer tilbøyelige til å se det som rasjonelt å beskytte sterke posisjoner på hjemmebane og maksimere nasjonal handlefrihet på kort sikt, framfor å satse på å utvikle felles faglig og politisk slagkraft for å endre de kollektive rammevilkårene på lang sikt – med usikkert resultat. Både internasjonal politikk og internasjonal fagbevegelse står derfor overfor den samme typen kollektive handlingsproblem som fagforbundene gjør nasjonalt, ved at det for individuelle/nasjonale aktører kan være gevinster å hente på å unngå kollektive bindinger og overlate til andre å bære byrdene med å takle felles utfordringer.

² Som nestleder i LO, Finn Erik Thoresen, påpeker, «Selv om WTO på ingen måter er noen ideell organisasjon, så er det det systemet vi har. Hvis vi skal ha sjanse til å påvirke, er det her vi kan gjøre noe.» (LO Aktuelt 14/2003: s. 9)

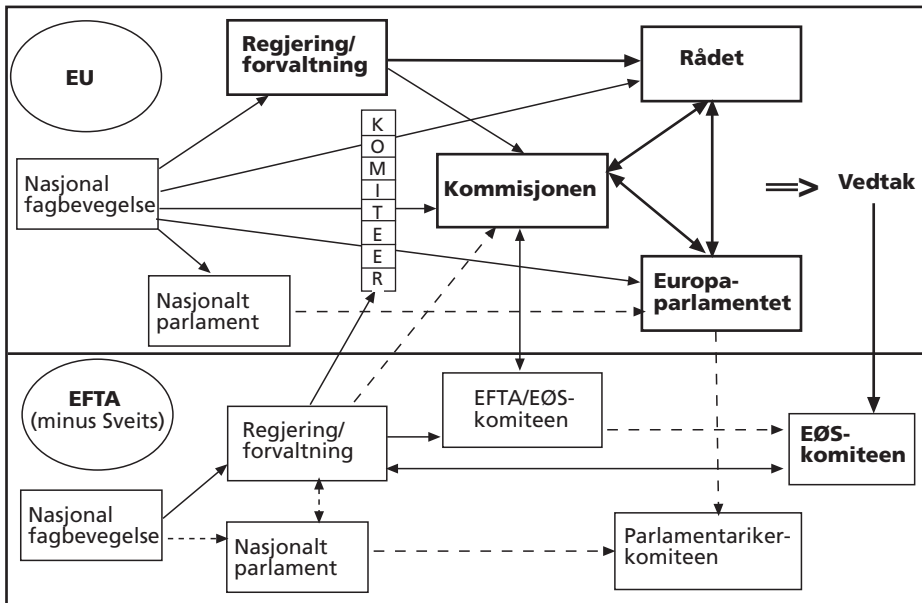
8 Politiske påvirkningskanaler

8.1 Utgangspunkt

For å vurdere norske fagorganisasjoners muligheter og evne til politisk påvirkning av EU-beslutninger som gjøres gjeldende i Norge, må en ta utgangspunkt i hvordan beslutningssystemet i EU fungerer og hvordan myndigheter og organisasjoner i EFTA-landene kan bruke EØS-kanalene til å påvirke EUs beslutninger. Norske fagforbund og hovedorganisasjoner legger som nevnt stor vekt på samspillet med norske myndigheter i denne sammenheng. Figur 8.1 gir en skjematisk oversikt over de viktigste arenaene i EUs beslutningsgang, samt EFTA-pilarens organer og koplinger til denne via EØS-strukturen.

Som beskrevet i kapittel 2, er det Kommisjonen som forbereder og har eksklusiv rett til å foreslå nye EU-regler. Representantene for de nasjonale regjeringene fatter de endelige vedtakene i Rådet. Men på stadig flere områder (inklusive arbeidslivs-området) skjer det i henhold til medbestemmelsesprosedyren som krever god-

Figur 8.1 EUs beslutningsgang



kjenning fra Europaparlamentet (EP), slik at beslutningene de facto utformes i samspill mellom Rådet og EP. Kommisjonen utforming av nye regler skjer ikke i et politisk vakuum, men i lys av sonderinger og uformell konsultasjon med Rådet og EP for å kartlegge det politiske spillerommet og sikre oppslutning om kommende forslag allerede i forberedelsesfasen (Gudmundsen 2002:33).

For å øve innflytelse på utformingen av nye regler gjelder det for nasjonale aktører å fremme sine synspunkter så tidlig som mulig. Dette kan primært skje i de ulike rådgivende komiteer. Kommisjonen benytter i forberedelsen av sitt arbeid ekspertkomiteer, faste rådgivende komiteer og ad hoc-grupper og ved å gi innspill til Grønn- og Hvitbøkene som Kommisjonen ofte utarbeider. I henhold til EØS-avtalen (art. 99, 100, 101) skal Kommisjonen uformelt hente inn synspunkter og sikre en bredest mulig deltakelse fra sakkyndige i EFTA-landene på samme måte som fra EU-landene. Når det er nødvendig for at avtalen skal virke tilfredsstillende, skal sakkyndige fra EFTA-landene knyttes til arbeidet i spesifiserte komiteer (art. 101, protokoll 37).³ I realiteten er det kun gjennom deltakelse i rådgivende komiteer på dette forberedende stadiet EFTA-aktører har en formell mulighet til å øve innflytelse på utformingen av nye EU-regler (Statskonsult/UD 2003:16).

Når Kommisjonen har utarbeidet et forslag til direktiv som oversendes Rådet, går det ut på høring til en rekke instanser, herunder de sosiale partene, Den økonomiske og sosiale komiteen i EU (ØKOSOK) og EFTA-landene. I de seinere år er forslag i økende grad også lagt ut til offentlig høring på Internett. I perioden forut for Rådets avgjørelse skal det i henhold til EØS-avtalen skje en fortløpende informasjons- og samrådsprosess i EØS-komiteen på de viktige trinn i prosessen (art. 99), men i praksis har kontakten mellom embetsmennene fra Kommisjonen og EFTA-landene i EØS-komiteen ikke ført til noen slik «osmose» overfor Rådet. Det er først i denne fasen de avgjørende politiske dragkampene om den endelige utformingen av nytt EU-regelverk finner sted i Rådet, EP, og i samspill mellom disse organene, hvor norske aktører ikke har noen formell tilgang.

For organisasjonene i EFTA-landene avhenger evnen til å øve innflytelse gjennom de politiske kanalene altså av mulighetene til å påvirke eller fremme sine synspunkter gjennom:

- nasjonale sakkyndige i ulike forberedende komiteer under Kommisjonen;
- direkte kontakt og lobbying overfor Kommisjonen;

³ Dette gjelder bl.a. vitenskapelig komité for næringsmidler, veterinære spørsmål, komité for legemidler, transportinfrastruktur, administrativ kommisjon for trygd for vandrende arbeidstakere, kontaktkomité om hvitvasking av penger, rådgivende komité for konkurransesaker, og for foretaks-sammenslutninger (Protokoll 37). I tillegg er Norge knyttet til en rekke ekspertkomiteer og programkomiteer på ulike felt.

- nasjonale myndigheters høringsuttalelser og lobbying;
- EFTA-landenes felles posisjoner og høringsuttalelser, blant annet via EFTAs rådgivende konsultative komité.

Før vi ser nærmere på de norske organisasjonenes rolle, er det grunn til å peke på at EØS-avtalen ble utformet i lys av den daværende Enhetsakten (jf. kapittel 2 og 3), hvor den vesentlige politikktutforming var forutsatt å skje i Kommissjonen. EFTA-landenes medvirkning, hørings- og samrådskanaler gjennom EØS ble følgelig innrettet mot Kommissjonen, som også representerer EU i EØS-komiteen hvor beslutninger om nye EØS-regler fattes. Dette skjer på embetsmannsnivå, altså uten direkte deltakelse fra politiske myndigheter. Siden EØS-avtalen ble inngått, har som nevnt traktatendringene i EU (Maastricht, Amsterdam, Nice og eventuelt den nye grunnloven) ført til at Rådet og EP har styrket sin rolle i EUs politikktutforming og beslutningsgang. Kommissjonen har fortsatt en viktig politikktutviklende rolle, men evnen til å påvirke EUs politikk har i økende grad blitt avhengig av tilgang og evne til å øve innflytelse på prosessene i Rådet, EP og i samspillet mellom disse organene.

I så måte stiller organisasjonene fra EFTA-landene med et strukturelt handikap. I kontrast til organisasjoner i EU-landene har de ikke nasjonale representanter i Rådet og Europaparlamentet som kan gi dem informasjon og/eller fremme deres synspunkter i de politiske forhandlingene. Norske organisasjoner er følgelig avhengig av at myndighetene vil og kan få andre lands representanter (eksempelvis nordiske) til å fremme deres interesser, eller at deres søsterorganisasjoner i DEFS vil påvirke sine myndighetsrepresentanter til å ta tilsvarende hensyn. I saker der norske organisasjoner har sammenfallende syn med sine søsterorganisasjoner, kan de satse på at andre gjør påvirkningsjobben. Men i saker der de har særskilte interesser er det verre. Med EFTA-pilarens svekkete tyngde i forhold til EU-pilaren i EØS siden 1994, betyr det at norske fagorganisasjoner er blitt mer avhengig av at andre lands organisasjoner, myndigheter og parlamentarikere vil ivareta deres interesser i europeiske saker. Dersom norske fagorganisasjoner har spesielle interesser eller målsettinger de ønsker å fremme, innebærer dette at de må bruke mer krefter på slikt arbeid enn det som var forutsetningen i 1994. I tillegg må de kompensere for sitt «handikap» ved å være dyktigere og mer effektive til å fremme sine synspunkter enn organisasjoner som har enklere tilgang til beslutningsprosessene.

8.2 Faglig innflytelse via saksforberedende komiteer i EU

Med et slikt utgangspunkt vil det for norske organisasjoner være viktig å utnytte de innflytelseskanalene som faktisk finnes så raskt og godt som mulig. I praksis er det bare gjennom komitédeltakelse i den forberedende fasen at norske aktører har formelle muligheter til å påvirke utformingen av forslag til nye EU-regler. I diskusjonen om EØS-avtalen pekes det ofte på at norske sakkyndige deltar i 323 av EUs 360 komiteer og ekspertgrupper under Kommisjonen. Dette tolkes tidvis dit hen at Norge kan være med på å påvirke EUs politikktutforming på tilnærmet like fot med medlemslandene (Bakke 2004). Norge er derimot ikke representert i arbeidsgrupper og komiteer under Rådet eller Europaparlamentet, som ofte arbeider parallelt med, og delvis i samspill med, komiteene under Kommisjonen.

Når fagorganisasjonene skal vurdere betydningen av denne medvirkningskanalen, er det viktig å være klar over hvilken rolle de ulike komiteene har i forhold til Kommisjonen. Med hjemmel i artikkel 99 i EØS-avtalen deltok sakkyndige fra EFTA-land i 119 såkalte ekspertkomiteer i 2002. Dette er komiteer som Kommisjonen oppnevner for å få klarlagt kunnskapsgrunnlaget og få råd om aktuelle politiske tiltak på et felt. I lys av forestillingen om at ekspertkomiteene utformer svært mye av EU-lovgivningen (Bakke 2004), er det grunn til å understreke at slike komiteer, i likhet med offentlige utvalg i Norge, har en reint rådgivende funksjon overfor Kommisjonen. Den kan fritt ta andre hensyn i utformingen av sine lovforslag (før politikerne i Rådet og EP starter bearbeidningen av dem). På områder hvor fagekspertise og teknisk innsikt står sentralt, spiller utvilsomt slike komiteer en viktig rolle som premissleverandør overfor Kommisjonen, og det finnes siterte eksempler på at norske eksperter har hatt erfaringer/spesialkunnskap som har gjort dem til nøkkelaktører i utformingen av EUs strategi (f.eks. maritim sikkerhet/dobbeltkrog, kjemikaliebruk, mv., St.meld. nr. 27 2001–2002).

Personer som oppnevnes i ekspertkomiteer deltar i egenskap av å være uavhengige fagpersoner. Det vil si at synspunktene deres vanligvis ikke er forankret i noe klart mandat utformet gjennom politisk-demokratiske prosesser nasjonalt. På områder som er preget av samfunnspolitiske og sosiale hensyn, slik som arbeidsliv, vil vurderinger av politiske forhold og muligheter rimeligvis telle mer enn teknisk fagekspertise. På arbeidsrettsfeltet, som er et politisk omstridt område, finnes det ingen faste rådgivende komiteer. Men Kommisjonen konsulterer de sosiale partene, ØKOSOK, og andre instanser, og setter tidvis opp ad hoc-grupper med videre.

Den andre typen komiteer Norge kan delta i (som observatører) er 91 såkalte komitologi-komiteer. Disse skal assistere Kommisjonen i utformingen av utfyllende detaljer og teknisk-administrative reguleringskrav i henhold til rammereguleringer som Rådet/EP har vedtatt (jf. norske forskrifter). En betydelig andel av EUs regelverk

utformes gjennom slik delegering til Kommissjonen og er gjerne av relativt uomstridt, teknisk karakter. EFTAs representanter i komiteene har ikke stemmerett, blir ofte bedt om å forlate lokalet ved avstemninger, og opplever tidvis å bli fratatt taleretten (EFTA 2002). På arbeidslivsfeltet er det nesten ingen slike komitologi-komiteer, men EFTA-landene er representert i en komité for fri bevegelse av arbeidere og sysselsetting. Etter ti års strid fikk EFTA, fra 1. januar 2004, også observatørplasser (inklusive partene i arbeidslivet) i en komité som gir Kommissjonen råd i yrkeshygieniske/arbeidsmiljørelaterte spørsmål. I tillegg er EFTA-landene representert i 29 mer spesifikke fagkomiteer (i henhold til art. 100, protokoll 37), samt i en rekke komiteer som bestyrer ulike aksjonsprogrammer (i henhold til art. 81), for eksempel EUs forskningsprogrammer.⁴

Det er altså i de 119 ekspertkomiteene at norske aktører kan påvirke premissene for utformingen av Kommissjonens lovforslag. Internasjonal forskning peker på at nasjonal bakgrunn spiller mindre rolle enn kompetanse, relevante erfaringer, gode problemløsninger, nettverk og dyktighet i alliansebygging. Trass i enkelte glanshistorier⁵ er det mye som tyder på at representantene fra EFTA-landene må gjøre en ekstra god jobb for å vinne gehør, legitimitet, og få en premissgivende rolle i slike sammenhenger. Sentrale forutsetninger for å utøve innflytelse er at man er godt forberedt, fortrolig med hjemlige posisjoner og interesser, har god kjennskap til politikkgendaen og rettstilstanden i EU og andre lands ordninger (og dermed vet om mulighetene for fellesskapsløsninger). En annen forutsetning er at man behersker den språkformen og møtekulturen som gjelder. For å lære seg dette og utvikle nødvendige nettverk for å få informasjon og bygge koalisjoner, forutsettes kontinuitet, representasjon på passende nivå, og at man har forankring, retningslinjer og informasjonstilgang hjemme. Hvis ikke, vil det være vanskelig å framstå som en troverdig, interessant (og leveringsdyktig) samarbeidspartner. I tillegg til å «beherske fotarbeidet, må man ha noe å bidra med», som en rekke av våre informanter understreket. Det er følgelig grunn til å være nøktern i vurderingen av påvirkningsmulighetene i ekspertkomiteene for organisasjoner med begrenset spesialkompetanse, ekspertnettverk, og tilgang til slike fora.

⁴ På arbeidsrettsområdet finnes som nevnt ikke faste komiteer i EU-systemet hvor EFTA-aktørene er representert. Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har imidlertid fått tilgang til enkelte ekspertutvalg knyttet til implementering av arbeidsrettsdirektiver, samt ekspertkomiteer som forbereder revisjonen av ESU-direktivet og utstasjoningsdirektivet. Ledende folk i departementet har via uformelle, personlige kanaler også fått adgang til Kommissjonens generaldirektørgruppe, som omfatter medlemslandenes ekspedisjonssjefer, og der aktuelle arbeidsrettslige saker drøftes.

⁵ For eksempel er Likestillingsombud Kristin Mile leder av en komité for likebehandling, og når det gjelder bruk av kjemikalier fikk vi av LOs Bjørn Erikson fortalt at en dyktig norsk ekspert hadde hatt stor innflytelse.

Analysen utført av Statskonsult, samt et bredt tilfang av informantrapporter og anekdoter, tyder på at norske deltakere gjennomgående skårer lavt på overnevnte faktorer (se også Trondal 2001). I tillegg til at norske eksperter «helt klart ikke deltar på like fot med eksperter fra medlemsstatene» (Gudmundsen 2002:32),⁶ trekkes det gjerne fram at det er stor utskiftning av norske representanter. I tillegg mangler de ofte klare mål, retningslinjer og rapporteringsrutiner for sin deltakelse, er ikke sjelden juniorer med mangelfull kjennskap til norske policy-føringer, og mange føler seg usikre på sin rolle og savner institusjonell forankring hjemme (Statskonsult 2001:15). Ofte kommer norske representanter fra ytre fagetater/tilsyn (f.eks. Arbeidstilsynet på arbeidsmiljøsidan), forskningsinstitusjoner, eller andre ekspertinstanser. I mangel av strategier og politiske føringer fra fagdepartementene, er det mye opp til de sakkyndige selv å definere sin rolle og sørge for innhenting og tilbakeføring av informasjon til relevante berørte interesser i Norge (Statskonsult/UD 2003). På tross av gode eksempler på at norske sakkyndige og forvaltningsrepresentanter kan gjøre seg gjeldende, spesielt på områder hvor Norge har særskilt kompetanse/erfaring (olje, kjemiske tilsetningsstoffer, likestilling), er det ikke noe som indikerer at Norge har klart å kompensere for svak politisk tilgang ved å gjøre en ekstra innsats i EUs komitésystem.

Den viktigste prinsipielle begrensningen ved ekspertkomiteer som hovedkanal for norsk medvirkning i EUs lovforberedende arbeid, er den svake politisk-demokratiske forankringen. Deltakerne opptrer i egenskap av å være uavhengige fagpersoner, og har ikke noe klart mandat eller forpliktelse til å representere norske myndigheters politiske syn, eller konsultere berørte organisasjoner. Følgen er at den norske medvirkningen er apolitisert og stort sett utøves av et sjikt av fagbyråkrater og eksperter.⁷ Dette har konsekvenser for påvirkningsmulighetene for arbeidstakerorganisasjonene, som etter det vi kjenner til, ikke har systematisk kjennskap, oversikt eller nettverk til norske representanter i EUs ekspertkomiteer. Enkelte ildsjeler med særskilt kompetanse kan ha slike forbindelser, og har tidvis lyktes i å utvikle allianser som får gjennomslag i enkeltsaker. Men dette synes snarere å være unntaket enn regelen.

⁶ Dette har ifølge Statskonsults studier blant annet sammenheng med sosial-psykologiske faktorer som hemmer mange EFTA-representanter, at Kommisjonen ofte reiser tvil om tolkningen av EØS-avtalens virkeområde, varierende holdninger fra medlemsstatsaktører i møtene, samt at EFTA-representanter den seinere tid ikke sjelden behandles som 3.-landsrepresentanter.

⁷ I motsetning til Danmark som ikke legger seg opp i hvordan deres nasjonale eksperter utøver sine roller, men overlater den politiske påvirkningen til myndighetenes deltakelse i de etterfølgende prosessene, rapporteres det at norske forvaltningsrepresentanter tidvis forsøker å kompensere for at man ikke er med i den fasen ved å politisere sakene tidlig i ekspertkomiteene. Man forsøker å «forhandle på perrongen, før toget går», noe som ifølge aktører fra andre land og Kommisjonen kan framstå som en utidig politisk posisjonering av nasjonale standpunkt, snarere enn å bidra til å finne gode europeiske løsningsforslag (Statskonsult 2002: 202).

I den grad EØS-avtalens rett til norsk representasjon i ekspertkomiteer kan utgjøre en kanal for å fremme norske arbeidstakerinteresser på europeisk plan, synes dette potensialet altså å være dårlig utnyttet. Når det gjelder standardisering av helse- og sikkerhetskrav til produkter, utstyr, maskiner, med videre, som er delegert til de europeiske standardiseringsorganisasjonene, viser studier Fafo har gjort at fagorganisasjonene i svært liten grad har personalressurser og kompetanse til å delta i utformingen av europeiske standarder som omarbeides til nasjonale standarder og innarbeides i forskriftene til arbeidsmiljøloven (Østberg 1999).

På store deler av arbeidslivsområdet er fagorganisasjonene følgelig avhengig av evnen til å få gjennomslag for sine synspunkter via myndighetene, EFTAs organer, eller de europeiske fagorganisasjonene og den sosiale dialogen.

8.3 Faglig innflytelse via myndighetskanalen og EFTA

Den politiske innflytelseskanalen for fagorganisasjonene går først og fremst via nasjonale myndigheter og deres institusjonelle kanaler gjennom EFTA-pilaren i EØS. Heller ikke her ser det ut til at myndighetene og organisasjonene i arbeidslivet har veid opp for manglende tilgang til beslutningsarenaene ved særskilt målrettet påvirkningsarbeid mot EU-organer. Tvert imot klager både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene på at det motsatte er tilfellet.

En rekke analyser av myndighetenes og forvaltningens generelle arbeid med EØS-saker peker på at Norge bruker mindre ressurser enn de andre nordiske landene i den politikktutformende fasen og at den politiske forankringen og samordningen i forvaltningen er svakere. Dessuten har man et dårligere kontaktnett i Kommisjonen, spesielt på politisk nivå (Trondal 2001, Jacobsen, Lægread og Pedersen 2001, Statskonsult 2002:15). Selv om det er betydelige variasjoner mellom ulike departementer – Miljøverndepartementet framheves ofte som duksen i klassen – synes et felles hovedproblem å være at EØS-arbeidet på myndighetssiden lider under svak politisk forankring og prioritering på statsrådsnivå. Ettersom statsrådene ikke skal delta i den etterfølgende politiske behandlingen i EU/EØS, har de vanligvis ikke noe politisk press på seg eller incentiver til å engasjere seg i utviklingen av norske påvirkningsstrategier. Dette får igjen sterke signalvirkninger i embetsverket. Arbeidet i koordineringsutvalget og de ulike spesialutvalgene som er opprettet for å ivareta og samordne EØS-arbeidet i departementene, er ofte delegert til medarbeidere på lavere nivå og er i stor grad innrettet mot klarering av allerede vedtatte EU-rettsakter for innlemming i EØS-avtalen (Statskonsult/UD 2003:5). Kilder vi har intervjuet,

har også vist til at UD, som har ansvaret for koordineringen av EØS-arbeidet, har liten erfaring med å samordne saker av norsk innenrikspolitisk karakter – som EØS-arbeidet i stor grad består av. Kombinert med svake politiske føringer, kapasitetsmangel, sviktende kompetanseutvikling, rutiner og samordning over sektorgrenser, samt dårlig utnyttelse av EU-delegasjonen og utstasjonerte norske eksperter i Kommisjonen, innebærer dette at forvaltningens EØS-arbeid i overveiende grad handler om å innarbeide EU-regler i Norge, og i liten grad er rettet mot å påvirke politikktutformingen i EU (Statskonsult/UD 2003).

På det arbeidslivspolitiske området er våre partsinformanter enige om at situasjonen preges av «kollektiv svikt» i mange ledd. Mens det under EØS- og EU-forhandlingene var en effektiv koordinering og representasjon av norske arbeidslivsinteresser, synes utviklingen siden 1994 å være preget av forvitring og fragmentering av tidligere kompetanse- og kommunikasjonsnettverk. Dette står i kontrast til de andre nordiske landene, hvor man på arbeidslivsområdet har utviklet langt mer effektive institusjoner og kanaler for gjensidig informasjon og koordinering av nasjonal «interessebevakning», som svenskene betegner det. Både i forhold til departementene og parlamentene er det i de andre nordiske land etablert faste fora og prosedyrer for trepartskontakt, som ifølge faglige representanter sikrer bra informasjonsflyt, høring og konsultasjon. Her er det også muligheter for å meisle ut felles prioriteringer, posisjonspapirer og samordning av påvirkningsarbeid.

Faglige aktører fra de andre nordiske landene framhevet den strategiske betydningen av å spille på nasjonale aktører i Kommisjonen, Rådet og Europaparlamentet for å få informasjon, spre kunnskap om faglige interesser/posisjoner i den aktuelle saken, og samordne forsøk på politisk påvirkning gjennom de ulike kanalene. Slike kontakter framheves som viktige for å komme tidlig i inngrep med saker som er under oppseiling, for dermed å kunne gi innspill til de innledende, uformelle overlegningene og sonderingene. De er også nyttige for å danne seg et bilde av de aktuelle interessekonstellasjonene og styrkeforholdene i saken, og hvilke hensyn og løsningsforslag som kan tenkes å vinne fram. Gjennom slik informasjon kan man målrette påvirkningsarbeidet mot de sakene og områdene som ut fra en faglig synsvinkel krever særskilt oppfølging.

Alle våre nordiske faglige informanter understreker at det kreves hardt og systematisk arbeid for å få gjennomslag. Men de peker samtidig på at deres register av påvirkningskanaler og nasjonale kontakter, i alle ledd av politikktutformingen og beslutningsfasen, øker mulighetene for å kunne vinne fram i hestehandlene og dragkampene i Rådet og Parlamentet.⁸ Deltakelse i rådsprosessen gir dessuten en

⁸ Fra faglig svensk side liker man i så måte å vise til den europeiske sysselsettingsstrategien som ble knesatt i Amsterdam-traktaten, som på mange måter var resultat av et nordisk/svensk arbeid med utspring i SAMAK-rapporten «Put Europe to Work», ført i pennen av den tidligere svenske finans-

bedre innsikt i hva slags spillerom man har når reglene skal gjennomføres nasjonalt. Dels fordi en kjenner hvilke mål og hensyn som stod sentralt i forhandlingene, dels ved at man kjenner til eventuelle (hjemmelige) protokoller fra land som har påberopt seg særlige fortolkninger som forutsetning for å stemme for/ikke blokkere et forslag.

De norske organisasjonenes formelle påvirkning via norske myndigheter går vanligvis gjennom EFTA-kanalen, som mottar forslag til nye EU/EØS-regler fra Kommisjonen. EFTA-landene har nedsatt fire komiteer for fri bevegelse av varer, kapital og tjenester, personer, og rettslig-institusjonelle spørsmål. Under disse finnes ulike arbeidsgrupper (f.eks. på arbeidsrett), som forbereder felles høringsuttalelser og posisjonspapirer. Etter behandling/vedtak i EFTA-komiteen oversendes disse til Kommisjonen og vedlegges saken. Partene i arbeidslivet i EFTA-landene kan gi innspill til EFTAs hørings svar gjennom EFTAs konsultative komité (et rådgivende forum). EFTA-sekretariatet opplyser at de tidvis arrangerer møter mellom EFTAs arbeidsgrupper, EFTAs konsultative komité og de ansvarlige for nye direktivutkast i Kommisjonen. På den måten kan EFTAs synspunkter komme tidlig med i prosessen.⁹ Man har også et årlig møte med sysselsettingskomiteen (Employment Committee) tilknyttet Rådet, hvor EFTA-landene orienterer om saker de er opptatt av.¹⁰

Ifølge representanter for Kommisjonen oppfattes slike møter fra EU-siden som høflighetsvisitter som ikke tillegges særlig vekt i den videre behandling av sakene: «Når møtet var over, måtte EFTA-representanten forlate lokalet, og vi gikk videre på dagsordenen.» Kilder i Kommisjonen viste til at de hadde mer enn nok med å sy sammen innspillene og interessene til de 15+10-medlemslandene, og at synspunkter fra EFTA-landene i praksis ikke tas i betraktning i Kommisjonens utforming av

ministeren Allan Larsson. Den ble seinere adoptert av det europeiske sosialistpartiet og satt ut i livet under Allan Larssons periode som leder i Kommisjonens generaldirektorat for sysselsetting og sosiale spørsmål. Et annet eksempel fra svensk side er forslaget til revisjon av anbudsdirektivet, hvor systematisk faglig påvirkningsarbeid og samarbeid med svenske parlamentarikere medvirket til at man i 2004 lyktes i å bygge en flertallskoalisjon i EP som blokkerte et forslag om å begrense mulighetene til å ta sosiale og miljømessige hensyn ved anbudsbeslutninger (se kapittel 6).

⁹ Arbeidsråden ved den norske EU-delegasjonen fungerer også som en lyttepost (for tiden Karin Enodd fra LO), som har til oppgave å framskaffe informasjon fra Kommisjonen og andre nasjonale delegasjoner om hva som foregår, og gjøre norske synspunkter kjent der det kan være hensiktsmessig (der man får tilgang).

¹⁰ Det bør også tilføyes at EFTAs konsultative komité har årlige møter med EUs rådgivende økonomiske og sosiale komité (ØKOSOK), på samme måte som parlamentarikergruppen i EFTA (hvor seks stortingsrepresentanter er med) har et møte med tolv representanter fra Europaparlamentet. Møtene med ØKOSOK framholdes som nyttige i forhold til utveksling av generell informasjon og nettverksbygging, men anses som lite effektive som påvirkningskanal i det ØKOSOK etter hvert har fått en beskjeden rolle i EUs beslutningsgang.

forslag på arbeidsrettsfeltet. Aktører i Kommisjonen er neppe nøytrale i sine vurderinger av slike spørsmål, og gjennomslagskraften i EFTA-landenes synspunkter kan åpenbart variere mellom saker og områder. Men våre informanter var relativt entydige i sine vurderinger av EFTA-landenes påvirkning på det arbeidslivspolitiske feltet.¹¹

«Iverksettere av ferdigtygd politikk»

Hovedlinjene i ovennevnte bilde ble understøttet av representanter for andre nordiske fagbevegelser og departementer, samt representanter for norske organisasjoner og myndigheter på arbeidslivsområdet både i Brussel og hjemme. I Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) viser man riktignok til at Norge deltar i felles nordiske formøter til rådsmøtene på sosial- og arbeidslivsområdet, men dette dreier seg først og fremst om utveksling av informasjon. Og fordi EU-landenes aktører har lite relevant informasjon å hente hos norske aktører, som vanligvis må be om informasjon uten å kunne gi noe tilbake, skapes en grunnleggende skjevhet i kommunikasjonen. Dette gir grobunn for avhengighet og tilbakeholdenhet («unnskyldt at jeg forstyrrer») og reduserer andre lands interesse for kontakt med norske representanter. De saksansvarlige i det svenske og danske departementet opplyste således at de har løpende telefonkontakt hvor de drøfter policy-posisjoner og forhandlingsopplegg i rådsprosessen. Men slik uformell kontakt tas ikke med norske myndighetsaktører, som åpent erkjenner at de står utenfor de arenaene/prosessen der de reelle forberedelsene foregår og avgjørelsene utformes.

Ifølge sentrale aktører i AAD har man bra rutiner og informasjonskanaler (også til partene) for å skygge EUs beslutningsprosess via EFTA-sporet. Dette forhindrer ikke at hoveddelen av norske myndigheters arbeid på det arbeidslivspolitiske feltet dreier seg om å holde EØS-avtalen kjent, spre informasjon om norsk praksis, forhindre «blemmer» og være mottaker av «ferdigtygd politikk» fra EU, som klubbes av embetsmennene i EØS-komiteen. Etersom den «institusjonelle hukommelsen» om EØS-avtalens rolle er i ferd med å forvitte på EU-siden og utvidelsen har ført

¹¹ Den nylig avgåtte visegeneraldirektør i Kommisjonens generaldirektoratet for sysselsetting og sosiale spørsmål, finnen Karl Johan Lønnroth,, var meget kraftfull på dette punkt og ville gjerne gjøre det «krystallklart» at Norge og EFTA-landene ikke har noen reell påvirkningskraft og er ensidige politikkmottakere på dette området (policy-recipients). Uavhengig av alle høringsprosedyrer og gjensidige orienteringsmøter, ville det så lenge EFTA-landenes står helt utenfor de politiske prosessene i Rådet og ikke har noen motpartner i Kommisjonen, i realiteten ikke være noen som tenker på hensynet til EFTA-landenes spesielle interesser i EUs beslutningsprosess, mente finnen, som hevdet at «man kan snakke og bli høflig mottatt, men ingen bryr seg så lenge man ikke er med i klubben.» Han medgikk dog at det kan finnes unntak fra dette bildet på saksfelt hvor EFTA-land er tunge aktører og kontrollerer kompetanse og ressurser som er viktig for EU-landene, som for eksempel olje og fisk.

til et oppmerksomhetsskift på EU-siden, er EØS-arbeidet et slit i motbakke. Det løpende EØS-arbeidet i departementet dreier seg således primært om å berede grunnen for en mest mulig smertefri tilpasning av nye EU-regler i Norge («nedstrøm»)¹². Dette har også sammenheng med en norsk politisk og administrativ tradisjon for at når avtaler er inngått, så skal de holdes (Sverdrup 2000).

Norske myndighetsrepresentanter opplever at situasjonen er svært annerledes i de andre nordiske landene, der man blant annet gjennom EU-komiteene i Riksdagen og Folketinget utvikler omforente nasjonale posisjoner og forslag til endringer i Kommisjonens utkast, som regjeringenes representanter forfølger i rådsforhandlingene. Det er tilsynelatende en mer bevisst debatt om hvordan man kan være med på å forme EUs politikk. På spørsmål om Norge har utnyttet «utenforskapet» til å utøve en pådriverrolle ved å være foregangsland, kunne man i departementet ikke vise til noe eksempel på at norske myndigheter har fremmet konkrete forslag om forbedringer av EUs politikk, nye tiltak, eller reformer på udekkete områder av arbeidslivspolitikken. På samme måte som Norge i hovedsak synes å drive en defensiv minimumsimplementering av vedtatte EU-regler på arbeidslivfeltet (jf. kapittel 7), er hovedintrykket at myndighetenes arbeid for å påvirke nye EU-regler mest handler om å unngå bestemmelser som kan skape spesielle vansker i gjennomføringen hjemme («defensiv skadeforebyggelse»).

Hvis en skal lete etter årsakene, ble det fra en rekke involverte norske aktører pekt på at hovedproblemer i det norske EØS-arbeidet er den svake forankringen og interessen på politisk nivå. Etter ti års forvaltning av EØS-avtalen virker det som lufta har gått ut av ballongen. Arbeidet preges av synkende interesse, motivasjon og passivitet. Hovedmekanismen synes å være at fordi norske statsråder ikke deltar i de politiske beslutningsprosessene i Rådet, er de heller ikke nødt til å prioritere oppfølgingen av EØS-arbeidet (annet enn når en eller annen krise oppstår i forhold til ESA, for eksempel arbeidsgiveravgiftsaken, som fører til en politisering av sakene). Dette påvirker embetsverkets prioriteringer, motivasjon og vurderinger av hvilke saker som teller/gir status, og som igjen har innvirkning på interessen for kompetanse- og karriereutvikling på området. Man konsentrerer seg følgelig om det nødvendigeste, det vil si den løpende implementeringen, mens det langsiktige påvirkningsarbeidet blir skadelidende. (Mye tyder på at tilsvarende mekanismer også gjør seg gjeldende i arbeidslivets organisasjoner, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel.)

¹² På visse områder kan, som nevnt i kapittel 7, EØS-avtalens hjemmelsgrunnlag også hindre EØS-gjennomføring av relevante EU-regler fordi nye deler av EUs traktatgrunnlag ikke er innarbeidet i EØS-avtalen. I aktuelle saker som antidiskriminering i arbeidslivet, rettigheter for handikappede og trygderegler for 3.-landsborgere, er derfor Island og Liechtenstein skeptisk til gjennomføring via EØS-avtalen, slik at Norge er henvist til unilateral gjennomføring (det vil si uten tvisteløsninger).

Det finnes selvsagt unntak. Den forrige sosialministeren, Ingjerd Schou, deltok etter eget initiativ og uformelle kontakter, som observatør på flere uformelle ministermøter de siste årene, hvor hun blant annet har redegjort for det norske IA-arbeidet (Inkluderende arbeidsliv). Det framholdes imidlertid som illustrerende og svært demoraliserende for embetsverket, når det etter mye strev har fått arrangert møter med ledende kommisjonsrepresentanter og man gjentatte ganger opplever at fagministere i siste sekund melder avbud.

Fra partene i arbeidslivet framholdes slike eksempler som symptomatiske for oppfølgingen på hjemmebane. Selv om enkeltinstanser og aktører i forvaltningen gjør sitt beste, oppfatter partene at arbeidet med EØS-saker er fragmentert og at det har vært liten politisk vilje til å trekke med partene på noen systematisk måte, eller utnytte og støtte opp om deres arbeid for å fremme norske interesser på europeisk plan.

«Sosial dialog på norsk»

I 2000 opprettet riktignok kommunalministeren i den første Bondevik-regjeringen et Forum for Sosial Dialog med partene i arbeidslivet. Det skjedde med henvisning til at de gjennom sine europeiske organisasjoner ofte hadde bedre informasjon og tilgang til europeisk arbeidslivspolitikken enn myndighetene. Formålet var blant annet å sørge for et mer effektivt norsk arbeid for å påvirke aktuelle saker. Etter en del møter, preget av hyppige utskiftninger av ministre, ujevnt frammøte fra ledende politisk nivå, både i departementet og organisasjonene, samt et stort og uhandterlig møteformat, har forumet ikke hatt møte på flere år. LO og NHO, som hadde vært pådrivere, var utilfreds med forumets størrelse og arbeidsform, og syntes den rituelle utvekslingen av allmenn informasjon hadde begrenset nytteverdi. Etter at den foregående arbeidsministeren var lite interessert i prosessen – og i tillegg gikk på tvers av partenes uttrykte ønske om å gjennomføre direktivet om nasjonal informasjon og konsultasjon avtaleveien – avgikk forumet tilsynelatende en stille død.

Den seinere tid har en del EØS-relaterte saker, deriblant temaer knyttet til EUs utvidelse, blitt drøftet med partene i det såkalte Arbeidslivrådet, som er et forum for generell konsultasjon mellom myndighetene og partene. Selv om dagsordenen der domineres av hjemlige stridssaker, uttrykte enkelte av partsinformantene en viss forhåpning om at disse møtene kunne gi en ramme for bedre dialog med politisk ledelse om europeiske arbeidslivsspørsmål. Det har visstnok også kommet forslag om å skape et nytt forum for «sosial dialog på norsk». I tillegg arrangerer Utenriksdepartementet, som har ansvaret for koordinering av forvaltningens EØS-arbeid, generelle orienteringsmøter med organisasjonene tre ganger i året på ministernivå og hver tredje måned på embetsmannsnivå. Disse møtene framholdes som nyttige for å utveksle generell informasjon om EØS-avtalens utvikling, men synes mindre

egnet til å utforme spesifikke påvirkningsstrategier i forhold til EUs arbeidslivspolitiske agenda.¹³

Et stridstema har vært myndighetenes finansielle støtte til organisasjonenes deltakelse i sosial dialog og EFTAs konsultative komité. I og med at Kommisjonen dekker EU-partenes deltakelse i sosialdialogen, vedtok UD i 1994/95 etter krav fra arbeidslivets parter å bidra med slik støtte. Men i lys av det økende antall organisasjoner som deltar, samt stigende aktivitetsnivå, har midlene blitt stadig knappere. Midlene for 2004 (350 000 kroner) var nesten oppbrukt på forhånd – og UD har ikke gitt ekstratilskudd. Lederen i YS har holdt fram dette som et typisk eksempel på norske myndigheters holdning til den sosiale dialogen, samtidig som representantene for arbeidstakerorganisasjonene peker på at EU gir langt mer støtte til fagorganisasjonenes arbeid på europeisk plan enn Norge.¹⁴

Vetoretten – fram fra verktøykassa?

Mens myndighetene i EFTA-landene har begrensede forutsetninger for å påvirke EUs politikktutvikling, har de til gjengjeld en formell mulighet til å unndra seg EU-regler ved å nedlegge veto i EØS-komiteen. Det kan argumenteres for at en trussel om dette vil kunne ha innvirkning på EUs beslutning, forutsatt at saken gjelder et tema der EU-landene har sterk økonomisk eller politisk interesse i at EFTA-landene innfrir avtalen (Arnesen mfl. 1997). Det er vanskelig å spekulere i under hvilke forutsetninger dette våpenet kan være effektivt på det arbeidslivspolitiske området, og hvilke mottiltak EU kunne tenkes å iverksette overfor land som utgjør drøyt én prosent av folketallet i EØS. Uansett er dette et defensivt våpen som en må anta bare vil bli benyttet som nødverge i saker der andre påvirkningsstrategier har slått feil. I likhet med streikevåpenet kan vetoretten dermed ses som et ris bak speilet den svakeste part kan true med, eller ty til, for å vinne forhandlingsstyrke. Så langt har myndighetene i EFTA-landene ikke brukt vetoretten – selv om den har blitt raslet med i enkelte saker (veterinæravtalen, regler for genspleising, mv.).

Arbeidstakerorganisasjonene har hittil heller ikke reist krav om dette. 1. mai 2004 varslet imidlertid LO-leder Gerd-Liv Valla at LO vil be norske myndigheter

¹³ Et tiltak partene har bedt om for å kunne engasjere seg på et tidlig stadium, er å få innsyn i de såkalte rammenotatene regjeringen/departementene utarbeider om saker som er under oppseiling på europeisk plan. Disse har vært unndratt offentlighet, men skal i forbindelse med en ny webside om EØS-saker UD skal opprette nå bli offentlig tilgjengelige, trolig tidlig i 2005.

¹⁴ Utformingen av programmene for Norges omfattende utviklingsstøtte til de nye medlemslandene i EU, vakte også harme blant partene, fordi Norge frasa seg mulighetene til å styre midlene, samtidig som partene i arbeidslivet ikke var nevnt blant de aktuelle samarbeidspartnerne som ble trukket fram.

om å bruke vetoedskapet dersom ikke Kommisjonens omstridte forslag til tjenstedirektiv endres radikalt (se kapittel 7.2). Dersom regjeringen skulle følge LOs krav, vil dette kunne bli en interessant utprøving av vetovåpenets kraft. Men i og med at motstanden mot tjenstedirektivet er like sterk blant fagorganisasjonene og sterke politiske krefter i EU, vil det trolig være vanskelig å spore hvilken rolle EFTA-landenes sabelrasling har spilt når saken avgjøres.

8.4 Sammenfattende vurdering

Alt i alt har de aktørene vi har intervjuet, tegnet et ganske entydig bilde av at norske arbeidstakerorganisasjoner har et kraftig handikap i forhold til sine søsterorganisasjoner når det gjelder politisk påvirkning av arbeidslivspolitikken i EU/EØS. Dette skyldes dels fraværet av norske myndighetsrepresentanter i de EU-institusjonene som former og avgjør EUs politikk, dels dårligere og tregere tilgang på informasjon, og dels at aktørene i EU-systemet har dårlig kjennskap til EØS og liten oppmerksomhet/lydhørhet overfor EFTA-aktørers synspunkter. I tillegg kommer at den løpende forvaltningen av EØS-avtalen er forankret på embetsmannsnivå, både i Kommisjonen og i EFTA-landene, som i seg selv virker som en barriere mot en politisering og demokratisk forankring av sakshåndteringen. Trass i formelle hørings- og konsultasjonsrettigheter synes således EØS-rammeverket og EFTA-pilaren i første rekke å ha blitt et apparat for gjennomføring og håndheving av EUs arbeidslivspolitik i EFTA-landene, mens de reelle påvirkningsmulighetene via de politiske kanalene er meget begrensede. Resultatet er en gjennomgående apolitisering og teknokratisering av EØS-arbeidet, mens Stortinget i hovedsak kommer inn som sandpåstrøer i den begrensede andelen av saker hvor EU-reglene må nedfelles i norsk lovgivning (Claes og Sverdrup 2004). Disse strukturelle hindringene har tilsynelatende ført til at den politiske interessen og prioriteringen av EØS-arbeid i departementene gradvis har forvitret. Konsekvensen er, til tross for god innsats fra en del enkeltpersoner/miljøer, en tendens til organisatorisk fragmentering, diskontinuitet og passivitet. Man er for seint på ballen og klarer ikke utnytte de åpningene som finnes.

Mangelen på likeverdighet i EU/EØS-samarbeidet fører ofte til en individuell opplevelse av avmakt og nytteløshet. Fordi norske aktører ikke kan mønstre stemmer, kontakter, posisjoner og leveringsevne i de besluttede organene, er de relativt uinteressante for andre aktører som søker innflytelse. De mangler det som i Brussel-sjargongen kalles «lobbykraft». Som en observatør pekte på, gjør dette at norske representanter hele tiden må drive kompensatoriske øvelser og gjøre en ekstra god jobb for å synliggjøre og legitimere sin rolle som EFTA-aktør og få foten innenfor

dørsprekken. I det lange løp gir dette opphav til en spesiell «utenforskaps-psykologi» som svekker pågangsmotet. Den norske deltakelsen kan derfor ofte framstå som rituell og formalistisk, mer innrettet på å vise at EØS-avtalen virker, enn på å påvirke EUs agendasetting.

Fra myndighetssiden kan slike vurderinger framstå som urettferdige, ettersom man faktisk følger de formelle prosedyrer, informasjons- og høringsrutiner som følger av EØS-avtalen (og på en del områder gjør mer i uformelle kanaler enn forutsatt). Samtidig må partene i arbeidslivet nok ta sin del av ansvaret for mangelen på retning og «trøkk» i det norske påvirkningsarbeidet. For oss synes imidlertid kjernen i kritikken å være at overnevnte trekk langt på vei er en strukturell følge av den grunnleggende og økende skjevheten mellom de to pilarene i EØS-strukturen. I tillegg har den tverrpolitiske enigheten om å hegne om EØS-avtalen som livbøye for norsk EU-tilpasning skapt vegring mot å se disse sidene ved situasjonen i øynene. Et sentralt spørsmål i neste kapittel er imidlertid om skrankene for påvirkning via myndighetskanalene spiller noen særlig rolle for fagbevegelsen, all den tid deltakelsen i de europeiske fagorganisasjonene og den sosiale dialogen åpner alternative kanaler for påvirkning.

9 Faglig påvirkning via europeiske fagorganisasjoner og sosial dialog

9.1 Utgangspunkt

I lys av de norske fagorganisasjonenes begrensede politiske påvirkningsmuligheter i EØS, har deltakelsen i de europeiske fagorganisasjonene blitt desto viktigere det siste tiåret. Siden EUs politikk gjennom EØS-avtalen har fått direkte innvirkning på norsk arbeidslivspolitik, har tilgangen til informasjon, politisk innflytelse og utvikling av felles faglige strategier gjennom de europeiske fagorganisasjonene fått større betydning for mulighetene til å hevde medlemmenes interesser enn tidligere. Etter at Den europeiske faglige samorganisasjonen (DEFS) ble dannet i 1973, var LO lenge eneste medlem fra Norge. YS kom først med i DEFS i 2003, etter at LO omsider gav grønt lys, mens Utdanningsgruppene Hovedorganisasjon (UHO), som har signalisert at de ønsker medlemskap, fortsatt står utenfor sammen med Akademikerne.¹ Snaut 35 prosent av norske lønnstakere er dermed representert på europeisk plan gjennom LOs og YS' medlemskap i DEFS, tilsvarende to tredeler av norske fagorganiserte.² Den andre europeiske pilaren for faglig interesserepresentasjon er de europeiske sektor/bransjeføderasjonene, hvor forbundene i LO og YS, samt en god del UHO-forbund deltar.

Flertallet av de nordiske arbeidstakerorganisasjonene er medlem av en eller flere internasjonale faglige organisasjoner (Nergaard 2004). Den omtalte Fafo-undersøkelsen viser at fire av fem nordiske forbund, som har svart på spørreskjemaet, er medlem av slike organisasjoner; om lag tre firedeler er medlem i europeiske organisasjoner og noen færre i nordiske og globale organisasjoner. Andelen norske forbund som deltar på europeisk plan, er litt lavere enn i de andre landene, noe som trolig gjenspeiler at de norske akademikerforbundene ikke er med i DEFS.

Når det gjelder nytten av å delta i det internasjonale samarbeidet, oppgir 57 prosent av forbundene at samarbeidet i de nordiske bransjekomiteene er «svært

¹ AF (Akademikernes Fellesorganisasjon) ble medlem i 1995, men gikk som kjent i oppløsning noen år etter.

² Enkelte medlemsforbund i UHO deltar imidlertid i europeiske sektorføderasjoner som er tilsluttet DEFS, slik at andelen i praksis er noe høyere.

Tabell 9.1 Andel nordiske fagforbund som er medlem av faglige organisasjoner på internasjonalt plan. Prosent.

	Norden	Europa	Globalt	Medlem ett eller flere	Antall organisasjoner
Danmark	63	76	61	79	62
Finland	71	75	63	80	51
Norge	68	72	62	82	60
Sverige	77	79	75	88	48
Island	90	60	60	90	10
Total	70	75	64	82	231

nyttig», mens andelen er noe lavere for de europeiske (47 prosent) og globale industriføderasjonene (37 prosent). Det vil si at «nytteverdien» framstår som lavere jo bredere samarbeidet er (Nergaard 2004).

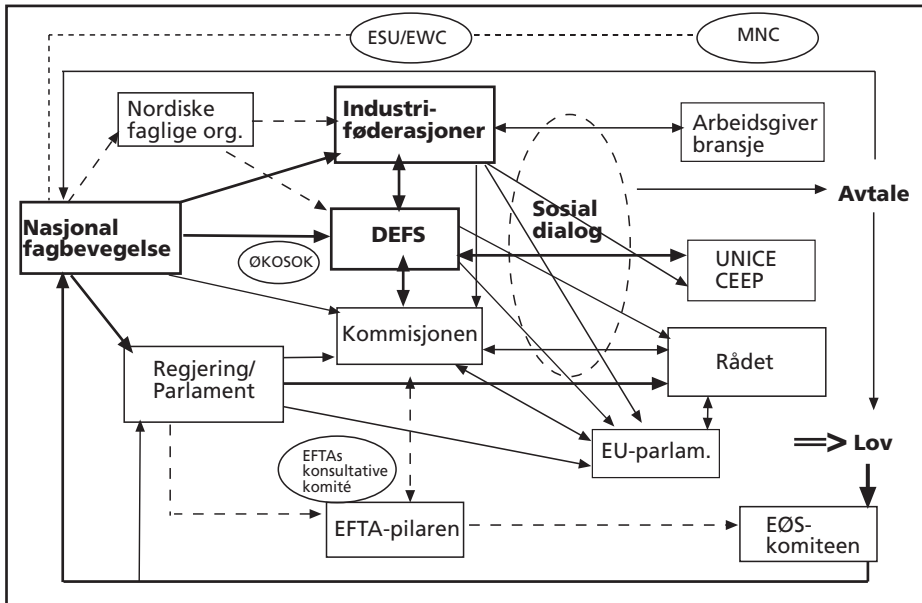
På spørsmål om det har vært noen endring i hvor viktige de ulike internasjonale organisasjonsleddene er for de nordiske forbundenes arbeid de siste 5–10 år, oppgir imidlertid 74 prosent at det europeiske har blitt viktigere. 51 prosent oppgir at det nordiske også er blitt viktigere, mot 43 prosent for det globale forbundssamarbeidet. Samme mønster gjør seg gjeldende blant norske forbund, men andelen som svarer at det nordiske samarbeidet er blitt viktigere, er klart høyere enn i de andre nordiske landene. Samtidig er andelen som framhever det europeiske samarbeidet litt lavere. Hvis en tar i betraktning at det har skjedd en markant vridning i det nordiske samarbeidet mot påvirkning på europeisk plan, vitner tallene uansett om en tydelig europeisering av de nordiske forbundenes arbeid uansett EU-tilknytning.³

I dette kapitlet skal vi drøfte hvilke muligheter deltakelsen i de europeiske fagorganisasjonene gir til å fremme norske arbeidstakerinteresser på europeisk plan. Dette kan dels skje gjennom de europeiske organisasjonenes politiske lobbying overfor EU-organer, dels gjennom institusjonalisert trepartskonsultasjon med ulike EU-organer, dels gjennom sosial dialog og forhandlinger med europeiske arbeidsgiverorganisasjoner, og dels gjennom faglige aksjoner, kampanjer og samordning av medlemsorganisasjonenes strategier.

Siden hovedtrekkene ved beslutningsgangen og de sosiale partenes rolle i EUs arbeidslivspolitik er skissert tidligere, skal vi her særlig konsentrere oss om fagorganisasjonene i EFTA og Norges rolle i denne sammenheng. Et sentralt spørsmål er hvorvidt Norges tilknytningsform og de norske hovedorganisasjonenes standpunkt til EU har innvirket på mulighetene og evnen til innflytelse i de europeiske fagorganisasjonene. Dette spørsmålet berører dels hvilken betydning det har å kunne utnytte faglig-politiske kanaler på europeisk plan; dels om det i DEFS og den sosiale dialogen i EU har noen betydning at man representerer EFTA-organisasjoner, og

³ Se Blomqvist & Murhem (red.) 2003, Colclough (red.) 2003, Dølvik & Løken (red.) 2003.

Figur 9.1 Faglige påvirkningskanaler



dels hvordan valget av tilknytningsform til EU har påvirket de norske fagorganisasjonenes eget arbeid med å utvikle kompetanse, nettverk, posisjoner og strategier for påvirkning gjennom de europeiske organisasjonsleddene. I utgangspunktet er det klart at alle organisasjonene i DEFS og de europeiske bransjeføderasjonene er formelt likeverdige medlemmer, men alle som har erfaring fra faglige sammenlutninger vet også at noen medlemmer har større tyngde, legitimitet og gjennomslagskraft enn andre.

For å belyse disse spørsmålene skal vi først rekapitulere litt av den historiske utviklingen i forholdet mellom organisasjoner fra EF og EFTA innenfor DEFS; dernest skal vi kort se på om det er noen forskjeller mellom EU- og EFTA-organisasjoner når det gjelder deltakelse og representasjon i ulike faglige påvirkningskanaler på europeisk plan; for det tredje skal vi se litt nærmere på vilkårene for å utøve innflytelse innen DEFS. Til slutt vil vi oppsummere det inntrykket vi har fått av LOs Europa-faglige arbeid gjennom intervjuer med en rekke aktører i norsk og europeisk fagbevegelse. I og med at LO er oppdragsgiver, og det vil føre for langt å analysere situasjonen i de ulike sektor- og bransjeføderasjonene, vil hovedvekten legges på utviklingen i DEFS.

9.2 DEFS' utvikling og forholdet mellom EF- og EFTA-organisasjoner

Norsk LO spilte en aktiv rolle i etableringen av Den europeiske faglige samorganisasjonen (DEFS) i begynnelsen av 1970-årene (se Dølvik 1999, Sandegren 2003). I forberedelsene hadde det vært strid om DEFS skulle avgrenses til organisasjoner i EF-landene og primært drive påvirkning av EF, slik blant annet den tyske landsorganisasjonen DGB ønsket, eller være en bredt innrettet regional organisasjon. Et annet stridsspørsmål var om DEFS skulle forbeholdes organisasjoner som var med i den sosialdemokratisk orienterte Frie Faglige Internasjonale (FFI), eller også omfatte andre ideologiske retninger. Den brede linjen, som blant annet ble støttet av de italienske, belgiske, engelske og nordiske organisasjonene, vant til slutt fram. Dette var meget omstridt i FFI, hvor det var bred motstand mot å samarbeide med kommunistisk orienterte organisasjoner som italienske CGIL. DEFS ble på denne bakgrunn dannet som en uavhengig regional sammenslutning av de tidligere faglige samarbeidskomiteene i EF og EFTA, hvor kristelige og euro-kommunistiske organisasjoner raskt ble tilsluttet i årene som fulgte. Mens den globale fagbevegelsen, trass økt samarbeid under vignetten Global Unions, fortsatt er delt mellom FFI-retningen (148 millioner medlemmer), de kristelig-katolske organisasjonene innenfor WCL (rundt 25 millioner medlemmer) og de gjenværende kommunistiske organisasjonene i WFTU (bl.a. Cuba, Nord-Korea), inkluderer DEFS i dag alle de toneangivende fagorganisasjonene og ideologiske retningene i Europa (Gumbrell-McGormick 2000). Med medlemsorganisasjoner så langt øst som Tyrkia har organisasjonen et paneuropeisk tilsnitt, selv om EU definitivt utgjør den sentrale politiske motparten og gravitasjonssentret for DEFS' virksomhet.

Med 77 hovedorganisasjoner fra 35 land som til sammen omfatter 60 millioner medlemmer, favner DEFS over 80 prosent av alle fagorganiserte i regionen og er det uomstridte talerøret for fagbevegelsen på europeisk plan. Ved siden av er de elleve europeiske sektor- og bransjeføderasjonene medlemmer, slik at DEFS bygger på to pilarer for interesserepresentasjon og påvirkning fra nasjonale fagforbund: 1) Nasjonale hovedorganisasjoner og 2) europeiske føderasjoner av forbund fra ulike bransjer, sektorer og yrker. Fra en nasjonal faglig synsvinkel er det derfor viktig å sørge for god samordning mellom forbundenes og hovedorganisasjonenes strategier.

DEFS' utvikling gjenspeiler på mange måter bølgene med ebbe og flo i den europeiske integrasjonen. Forløperne for DEFS vokste fram med Kull- og stålunionen i 1950 og seinere EF i 1957 og EFTA i 1960.

Dannelsen av DEFS og den første vekstperioden skjedde i forbindelse med den aktive integrasjonsperioden tidlig i 1970-årene med inngåelse av tollunionen, en rekke sosialpolitiske tiltak, forslag om pengepolitisk union (Werner-planen) og den forestående EF-utvidelsen i 1972 da Danmark, England, Irland og Norge hadde søkt

medlemskap. I lys av utsiktene til at store deler av EFTA (England, Irland, Danmark og Norge) skulle gå inn i EF, var det maktpåliggende for de nordiske LO-ene å få til en bred europeisk organisasjon for å unngå nordisk splittelse. I tillegg ble Nordens Faglige Samorganisasjon (NFS) dannet for å sikre at de nordiske landsorganisasjonene skulle stå sammen, uansett EF-tilknytning. Også for den britiske landsorganisasjonen, TUC, som var sterkt imot engelsk EF-medlemskap, var det viktig at DEFS favnet bredt. Dansk LO spilte en nøkkelrolle i de avgjørende forhandlingene, og truet med å bli stående utenfor DEFS hvis ikke EFTA-organisasjonene fikk være med (Dølvik 1997).

I DEFS' første fase var det dermed en tilnærmet balanse mellom organisasjonene fra de opprinnelige seks EF-landene, samt Danmark, England og Irland som brobyggere, og EFTA-organisasjonene fra Sverige, Finland, Norge, Island, Østerrike, Sveits, Portugal, samt Hellas og Spania. I og med at EFTA var en ren frihandelsorganisasjon, uten myndighet i arbeidslivspolitiske spørsmål, mens EF hadde en bredere politisk rolle, ble arbeidsformen og agendaen i DEFS likevel sterkt preget av utviklingen i EF. Det førte til at organisasjonen i hovedsak fungerte som en politisk lobbyorganisasjon overfor EF-systemet (Barnouin 1986).

Dette endret seg med lanseringen av det indre markeds-prosjektet og EF-utvidelsen i midten av 1980-årene, som seinere munnet ut i forslagene om å kople EFTA-landene til via EØS-sporet. Samtidig som presidenten i Kommissjonen, Jacques Delors, trakk opp visjoner om et nytt sosialt Europa, snudde britiske TUC til en EU-entusiastisk holdning. Organisasjonene i de nye medlemslandene Hellas, Spania og Portugal så i økende grad EF som en garantist for politisk demokrati, faglige rettigheter og økonomisk framgang. For de nordiske EFTA-organisasjonene innebar EØS-forhandlingene at de fikk en sterkere egeninteresse i utviklingen av EFs politikk. Da Muren falt i Berlin i 1989, banket en rekke organisasjoner fra den tidligere østblokken på døra både i EF og DEFS.

Alt dette resulterte i en markant vitalisering og styrking av DEFS. De tidligere skillelinjene mellom EF- og EFTA-organisasjoner ble også mindre tydelige. EØS-forhandlingene indikerte at EF- og EFTA-organisasjonene ville bli berørt av regelverket for det indre markedet og den sosiale dimensjonen, på samme måte. I tillegg søkte Sverige, Finland, Østerrike, Sveits og Norge om EF-medlemskap. Fra 1988 og fram til 1994 innebar dette at EFTA-organisasjonene inntok en ny rolle i DEFS, basert på en økende gjensidig forståelse av at de som kommende EØS- eller EU-medlemmer stod i samme forhold til EUs politikk, hadde felles interesser, og at de nordiske organisasjonene ville styrke kampen for et sosialt Europa. En sideeffekt var også en betydelig utvikling av Europa-faglig kompetanse og nettverk i de nordiske hovedorganisasjonene, samt en markant dreining av arbeidet i NFS og de nordiske yrkessekretariatene mot å samordne nordiske, faglige interesser i europeisk sammenheng (Skulasson 2000, Blomqvist & Murhem 2003).

For EFTA-organisasjonene endret bildet seg radikalt i 1995 da Sverige, Finland og Østerrike ble EU-medlemmer, mens Sveits sa nei til EØS. Plutselig var EFTA-organisasjonene redusert til en liten gruppe av små, perifere og EU-kritiske organisasjoner, mens de toneangivende EFTA-organisasjonene hadde blitt en del av EU-klubben. Fundamentet for det historiske kompromisset mellom EF- og EFTA-organisasjonene i DEFS var dermed røkket.

De gjenværende EFTA-organisasjonene fra Island, Liechtenstein og Norge har siden brukt mye energi på å minne om at de gjennom EØS-avtalen – som stadig færre i DEFS husker/kjenner til – berøres på samme måte som EU-organisasjonene i de fleste arbeidslivsspørsmål. Dette har hatt konsekvenser for EFTA-organisasjonenes legitimitet, tyngde, innflytelse og posisjoner i DEFS. EFTA-organisasjonenes relative betydning ble ytterligere svekket i takt med tilgangen av nye medlemsorganisasjoner fra kommende EU-land i Sentral- og Øst-Europa utover i 1990-årene. Disse organisasjonene hadde behov for særskilt støtte, oppfølging og prioritet i DEFS. EU stilte med betydelige midler til opplæring og integrasjon av organisasjonene fra søkerlandene. Som ved tidligere utvidelser skiftet både agendaen og grunnlaget for politikktutviklingen i DEFS, og dermed også oppmerksomheten og maktforholdene i organisasjonen.

I denne prosessen kom EFTA-organisasjonene i bakgrunnen, og gamle normer om konsensus og vetorett var på vikende front. EU-utvidelsene de siste 30 årene har gjort DEFS til en langt mer EU-sentrert organisasjon. Ikke bare er alle de toneangivende medlemsorganisasjonene forankret i EU, men en stadig bredere krets av medlemsorganisasjonene utenfor EU ønsker tette samarbeidsrelasjoner med EU, og på sikt medlemskap.

Man kan ha ulike vurderinger av hvor bra denne EU-sentreringen er, men på et faglig Europa-kart hvor EU utgjør det felles politiske gravitasjonssentret, er det ikke overraskende. Tilknytningsform og relasjoner til EU har også betydning for de enkelte medlemsorganisasjonenes gjennomslagskraft i DEFS. I dette perspektivet er det en fordel for de norske organisasjonene at de, uavhengig av EU-tilknytning, er med i en historisk viktig nordisk blokk i DEFS. Den nordiske dimensjonen er styrket i kjølvannet av at Sverige og Finland ble medlem. I den grad norsk fagbevegelse ikke har selvstendige interesser å hevde i DEFS, innebærer det at man til en viss grad kan være «free-rider» i den nordiske alliansen. Samtidig er de norske organisasjonene blitt mer avhengige av sine nordiske søsterorganisasjoners velvilje enn før, dersom de har særskilte saker å kjempe for.

9.3 Europeiske faglige strategier og EFTA-organisasjonenes rolle

Blant de nordiske hovedorganisasjonene er det en samstemt vurdering at DEFS-samarbeidet er blitt viktigere de siste 5–10 årene og at DEFS er den viktigste kanalen for å påvirke beslutninger i EU-systemet. DEFS og de europeiske bransjeføderasjonenes arbeid for å fremme arbeidstakernes interesser på europeisk plan skjer hovedsakelig gjennom følgende kanaler og aktiviteter:

1. Konsernfaglig samarbeid knyttet til europeiske samarbeidsutvalg (ESU), utveksling av informasjon og samordning av krav og aksjoner innenfor europeiske konsern;
2. ulike initiativ til koordinering av nasjonale kollektivforhandlinger og støtte/sympatiaksjoner i denne sammenheng;
3. kampanjer, demonstrasjoner og aksjoner knyttet til prioriterte saker eller begivenheter, for eksempel toppmøter, EUs nye grunnlov (konventet), Renault-saken, med videre.
4. felles opplæringsprogrammer og tiltak for å utvikle felles nettverk og en europeisk faglig identitet/kultur, forsknings- og kunnskapsutvikling (via DEFI/ETUCO);
5. sosial dialog, selvstendige forhandlinger og samarbeidsprogrammer på hovedorganisasjonsnivå (med UNICE og CEEP) og på sektornivå;
6. europeiske forhandlinger om foreslått arbeidslivslovgivning;
7. institusjonaliserte former for trepartssamarbeid knyttet til bestemte politiske prosesser i EU, slik som det årlige toppmøtet med partene, Lisboa-prosessen, sysselsettingsstrategien, den makroøkonomiske dialogen, med videre;
8. politisk konsultasjon og lobbying i forhold til EUs institusjoner, det vil si Kommissjonen, Europaparlamentet og Rådet, samt ØKOSOK og traktatkonferanser/konvent.⁴

Hvis vi begynner nedenfra med de faglige basisoppgavene (punkt 1 og 2), kan man fastslå at norske tillitsvalgte og forbund deltar på like fot i det *konsernfaglige samarbeidet* i europeisk sammenheng. Ved flere høve, for eksempel i forbindelse med streiken på Raufoss i 1996 og 2000, har det konsern- og Europa-faglige samarbeidet

⁴ I tillegg deltar mange av medlemsorganisasjonene i styrende organer for ulike EU-institusjoner knyttet til utvikling av arbeidslivet, slik som sentret for yrkesopplæring (CEDEFOP) i Thessaloniki, instituttet for arbeids- og levekår i Dublin, og arbeidsmiljøinstituttet i Lisboa.

vist seg konkret nyttig i konfliktsituasjoner (se kapittel 7, avsnitt 7.5). Europeiske kolleger har nektet å overta leveranser og bidratt gjennom ulike sympatiaksjoner (Bråten og Dølvik 2003). Snaut en tredel av forbundene i Norge og de andre nordiske land oppgir at det er opprettet ESU innenfor deres organisasjonsområde, og støtter opp om dette arbeidet (Nergaard 2004). I forbindelse med grenseoverskridende eierskift, oppkjøp, næringspolitisk strid om statsstøtte og liknende konkurransepolitiske saker hvor det kan oppstå interessekonflikter med EU-selskaper, kan en imidlertid ikke utelukke at konsernrepresentanter for norske arbeidstakere kan ha vanskeligere enn EU-kolleger med å vinne fram overfor Kommisjonen. Det er heller ingenting i veien for at norske forbund kan delta i *samordning av kollektivforhandlinger* og sympatiaksjoner på europeisk plan.⁵ De viktigste hindringene er, som i andre land, knyttet til forbundenes ønsker om å beskytte sin forhandlingsuverenitet, samt eventuelle bindinger til nasjonal samordning. Om lag halvparten av forbundene i både Norge og Norden oppgir at de deltar i utveksling av lønnsstatistikk, forhandlingskrav/resultater, eller samordning av lønnspolitiske strategier. Dette skjer først og fremst på nordisk nivå, men en del forbund medvirker også i slik informasjonsutveksling på europeisk plan (Nergaard 2004).

Når det gjelder europeiske *kampanjer, demonstrasjoner og aksjoner* knyttet til prioriterte Europa-faglige saker eller begivenheter (punkt 3), kan norske aktører selvsagt delta fullt ut. Transportarbeiderforbundets aktive deltakelse i Den europeiske transportarbeiderføderasjonens (ETF) vellykte kampanje for å stanse forslaget til endringer i EUs havnedirektiv, kan stå som illustrasjon på det. Som lederen i Norsk Transportarbeiderforbund, Per Østvold, har påpekt, var det imidlertid ikke noe drahjelp å få fra norske politiske representanter i den prosessen. Det var først og fremst andre lands aktører som sto for den direkte påvirkningen av representanter i Europaparlamentet som avgjorde saken. EU-tilknytning spiller altså ikke noen direkte rolle i faglige aksjonssammenhenger. Men det Europa-faglige arbeidets politiske karakter, der krav til EUs institusjoner som regel står sentralt, har likevel ført til at norsk fagbevegelse har funnet det problematisk å lage demonstrasjoner og arrangement i Norge i forbindelse med DEFS-kampanjer. Typiske eksempler er DEFS' aksjonsdager for et mer sosialt Europa i tilknytning til EUs toppmøter og traktatkonferanser som, trass i at de også angår EØS-avtalen, har vært så politisk følsomt og lavt prioritert at norsk LO ikke har deltatt. I og med at norske myndigheter ikke har noen innvirkning på utfallet av sakene, har det framstått som lite meningsfylt å bruke ressurser på kampanjer for å påvirke regjeringen og den politiske

⁵ Slik samordning er i praksis på et ganske innledende stadium, unntatt innenfor det såkalte Doorn-samarbeidet (omfatter euro-landene Tyskland og Benelux), mellom IG-Metall og naboforbund, og i EMF. Fellesforbundet har gitt aktiv støtte til EMF-koordineringen, men har ikke som flere av de andre nordiske metallforbundene fått plass i den indre kjerne i prosessen (Select Working Group) (Bråten og Dølvik 2003).

offentligheten i Norge. Dette har igjen fått konsekvenser for informasjon, bevisstgjøring og mobilisering om Europa-faglige spørsmål blant norske arbeidstakere.

I de felles *opplæringsprogrammene* (via ETUCO) og tiltak for kunnskapsspredning, konferanser og *forskning/utredning* i regi av DEFI og TUTB (punkt 4), er det fritt fram for norsk deltakelse. Brorparten av denne aktiviteten finansieres av Kommisjonen og er innrettet mot EU-relaterte arbeidslivsspørsmål, som en del norske forbund har sett som mindre relevant for dem. Med økt tilstrømming av medlemsorganisasjoner er det tidvis også blitt vanskeligere å få plass og det stilles oftere krav til at EFTA-representanter må betale selv. Norsk LO har flere ganger bedt myndighetene (ved UD) om tilskudd til DEFIs aktiviteter, men dette har blitt avvist. LO har i motsetning til for eksempel svensk LO ikke selv prioritert å bidra med finansiering av DEFIs FoU-virksomhet. Det har det siste tiåret ikke vært noen norske ansatte i ETUCO, DEFI eller TUTB (det samme gjelder i sekretariatsstaben i DEFS).

Den *sosiale dialogen* og tilknyttete *forhandlinger* med arbeidsgiverorganisasjonene på europeisk plan (punkt 5 og 6) er i utgangspunktet innrettet mot EUs politikkutvikling og regulering. Kommisjonen tilrettelegger og finansierer deltakelsen for EU-landenes organisasjoner. Ved siden av å delta som observatører for egen – eller UDs – regning, kan representanter for EFTA-organisasjoner velges til delegasjonene i DEFS og de fleste europeiske bransjeføderasjonene. De norske organisasjonene (det vil si LO og YS) har formelt de samme rettighetene som de andre medlemsorganisasjonene til å påvirke og stemme over delegasjon, forhandlingsmandat, utfall og ratifikasjon av avtaler innenfor DEFS. Norske representanter har så langt også medvirket i alle forhandlingsrundene mellom DEFS, CEEP og UNICE. Norske deltakere, spesielt på arbeidsgiversiden, oppgir at de ved enkelte anledninger har oppnådd direkte innflytelse og gjennomslag på tekster når de er godt forberedt, har særskilt kompetanse, og har bygd allianser med andre organisasjoner.

I og med at avtaler og innspill fra den sosiale dialogen formelt inngår i EUs selvstendige beslutningsprosess, har norske aktører vært forsiktige med å fremme synspunkt eller stemme på en måte som kan oppfattes som utslagsgivende for DEFS' standpunkt/avstemninger i EU-politiske spørsmål. Denne holdningen omtales som «Lex Yngve», og ble gjeninnstiftet etter LOs nei til EU i 1994. LO stemte således avholdende til godkjenning av den første europeiske avtalen om foreldrepermisjon i DEFS' styre i 1995. I praksis betyr dette at norske representanter legger vekt på å påvirke og tilpasse seg felles nordiske holdninger.

Det er som nevnt ikke forbeholdt noen plasser for EFTA-representanter i den sosiale dialogen (eller i DEFS' delegasjoner). Hittil har det ifølge Kommisjonens regler vært adgang til å ha med 20 representanter fra hver side (EU-15 +3+2) i partenes delegasjoner, og dette har vanligvis gitt rom for norske deltakere. I tillegg kan partene ha med observatører, som dekker sine egne utgifter. I takt med veksten

i antall EU-medlemmer har kampen om plassene rundt forhandlingsbordet hardnet til. Selv om Kommisjonen har signalisert at den vil vurdere å øke antallet deltakere noe, innebærer dette at EFTA-organisasjonene i tida framover må regne med at det blir vanskeligere enn før å få plass i delegasjonene, i de ulike styringskomiteene og arbeidsgruppene som etableres i den sosiale dialogen. I europeiske sektorføderasjoner har man også erfart at sektordialogen betraktes som en EU-spesifikk aktivitet, uten direkte adgang for EFTA-organisasjoner.

Med mindre norske myndigheter trår til med finansiering, betyr dette at norsk fagbevegelse må bruke egne ressurser for å delta og nøye seg med en mer perifer formell rolle (observatører) enn sine søsterorganisasjoner i EU i sosialdialogen. For å påvirke, bygge opp nettverk, eller oppnå innflytelsesrike posisjoner, innebærer dette at norske organisasjoner trolig må utvise større innsats og/eller dyktighet enn EU-organisasjoner for å gjøre seg gjeldende.⁶ Som det framgår av tabell 9.2 var det 17 prosent av aktuelle norske forbund som i 2002 oppgav at de var svært aktive i EUs sektordialog, mot 27 prosent i de øvrige nordiske landene (Nergaard 2004). Til gjengjeld er det flere norske forbund som krysser av for det litt diffuse svaret «noe aktivitet».

De siste årene har EU lagt økende vekt på å utvikle *institusjonaliserte former* for trepartsdialog (punkt 7) i forbindelse med ulike politiske prosesser i EU. Dette gjelder blant annet i forbindelse med det årlige sosiale toppmøtet hver vår, den makro-økonomiske dialogen, konventet (grunnlovsarbeidet), sysselsettingsstrategien og Lisboa-prosessen (se kap. 3). I disse prosessene, som berører sentrale stridssaker for europeisk fagbevegelse, er partenes delegasjoner begrenset (gjerne 5–10 representanter) og omfatter vanligvis kun EU-organisasjoner. (Et unntak her er Lisboa-prosessen hvor vi har fått opplyst at EFTAs konsultative komité kan delta i de ulike møtene hvor partene er med.) De fleste av sakene som drøftes, berører ikke EØS-avtalen direkte, men de kan som tidligere nevnt, ha indirekte konsekvenser for norsk arbeidsliv. De norske organisasjonene (LO og YS) får gjennom deltakelsen i DEFS informasjon om og mulighet til å påvirke de standpunktene og prioriteringene DEFS skal forfølge i slike fora. Selv om de i likhet med de fleste medlemsorganisasjonene

Tabell 9.2 Andel nasjonale fagforbund som oppgir at de er «svært aktive» eller «noe aktive» i sektordialogen på europeisk plan. Prosent av dem som rapporterer EU/EØS-aktivitet, dvs. ca. 60 prosent av norske forbund.

	Norge N = 36		Danmark, Finland, Sverige N =112	
	Svært aktive	Noe aktive	Svært aktive	Noe aktive
EUs sosiale sektordialog	17	50	27	36

⁶ Dette forhindrer ikke at norske aktører kan innta viktige roller, for eksempel har Vidar Lindefjeld fra NHO ledet UNICEs arbeid med Corporate Social Responsibility innenfor sosialdialogen.

i EU ikke er med i partenes formelle delegasjoner, kan de norske organisasjonene også for egen regning være til stede i forbindelse med møtene for å skaffe seg informasjon, kontakter og delta i samtalene som utspiller seg i kulissene. I LO er denne rollen i mange sammenhenger ivaretatt av Brussel-kontorets representant.

I forhold til DEFS' *lobbyarbeid* for å påvirke politiske prosesser i Kommisjonen, Rådet, EP og andre EU-organer (punkt 8), kan de norske aktørene i prinsippet delta i påvirkningen av DEFS' strategier og standpunkt på linje med andre medlemsorganisasjoner. Vårt inntrykk er imidlertid at norsk fagbevegelse har en perifer rolle i denne type arbeid. Det kan være mange forklaringer på dette; en del av sakene berører ikke EØS-avtalen direkte, Norge har ikke representanter i de organene som skal påvirkes og norske representanter synes å ha fulgt «Lex Yngve» om å ligge lavt i saker som oppfattes som EU-spesifikke. I de fleste saker har de nordiske organisasjonene samme syn. Ettersom de andre nordiske aktørene kan mønstre informasjon, kontakter, allierte og stemmer i de aktuelle instansene som skal påvirkes, vil de naturlig nok framstå som mer relevante medspillere i utformingen av de europeiske organisasjonenes påvirkningsstrategier. Typiske eksempler er etableringen av sysselsettingsstrategien i forbindelse med Amsterdam-traktaten, de nordiske bygningsarbeiderforbundenes nøkkelrolle i arbeidet med utstasjonsdirektivet, arbeidet med stanse revisjonen av anbudsdirektivet, og den nåværende striden om tjenestedirektivet. I saker der DEFS ikke har noen klar politikk, og Norge har særskilte interesser, finnes det imidlertid eksempler på at LO har fått tilslutning til norske forslag, for eksempel når det gjaldt enkelte sider ved gassmarkedsdirektivet og et tidligere EU-forslag om dumpingavgift på norsk laks. Den virkelige testen på de norske organisasjonenes forutsetninger for å påvirke DEFS' politikk, er imidlertid knyttet til saker der norsk fagbevegelse har sterke interesser eller synspunkter som står i konflikt med andre medlemsorganisasjoners syn. Dette spørsmålet kommer vi tilbake til.

Tabell 9.3 (neste side) kan bidra til å gi et mer samlet bilde av påvirkningsarbeidet til norske og nordiske forbund som har aktivitet på europeisk plan (ca. 60 prosent). Vi har her bare tatt med de som oppgir å være «svært aktive», noe som må antas å være en forutsetning for å drive effektiv påvirkning. En ser at norske forbund faktisk oppgir noe høyere aktivitet enn de andre nordiske forbundene når det gjelder generelle sektorovergripende tema – direktiv om arbeidstakerrettigheter, sentral sosialdialog og velferds/pensjonspolitikk – som vanligvis skjøttes via hovedorganisasjonene eller via myndighetskanalen. De europeiske bransjeføderasjonene, hvor de norske forbundene er med, ytrer seg imidlertid også om slike spørsmål. Når det gjelder sektorspesifikke tema som særlig berører forbundenes medlemmer – slik som sektordialog, yrkesopplæring og næringspolitikk – er andelen aktive forbund derimot klart lavere i Norge.

Tabell 9.3 Forbund som er svært aktive når det gjelder å påvirke ulike saksfelt på europeisk plan. Prosentuert ut fra alle som rapporterer aktivitet i forbindelse med EU/EØS-saker.

	Norge N = 36	Danmark, Finland, Sverige N =112	Differanse
EU-nivå: sektordialog	17	27	-10
Yrkesopplæring	8	26	-16
Direktiv om arbeidstakerrettigheter	19	18	1
Industri/næringspolitikk på EU-nivå	8	12	-4
Produkt- og miljøstandarder	6	11	-5
Sentral sosialdialog	11	7	4
Velferd/pensjonspolitikk	8	6	2
Sysselsettingsstrategi på EU-nivå	6	8	-2
Økonomisk politikk/skattepolitikk	-	6	-6

9.4 Norsk innflytelse i de europeiske fagorganisasjonene

Deltakelsen i DEFS og de europeiske sektorføderasjonene har gitt norske fagorganisasjoner i LO (og nå YS og delvis UHO) tilgang til sentrale prosesser i den sosiale dialogen og europeisk arbeidslivspolitik. Samtidig er den formelle adgangen til å delta på noen områder stengt, og på andre områder mer begrenset enn for EU-landenes organisasjoner. Uten å ta stilling til hvor viktig slik deltakelse er, kan man fastslå at de norske aktørene dermed har et visst handikap i forhold til mange søsterorganisasjoner i EU når det gjelder representasjon og medvirkning i det faglige påvirkningsarbeidet på europeisk plan. Gitt at de også har dårligere politiske påvirkningsmuligheter i EU, innebærer det at norske organisasjoner med saker som de ønsker å arbeide for på europeisk plan, er avhengig av å få oppslutning om disse i sine europeiske organisasjoner, og at DEFS (og/eller sektorføderasjonene) er villige til å kjempe for dem i fora der norske aktører ikke har tilgang. I Fafos nordiske undersøkelse oppgir således både LO og YS at DEFS er deres viktigste kanal for påvirkning av europeiske spørsmål. LO legger imidlertid like stor vekt på den nordiske kanalen via NFS, i kontrast til de fleste andre nordiske hovedorganisasjonene. Også blant norske forbund så vi en tilsvarende større tendens til å framheve det nordiske samarbeidet enn i de andre nordiske landene.

Makt- og allianseforhold i DEFS

I utgangspunktet er det en rekke faktorer som innvirker på maktforholdene i faglige organisasjoner. Ved siden av størrelse, ressurser, strategisk plassering i den politiske økonomien, allianseforhold, samt historiske og ideologiske forhold, er det i internasjonale faglige sammenslutninger en rekke særlige faktorer som virker inn. Ved siden av språk spiller likheter og forskjeller i faglige kulturer, tradisjoner og verdier en viktig rolle for evnen til å bygge allianser.

I DEFS har størrelse vanligvis hatt mindre betydning enn i nasjonale sammenhenger. Tyske DGB, britiske TUC og de italienske organisasjonene har tradisjonelt representert et flertall av medlemmene, og de to første aktørene hadde tidligere en anerkjent uformell vetorett. Men både DGB og TUC har hatt ganske begrensede fullmakter og roller i sine nasjonale forhandlingssystemer, der forbundene er toneangivende. Deres Europa-politikk har derfor i perioder vært preget av motsetninger og et svakt maktgrunnlag. De franske fagorganisasjonene er små og splittet både langs ideologiske og Europa-politiske skillelinjer. DEFS har derfor, i motsetning til EF/EU, ikke hatt noen ledende fransk-tysk akse eller annen stabil maktstruktur.

Skiftende koalisjoner av små organisasjoner har derfor ofte spilt en viktig rolle. Samtidig har ideologisk fellesskap på tvers av landegrensene, for eksempel mellom latinske organisasjoner og kristelig-katolske organisasjoner, i perioder vært viktige premissgivere. Den føderalistiske fløyen i DEFS har alltid hatt sterk grobunn i disse organisasjonene og i kretsen av medlemmer fra de opprinnelige seks EF-landene. Den nordiske blokken med bakgrunn i EFTA har tradisjonelt hatt sterke bånd til britene. Men de har også hatt gode relasjoner til tyskerne, østerrikerne, nederlenderne og delvis de iberiske organisasjonene.

I en slik løs paraplystruktur med kryssende og skiftende allianseforhold spiller sekretariatet med den kongressvalgte ledelsen en nøkkelrolle i utformingen av politikken og påvirkning av allianseforholdene. Med ressurser og bemanning som knapt kan måle seg med et middels norsk fagforbund, har generalsekretæren og hans nettverk en sterk maktposisjon. Etter at en belgisk og luxemburgsk generalsekretær loset DEFS gjennom 1970- og 80-årene, overtok i 1991 italieneren Emilio Gabaglio fra den kristelig-katolske CISL-ledelsen. Han fikk overraskende støtte fra tysk og norsk LO.

Den føderalistiske fløyen fikk på DEFS' kongress i 1991 gjennomslag for et svært integrasjonsvennlig program (de norske representantene stemte avholdende). Dette programmet skapte betydelig strid i organisasjonen etterpå, og tyske, britiske og nordiske organisasjoner slo kreftene sammen for å holde sekretariatets euroentusiasme i tømme (Dølvik 1997, 2000a). I lys av DEFS' nye rolle i europeiske forhandlinger og politikktutforming utløste dette også et sterkere engasjement fra de nordiske organisasjonene. De så nå at resultatene av DEFS' politikk kunne få

langt større betydning for nasjonale forhold. Generalsekretæren gjorde en stor innsats for å bygge bro mellom regionale og ideologiske forskjeller og etablere klarere beslutningssystemer (basert på kvalifiserte flertallsvedtak). Det er likevel ingen tvil om at DEFS i 90-årene var preget av en føderalistisk agenda som i de fleste saker samsvarte godt med Kommissjonens strategi.⁷

Etter en total utskiftning av sekretariatet på kongressen i Praha i 2003, og veksten i medlemsorganisasjoner fra Sentral- og Øst-Europa, er det i øyeblikket mer uvisst hvilke tendenser som blir toneangivende. De føderalistiske sør- og mellemeuropeiske organisasjonene er godt representert også i det nye sekretariatet, som ledes av den tidligere lederen for TUC, John Monks. Samtidig måtte den nordiske visegeneralsekretæren vike plass for en representant fra den polske fagorganisasjonen Solidaritet. Hvordan styrkeforholdene vil utvikle seg i de styrende politiske organene (eksekutivkomiteen og styringskomiteen) gjenstår å se, men det er grunn til å regne med at EU-utvidelsen vil gi opphav til nye skillelinjer og allianseforhold langs både regionale, ideologiske og EU-politiske dimensjoner i DEFS.

Særskilte utfordringer for de norske organisasjonene i DEFS

Sett fra en norsk faglig synsvinkel innebærer denne utviklingen både problemer og muligheter. På den ene siden kan de siste EU-utvidelsene bidra til å svekke hegemoniet til de føderalistiske kreftene i DEFS, og forskyve tyngdepunktet i det europeiske samarbeidet i nordøstlig retning. Dette kan åpne nye innflytelses- og samarbeidsmuligheter for de nordiske organisasjonene. De er, i likhet med mange av de nye medlemsorganisasjonene, mer skeptiske til økt overnasjonalitet i EU. På den andre siden er det en utbredt bekymring i DEFS og nordisk fagbevegelse for at utvidelsen vil føre til en politisk svekkelse av støtten til den sosiale dimensjonen og utviklingen av arbeidslivspolitikken på europeisk plan. For de nordiske organisasjonene kan dette bety en krevende balansegang, men også en viktig brobyggerrolle, mellom ulike fløyer i striden om EUs videre arbeidslivspolitiske utvikling innenfor DEFS.

En åpenbar utfordring for de norske organisasjonene er risikoen for en ytterligere svekkelse av EFTA-organisasjonenes stilling innenfor DEFS. Norsk LO har flere kort å spille på for å motvirke en slik utvikling. For det første kan LO trekke veksler på å være blant DEFS' opprinnelige hjørnesteiner: LO er en av DEFS' grunnleggere, en av de sterkeste nasjonale medlemsorganisasjonene, en solid og lojal betaler og aktiv bidragsyter i det internasjonale faglige samarbeidet. Tidligere internasjonal sekretær

⁷ Ved alle kongressene på 1990-tallet kjempet de nordiske organisasjonene, med vekslende hell, for å holde det omstridte f-ordet (føderalisme) ute av programresolusjonene, tone ned integrasjonsretorikken, og holde ute krav om felles skattepolitikk, utvidet bruk av flertallsvedtak i EU, osv., som kunne skape uro på hjemmebane.

i LO, Jon Ivar Nålsund, er fortsatt husket som en dyktig visegeneralsekretær, og Yngve Hågensen var en engasjert deltaker og visepresident i DEFS på 90-tallet. I tillegg flyter LO på sin tilhørighet i den nordiske blokken, som i europeisk sammenheng oppfattes som en felles kraft med en uvanlig sterk stilling og gjennomslagskraft på hjemmebane.

På den andre siden står LO og andre norske organisasjoner overfor en del særegne hindringer når det gjelder selvstendig påvirkning. For det første har de som beskrevet i kapittel 8, et politisk handikap. Fordi norske aktører har mindre å bidra med av informasjon, påvirkningsevne og «lobbykraft» overfor EU-organene, blir de mindre relevante og interessante samarbeidspartnere i DEFS. I de europeiske prosessene, som på andre faglig-politiske arenaer, er makt og innflytelse gjerne et resultat av at man besitter kontroll over ressurser eller goder som andre har interesse av og derfor kan byttes mot tilgang på goder en selv er interessert i (Hernes 1975). Råvarene i slike bytteprosesser er informasjon, allianser, stemmer og makt i forhold til de beslutningene fagbevegelsen ønsker å påvirke. Her stiller norske aktører i utgangspunktet med svak politisk forhandlingskapital og leveringsevne. Ettersom de følgelig står i et asymmetrisk bytteforhold med sine partnere i DEFS, vil de lett havne i et avhengighetsforhold som gir grunnlag for skjevhet i makt- og samarbeidsforholdene. Dette gjelder i like høy grad i nordiske sammenhenger, selv om forståelsen for særnorske behov der er større enn på de felleseuropeiske arenaene.⁸

Dette gjenspeiler, som beskrevet i avsnitt 9.1, at det er vanskeligere å delta på like fot i DEFS hvis man ikke kommer fra et EU-land. Ved siden av mindre tilgang på «politisk hardvaluta» har dette å gjøre med legitimitet og forpliktelse i forhold til det europeiske samarbeidet. Utover at de integrasjonsvennlige kreftene i DEFS tradisjonelt har vært meget kritiske til et reint frihandelspolitisk markedssamarbeid etter EFTA-mønster, er det en ganske vanlig oppfatning at organisasjoner som er imot EU-medlemskap ikke ønsker å være fullt medlem av «klubben». Dette ses av mange som et signal om at man reserverer seg mot sentrale deler av organisasjonens verdi- og idégrunnlag, og følgelig også er mindre meningsberettiget. Ifølge sentrale aktører i DEFS er det en realitet at medlemmer som har valgt å stille seg utenfor viktige ledd i DEFS' EU-arbeid, ikke blir lyttet til på samme måte som de som er «innenfor» og må dra det tyngste lasset i påvirkningen av EUs politikk og bære byrdene når man ikke lykkes.

Alt annet likt, betyr dette at norske aktører må gjøre en ekstra innsats for å bli hørt. De må synliggjøre at de har noe å bidra med og at de på mange områder berøres av EUs politikk på samme måte som de andre. Norske representanter rapporterer

⁸ Hverdagsillustrasjonen på slike mekanismer er Brussel-representanters fortellinger om hvordan faglige aktører fra tiltredelseslandene raskt avslutter konversasjonen når de oppdager at samtalepartnere ikke kommer fra et EU-land og haster videre til nye kontakter som forhåpentlig har mer å tilby i form av nettverk, informasjon og alliansemuligheter.

at en stadig viktigere oppgave de siste årene har vært å minne om EØS-avtalens betydning. De rettferdiggjør sine innlegg med å vise til avtalens virkninger for Norge og/eller at de taler på vegne av den nordiske fløyen. Dette har likevel ikke forhindre at sentrale aktører i DEFS oppfatter at norsk LO har fått en mer marginal og delvis frakoplet stilling i DEFS de seinere årene. Dette gjenspeiler trolig også at LO ikke har hatt klare prioriteringer eller strategier for sin deltakelse i DEFS siden 1994. Enkelte i LO bruker begrepet «observatør» og «lyttepost» for å betegne sin rolle. Endringene i EFTA-organisasjonenes stilling har tidvis også fått mer praktisk uttrykk, som ved at LO og YS oftere enn før opplever at de ikke får invitasjoner til møter eller konferanser om EU-relaterte problemstillinger. De møter også vansker med å få dekket reiseutgifter og liknende. Dette har sammenheng med at Kommisjonen blant annet finansierer en god del av DEFS' arbeidsgruppemøter og ikke godtar bilag for støtte til organisasjoner fra land utenfor EU. Et annet uttrykk, som man i LO legger ikke ubetydelig vekt på, er at tolkning og oversettelse til norsk (som har vært et av DEFS faste språk) i økende grad faller bort.

Endringer i den nordiske kanalen

Norske organisasjoners innflytelsesmuligheter i DEFS påvirkes også av endringer i grunnlaget for det nordiske samarbeidet. Som følge av Sveriges og Finlands EU-medlemskap har de største og toneangivende nordiske organisasjonene fått flere politiske inntak til EU-systemet og et bredere grunnlag for sine påvirknings- og alliansestrategier i DEFS. Ved siden av flere og bedre politiske kanaler blir også faglige ledere fra disse landene oftere utnevnt av nasjonale myndigheter og EU-institusjoner som representanter i politikkformende komiteer og prosesser i EU.⁹ Det samme ser ut til å gjøre seg gjeldende i DEFS og de europeiske bransjeføderasjonene. Samtidig ser en tendens til at flere av de andre nordiske organisasjonene utvikler selvstendige samarbeidsrelasjoner med aktører i andre europeiske land. Ikke minst gjelder dette finnene som har trappet opp sitt EU-arbeid kraftig og har satset på å styrke relasjonene til tyske og andre fagorganisasjoner. I metallsektoren er for eksempel danske og svenske forbund involvert i forhandlingskoordinering med IG-Metall.

En konsekvens av dette er at innretningen og maktrelasjonene i NFS er endret i de norske organisasjonenes disfavør. I motsetning til de andre nordiske land hvor alle hovedorganisasjonene er med i NFS, har kun LO vært med fra Norge inntil 2003

⁹ For eksempel satt lederen i svenske SACO, Anna Ekström, i den såkalte Kok-kommisjonen som nylig evaluerte EUs sysselsettingsstrategi og gav anbefalinger til Toppmøtet i 2004, mens tidligere TCO-leder Inger Ohlsson deltok i High-level-group for Industrial Relations, som i 2002 produserte en Hvitbok med anbefalinger om videre utvikling av arbeidslivsrelasjonene i Europa. LO-leder Wanja Lundby-Wedin er nylig utnevnt som DEFS' representant til en EU Task-Force som skal følge opp Kok-rapporten om sysselsetting.

da også YS ble medlem. Fra begynnelsen av 1990-årene ble man i NFS enige om å konsentrere arbeidet om påvirkning på europeisk plan. De dominerende svenske hovedorganisasjonene, som gjerne inntar en uformell nordisk lederrolle i europeisk sammenheng, framhever også betydningen av det nordiske samarbeidet. Men både i Fafos spørreundersøkelse og i våre intervjuer kommer det indikasjoner på at NFS-samarbeidet i dag betraktes som mindre nyttig/viktig, først og fremst blant de danske og finske organisasjonene. Tendensen er særlig tydelig i tjeneste- og akademikerorganisasjonene i de andre nordiske landene. Mens norske aktører gjennomgående framholder at de er blitt mer avhengige av det nordiske samarbeidet for å kunne påvirke på europeisk plan,¹⁰ legger altså mange av de andre organisasjonene mindre vekt på dette samarbeidet enn tidligere. De antyder også at samholdet i NFS har blitt dårligere de siste ti årene. Igjen indikerer dette at norske organisasjoner inngår i samarbeidsrelasjoner hvor interessen er skjevt fordelt; norske aktører gir uttrykk for en sterk interesse i å samarbeide med de andre nordiske partene, mens det omvendte ikke er tilfelle i samme grad. I tillegg kommer at norske organisasjoner har mindre å bidra med i håndteringen av europeiske saker i NFS. En nærliggende konsekvens av dette er at maktgrunnlaget for de norske aktørene i NFS er blitt svekket, noe som er forsterket av at norsk LO i mange NFS-sammenhenger de seinere år ikke har vært representert på høyeste nivå.¹¹

Forskyvningene i makt- og innflytelsesmønstrer i det nordiske samarbeidet har liten praktisk betydning så lenge de nordiske aktørene har sammenfallende synspunkter eller interesser. Styrken eller sårbarheten i den norske posisjonen vil bare bli satt på prøve i saker der norske organisasjoner har særskilte behov eller kryssende interesser med andre nordiske aktører. Det er eksempler på at svenske myndigheter har motarbeidet norske interesser i flere handelspolitiske tvistesaker i EU-sammenheng. Innad i fagbevegelsen var det nordisk dragkamp om nominering av en representant til DEFS' styringskomité på DEFS-kongressen i 2003. Etter norsk LOs oppfatning var det deres tur til å få plassen, og det ble lagt mye krefter og prestisje i saken. Det norske kravet falt likevel på steingrunn i den nordiske delegasjonen, som i stedet nominerte lederen for den finske funksjonærorganisasjonen STTK. Hvis LO hadde så gode argumenter på hånden som man hevder, er det nærliggende å se dette som et håndfast uttrykk for LOs svekkete stilling i NFS. Det er neppe grunn til å tro at utfallet av denne saken hadde noen direkte sammenheng med Norges EU-

¹⁰ I midten av 1990-årene var det flere røster som tok til orde for at samarbeidsformen i NFS hadde overlevd seg selv, i og med den sterke europeiseringen av aktiviteten, og enkelte kilder har antydnet at hensynet til Norges spesielle situasjon, samt Yngve Hågensens sterke argumentasjon for viktigheten av å beholde denne arenaen sett fra norsk synsvinkel, var en tungtveiende grunn til at særlig de andre LO-ene og SAK gav støtte til å videreføre samarbeidet i sin nåværende form.

¹¹ LO-lederen overtok imidlertid i 2004 lederpinnen i NFS, og har varslet økt norsk prioritering av dette arbeidet.

tilknytning. Det var først og fremst et resultat av at LOs leder hadde gjort seg lite gjeldende i DEFS og NFS, og heller hadde prioritert nasjonale oppgaver. Det er likevel ikke urimelig å anta at slike prioriteringer kan ha en sammenheng med den norske tilknytningsformen og synet på betydningen av det europeiske arbeidet i LO.

Utviklingen i det nordiske faglige samarbeidet er imidlertid langt fra entydig. I flere av de nordiske bransjekomiteene er det en økende erkjennelse av at felles nordisk opptreden er en forutsetning for å gjøre seg gjeldende i det utvidete europeiske faglige samarbeidet. I flere av komiteene har europeiseringen av det faglige samarbeidet derfor ført til en vitalisering av samarbeidet på nordisk plan. Typiske eksempel på dette er Nordisk Teleorganisasjon, Nordisk Metall¹² og Nordisk Transportarbeiderføderasjon, hvor den norske EU-motstanderen Per Østvold er leder og har stått i spissen for en opprioritering av det europeiske arbeidet.¹³ I praksis er det likevel krevende å få til samordning, både fordi det nordiske samarbeidet inkluderer flere organisasjoner enn før og fordi medlemmene har ulik tilknytning til EU (jf. EØS, EU, euro-samarbeid, danske forbehold, mv.). Flere organisasjoner har fått bedre innsikt i de europeiske prosessene og et mer selvstendig grunnlag for å fremme egne interesser og alliansestrategier. Mest tydelig har dette som nevnt vært blant finnene. Men også danskene har i sterkere grad orientert seg sterkere sørover i sitt faglig-politiske arbeid enn da de var den eneste nordiske representanten i EU. Tendensene til mer sprikende nordiske holdninger kom tydelig til uttrykk på DEFS-kongressen i Helsingfors i 1999. Under kongressen i 2003 trakk delegatene i ulike retninger i den programforberedende komiteen og stemte forskjellig i mange av sakene. Liknende eksempler rapporteres fra Nordisk Metall, Nordisk Transport og andre nordiske bransjekomiteer.

Dette understreker den motsetningsfylte utviklingen i det nordiske faglige samarbeidet: I takt med at organisasjonene er blitt mer involvert i det europeiske arbeidet, og dette har fått større direkte virkninger, har samarbeidet på disse arenaene blitt mer forpliktende. Det har også blitt mer omstridt, fordi sterkere interesser står på spill. Så lenge EU-spørsmål kun berørte danskene, var det lett å enes om generelle nordiske holdninger som uansett ikke betydde noe for de andre organisasjonene verken, på hjemmebane eller i Brussel. Når det faglig-politiske samarbeidet på europeisk plan derimot innebærer direkte forpliktelser eller berører sentrale interesser for de nasjonale organisasjonene, blir det nordiske samarbeidet mer krevende. I så måte kan det å stole på sine større nordiske fettere i europeiske sammenhenger vise seg å være en sårbar strategi for små organisasjoner. Det kan øke behovet for å utvikle et selvstendig grunnlag og egne kanaler for å påvirke i Europa-faglige saker.

¹² Fellesforbundets leder Kjell Bjørndalen ble sommeren 2004 valgt til leder i Nordisk Metall, og representerer dermed Norden i styret i Den europeiske metallarbeiderføderasjonen EMF.

¹³ Se for eksempel Blomqvist & Murhem 2003, Colclough mfl. 2003, Dølvik & Løken 2003.

9.5 Hjemmeleksa – nøkkelen til faglig påvirkning

Uansett tilknytningsform til EU stiller disse utviklingstrekkene større krav til de nasjonale hovedorganisasjonenes faglig-politiske strategier på europeisk plan. For å kompensere for politiske handikap som de norske organisasjonene har i europeisk sammenheng ville en nærliggende strategi være å gi det Europa-faglige arbeidet økt prioritet og sterkere målretting. Ut fra vår informasjon er det ikke noe som tyder på at norsk LO i praksis har fulgt en slik strategi. Tvert imot virker det som LO, etter EU-avstemningen i 1994, har prioritert det europeiske arbeidet lavere, hatt en mindre bevisst strategi, svakere organisering og mer uklar agenda for sitt Europa-faglige arbeid enn organisasjonene i de andre nordiske landene. I tillegg har det i Norge som nevnt kun vært LO som har vært med i DEFS og NFS inntil 2003, da YS kom med. UHO og Akademikerne er, i kontrast til søsterorganisasjonene i Norden, ikke representert i DEFS. Dette betyr at norske arbeidstakerinteresser i de ti årene med EØS har hatt en smalere representasjon på europeisk plan. Samtidig har kontakten og samarbeidet mellom de nasjonale hovedorganisasjonene vært dårligere enn i nabolandene.

EU/EØS-aktiviteten på forbundsnivå synes også å være klart lavere i Norge enn i de andre nordiske landene, både på nasjonalt nivå (tabell 9.4, neste side) og på europeisk plan (tabell 9.3). I tillegg oppleves informasjonsflyten og samarbeidet med egen hovedorganisasjon i EU/EØS-saker som dårligere blant norske forbund. Mens 42 prosent av forbundene i de andre nordiske landene oppgav at hovedorganisasjonen informerer om saker som behandles i NFS, DEFS og sosialdialogen, var andelen i norsk LO 26 prosent. Når det gjelder å påvirke hovedorganisasjonens mandat i europeiske forhandlinger, oppgav ti prosent av norske LO-forbund at de arbeidet aktivt med dette. Tilsvarende tall i de andre nordiske forbundene var 27 prosent.¹⁴

En mindre andel norske fagforbund er altså aktive i å påvirke myndighetenes EU/EØS-arbeid. Ikke noe tyder heller på at de kompensere for dette ved å være mer aktive i forhold til hovedorganisasjonens eller de europeiske bransjeføderasjonenes arbeid på europeisk plan.

Ser man nærmere på LOs Europa-politiske arbeid siden 1994, viser både egevalueringer og intervjuer i LO og forbundene et relativt entydig bilde av at organisasjonen verken har vært særskilt aktiv når det gjelder å medvirke på europeisk plan, eller overfor norske myndigheter. Riktignok har organisasjonen i hele perioden opprettholdt et kontor i Brussel med to ansatte. Men selv om kontoret har opp-

¹⁴ Dårligere informasjonsflyt synes også å gjelde det generelle internasjonale arbeidet i norsk fagbevegelse; andelen forbund som opplevde god informasjonsflyt mellom hovedorganisasjon og forbund var 45 prosent i de andre nordiske land, mot 17 prosent i Norge.

Tabell 9.4 Andel forbund som oppgir å være «svært aktivt» eller «noe aktivt» når det gjelder å påvirke ulike EU/EØS-relaterte saksfelt på hjemmeplan. Prosentuert ut fra alle som rapporterer aktivitet i forbindelse med EU/EØS-saker.

	Norge N = 36		Danmark, Finland, Sverige N =112		Samlet andel aktive	
	Svært aktivt	Noe aktivt	Svært aktivt	Noe aktivt	Danmark, Sverige og Finland	Norge
Påvirke den nasjonale fagbevegelsens holdning i saker vedr. europeiske forhandlinger, sosialdialog eller direktiv	17	36	32	44	76	53
Påvirke myndighetenes holdning når nye direktiver skal utformes	14	50	29	57	86	64
Påvirke nasjonal iverksetting av direktiver	25	36	27	52	79	61
Påvirke myndighetenes posisjon i andre EU-relevante saker	11	39	18	52	70	50
Spørsmål om nasjonal deltakelse i EMU	-	17	15	22	37	17
Nasjonale sysselsettingsplaner (NAPs)	-	31	8	27	35	31

arbeidet bred kompetanse og gode nettverk på europeisk plan, rapporteres det at kontoret i lange perioder har vært lite brukt og ikke har fått noen klare instruksjoner eller strategiske retningslinjer for sitt arbeid hjemmefra. På samme måte som i forvaltningen har LOs europeiske arbeid i tiårsperioden vært preget av uklar forankring i den politiske ledelsen, fravær av strategiske planer og mål, og tilsvarende mangel på rutiner, kontinuitet og samordning. I Yngve Hågensens lederperiode ble arbeidet i DEFS kjennetegnet av hans engasjement og personlig sterke stilling i DEFS og NFS. Den organisatoriske arbeidsformen ble sterkt personavhengig, ad hoc-preget og hvilte på et tett tillitsforhold til lederen av internasjonal avdeling. LOs arbeid i denne perioden var som tidligere nevnt, underlagt «Lex Yngve»; ydmykhet og tilbakeholdenhet i EU-saker i DEFS. Samtidig skapte EU-traumet i organisasjonen og parolen om å respektere LOs nei-standpunkt utbredt berøringsangst i forhold til Europa-spørsmål.¹⁵ På samme måte som i sentralforvaltningen førte dette til siktende kompetanseutvikling, synkende interesse, legitimitet og prioritering i

¹⁵ Det har samtidig vært en klar forståelse av at LO ikke skulle engasjere seg i nei-sidens arbeid.

saksbehandlersjiktet. Resultatet var, ifølge sentrale kilder, at det ble bortimot håpløst å drive Europa-arbeid i LO.

Først i 2002–2003, under den nye LO-ledelsens regime, ble det opprettet et Europa-utvalg for gjensidig informasjon og samordning med forbundene. Rutinene for samordning og arbeidsdeling mellom fagavdelingene i LO ble også skjerpet. Dette skjedde i kjølvannet av at den saksansvarlige i svensk LO var invitert til Youngstorget for å orientere om hvordan Europa-arbeidet var organisert hos dem. Trolig som et uttrykk for Europa-sakenes følsomme karakter, ble imidlertid ledelsen av Europa-utvalget, i motsetning til de fleste viktige utvalg i LO, ikke forankret i den valgte politiske ledelsen. Det var leder av internasjonal avdeling som fikk denne jobben. Parallelt tok LO grep om å få til en bedre samordning av det konsernfaglige samarbeidet i LO-forbundene og opprettet et forum for konserntillitsvalgte.

Disse administrative omleggingene førte ikke til noen synlig politisk oppprioritering. Riktignok har nestleder Roar Flåthen engasjert seg i diskusjonen om konsernfaglig samarbeid og forslaget til en europeisk arbeidsrett, som Fellesforbundet hadde forslått på LO-kongressen i 2001. Men LO-lederen holdt en meget lav profil og deltok bare sporadisk på møter i NFS og DEFS. Dette forsterket inntrykket av at Europa-faglige spørsmål hadde lav prioritet i den nye LO-ledelsen.

I løpet av det siste året, og spesielt etter kongressen i Praha i 2003 – hvor det ble åpenbart hvor marginalisert LO hadde blitt i DEFS – har det imidlertid skjedd en klar opptrapping av LOs engasjement i EU/EØS-relaterte saker. Ifølge media hadde LO-lederen gått i tenkeboksen angående EU-medlemskap, hun ønsket EU-utvidelsen hjertelig velkommen og gikk i utgangspunktet inn for fri arbeidsinnvandring fra tiltredelseslandene.¹⁶ Dette ser ut til å markere et taktskifte i LOs Europa-arbeid, som blant annet kom til uttrykk ved at generalsekretæren i DEFS, John Monks, ble invitert til en konferanse om fagbevegelsens europeiske utfordringer, i mai 2004.

LO-lederen holdt da en åpenhjertig innledning hvor hun medgav at hun i den første delen av sin lederperiode på grunn av prioriterte nasjonale oppgaver ikke hadde hatt anledning til å følge opp det europeiske arbeidet slik hun ønsket.¹⁷ Hun lovtte at norsk LO, i lys av EU-utvidelsen og de stadig mer likeartete politiske utfordringene fagbevegelsen i Europa står overfor, ville bruke mer krefter på den faglige kampen på europeisk plan. Hun gjentok også kravet om at regjeringen måtte bruke vetoretten i EØS dersom ikke fagbevegelsen klarer å påvirke EU til å endre det omstridte forslaget til nytt tjenestedirektiv. LO har samtidig engasjert seg for å få myndighetene til å etablere en nasjonal sosial dialog og gi støtte til partenes

¹⁶ Det ble også ansatt en profilert EU-tilhenger som leder for internasjonal avdeling.

¹⁷ For å rette opp en upresis gjengivelse av LO-lederens uttalelse i 1.utgaven er uttrykket «tid og krefter» i denne setningen korrigert til «på grunn av prioriterte nasjonale oppgaver».

deltakelse på europeisk plan. LO har også bedt om å få være med på prosjekter som skal settes i gang i de nye medlemslandene.

LO-lederen har imidlertid hele tiden understreket at LOs Europa-arbeid hviler på EØS-avtalen, og at LO skal ha en grundig og oppriktig debatt om erfaringene med den før man eventuelt vurderer om det er behov for å diskutere endringer i tilknytningsform. Det er således ikke noe som tyder på at LO-ledelsen vil tilhøre dem som ivrer for en ny norsk EU-debatt med det første. Signalet er at LO, i tråd med vedtakene først i 1990-årene, ønsker å bidra til en mer offensiv og aktiv norsk rolle i det faglig-politiske samarbeidet i Europa.

Men her er det mange hindringer. Perioden etter inngåelsen av EØS-avtalen har på mange måter vært et tapt tiår i LOs Europa-faglige arbeid. Det er mye å ta igjen når det gjelder utvikling av rutiner, kompetanse og nettverksbygging til andre organisasjoner og pleie av politiske myndigheter. Dette gjelder også synliggjøring og legitimering av Europa-faglige spørsmål blant medlemmene og samordning med forbundene. Det er dessuten et stort behov for kunnskap om Europa-faglige spørsmål, både blant tillitsvalgte og medlemmer. En sentral utfordring er å klargjøre hvilke mål og interesser LO skal legge til grunn for sitt Europa-faglige arbeid. Som generalsekretær i DEFS, John Monks uttrykte det: «Det er gledelig og viktig for DEFS at LO nå ønsker å engasjere seg sterkere i det Europa-faglige arbeidet. Vi er beredt til å støtte opp om dette så langt vi kan. Forutsetningen er imidlertid at LO finner ut hvilke interesser og krav de ønsker å fremme på europeisk plan.».

Avsluttende drøfting del III: Deltakelse, påvirkning og demokrati –

I denne delen av utredningen har vi analysert hvilke barrierer og muligheter norsk fagbevegelse står overfor når det gjelder å fremme norske arbeidstakerinteresser på europeisk plan under EØS-avtalen. Hovedkonklusjonen er ganske klar: Sammenliknet med sine nordiske søsterorganisasjoner i EU har norske arbeidstakerorganisasjoner et dobbelt handikap som skyldes (1) at de mangler kanaler til de politiske beslutningsorganene på europeisk plan, og (2) at de har svakere forutsetninger enn søsterorganisasjonene for å hevde sine interesser i det europeiske faglige samarbeidet og i den sosiale dialogen.¹⁸ Ettersom UHO og Akademikerne heller ikke er med i DEFS, betyr det at en tredel av de norske fagorganiserte og to tredeler av norske arbeidstakere ikke er representert på sentralt europeisk plan. I tillegg har tilknytningsformen til EU medvirket til (3) at arbeidet med EU/EØS-relaterte spørsmål i forvaltningen, det politiske systemet og i fagbevegelsen er preget av svakere prioritering, samordning og demokratisk forankring enn i nabolandene Sverige, Danmark og Finland. Dette forsterker barrierene for faglig påvirkning på EU/EØS-nivå, men gjør også (4) at fagbevegelsens muligheter og evne til å påvirke implementeringen av EU/EØS-regelverk i Norge er svakere enn i nabolandene. Ettersom en økende del av arbeidslivslovgivningen det siste tiåret har utspring i EU, bidrar dårlig faglig tilgang, nettverk og kompetanse i europeiske saker, og svak institusjonell forankring av samarbeidet med myndighetene og arbeidsgiverne om EU/EØS-saker i Norge, dermed til å svekke fagbevegelsens evne til påvirkning på hjemmebane i mange saker.

På europeisk plan har LO og forbundene – i kontrast til den faglig-politiske strategien man har fulgt nasjonalt – basert sin påvirkningsstrategi på avtaleveien og faglig arbeid gjennom DEFS og de europeiske bransjeføderasjonene. Selv om man i en del saker har kommet fram til avtaler på europeisk plan, er den grunnleggende bøygen ved en slik strategi at arbeidsgiverne stort sett er imot å inngå europeiske avtaler, og at fagbevegelsens maktmidler på transnasjonalt plan er langt svakere utviklet enn nasjonalt. I de sakene arbeidsgiverne har blitt presset til å inngå avtaler, har det derfor nesten alltid vært under trusselen om lovgivning fra EU (jf. kapittel

¹⁸ Sveitsisk fagbevegelse er et unntak her – den står som nevnt helt på sidelinja i striden om den sosiale dimensjonen, den sosiale dialogen og derfor langt på vei også i det faglige samarbeidet i DEFS.

3 og 7.6). For å påvirke europeisk arbeidslivsutvikling er fagorganisasjonene derfor i langt større grad enn på nasjonalt nivå avhengig av støtte og innflytelse i de politiske arenaene hvor EU/EØS-beslutninger fattes. Dette gjelder i enkeltsaker, men i enda større grad for å innstifte institusjonelle rettigheter til grenseoverskridende aksjoner, tvisteløsninger og andre rammeverk som er en betingelse for å styrke de tradisjonelle kildene til faglig makt på transnasjonalt plan. Som i fagbevegelsens oppbyggingsperiode nasjonalt – hvor arbeiderbevegelsen ikke hadde kommet særlig langt uten politisk stemmerett – er faglige og politiske tiltak ikke alternative strategier, men gjensidig avhengige virkemidler for vinne innflytelse også på europeisk plan. Dilemmaet for norsk fagbevegelse, som ønsker sterkere faglige rettigheter og arbeidslivsreguleringer på europeisk plan, er at valget av EØS-avtalen som tilknytningsform til EU langt på vei avskjærer fagbevegelsens muligheter til politisk påvirkning på de arenaene hvor disse stridene avgjøres.

Så kan en innvende at svakere påvirkningsmuligheter av EU-beslutninger er et trekk ved EØS-avtalen alle var klar over da LO gikk inn for denne løsningen, og at det er nasjonal svikt som har ført til at man ikke har gjort mer for å kompensere for dette handikapat ved EØS-avtalen. Det er utvilsomt riktig at mye kan gjøres bedre innenfor rammen av EØS-avtalen, ikke minst i fagbevegelsen. Etter vår vurdering vil det imidlertid være feil å overse de reelle konsekvensene av de institusjonelle, organisatoriske og maktpolitiske skjevhetene i forholdet mellom EFTA- og EU-pilaren i EØS og i DEFS. De spiller en rolle for norske aktørers vilkår, interesse og motivasjon for å satse på dette arbeidet. Når norske ministre, politikere og sentrale tillitsvalgte vet at de uansett vil ha minimal påvirkning, ikke kan delta i de avgjørende prosessene, og knapt kan høste politisk gevinst eller prestisje på å bruke energi på EU/EØS-saker, er det langt på vei en rasjonell og naturlig tilpasning å nedprioritere dette arbeidet. På dette nivået har man ikke tid og krefter til å drive med symbolpolitiske kompensasjonsøvelser. Det norske EU/EØS-arbeidet kan derfor i stor grad oppfattes som et uttrykk for realitetene i EØS-avtalens virkemåte: Den er i hovedsak en gjennomføringsmekanisme for EU-regler i EFTA-land.

Ved siden av at det politiske systemets svake påvirkningsmuligheter i EØS har ringvirkninger for fagbevegelsen, har EØS-avtalens karakter og LOs valg av denne tilknytningsformen hatt selvstendig innvirkning på fagbevegelsens eget EØS-arbeid. EØS-avtalen var i LO, som i mange andre deler av samfunnet, mellomløsningen svært få egentlig brant for, og et skjørt kompromiss mellom krefter som primært ønsket andre løsninger. Europa-traumet i norsk fagbevegelse, etter to opprivende EU-kamper, har lenge bidratt til berøringsangst, lav legitimitet og en grunnleggende ambivalens, tvetydighet og gjensidig mistillit mellom ulike fløyer i spørsmål som har hatt å gjøre med EU. Konsekvensen har vært handlingslammelse og et internt

politisk vakuum, hvor svært få har orket å engasjere seg. Ved siden av en unødig lav profil og marginalisering i DEFS, har resultatet vært en gjennomgripende mangel på diskusjon, strategi og mål for EØS-arbeidet i LO. Dette har igjen nedfelt seg i sviktende kompetanseutvikling, samordning og organisatorisk forankring.

Etter vår vurdering har dette en klar sammenheng med de institusjonelle og maktpolitiske realitetene i EØS-avtalen og LOs eget standpunkt til tilknytningsform. Så lenge EØS-avtalen primært dreier seg om å forvalte det indre markedssystemet i Norge, norske aktører er avskåret fra de politiske prosessene som former EU/EØS-regelverket, og norsk fagbevegelse dermed havner i en uklart definert rolle som halvt deltaker og halvt tilskuer, er det vanskelig å se for seg at dette arbeidet skal vekke entusiasme og engasjement i fagbevegelsen. I så måte reflekterer EØS-arbeidet i fagbevegelsen i stor grad grunnleggende trekk ved EØS-avtalen selv – halvveisløsningen svært få liker, men likevel kanskje er nødt til å leve med. Det forhindrer ikke at det er store forbedringsmuligheter i fagbevegelsens europeiske arbeid innenfor dagens rammer. Kanskje kan EU/EØS-utvidelsen medvirke til å gi dette arbeidet ny giv.

Hvilken betydning de svake faglige medvirkningsmulighetene i EØS bør tillegges i vurderingen av EØS-avtalen, avhenger av flere forhold: For det første, hvor viktig mener fagbevegelsen det er å ha innflytelse på europeisk plan? For det andre, hvordan vurderer man de demokratiske aspektene ved å være forpliktet av lover og regler som reelt sett ikke er gjenstand for annet en rituell politisk-demokratisk påvirkning fra norske myndigheter og organisasjoner?

I vurderingen av det første spørsmålet – viktigheten av å vinne innflytelse på europeisk arbeidslivspolitikken – kan man legge ulike betraktningsmåter til grunn:

1. Hvis man mener at de delene av EUs politikk som gjøres gjeldende i Norge via EØS stort sett er positive, ukontroversielle, eller uten særlig betydning, kan det være rasjonelt å ikke bruke krefter på dette og se på EØS-avtalen som en kostnadseffektiv form for «outsourcing» av regelutviklingen til andre land (EU).
2. Hvis man er uenig i at EU-reglene er positive eller ukontroversielle, men stort sett er fornøyd med de andre europeiske fagorganisasjonenes holdninger og påvirkning av politikkutviklingen, kan det også være rasjonelt å overlate arbeidet med å påvirke til dem. En slik «gratispassasjer-strategi» forutsetter enten at man legger til grunn at norsk deltakelse ikke vil gjøre noen forskjell – det vil si at norske aktører er maktesløse i slike sammenhenger – eller at det ikke vil dukke opp saker hvor norsk fagbevegelse har viktige egne mål eller særinteresser å kjempe for.
3. Selv om man verken er enig i (1) eller (2) kan man likevel komme til at økt norsk påvirkning ikke er verdt den prisen det vil ha i form av tapt nasjonal

handlefrihet på andre politiske felt, slik som landbruk, fisk, pengepolitikk eller utenrikspolitikk, det vil si at EØS-avtalen trass i alle sine politiske begrensninger tross alt er bedre enn alternativene.¹⁹

Mange i fagbevegelsen rives trolig mellom kombinasjoner av disse synspunktene, som alle er forbundet med dilemmaer og usikre forutsetninger. Den grunnleggende fellesnevneren er at de i hovedsak bygger på en nasjonal vurderingsramme. Det vil si at de ser bort fra at norsk fagbevegelses valg og holdninger kan bety noe for andre europeiske fagorganisasjoner. Et tilknyttet aspekt er læringsdimensjonen; en kan ikke utelukke at norske aktører både kan ha noe å lære bort og noe å lære gjennom økt deltakelse i politiske og faglige prosesser på europeisk plan.

De demokratiske aspektene ved at norske politikere og organisasjoner er forpliktet til å gjennomføre/overholde lover og regler som de bare i kosmetisk forstand har deltatt i utformingen av, kan også vurderes på ulike måter. For små land og organisasjoner vil det ofte være slik i internasjonale sammenhenger. Det spesielle med EØS-avtalen er at norske politikere ikke er representert i de overstatlige foraene hvor reglene formelt og reelt vedtas, samtidig som disse beslutningene griper direkte inn i den nasjonale reguleringen av brede samfunnspolitiske områder.

Fagbevegelsen har gjennom historien vært en pådriver for at flest mulige områder av samfunnsøkonomien skal være gjenstand for demokratisk politisk styring og kontroll. Den har nasjonalt og internasjonalt kjempet for at berørte organisasjoner og interesser skal ha direkte tilgang til og bli hørt i de politiske beslutningsprosessene. EØS-avtalen har innebåret en avpolitisering og teknokratisering av beslutningsprosessene i viktige deler av arbeidslivspolitikken. Den beskjedne makten norske aktører har til å påvirke europeiske beslutninger er i stor grad overført til eksperter, byråkrater og den utøvende makt. For mange i fagbevegelsen er dette trolig et tankekors.

I praksis er disse forholdene kanskje ikke så forskjellig fra Norges rolle i andre internasjonale organisasjoner, men i WTO, FN, NATO og Verdensbanken er norske myndigheter til stede med stemmerett og norske organisasjoner kan fremme sitt syn på forhånd og kritisere dem offentlig etterpå. I EØS er det lite aktuelt ettersom norske politikere vanskelig kan stilles til ansvar for avgjørelser de ikke har vært med på. Mens tyske og svenske fagorganisasjoner kan forlange at nasjonale politikere som deltar i

¹⁹ I tillegg kan man tenke seg faglige vurderinger som bygger på at man er så imot de grunnleggende ideene med EU som prosjekt at man uansett ulemper eller fordeler av nasjonal eller demokratisk karakter mener det er viktigst å motarbeide systemet ved å stå utenfor. En beslektet posisjon kan være en reindyrket syndikalistisk eller «social movement»-strategi, som i likhet med deler av den globaliseringskritiske bevegelsen bygger på at politiske institusjoner og systemer ikke kan reformeres innenfra, men bare kan påvirkes gjennom uavhengig internasjonal faglig og folkelig motstand nedenfra, og at politisk tilknytningsform til EU derfor er irrelevant.

EUs beslutninger skal stå offentlig til rette for sine avgjørelser, er den europeiske pilaren av beslutningssystemet i Norge langt på vei immunisert mot denne typen folkelig påvirkning og kontroll. I valgkampen til Europaparlamentet 2004 krevde de svenske arbeidstakerorganisasjonene at partienes kandidater skulle redegjøre for sitt syn på sentrale europeiske arbeidslivspolitiske stridsspørsmål. I Norge har slike spørsmål naturlig nok aldri vært diskutert i noen valgkamp siden 1994 – selv om de samme bestemmelsene til slutt også vil gjelde i Norge.

For fagorganisasjonene innebærer forskyvningene i politisk makt til organer hvor norske politikere ikke deltar, en innsnevring av fagbevegelsens rolle som politisk-demokratisk talerør for medlemmene. Ved siden av at fagbevegelsen historisk har vunnet politisk innflytelse ved å kunne påvirke partienes holdninger og stemmegivningen ved valg, har fagbevegelsens makt bygd på at faglige aksjoner og kollektivforhandlinger kan påvirke/motvirke for eksempel økonomisk politikk, lønnsvekst og sysselsetting. I og med at det ikke er norske politikere i de besluttende organene i EU, er det ingen aktører der som vil la seg påvirke av hvilke reaksjoner deres arbeidslivspolitiske vedtak (og ikke-beslutninger) vil føre til blant partene i Norge. Dermed er en prinsipielt viktig indirekte kilde til faglig-politisk innflytelse stengt. Selv om LO og YS indirekte kan fremme sitt syn overfor de politiske representantene som vedtar lover og regler gjennom DEFS, er det betinget av at søsterorganisasjonene i DEFS velger å høre på dem. For uorganiserte og medlemmer i UHO og Akademikerne, som ikke er representert i DEFS, er det demokratiske underskuddet mer akutt.

EØS-regimets demokratiske legitimitet hviler på at Stortinget godkjenner nye regler av betydning. Det bør ikke være til hinder for at man med jevne mellomrom tar de demokratiske dilemmaene opp til fornyet diskusjon og gjennomtenkning i lys av de erfaringer man etter hvert har fått. Norge har en formell vetorett mot nye EØS-regler. Selv om det ikke er et våpen man vifter med i utide, er det formelt sett en demokratisk nødbrems. Men som redskap i de løpende politiske gi-og-ta-prosessene som faglig-politisk påvirkning dreier seg om, er vetovåpenet dårlig egnet. I de fleste saker er ikke faglig-politisk påvirkning et spørsmål om ja eller nei, men om å presse fram kompromisser som kan få politiske aktører til å foreslå større eller mindre tilpasninger i forslagene. For å utvikle denne typen faglig-politisk innflytelse på europeisk plan kreves læring, nettverk og tilgang til arenaer som norske fagorganisasjoner gjennom EØS-avtalen er avskåret fra.

Det kan være aktverdige grunner til å velge en slik tilpasning, knyttet til konsekvensene av alternative EU-tilknytninger som ikke er analysert i denne utredningen. Men det er viktig å erkjenne at en del av prisen for et slikt valg uvilkårlig er at norsk fagbevegelse vil ha mindre makt og innflytelsesmuligheter i europeisk arbeidslivspolitikk enn de nordiske søsterorganisasjonene.

Del IV Utfordringer framover og oppsummering

EØS og Europa i endring

Perspektivet i de foregående delene av rapporten har være tilbakeskuende; hva har skjedd under 10 år med EØS-avtalen? Hvorvidt EØS-avtalen er en egnet ramme for Norges framtidige politiske og økonomiske tilknytning til EU krever en bredere vurdering, både fra fagbevegelsen og andre norske aktører. Dette har ligget utenfor denne utredningens mandat å analysere.

I løpet av arbeidet har det skjedd viktige endringer, først og fremst knyttet til utvidelsen av EU/EØS fra 1.mai 2004. Samtidig skjer det fortløpende endringer i de internasjonale omgivelsene, som har betydning for arbeidstakerne og fagbevegelsen i Norge. EU har forhandlet seg fram til en ny grunnlov som skal ut til godkjenning og folkeavstemming i en rekke land; EUs budsjett og stabilitetspakten knyttet til ØMU er under re-forhandling; spørsmålet om Tyrkias forhold til EU – og dermed EØS – skal opp til behandling, og et nytt konservativt Europaparlament vil sette sitt stempel på EU-samarbeidet. Til sammen reiser dette mange ubesvarte spørsmål om EUs videre utvikling. I WTO foregår viktige forhandlinger blant annet om det internasjonale handelsregimet for fisk, landbruk og visse tjenester, som også vil påvirke norske arbeidstakere. Utviklingen i EU/EØS' nærområder – både i Øst-Europa, Midtøsten og Nord-Afrika – reiser vanskelige spørsmål om de europeiske landenes politiske rolle i en verden der USA er enerådende supermakt. Selv om disse problemstillingene ikke hører hjemme i denne utredningen, utgjør de en del av det større lerretet for fagbevegelsens Europadebatt.

I del IV har vi avgrenset oss til å gi en kort oversikt over noen av de utfordringene aktørene i arbeidslivet møter i forbindelse med utvidelsen av EU/EØS (kapittel 10), samt å oppsummere de viktigste konklusjonene i rapporten i kapittel 11.

10 EU/EØS-utvidelsen: utfordringer for arbeidsliv og fagbevegelse

10.1 Innledning

1. mai 2004 ble EU, og dermed også EØS, utvidet med ti nye medlemsland og 75 millioner innbyggere. Åtte av de ti nye landene har det meste av sin nyere historie bak jernteppet. Dette gjelder Tsjekkia, Polen, Slovakia, Slovenia, Ungarn, Estland, Latvia og Litauen, mens de siste to landene er Malta og Kypros. De nye medlemslandene er svært forskjellige, men med unntak av Slovenia og Tsjekkia, ligger kjøpekraften mellom 30 og 40 prosent av den nordiske, og i felles valuta kan lønningene ligge på 15–20 prosent av nordisk nivå. EU/EØS-medlemskapet ventes å gi økt vekst og betydelige sosiale overføringer til de nye medlemslandene. Utvidelsen av EU/EØS kan derfor ses som et sosialt omfordelings- og demokratiseringsprosjekt, men reiser mange andre vanskelige problemstillinger. Veksten i medlemsland vil gjøre det politiske samarbeidet i EU atskillig mer krevende, og forandre maktforholdene innad i EU – og mellom EU og EFTA-pilaren i EØS.

Et av de store framskrittene for innbyggerne er muligheten til å reise og søke arbeid, studere og oppholde seg i hele EU/EØS-området. For virksomhetene åpnes nye markeder og investeringsmuligheter, samtidig som konkurransen vil skjerpes på mange områder. Åpningen av markedene for arbeidskraft og tjenester reiser nye utfordringer for de likhetsorienterte arbeidslivs- og velferdsregimene i Norden, som har vært basert på streng kontroll med adgangen til de nasjonale arbeidsmarkedene. Lønnsgapet kan gjøre det økonomisk interessant for nye EØS-borgere å prøve lykken her. Samtidig vil det bli enklere for norske bedrifter å flytte virksomhet til lavkostland og betjene hjemmemarkedet derfra. Dette har skapt bekymring for konkurransevridning, tap av arbeidsplasser og sosial dumping. EU/EØS-utvidelsen har dermed reist en vanskelig debatt om forholdet mellom konkurranse og solidaritet, likebehandling og rettferdighet, inklusjon og eksklusjon i norsk arbeidsliv.

I dette kapitlet vil vi i hovedsak se på hva økt arbeidsvandring kan bety for arbeidslivet og fagbevegelsen. Vi går også gjennom de beskyttelsestiltakene som er satt i gang fra myndighetenes side fra 1. mai 2004.

10.2 Arbeidsvandring: Former og omfang

Arbeidsvandringer over landegrensene kan skje på ulike måter som omfattes av ulikt regelverk, både nasjonalt og i EU/EØS. Det er derfor viktig å skille mellom:

1. individuelle arbeidssøkere som kommer til Norge for å finne arbeid,
2. utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med tjenesteoppdrag, anbud, entrepriser, med videre,
3. selvstendige næringsdrivende som kommer for å etablere egen virksomhet.

Det er innført såkalte overgangsordninger for individuelle arbeidssøkere. Men fra 1. mai 2004 er det uansett fri bevegelse for selvstendige næringsdrivende og tjenesteleverandører med egne ansatte. Dette vil trolig ha større innvirkning på konkurranseforholdene og bedriftenes arbeidskraftsstrategier enn økt tilflyt av individuelle arbeidstakere. Det er videre rimelig å anta at dess færre individuelle arbeidstakere, desto større kan interessen bli for å organisere billig arbeidskraftimport gjennom tjenesteoppdrag og entrepriser.

I bygg- og anleggsbransjen er det allerede betydelige innslag av utenlandske underentreprenører. I 2002 var det drøye 16 000 utstasjonerte arbeidstakere i Norge, ansatt i 1400 bedrifter hovedsakelig innen bygg og anlegg. 70–80 prosent kom fra nordiske land og England (Eiro 2003). Med et stadig tøffere oppdragsmarked er det grunn til å forvente at både norske og utenlandske firma vil søke konkurransefordeler ved å utkontraktere flere oppgaver til datterselskaper eller underleverandører i de nye EU-landene. Det finnes også en økende flora av mer og mindre seriøse bedrifter som tilbyr tjenester, leier ut eller formidler arbeidskraft fra de nye medlemslandene – et marked som de store personalbyråene neppe vil overse. I tillegg er det rimelig å anta at illegitim kontraktørvirksomhet kan blomstre opp igjen i deler av arbeidslivet som følge av økt mobilitet av individuelle håndverkere og næringsdrivende.

EUs utstasjoneringsdirektiv foretar en grenseoppgang mellom hensynet til konkurranseleikhet og hensynet til å beskytte nasjonale lønns- og arbeidsvilkår ved grenseoverskridende entrepriser. Ett viktig formål er å sikre utenlandsk arbeidskraft de samme grunnleggende arbeidsvilkår som arbeidstakerne i vertslandet. I Norge gjelder arbeidsmiljølovens kjernebestemmelser, men norske lønnsvilkår må sikres gjennom allmenngjøring av tariffavtaler.¹ Arbeidstakerne kan ellers lønnes etter hjemlandetets satser. Siden 1. mai 2004 har media rapportert om en rekke eksempler på bedrifter som tilbyr oppdrag i byggebransjen med utstasjonerte arbeidstakere fra de nye medlemslandene til svært lav timelønn (40 til 70 kroner). Dette har ført til

¹ Les mer om utstasjoneringsdirektivet og lov om allmenngjøring av tariffavtaler i kapittel 7.

at Fellesforbundet har varslet krav om allmenngjøring av byggoverenskomsten for arbeidstakerne.

Den individuelle arbeidsinnvandringen i EØS-området var før utvidelsen svært lav. Den økte heller ikke da lavkostlandene Hellas, Portugal og Spania ble EU-medlemmer på 1980-tallet. Prognosene for arbeidsinnvandring fra øst er høyst usikre. Man vet lite om hvordan folk vil tilpasse seg en helt ny situasjon, bortsett fra at folk flest er stedbundne og oftest emigrerer i forbindelse med hjemlige vansker eller kriser. I de nye EU-landene er forventningene snarere at levevilkårene vil bedre seg i årene framover, samtidig som ledigheten er høy i store deler av Europa. Den mest siterte studien beregner en totalutvandring på drøye 300 000 årlig til hele det tidligere EU/EØS-området de kommende 15–30 år (til sammen rundt 3,7 millioner mennesker, hvorav 70–80 prosent trolig vil reise til Tyskland og Østerrike (Boeri og Brücker 2000, 2003). Ut fra slike beregninger skulle den årlige immigrasjonen til Norge bli beskjeden. En rekke studier av flytteønsker i de nye medlemslandene viser at Norden ikke er blant de mest attraktive flyttemålene (Kongshøj Madsen 2003, Østby 2003, Brunowski mfl. 2004).

Det er imidlertid grunn til å anta at slike anslag og studier undervurderer interessen for midlertidig arbeidsinnvandring til Norden. Store lønnsforskjeller, geografisk nærhet og god etterspørsel etter arbeidskraft kan gjøre det attraktivt å arbeide her i en periode. Tilstrømmingen av sesongarbeidere til landbruket de seinere årene (drøye 15 000 i 2002), samt omfang av illegalt kortidsarbeid har skapt migrasjonsnettverk og kontakter for rekruttering, og indikerer at interessen for kortvarig, ufaglært arbeid i Norden er betydelig. De første sju månedene i 2004 økte den individuelle arbeidsinnvandringen fra de nye medlemslandene fra 15 000 i 2003 til 20 000 i 2004, som er langt høyere enn i de andre nordiske landene. Hvor mye av dette som er sesongarbeid og hvor mye av økningen som reflekterer annen og mer varig arbeidsinnvandring, er for tidlig å si.

10.3 Overgangsordninger

Som følge av EU-utvidelsen har samtlige tidligere EU/EØS-land, utenom Storbritannia, Irland og Sverige, innført ulike typer overgangsordninger for individuelle arbeidssøkere. Det vil si at man ikke følger EUs bestemmelser om fri bevegelighet for arbeidstakere, men viderefører hele eller deler av regelverket fra før utvidelsen i inntil fem til sju år. Dette gir mulighet for en styrt, gradvis liberalisering av arbeidsinnvandringen fram til 2011. Overgangsordningene gjelder ikke Malta og Kypros.

Partene i arbeidslivet og det politiske Norge (minus Fremskrittspartiet og Senterpartiet) erklærte i utgangspunktet at Norge skulle åpne for fri arbeidsinnvandring fra dag én. Men i takt med at aktørene satte seg inn i saken og stadig flere EU-land meldte at de ville innføre overgangsordninger, skiftet stemningen. Fagbevegelsens bekymring var ikke nødvendigvis at det skulle komme flere arbeidssøkere, men at de ville tilbys jobber på så dårlige betingelser at det ville undergrave norske lønns- og arbeidsvilkår.

Norge har innført en overgangsordning som i utgangspunktet skal gjelde i to år og som er mer liberal enn i mange andre land. Arbeidssøkere fra de åtte nye landene kan søke arbeid og oppholde seg i Norge for egen regning i inntil seks måneder. De må få innvilget oppholdstillatelse før de kan begynne å jobbe. Da stilles det krav om arbeid tilsvarende heltid, samt lønn i samsvar med tariff, regulativ eller det samme som er vanlig i den type jobb/arbeidssted. Dette må dokumenteres, sammen med arbeidskontrakt som er undertegnet arbeidssøker og arbeidsgiver. Oppholdstillatelsen, som gis av politiet eller Utlendingsdirektoratet (der det er tvil) gjelder for inntil tolv måneder, med rett til forlengelse. For kortvarig arbeid gjelder oppholdstillatelsen så lenge kontrakten varer. Hvis arbeidsforholdet opphører, kan oppholdstillatelsen falle bort, slik at en ny seksmånedersperiode med jobbsøking på egen regning innledes. Arbeidstakere som har hatt lovlig opphold og arbeid i Norge det siste året, blir ikke omfattet av overgangsordningen. Så lenge arbeidskontrakten varer, er personen omfattet av norske velferdsordninger. Etter tolv måneders lovlig opphold vil arbeidstakeren få samme rettslige status som andre EU/EØS-borgere. I tillegg har myndighetene varslet at de vil innføre en registreringsordning for EØS-arbeidstakere. I tråd med EØS-avtalen vil man også kunne bruke en såkalt beskyttelsesmekanisme – det vil si gå tilbake til gamle regler – hvis det oppstår store ubalanser i deler av arbeidsmarkedet.

I kontrast til medieoppslag om at Norge «stenger grensene», innebærer overgangsordningen en klar liberalisering av vilkårene for arbeidsinnvandring fra de nye landene. Det skal ikke foretas noen arbeidsmarkedsbasert behovsprøving ved innvilgelse av oppholdstillatelse. Ordningen vil følgelig ikke innebære noen særlig begrensning i norske arbeidsgivers muligheter til å rekruttere arbeidstakere fra tiltrede landene. Men overgangsordningen begrenser adgangen til norske velferdstelser gjennom en kortvarig, marginal eller fiktiv jobb.² Økningen i arbeids-

² For de som finner arbeid i Norge, vil likebehandlingsprinsippet, samt EØS-regler for sammenlegging av opptjente rettigheter i andre EØS-land, gi tilnærmet lik tilgang til ledighetstrygd, sykepenger, atfering og rehabilitering, barntrygd, kontantstøtte, studiestøtte, fødsels- og adopsjonspenger, uføre- og alderspensjon, samt sosial- og bostøtte. EØS-arbeidstakere vil normalt ha rett til å ta med familie de har forsørgeransvar for, og enkelte ytelser, som ledighetstrygd, sykepenger, kontantstøtte og barnetrygd (inntil ett år), kan under visse vilkår eksporteres til hjemlandet

innvandringen etter 1. mai 2004 varsler ikke om noen flom av arbeidsinnvandrere, men en merkbar økning som kan tyde på at overgangsordningene virker etter hensikten. Det er likevel for tidlig å si om veksten vil fortsette – eller først og fremst gjelder sesongarbeid – og om reglene for lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Arbeidstilsynet har fått ansvar for å kontrollere og håndheve at norske arbeids- og lønnsvilkår respekteres, men har ikke fått ekstra ressurser til å utføre denne nye oppgaven.

10.4 Mulige tilpasninger i arbeidsmarkedet

Hva åpningen av arbeidsmarkedet vil bety når overgangsordningene er avviklet, er vanskelig å bedømme. Internasjonal forskning tyder på at varige arbeidsinnvandrere vanligvis raskt tilpasser seg vertslandets lønnsnivå (Røed 2003), men det finnes også studier fra USA som indikerer at arbeidsinnvandring har bidratt til synkende relative lønninger for ufaglært arbeidskraft og større lønnsforskjeller (Borjas 2003, op.cit.). For innvandrere som primært kommer for å arbeide en kortere periode og spare penger til bruk i hjemlandet, kan det være rasjonelt å akseptere noe lavere lønn enn vertslandets arbeidstakere for raskt å finne arbeid, noe som særlig kan ventes å slå ut i ufaglærte yrker og bransjer som fungerer som inngangsport til arbeidsmarkedet. Dette er vel kjent i bransjer med høy andel innvandrere. Hvis arbeidsinnvandringen fra de nye medlemslandene øker, kan det føre til økt jobbkonkurranse og press på lønns- og arbeidsvilkårene i bransjer med høy gjennomtrekk og lav kollektivavtaledekning, slik som reingjøring, hotell og restaurant, varehandel, taxikjøring, godstransport og bygg og anlegg. Eventuell økt innflyt av midlertidige arbeidssøkere fra lavkostland kan også friste flere arbeidsgivere til å hyre folk svart (NHO 2003).

På 1990-tallet var den gjennomsnittlige årlige økningen i sysselsettingen over 20 000. I årene framover vil veksten i arbeidsstyrken (utenom innvandring) sannsynligvis være langt lavere. På lengre sikt kan Norge få økt knapphet på arbeidskraft. Moderat økning i arbeidsinnvandringen vil derfor neppe skape langsiktige ubalanser mellom tilbud og etterspørsel i det norske arbeidsmarkedet som helhet. Men kortsiktig økning i arbeidstilbudet kan, ved siden av økt tjenestemobilitet og utstasjonering, få konsekvenser for likevekten og konkurransevilkårene i visse delarbeidsmarkeder. Hvordan dette vil slå ut i arbeidsmarkedet som helhet, vil avhenge sterkt av veksten i norsk økonomi og sysselsetting.

10.5 Tiltak mot sosial dumping

Ved siden av overgangsordningen reiste fagbevegelsen en rekke krav om tiltak for å motvirke sosial dumping, særlig i forbindelse med utstasjonering av arbeidstakere. Like etter EU/EØS-utvidelsen kom regjeringen med en tiltakspakke mot sosial dumping, der Arbeidstilsynet får en viktig rolle (KRD 2004). De viktigste punktene i denne pakka er:

- Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at vilkårene for innvilgelse av arbeids- og oppholdstillatelse følges i virksomhetene. Ved mistanke om brudd på regelverket om arbeids- og oppholdstillatelse skal utlendingsmyndighetene varsles.
- Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår som følge av vedtak om allmenngjøring etter allmenngjøringsloven blir overholdt.
- Departementet får hjemmel i arbeidsmiljøloven til å gi forskrift som pålegger bruk av identitetskort for arbeidstakere innenfor bransjer der det er nødvendig eller hensiktsmessig for å ivareta arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet. Det samme gjelder oversiktslister over ansatte som til enhver tid har rett til å oppholde seg på arbeidsplassen.
- Det foreslås å endre likningsloven slik at rapporteringsplikten til Sentralskattekontoret for utenlandssaker utvides til å gjelde opplysninger om alle utenlandske arbeids- og oppdragstakere i alle bransjer. Det er forutsatt at det skal kunne gjøres unntak fra rapporteringsplikten.

Fagbevegelsens krav om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos underentreprenører, høringsrett ved innleie og entrepriser, samt at hovedentreprenør skal gjøres ansvarlig for underentreprenører, ble avvist av stortingsflertallet. Når det gjelder allmenngjøring av tariffavtaler, viser vi til kapittel 7.

10.6 Et annerledes EU – og EØS

Hvordan utvidelsen vil virke for EØS-avtalen som helhet, er det vanskelig å si noe sikkert om. EØS består nå av 28 land med over 450 millioner innbyggere, noe som betyr at Norge utgjør én prosent av befolkningen. I årene framover vil dette forholdet forrykkes ytterligere. Romania, Bulgaria og flere av landene på Balkan forbereder seg til EU-medlemskap. EU vil i framtida dermed kunne komme til å omfatte om lag 30 europeiske land og ha over 500 millioner innbyggere.

Det er store økonomiske forskjeller mellom nye og gamle medlemsland. Utvidelsen mot øst og sør øker EUs brutto nasjonalprodukt bare med om lag fem prosent (europaveien.no). EU håper at inntreden i EU/EØS-markedet vil gi rask vekst i de nye medlemslandene, slik Irland, Portugal og Spania har opplevd de foregående tiår. Området rundt Østersjøen er av mange utpekt som et sannsynlig vekstcenter i EUs nordlige dimensjon, som med assosiasjoner til det hanseatiske handelsområdet, både kan gi nye muligheter og utfordringer for de nordiske landene. Det er likevel en formidabel oppgave å løfte de nye medlemslandene opp på et høyere økonomisk nivå, samtidig som flere av landene er inne i krevende reformer av sitt politiske og rettslige system. EU – og Norge – har omfattende støtteprogrammer som skal bidra til økonomisk og politisk utvikling i søkerlandene. For partene i arbeidslivet vil det være en viktig oppgave å sørge for at de to milliardene Norge bevilger også kommer organisasjonene i mottakerlandene til gode.

Den økonomiske veksten i de nye medlemslandene var i fjor på gjennomsnittlig 3,7 prosent, noe som er atskillig høyere enn i euro-landene, som hadde et gjennomsnitt på bare 0,4 prosent. Men det er likevel langt fram. Selv om økonomien fortsetter å vokse med fire prosent i året, vil det ta et land som Polen 40 år å komme på samme velferdsnivå som de vestlige EU-landene, ifølge den europeiske banken for gjenoppbygging og utvikling, EBDR.³ Arbeidsledigheten er høy og til dels stigende. Samtidig er ledighet og skrantende økonomi også problemer som mange av de «gamle» medlemslandene sliter med, noe som kan gå utover solidariteten og viljen til å ta et krafttak med de nye landene. Mens mange av de søreuropeiske landene frykter at omlegging av regional- og landbrukspolitikken vil skje på deres bekostning, har Tyskland og andre kritisert at nye medlemsland driver skattedumping samtidig som de mottar store overføringer fra EU. Parallelt med slike politiske spenninger og kommende strid om EUs budsjett, vil arbeidet med å få ratifisert EUs nye grunnlov i EUs 25 medlemsland kreve mye energi og oppmerksomhet i tida framover.

Mange av de nye medlemslandene har lav faglig organisasjonsgrad og ofte dårlige utviklede rettigheter på arbeidsplassene (se tabell 10.1). Kollektivavtalesystemet er svakt og finnes mest på bedriftsnivå. Overgangen til markedsøkonomien har skjedd hardt og brutalt, og alt som luktet av gammelstatlige fagforeninger ble kastet på båten så fort som mulig. Det samme var tilfellet med kvinners yrkesdeltakelse. Under kommunismen var det en rett og en plikt for kvinner å jobbe. Nå har de fått «friheten» til å la være og har strømmet tilbake til kjøkkenbenkene i takt med at arbeidsplassene, spesielt i offentlig sektor, forsvant i hopetall. Dette har ført til at kvinnene også har forlatt tillitsverv i fagbevegelsen og politiske posisjoner.

For EUs arbeidslivs- og likestillingspolitikk er det med andre ord mer enn nok å gripe fatt i. Hovedtyngden i arbeidet vil trolig bli lagt på å få gjennomført og

³ Kilde: Artikkel i LO-Aktuelt nr. 8/2004: «Utvidelsen skaper usikkerhet.»

Tabell 10.1 Fagorganisering og kollektivavtaledekning i åtte av de nye EU-landene.

	Andel fagorg.	Arb.giverorganisering	Avtaledekning	Allmenngjøring av tariffavtaler
Slovenia	42 %	45 % (100*)	98 %	alle kollektive avtaler
Slovakia	35 %	ca. 50 %	48 %	mulig
Ungarn	25 %	under 40 %	42 %	sjelden
Tsjekkia	30 %	ca. 35 %	ca. 35 %	mer vanlig siden år 2000
Polen	18 %	ca. 20%	30 %**	mulig fra år 2000
Estland	15 %	30 %	20 %	mulig fra år 2000
Latvia	20 %	under 30 %	20 %	mulig fra år 2000
Litauen	14 %	ca. 20%	13 %	nei

*Arbeidsgiverorganisasjoner og næringsorganisasjoner med obligatorisk medlemskap inngår formelt industriomfattende avtaler.

** I bedrifter med mer enn 50 ansatte. Bare 5 % i små og mellomstore bedrifter.

Kilde: Kohl, H. og Platzer, H.-W. (2004): «Industrial relations in Central and Eastern Europe. Transformation and integration. A comparison of eight new EU member states.»

Brussel: ETUI

håndhevet EUs eksisterende regelverk i de nye landene. Både Kommisjonen og DEFS forutser at det vil bli vanskeligere å få politisk støtte til nye initiativ. Også i den sosiale dialogen mellom partene ventes oppmerksomheten i stor grad å bli rettet mot å trekke med de nye medlemmene og få utviklet institusjoner og ordninger for sosial dialog nasjonalt. Behovene vil øke, men kapasiteten til å møte dem kan fort bli sprenget, ikke minst i den europeiske fagbevegelsen.

Pessimister frykter derfor at det politiske trykket bak utviklingen av den sosiale dimensjonen i EU/EØS-markedet vil svekkes.⁴ Samtidig vil det være svært viktig, blant annet for norske arbeidstakere, at dette arbeidet lykkes. Med svake partsforhold i de nye landene vil avtaleveien trolig være lite effektiv i mange år framover. Felleseuropeiske regler og minstestandarder vil være et nødvendig redskap for å redusere de store forskjellene i arbeidsvilkår. I nordisk fagbevegelse er samarbeidet rundt Østersjøen pekt ut som et satsingsområde, hvor både BASTUN (Baltic Sea Trade Union Network), NFS og de nordiske yrkesføderasjonene kan bli viktige regionale arenaer for faglig samarbeid østover.

Utvidelsen er et dristig historisk prosjekt, som er belemret med stor usikkerhet. Mange venter et EU med større variasjon i integrasjonshastighet og dybde, andre spår at integrasjonen kan gå i stå, eller i revers, men de fleste synes enige om at framvekst av en føderal europeisk superstat er blitt enda mindre sannsynlig. Uansett vil utviklingen ha store ringvirkninger for Norge, selv om det er liten grunn til å vente at EU-systemet vil vie EØS-avtalen særlig oppmerksomhet i tida framover.

⁴ Intervju med Jaques Morin i EU-kommisjonen.

Som en informant i EU-kommisjonen uttrykte det: «For å være helt ærlig, det finnes ingen bevissthet om Norge akkurat nå. Vi har mer enn nok med 15 pluss 10 land.» Hvorvidt EØS på lengre sikt kan utvikles i nye retninger, er umulig å si noe om. I EU-kretser luftes fra tid til annen ideer om at EØS-liknende konstruksjoner kan være en måte å knytte naboland som Ukraina, Hviterussland, Tyrkia og andre regioner til EU, i England framhever det nye anti-EU-partiet EØS som et alternativ for Storbritannia. Fra norsk side ble det for få år siden sondert mulighetene for å reforhandle EØS-avtalen for å oppdatere den i forhold til EUs traktatendringer de seinere år, men tanken ble skrinlagt da det ble klart at det fra EUs side ville åpne for nye motkrav, samtidig som EU var for opptatt med utvidelsen.

Utsiktene for de opprinnelige ideene om EØS som en ramme for et dynamisk politisk samarbeid mellom EU og EFTA synes derfor skrinne, men alt tyder på at EØS-avtalen vil gi en stabil ramme for å sikre norske næringsinteresser adgang til de europeiske markedene og sørge for at reglene for det indre markedet gjennomføres i Norge. I den grad det dukker opp nye politiske behov for samarbeidsløsninger overfor EU, er det derfor trolig at det vil fortsette å skje ved at Norge ensidig knytter seg til ulike deler av EUs tiltak, slik man blant annet har gjort med Schengen-samarbeidet, Dublin-konvensjonen og politisamarbeidet.

10.7 Sammenfatning: Mulige virkninger for arbeidsliv og fagbevegelse

Det er, som nevnt, arbeidsvandring og frykt for sosial dumping som har skapt størst engstelse i fagbevegelsen i forbindelse med EU/EØS-utvidelsen. Så langt er det umulig å si sikkert hvor mange arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene som vil komme, i hvilken form og hva dette vil bety for norsk arbeidsliv og fagbevegelse. Noen hovedtrekk i utviklingen kan være:

- Overgangsordningen vil innebære at individuelle arbeidsinnvandrere fram til 2006 er ment å sikres norske lønnsvilkår.
- Det er rimelig å anta at antallet norske bedrifter som etablerer virksomhet i de nye medlemslandene, vil øke noe mer enn i de foregående årene.
- På lengre sikt vil arbeidstakere som jobber i Norge for en kortere periode, kunne akseptere lavere lønn for raskt å få seg arbeid. Dette kan føre til økt jobbkonkurranse og press på lønns- og arbeidsvilkårene i enkelte bransjer.

- Regelverket hindrer ikke fri flyt av tjenester og utstasjonering av arbeidstakere. Det er antakelig på dette området norsk arbeidsliv vil merke EU-utvidelsen i sterkest grad. Med tøffere konkurranse vil flere bedrifter trolig bruke underleverandører fra de nye medlemslandene istedenfor egne ansatte. Det kan bety kroken på døra for en del norske leverandørbedrifter, og skape press på lønns- og arbeidsvilkår i bransjer med økende bruk av anbud.
- Til sammen kan dette føre til en ny form for svingdørsmigrasjon med økende utvandring av bedrifter, midlertidig innvandring av arbeidskraft og tjenesteleverandører, og tiltakende integrasjon av produksjonskjedene over landegrensene.
- Ytre liberalisering kan også føre til skjerpet innenlandsk regulering, for eksempel ved at fagbevegelsen i større grad tar i bruk allmenngjøringsredskapet, og at kontrollen med spillereglene i arbeidsmarkedet, jamfør Arbeidstilsynets nye oppgaver, blir strengere.

11 Sammenfatning og perspektiver framover

Siden LO i 1992 sa ja til EØS-avtalen og nei til EU-medlemskap i 1994, har det skjedd store endringer både i EFTA, EU og i det norske samfunn. Mange av forutsetningene for de valgene som ble tatt den gangen, er endret, og dessuten har norsk fagbevegelse høstet ti års erfaring med EØS-avtalen. Vi vet mer om hvordan EØS-avtalen har påvirket det norske samfunn og hvordan EU-medlemskapet har slått ut i våre nordiske naboland. I et slikt perspektiv er det god grunn til å oppsummere erfaringene og gjennomføre en åpen og kritisk debatt om EØS-avtalen tilfredsstillende fagbevegelsens krav til norsk Europa-politikk. En slik fordomsfri diskusjon er krevende å få til, og enda vanskeligere i perioder med kampanjer, folkeavstemninger og korte tidsfrister. Det er derfor en fordel at EØS-avtalen virker greit på sine premisser og at fagbevegelsen ikke trenger å ha hastverk med å trekke konklusjoner. I dette avslutningskapitlet vil vi oppsummere de viktigste konklusjonene i utredningen og drøfte noen problemstillinger knyttet til utviklingen framover.

Mandatet for utredningen har vært å analysere konsekvensene av EØS-avtalen for norsk arbeidslivspolitik og fagbevegelsens stilling, samt for fagbevegelsens muligheter til å hevde sine faglige og politiske interesser i europeisk sammenheng. Vi har altså ikke analysert konsekvensene av alternative EU-tilknytninger, det være seg EU-medlemskap eller «sveitsisk løsning» (frihandelsavtale). Begge disse alternativene reiser en rekke andre problemstillinger enn de som er berørt her. Når det gjelder den sveitsiske modellen for deltakelse i det indre markedet, har vi likevel pekt på at den blant annet ikke omfatter utviklingen av felles arbeidslivsregler, den sosiale dialogen og den sosiale dimensjonen ved markedsintegrasjonen, hvor LO har lagt stor vekt på at norsk fagbevegelse skal delta på mest mulig likeverdig grunnlag.

- Økonomisk har EØS-avtalen og deltakelsen i det indre markedet i hovedsak virket etter hensikten. Norge har siden 1994 hatt en positiv utvikling i produksjon, sysselsetting, arbeidsledighet og lønnsnivå. Skremslene fra både EU-tilhengerne og motstanderne av EØS er gjort til skamme. Sysselsettingen i Norge vokste etter 1994 sterkere enn på mange tiår, og lønnsmessig har de fagorganiserte ikke opplevd liknende reallønnsvekst siden 1970-tallet. Handelen med EU står for rundt tre firedeler av norsk eksport og import, og har utviklet seg stabilt. De

nordiske landene i EU har også hatt en positiv utvikling i økonomien og sysselsettingen i samme periode, i likhet med andre EU-land som Irland, Nederland, Storbritannia og Spania.

Det er videre grunn til å peke på at Norge det siste tiåret hadde en formidabel vekst i olje- og gassaktivitetene og dermed i inntektene på disse områdene. Dette har gitt en unik økonomisk-politisk handlefrihet, men har også innebåret store utfordringer for eksportnæringene, den økonomiske politikken og lønnsdannelsen. Sentralbanken har blitt mer selvstendig og pengepolitikken er lagt om til inflasjonsmål.

Kombinasjonen av en særnorsk høy vekst i arbeidskraftskostnader og stigende kronekurs har siden 1998 ført til tap av markedsandeler og sysselsetting i eksportnæringene, samtidig med økt utflagging og synkende inngående direkteinvesteringer. Hvorvidt dette også har sammenheng med Norges tilknytningsform til EU, er usikkert, selv om Sverige har trukket til seg en relativt langt større andel av direkteinvesteringene i Norden enn Norge.

Samtidig som EØS-avtalen synes å ha bidratt positivt til utviklingen i norsk økonomi, er det ikke noe som tyder på at utviklingen ville vært særlig annerledes med et EU-medlemskap. De største utfordringene for norsk økonomi er nasjonalt betinget, og er knyttet til evnen til å mestre en aldrende befolkning, husholdningen av oljeformuen, lønnsdannelsen, spenningene mellom hjemmemarkedsnæringer og eksportnæringer, og utviklingen av et næringsgrunnlag vi kan leve av når oljeaktiviteten ebber ut.

- Norge har i likhet med de andre OECD-landene de siste 10–20 årene gjennomgått dyptgripende endringer i økonomiske styringsformer, kjennetegnet av liberalisering, økt bruk av markedsmekanismer, konkurranse og omorganisering og fristilling av deler av offentlig tjenesteyting. Konkurranse- og statsstøttereglene i EØS har ført til omlegginger i næringspolitikken, nedbygging av næringsstøtten og åpning av markedene for offentlige anbud. I viktige sektorer har EUs liberaliseringspolitikk ført til nedlegging eller omorganisering av tidligere offentlige monopoler, for eksempel i NSB, Medisinaldepotet og Posten. I andre sektorer var Norge tidligere ute med liberalisering, slik som i energimarkedet og telesektoren.

Selv om mye tyder på at disse internasjonale trendene som følge av teknologiske, økonomiske og ideologiske endringer ville slått gjennom i Norge uansett EU-tilknytning, har tilpasningen til regelverket for det indre markedet medvirket til et regimeskifte i markedsliberal retning. Dette har hatt store konsekvenser for sysselsettingsmønsteret, arbeidsforhold og vilkårene for faglig organisering og innflytelse i disse delene av offentlig sektor.

Økonomisk har endringene trolig bidratt til økt effektivitet og produktivitetsvekst, samt fordeler for forbrukerne på en del områder. EØS-regimet har også bidratt til at norske virksomheter på disse områdene har fått like konkurransemuligheter i tidligere skjermete markeder i de andre EU/EØS-landene, samtidig som et felles regelverk har forenklet hvert enkelt lands omreguleringer.

For fagforbundene i sektorene har disse endringene ført til tap av medlemmer og innflytelse, og krav til endringer i forbunds- og avtalemønstre. Reglene for det indre markedet har også ført til en nedbygging av forhandlingsøkonomien og begrenset mulighetene til politiske inngrep i markedene. Det vil si at mulighetene til å bruke faglig-politiske kanaler for å kreve offentlig støtte til utsatte nasjonale bransjer og arbeidsplasser er avskåret.

Samlet sett har disse endringene trolig vært gunstige for økonomien som helhet, men også fornuftige ordninger, som den differensierte arbeidsgiveravgiften, har gått tapt. EØS-regimet har ført til en omfattende rettsliggjøring av samfunnsstyringen og utvikling av et «fjerde forvaltningsnivå» i Norge, som i stor grad er unndratt norsk politisk innflytelse.

- På det arbeidslivspolitiske området kan EU vedta minstestandarder for arbeidsvilkår som gjøres gjeldende i EU/EØS-området. Landene står fritt til å beholde/utvikle strengere arbeidsvilkår. Under EU/EØS-striden var mange i fagbevegelsen bekymret for at EUs arbeidslivsreguleringer skulle føre til en svekkelse av arbeidstakerrettigheter, faglige rettigheter og undergrave kollektivavtalesystemet i Norge og de nordiske land. Etter ti års erfaring kan det ikke konstateres tegn til en slik effekt eller årsakssammenheng.

EUs arbeidslivsdirektiver har på flere områder styrket arbeidstakernes rettigheter i de nordiske land. De har også utvidet og forsterket rettigheter som tidligere kun var nedfelt i tariffavtaler og på enkelte områder åpnet nye områder for konsultasjon, forhandlinger og avtaler på tvers av landegrensene. Blant de viktigste områdene kan nevnes virksomhetsoverdragelser, masseoppsigelser, arbeids- og hviletidsbestemmelser, skriftlig arbeidskontrakt, rettigheter for deltidsansatte og midlertidig ansatte, helse- og miljøforskrifter, likestilling, diskriminering i arbeidslivet og informasjon, konsultasjon og medvirkning i nasjonale og flernasjonale selskap. Likestillingsreglene setter imidlertid grenser for favorisering av kvinner til bestemte stillinger, og EUs regler for produktkontroll og merking har på visse områder svekket norske regler, på andre styrket dem.

Som følge av EØS-avtalen krevde LO innføring av en norsk lov om allmenngjøring av tariffavtaler, i likhet med det mange EU-land praktiserer. Denne loven

ble i 2003 krevd tatt i bruk for å motvirke forskjellsbehandling av utenlandske arbeidstakere. Foreløpig er det for tidlig å si noe om virkningene.

EU-reglene for fri bevegelse av arbeidskraft har i de foregående ti årene ikke ført til særlig økt arbeidsinnvandring, men har bedret mulighetene og rettighetene for norske arbeidstakere som vil arbeide utenlands i EU/EØS.

Det er ingen tegn til at styrkingen av arbeidstakernes lovfestede, individuelle rettigheter har forårsaket en nedgang i fagorganisering eller kollektivavtaledekning i de nordiske land, som har holdt seg på et internasjonalt høyt og relativt stabilt nivå. På dette feltet er fagbevegelsens utfordringer primært knyttet til endringer i yrkesmønstret, arbeidsgivernes strategier, arbeidstakernes holdninger og interesser, samt utviklingen i nasjonal politikk.

- Som følge av EØS-avtalen har norsk fagbevegelse, i motsetning til sveitserne, også kunnet delta i sosial dialog og være med å forhandle fram flere avtaler på europeisk plan. Disse kan, i henhold til EUs traktater, omgjøres til bindende regler for hele EU- og EØS-området. I kontrast til nei-sidens teser om at EU ville bekjempe tariffavtaler og partenes rolle i arbeidslivet, har EU det siste tiåret satset mye på å styrke dialogen med partene, blant annet gjennom å oppmuntre til avtaler på europeisk nivå. For å legge press på arbeidsgiverne har dette delvis skjedd ved å true med EU-lovgivning. Kontakten med partene er også knyttet til sysselsettingsstrategien, den makroøkonomiske dialogen, Lisboa-strategien og østutvidelsen.

På nasjonalt plan har man i alle land sett tendenser til en mer desentralisert lønnsdannelse. Men i en rekke EU-land har man samtidig sett en parallell oppblomstring av sosialpakter à la solidaritetsalternativet for å mestre overgangen til ØMU og innføringen av felles valuta.

Når det gjelder implementering av EU/EØS-regler i Norge, klager partene i arbeidslivet på at det ikke er utviklet tilfredsstillende rutiner for konsultasjon og samarbeid om innarbeidingen i norsk lov- og avtaleverk. I de andre nordiske landene er det bedre system og samarbeid på dette området.

- En viktig forutsetning for LOs støtte til EØS-avtalen var at den skulle gi grunnlag for aktiv og likeverdig norsk medvirkning i den sosiale dialogen, utviklingen av den sosiale dimensjonen i EU/EØS, og sikre arbeidstakernes og fagbevegelsens innflytelse på europeisk plan. I så måte har EØS-avtalen vist seg å være et lite egnet redskap. Det skyldes dels ulikevekten i EØS-strukturens oppbygging, dels at Sverige, Finland og Østerrike forlot EFTA til fordel for EU, og dels at EUs oppmerksomhet har blitt rettet mot andre spørsmål.

EØS-avtalen har i praksis blitt et arrangement for å gjennomføre og håndheve EU-regler på de områder avtalen gjelder. Norske sakkyndige kan delta i utvalg og komiteer som Kommisjonen bruker til å forberede sine forslag. Men Norge er ikke representert i de politikktutformende og besluttede prosessene, og dermed er politikernes og organisasjonenes muligheter for å øve innflytelse via EØS-avtalen i praksis svært liten. Norge kan nedlegge veto mot nye EU/EØS-regler, men dette redskapet er hittil ikke brukt.

I et demokratiperspektiv reiser denne situasjonen mange betenkeligheter. Selv om EØS-avtalen og nye EØS-regler er godkjent av Stortinget, har EØS-avtalen ført til en avpolitisering og teknokratisering av beslutningsgangen i viktige deler av arbeidslivspolitikken. De mulighetene norske representanter har til å påvirke EU-beslutninger som forplikter aktørene i norsk arbeidsliv, er i stor grad ivaretatt av eksperter, byråkrater og den utøvende makt. Norske folkevalgte kan vanskelig stilles til politisk ansvar for arbeidslivspolitiske beslutninger i EU. For fagbevegelsen, som historisk har vært en pådriver for at flest mulige områder av samfunnet skal være gjenstand for demokratisk politisk styring og kontroll, er dette trolig et tankekors.

- Trass i mangelen på politiske påvirkningsmuligheter kan norsk fagbevegelse fremme sine interesser og mål i EU/EØS-spørsmål gjennom den europeiske fagbevegelsen og EUs sosiale dialog. Men også i Den europeiske faglige samorganisasjonen (DEFS) og i den sosiale dialogen går det et skille mellom organisasjoner fra EU og EFTA-land. I sektordialogen er EFTA-organisasjoner henvist til observatørplass. I den sentrale sosialdialogen må de også regne med å stille lenger bak i køen i kampen om plass i delegasjonene når antallet EU-organisasjoner øker kraftig. I takt med endringene i tyngdefordelingen mellom EU- og EFTA-pilaren i DEFS, har EFTA-organisasjonene fått en mer marginal stilling og mindre innflytelse enn tidligere. Norsk fagbevegelse er dermed blitt mer avhengig av nordiske søsterorganisasjoner for å fremme sine mål og interesser i arbeidslivssaker som gjennom EØS vil forplikte norske aktører.
- Med slike politiske og faglige handikap krever det ekstra innsats og kompetanse for å påvirke arbeidslivspolitikken i EU/EØS. Det er ingenting som tyder på at LO har lyktes i å kompensere for handikapene. Fra norsk side er det bare LO og YS (fra 2003) som er med i DEFS. Det betyr at to tredeler av norske arbeidstakere ikke er direkte representert i den faglige hovedorganisasjonen på europeisk nivå. LOs arbeid med EØS-saker og Europa-faglige spørsmål har siden 1994 vært preget av etterdønninger fra EU-striden og kjennetegnet av ambivalens, labert engasjement, uklare mål og prioriteringer og svak politisk forankring. Kompetanseutvikling, kontinuitet og nettverksbygging har kommet i bakleksa. Dette

er etter vår vurdering dels et resultat av at EØS-avtalen ikke sikrer likeverdige faglig-politiske påvirkningsmuligheter, dels et resultat av de sterke motsetningene i Europa-politikken i LO og forbundene.

Selv om en kan spore et visst taktskifte i LOs Europa-arbeid de siste par årene, er det uansett klart at den skjøre «borgfreden» om EØS-avtalen som kompromiss mellom stridende fløyer i EU-spørsmålet, hittil ikke har gitt grunnlag for den innsatsen som skal til for å overvinne de handikapene LO har i påvirkningen av europeisk arbeidslivspolitik og faglig politikk.

Utvidelsen av EU – og dermed EØS – reiser en rekke nye problemstillinger knyttet til utviklingen av arbeidsliv og velferd. Økte vandringer av arbeidskraft, tjenesteleverandører og bedrifter mellom fattige og rike land i EØS vil innebære tøffere konkurranse, risiko for utflagging og press på hjemlige lønns- og arbeidsvilkår. Det krever nasjonale tiltak for å motvirke sosial dumping, men også forsterket samarbeid over landegrensene.

For å bygge bro over velferdskløften i Europa kreves økt innsats fra landene og partene i arbeidslivet for å bidra til økonomisk utvikling og oppbygging av velferdsordninger, arbeidslivsstandarder og kollektive organisasjoner i de nye medlemslandene. Svake organisasjoner og avtalesystemer i de nye landene vil gjøre at utvikling og håndheving av felleseuropeiske arbeidslivsregler får økt betydning for å motvirke sosial dumping og urimelig konkurransevridning.

Utvidelsen vil forandre EU, skape nye politiske allianseforhold og konfliktlinjer, og etter alt å dømme skjerpe den politiske striden mellom krefter som ønsker mer frihet for markedskreftene og de som ønsker å videreutvikle den sosiale og politiske dimensjon ved samarbeidet. Denne striden vil ha stor betydning for fagbevegelsens handlingsvilkår både i Norge og det øvrige Europa.

Sammenfatningen viser at Norge gjennom EØS-avtalen har tatt omstillingskostnadene ved å tilpasse økonomien og arbeidslivet til det indre markedet i EU. Selv om det har ført til en kraftig omdreining i markedsliberal retning, har norsk økonomi og arbeidsliv klart seg langt bedre enn skeptikerne spådde. De største byrdene for fagorganiserte har kommet i sektorer hvor tidligere offentlige monopoler og forvaltningsbedrifter var beskyttet mot konkurranse. Den norske arbeidslivsmodellen har likevel ikke blitt underminert av EUs arbeidslivspolitik, og arbeidstakernes rettigheter er på en del områder blitt styrket. På disse feltene er det ingen vesentlige forskjeller mellom virkningene av EØS i Norge og virkningene av EU-medlemskapet i de andre nordiske landene.

Den store svakheten med EØS-avtalen er knyttet til fraværet av politisk innflytelse fra norsk side. Mens fagbevegelsen i Norge har lagt stor vekt på samspillet mellom faglige og politiske virkemidler, har man gjennom EØS-avtalen satset på

faglige kanaler aleine. Europeisk fagbevegelse har fått styrket representasjon i EU de seinere år. Men det er vel kjent at fagbevegelsens maktmidler og forhandlingsstyrke på europeisk plan er begrenset, og at den derfor er mer avhengig av politiske medspillere enn på nasjonalt plan. For norsk fagbevegelse har mangelen på politisk tilgang svekket mulighetene til å øve faglig-politisk innflytelse på en økende del av arbeidslivspolitikken. Hvis fagbevegelsen stort sett oppfatter EU/EØS-reglene som fornuftige og lite kontroversielle, eller er trygge på at den europeiske fagbevegelsen klarer å påvirke EUs politikk godt nok, er dette kanskje ikke så problematisk. Hvis en i tillegg antar at de fleste reglene neppe ville vært særlig annerledes om norske politikere hadde sittet ved bordet, kan det fra en norsk synsvinkel til og med være rasjonelt å forfølge en «gratispassasjer»-strategi hvor politikken «outsources» til andre land (Sveits har reindyrket denne strategien og kopierer EU-reglene på de områdene man ønsker markedsadgang). Hvis en derimot antar at Norge har særskilte mål og interesser å ivareta, at norske aktører kan gjøre en politisk forskjell, og fagbevegelsen har større europeiske ambisjoner enn å være mottaker av ferdigtygd politikk fra Brussel, er en slik strategi mer problematisk. Uansett fortjener de politiske og demokratiske begrensningene ved EØS-avtalen en grundig diskusjon i fagbevegelsen.

Utvidelsen vil forandre EU og EØS økonomisk, sosialt og politisk. Fra å være et samarbeid mellom velstående vesteuropeiske land vil EU og EØS omdannes til et alleuropeisk samarbeidsområde der den gjennomsnittlige levestandarden er langt under den norske og de sosiale forskjellene er formidable. Fagbevegelsen i de nye landene står svakt. Disse utfordringene vil forsterkes når nye land fra Balkan, Romania og Bulgaria står for tur. Samtidig krever utvidelsen fornyelse av institusjonene og beslutningsformene i EU. Alt dette påvirker maktforholdene i EU og EØS, og har skapt stor usikkerhet om EUs videre utvikling. EUs nye grunnlov vil bli gjenstand for folkeavstemninger – med usikkert utfall – i en rekke land. Prosessene rundt grunnloven tyder på at EU-samarbeidet vil fortsette å utvikle seg i forskjellig hastighet og dybde for ulike medlemsland.

Den nye sammensettingen av regjeringer i Rådet og valget til Europaparlamentet har svekket sentrum og de sosialdemokratiske kreftene. I kombinasjon med utvidelsen frykter europeisk fagbevegelse at dette vil styrke den markedsliberale fløyen i EU og gjøre det mer krevende å utvikle den sosiale og politiske dimensjonen ved det felles EU/EØS-markedet. Man venter økt strid om utvidelsen primært skal handle om å skape et større marked med hardere konkurranse mellom høy- og lavkost-regioner, eller også skal handle om å utvikle et bredere politisk samarbeid for å redusere den europeiske velferdskløften og jevne ut konkurransevilkårene mellom øst og vest. Dette er ikke en strid langs nasjonale skillelinjer, men en faglig og samfunnspolitisk strid som vil ha store konsekvenser for arbeidstakerne i hele EØS-området, og reiser vanskelige spørsmål om forholdet mellom nasjonale egeninteresser

og internasjonale fellesinteresser i fagbevegelsen. Hvilken rolle man vil at norske politikere og norsk fagbevegelse skal spille i denne striden, berører dermed grunnleggende spørsmål om hvilket samfunnssyn, selvforståelse og solidaritetsbegrep fagbevegelsen ønsker å legge til grunn for sine strategier de kommende tiår.

EØS-dvalen har langt på vei lagt lokk på debatten om sammenhengen mellom europeiske og globale faglige strategier. I noen faglige kretser betraktes europeisk samarbeid som en avsporing som delvis står i motstrid til kampen for en mer rettferdig globalisering. En bør imidlertid ikke overse at de europeiske fagorganisasjonene, med rundt halvparten av alle fagorganiserte i verden, utgjør en hjørnestein i den internasjonale fagbevegelsen. Ikke i noe annet handelspolitisk område i den globale økonomien har fagbevegelsen fått kjempet gjennom grenseoverskridende lovfestede rettigheter, standarder og avtaler. Dersom politiske strømkantringer gjør at EU/EØS omformes til et reint markedsliberalt frihandelsprosjekt hvor konkurransen utøylet kan underminere arbeidsvilkår og fagorganisasjoner, vil det være et alvorlig tilbakeslag for den globale fagbevegelsen. Hvis europeisk fagbevegelse blir seg selv nok, er det samtidig langt mer alvorlig enn om den norske blir det. En fornyet debatt om fagbevegelsens Europa-politikk bør derfor også sette samspillet mellom det europeiske og det globale faglige arbeidet på dagsorden.

Gjennom sin begrensede medvirkning i det politiske og faglige samarbeidet på europeisk plan, har norsk fagbevegelse avskåret seg fra arena for læring, nettverksbygging og posisjoner som kan gi økt innflytelse på utviklingen i internasjonal fagbevegelse og arbeidsliv. Man kan også gå glipp av nyttige erfaringer og ideer for det hjemlige arbeidet. I lys av utfordringene norsk arbeidsliv står foran i det utvidete EU/EØS-området vil behovet for grenseoverskridende samarbeid øke. Uansett EU-tilknytning vil dette stille større krav til utvikling av mål, strategier, prioriteringer, nettverk og kompetanse på feltet. Det er trolig en slik erkjennelse som ligger til grunn for taktskiftet i både LOs og YS' Europa-faglige engasjement de siste par årene, men det er mye å ta igjen.

Hvilken vekt fagbevegelsen bør legge på de politiske og demokratiske svakhetene ved EØS-avtalen, i forhold til andre spørsmål som også påvirkes av Norges EU-tilknytning, ligger utenfor vårt mandat å vurdere. For å ta stilling til om EØS-avtalen er god nok må en til syvende og sist vurdere fordelene og ulempene ved alternativene, blant annet når det gjelder økonomisk politikk, miljøpolitikk, regionalpolitikk, velferdspolitikk, fiskeripolitikk, landbrukspolitikk, utenrikspolitikk og demokrati. Når det gjelder Den økonomiske og monetære unionen (ØMU), har vi i utredningen pekt på at en del EU-land ikke er med i euro-samarbeidet, og at mye taler for at det også vil være slik i fortsettelsen. Vi har også pekt på at praktiseringen av en selvstendig pengepolitikk i den todelte norske oljeøkonomien heller ikke er problemfri, og at flere euro-land har hatt en utvikling i økonomi og sysselsetting de seinere år som er

sammenliknbar med Norges. Dette tilsier at det kan være grunnlag for en mindre polarisert og skråsikker diskusjon om fordeler og ulemper ved ulike pengepolitiske regimer i dag enn for ti år siden. Når det gjelder fiskerisektoren, har vi i utredningen pekt på de hindringer EØS-avtalen innebærer for markedsadgang og utvikling av videreforedlingsindustrien, men disse hindringene vil kunne reduseres gjennom pågående WTO-forhandlinger.

På tross av «EU-traumet» som har ridd norsk fagbevegelse, har vi i arbeidet med denne utredningen fått inntrykk av at mange i fagbevegelsen, uavhengig av EU-standpunkt, har utviklet en mer avslappet, nyansert og pragmatisk holdning til spørsmålet om EU-tilknytning. Frontene er mindre skarpe og de fleste ser at fordelingen av ulemper og fordeler ved de ulike alternativene er mindre krystallklare enn det man trodde for ti år siden. I så måte har ti år med EØS-avtalen, når alt kommer til alt, kanskje vært en nyttig læreprosess, og bidratt til at man i diskusjonene framover vil være mindre uenige om virkelighetsbeskrivelsen enn under 1990-tallets skyttergravskampanjer. Hvis denne utredningen kan bidra til en mer omforent virkelighetsforståelse, er vi glade for det. Om den ikke gjør det, og framstillingen oppfattes som vridd, håper vi likevel den kan bidra til en klargjørende diskusjon om de faktiske forholdene og verdivurderingene som ligger til grunn for de ulike oppfatningene. I så fall har arbeidet uansett vært verdt innsatsen.

Referanser

- Andersen, S. (2001): *Utenforlandet i EU*. Arena, Særtrykk fra Nytt Norsk Tidsskrift
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) (2002): *Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet*. Delinnstilling til Arbeidslivslovutvalget
- ___ (2004): Høringsbrev: Implementering av direktiv om arbeidstakernes rett til medbestemmelse i SE-selskaper
- http://www.odin.no/aad/norsk/aktuelt/hoeringssaker/paa_hoering/002001-080023/ram001-bn.html#ram1
- Arcq, E., A. Dufresne og P. Pochet (2003): «The Employers: The hidden face of European industrial relations.» *Transfer*, Vol 9 (3), s 302–322
- Arnesen, F. (2003): EØS og norsk lov – utfordringer for fremtiden, foredrag 29.9.03
- Arnesen, F., H. P. Graver og U. Sverdrup (1997): *Vetoretten i EØS*. ARENA Working Paper 97/19
- Aslesen, S. (2004): *Fra monopolist til markedsaktør. Utfordringer for LO i post-sektoren*. Fafo: LOs framtid i offentlig sektor
- Asplan (2004): *Evaluering av regelverket for offentlige anskaffelser*. Sluttrapport: Asplan Viak H2004–019, på oppdrag fra Nærings- og Handelsdepartementet. <http://www.asplananalyse.no>
- Avinor (2003): Årsrapport 2003
- Bakke, H. (2004): Kommentar i *Dagsavisen* 22. mai
- Barnouin (1986): *The European Labour Movement and European Integration*, London: Frances Pinter
- Barth, E., K. O. Moene, og M. Wallerstein, (2003): *Likhet under press. Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Makt- og Demokratiutredningen, Oslo: Gyldendal Akademisk
- Bercusson, B., red. (2002): *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*, ETUI, Brussel

- Bercusson, B. (2003): «The role of the EU Charter of Fundamental Rights in building a system of industrial relations at European level.» *Transfer*, 9 (2) s 209–222
- Berg, A. M. (1991): *Arbeidsmiljøet og den sosiale dimensjon*. AFI-rapport
- Blaschke, S. (2000): «Union Density and European Integration: Diverging Convergence.» *European Journal of Industrial Relations*, 6(2): 217–237
- Blomquist, P. og S. Murhem, red. (2003): *Fackliga strategier for att möta globalisering och regionalisering inom metallindustrin. En jämförande studie av fyra nordiska länder*. Arbetslivsinstitutet/Fafo/FAOS, Stockholm. Saltsa: Report No. 3:2003
- Boeri, T. og H. Brücker (2000): *The impact of Eastern Enlargement of Employment and Labour Markets in EU Member States*. Final Report, Bruxells: European Commission, DG V
- Boeri, T., A. Brugiavini og L. Calmfors, red. (2001): *The Role of Unions in the Twenty-First Century*. Oxford University Press
- Bolstad, A. (2003): *Arbeidsmarkedspolitikken i EU*. Landbrukets Utredningskontor. Notat 6
- Borjas, G. J. (2003): *The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market*. NBER Working Paper, W9753, Boston
- Brunowski, A., A. B. Djuve og H. Haualand (2004): *Facing a Baltic Invasion? Mobility of Labour towards the Nordic Countries*. Fafo-report/Nordisk Ministerråd APN 2004:718
- Bråten, M. og J. E. Dølvik (2003): «Norge: Nasjonal krise og internasjonal vekst – utfordringene for fagorganisasjonene». Blomquist, P. og S. Murhem, red.
- Byfuglien, J. og J. Stensrud (2002): «Strukturindikatorer for å sammenligne Norge med EU.» *Økonomiske Analyser 6/2002*, s 29–38
- Carlsen, T.-E. (1998): «Desentraliserte forhandlinger eller sentralstyrt lovgivning? De europeiske arbeidsgivernes rolle i den sosiale dialog». I: Grindheim, J.E., red., *Fra økonomisk fellesskap til politisk union*. Oslo: Universitetsforlaget
- Centre for European Policy Studies – Emerson m.fl. (2002): *Navigating by the stars. Norway, The European Economic Area and the European Union*. Brussel: CEPS

- Claes, D. H. og P. O. Eikeland (1999): «Stormakt i utakt – norsk energi og EUs indre marked». I: Claes, D. H. og B. S. Tranøy, red.
- Claes, D. H. og B. S. Tranøy, red., *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. ARENA. Bergen: Fagbokforlaget
- Claes, D. H. og J. E. Fossum (2002): *Norway, the EEA and Neo-liberal Globalism*. ARENA Working Papers WP 02/29
- Claes, D. H. og U. Sverdrup (2004): «Hvordan har Norge greid seg utenfor EU?» Kronikk i *Aftenposten* 26.5.
- Clauwart, S. (2002): «The regulation of international and transnational collective action and its links to initiatives for an EU mediation and conciliation system». I: Gabaglio, E. og R. Hoffmann, red., *European Trade Union Yearbook*, Brussels: ETUI
- Colclough, C., red. (2003): *Liberalisering, globalisering og faglige strategier i nordisk telekommunikasjon*. Arbetslivsinstituttet/Fafo/FAOS, Stockholm. Saltsa: Report No. 4:2003
- Due, S. M. og S. Jensen (1992): *EF & den sosiale dimensjon*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag
- Crouch, C., red. (2000): *After the Euro. Shaping Institutions of Governance in the Wake of European Monetary Union*. Oxford University Press
- Det europeiske råd (2004): Note to Working Party on Competitiveness and Growth: Explanatory note from the Commission Services on the provisions of the proposal for a Directive on services in the internal market relating to the posting of workers with particular emphasis on Article 24.
- Dølvik, J. E. og T. Olsen (1994): *Arbeidslivspolitik og fagorganisering i EØS og EU*. Fafo-notat 1994:8
- Dølvik, J. E. og J. Vartiainen (2002): *Globalisering og europeisk integrasjon – utfordringer for kollektivavtalene og lønnsdannelsen i de nordiske land*. Stockholm: Saltsa
- Dølvik, J. E. og E. Løken, red. (2003): *Veitransport av gods i et grenseløst europeisk marked: Utfordringer for nordiske fagforbund*. Stockholm: Saltsa
- Dølvik, J. E. og J. Waddington (2004): «Organizing marketized services: Are unions up to the job?» *Economic and Industrial Democracy* 25 (1): 9–41

- Dølvik, J. E. og T. Aa. Stokke (1998): «Norway: The revival of centralised concertation». I: Hyman, P. og A. Ferner, red., *Changing Industrial Relations in Europe*. London: Basil Blackwell
- Dølvik, J. E. (red) (1994): *Fagbevegelsen, EØS og Den europeiske union*
- _____ (1997): *Redrawing boundaries of solidarity? ETUC, social dialogue and the europeanisation of trade unions in the 1990s*. Doctoral dissertation. Oslo: ARENA/Fafo
- _____ (1999): *Farvel Solidaritet? Internasjonale utfordringer for den norske arbeidslivsmodellen*. Oslo: Fafo-rapport 271
- _____ (1999b): *Fleksibilitet og arbeidslivsregulering: Et overblikk over europeiske utviklingstrekk og EUs regime for arbeidslivspolitik*. Innspill til Arbeidslivslovutvalget. Fafo-notat 1999:11
- _____ (1999c): *An emerging island? ETUC, social dialogue and the europeanisation of trade unions in the 1990s*. Brussels: ETUI
- _____ (2000): «ETUC and the European Industry Federation.» *Transfer*, special issue on Transnational trade unionism: Facing the challenges of regionalisation and globalisation
- _____ (2000b): *Economic and Monetary Union: Implications for Industrial relations and Collective Bargaining*. Oslo: ARENA Working Paper 17/2000
- _____ (2001): *At your service? Comparative perspectives on Employment and Labour Relations in the European Private Sector Services*, Bern: P.I.E. Peter Lang
- _____ (2002): «European Trade Unions: Coping with globalisation?» I: Hoffmann, J., red., *The solidarity dilemma: Globalisation, europeanisation and the trade unions*. Brussels: ETUI
- _____ (2003): «Challenges to the Nordic Models: An Overview». I: Dølvik, J. E. og F. Engelstad, red., *National regimes of collective bargaining in transformation, Nordic trends in a comparative perspective*. Makt og demokratiutredningen Rapport 54/2003
- _____ (2004): «EU-utvidelsen og arbeidslivsvandring: Grenser for solidaritet?» *Søkelys på arbeidsmarkedet* 1/2004. Institutt for samfunnsforskning
- _____ (2004b): «Industrial Relations in EMU: Are Renationalization and Europeanization two Sides of the same Coin?» I: Martin, A. og G. Ross, red., *EMU and the European Model of Society*. Cambridge: Cambridge University Press

- Ebbinghaus, B og J. Visser (2000): *Trade unions in Western Europe since 1945*. Oxford: Macmillan
- EFTA (2002): Bulletin 1, June 2002
- EL & IT Forbundet (2004): Høring – St.prp. nr. 53 (2003–2004) – Ot.prp. nr. 63 (2003–2004)
- Eldring, Line (2004): *Konkurransen og det seriøse arbeidslivet*. Fafo-rapport 2004
- Erdal, Åse (2004): «10 år med europeiske rammer for norsk kommunalpolitikk». I: *10 år uten medbestemmelse – en samling tekster om Norge, demokrati og EØS-avtalen*. Europabevegelsen
- ETUC (2004): ETUC strategy in view of the revision of the European Works Council Directive
- EU-orientering 10/2003 (LO i Danmark)
- Europakommisjonen (1998): Adapting and promoting the social dialogue at Community level, Communication (COM (1998) 322 final)
- _____ (2001): *European Governance, A White Paper*, (Com (2001) 428 final)
- _____ (2002a): *Report of the High-level group on industrial relations and change in the European union*, DG Employment and Social Affairs
- _____ (2002b): *The European Social Dialogue: A force of innovation and change*. Communication, (Com (2002) 341 final)
- _____ (2002c): *Industrial Relations in Europe 2002*, DG Empl.and Social Affairs
- _____ (2003): *The Sectoral Social Dialogue in Europe*. DG Empl & Social Affairs
- _____ (2004a) *Draft Joint Employment Report*, Communication (Com2004) 24final)
- _____ (2004b): Structural Indicators. Update of the Statistical Annex to the 2004 Report of the Commission to the Spring European Council. http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/statistical_annex_en.pdf
- _____ (2004c): Förslag till direktiv som ska bekämpa byråkrati som hämmar Europas konkurrenskraft. Pressemelding (13.01.04)
- _____ (2004d): *Summary of the agreement on the Constitutional Treaty*, 28.06.2004
- _____ (2004e): *Europaparlamentets og Rådets direktiv om tjenesteytelse i det indre marked* (COM (2004) 2 endelig)

- _____ (2004f) *Partnership for change in an enlarged Europe – Enhancing the contribution of European Social Dialogue* (COM (2004) 557 final).
- EØS-avtalen (Lov 1992-11-27-109): *Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v.*
- Falkner, G. (1998): *EU Social Policy in the 1990s. Towards a corporatist policy community*. London and New York: Routledge
- Falkner, G. (2003): «The Interprofessional Social Dialogue at European Level: Past and future». I: Keller og Platzer, red., *Industrial Relations and European integration*. Hampshire: Ashgate
- Fellesforbundet (2002): *Europeisering av arbeidslivet. Utviklingen av et europeisk tariffsamarbeid*
- FFI/ICFTU (2000): *Millennium Review* 1st meeting of the Progress Group, 14–15 September
- Financial Times (1.9.2004): Brussels plans reforms of stability to counter its lost credibility
- Finansdepartementet (2004): Pressemelding 26.06.04: Nytt el-avgiftssystem for næringslivet fra 1. juli 2004
- Fiskeridepartementet (2004): Pressemelding 16.08.04: EU har innført midlertidige beskyttelsestiltak mot norsk eksport av laks
- Goetschy, J. (2003): «The European Employment Strategy and the open method of coordination: lessons and perspectives.» *Transfer*, 2/03 s 281–302
- Gudmundsen, J. O. (2002): Statskonsult on Improving Performance in EU Committees: EFTA participation in the shaping of EEA legislation, *EFTA Bulletin 1-2002*, The European Economic Area: Decision Shaping and Participation in Committees: s 26–29
- Gumbrell-McGormick, R. (2000): «Facing New Challenges: The International Confederation of Free Trade Unions (1972–1990)». I: Linden, M. van der, red., *The International Confederation of Free Trade Unions*. Bern: Peter Lang
- Hagen, K. P. m.fl. (2002): *Globalisering, næringslokalisering og økonomisk politikk*. Oslo: Fagbokforlaget
- Hagen, I. M. (2003): «Stillstand i norsk bedriftsdemokrati». Kronikk i *LO-Aktuelt*, september
- Hemerijck, A. og M. Ferrera (2004): «Welfare Reform in the Shadow of EMU». I: Martin, A. og G. Ross, red., *Euros and the Europeans. Monetary Integra-*

tion and the European Model of Society. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hernes, G. (1975): *Makt og avmakt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hernes, G. (1978): «Markedet som domstol». I: Hernes, G., red., *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hoel, A. H. (1999): «Ikke en fisk å gi. Norge, EU og fiskeriene». I: Claes og Tranøy, red., *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Arena. Bergen: Fagbokforlaget
- Holden, S. (2003): «Inntektspolitikk ved et inflasjonsmål». I: Qvigstad, J. F. og Ø. Røisland, red., *Perspektiver på pengepolitikken*. Gyldendal Akademisk
- Hyllseth, E. (2003): *Lovlig skatt eller ulovlig statsstøtte?* Oslo: Arena Report no. 3/2003
- Isachsen, A. J. (2003): Trenger Norge en valutakurspolitikk? CME Working Paper 3/2003
- Iversen (1999): *Contested Economic Institutions. The Politics of macroeconomics and wage bargaining in advanced democracies*. Cambridge University Press
- Iversen, T., J. Pontusson og D. Soskice, red. (2000): *Unions, Employers and Central Banks, Macroeconomic coordination and institutional change in social market economies*. Cambridge University Press
- Jacobsen, B., P. Lægred og O. K. Pedersen (2001): *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Jonsson, C.-M. (2004): «Kontroll ursprungslandets sak enligt förslag om fri rörlighet för tjänster.» *EU & arbetsrätt*. Nordiskt nyhetsbrev nr. 1-2004
- Jordfald, B. (2004): *Fra traust etat til Oslo Børs. Om endringene i norsk telekommunikasjon og utfordringer for fagbevegelsen*. Fafo: LOs framtid i offentlig sektor
- Justisdepartementet (2004): Høring – gjennomføring av rådsforordningen om europeiske selskap. <http://odin.dep.no/jd/norsk/publ/hoeringsnotater/012041-080094/hov001-bu.html>
- Kalnes, Ø. (1998): «Internasjonal politikk, interesseformidling og nettverksanalyse. Noen tekniske problemer i analysen av den sosiale dialog». I: Grindheim, J. E., red., *EU fra økonomisk fellesskap til politisk union*. Oslo: Universitetsforlaget

- Keller, B. (2003): «Social Dialogue at Sectoral Level: The Neglected Ingredient of European Industrial Relations». I: Keller og Platzer, red., *Industrial Relations and European Integration*. Ashgate
- Kjellberg, A. (2001): *Fackliga organisationer och medlemmar i dagens Sverige*. Lund
- Kok, W. (2003): *Jobs, Jobs, Jobs – Creating more Employment in Europe*. Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok. DG Empl & Social Affairs, EU Commission
- Kohler-Koch, B. (1999): «The evolution and transformation of European governance». I: Kohler-Koch, B. og R. Eising, red., *The Transformation of Governance in the European Union*
- Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD): Pressemelding (28.05.04): Tiltak mot sosial dumping
- Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD)(2004): Tariffnemndas utkast til forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler i sak 1 for 2003
- Kongshøj Madsen, P. (2003): *The Nordic labour markets and the enlargement of the EU*. Department of Political Science, University of Copenhagen
- Kvinge, T. (2003): *Borte best? Kartlegging av store selskapers lokaliseringstrategier*. Fafo-notat 2003:25
- Leite, T. (1999): «På god vei til Europa? Norsk Transportpolitikk i det indre marked». I: Claes, D. H. og B. S. Tranøy, red.
- LO (2001): *Kongressdokument: Faglig samarbeid i Europa*
- LO (2004): Forhandlingsresultat om stress på europeisk nivå. (Notat til LOs administrasjon fra internasjonal avdeling, 28.06.04)
- LO-Aktuelt. Div. utgaver 1989–1993, 1998, 2000–2004
- LO i Danmark (2003): *EU og arbeidsmiljøet – en håndbog*
- Longva, S. (2002): Intervju i Aftenposten 28.10.2002
- Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (1977)
- Løken, E. og H. Nicolaisen (2002): *Til lands, til vanns og i luft – på vei mot et nytt forbund?* Notat til LO Stat

- Løken, E. (2003): «Faglige utfordringer og strategier innen norsk godstransport på vei». I: Dølvik, J. E. og E. Løken, red., *Veitransport av gods i et grenseløst europeisk marked: Utfordringer for nordiske fagforbund*. Stockholm: Saltsa Report No. 9:2003
- Marginson, P. og K. Sisson (2004): *European integration and industrial relations. Multi-level governance in the making*. London: Palgrave
- Martens, M. (2001): *Europeisering gjennom overvåkning. En studie av ESAs opprinnelse og virkemåte*. ARENA Report No 2/2001
- Martin, A. og G. Ross, red. (2004): *Euros and Europeans. Monetary Integration and the European Model of Society*. Cambridge University Press
- Melchior, A. (2003): «EU og norsk fiskerinæring: Ikke en tollsats å gi.» *Horisont, Næringspolitisk tidsskrift* nr 3/2003
- Moen, Kjetil (1999): *EØS, norsk legemiddelpolitikk og Norsk Medisinaldepot*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Müller, T. og H.-W. Platzer (2003): «European Works Councils. A new Mode of EU Regulation and the Emergence of a European Multi-level Structure of Workplace Industrial Relations». I: Keller og Platzer, red., *Industrial Relations and European Integration*. Ashgate
- Nergaard, K. (2003): «Norge: Pragmatisk tilpasning». I: Andersen, S. K., red., *EU og det nordiske spil om lov og aftale*. Stockholm: Saltsa
- Nergaard, K. (2004 under utgivelse): Undersøkelse om de nordiske fagorganisasjonenes internasjonale arbeid. (Fafø/Saltsa)
- NHO (2003): EUs utvidelse, arbeidsinnvandring og norsk arbeidsliv. Rapport fra en arbeidsgruppe
- NHO (2004): Høringsuttalelse: Kommisjonens forslag til rammedirektiv for tjenester (17.03.04)
- Norberg, S. (2003): «From Luxembourg to Oporto – how the creation of the single market brought about a dynamic and homogenous European Economic Area.» *EFTA Bulletin* (1-2003)
- Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) (2004): *Mat og industri 2004. Status og utvikling i norsk nærings- og nytelsesmiddelindustri*. Sammendrag (www.nilf.no/Publikasjoner/MatOgIndustri/Bm/2004/Sammendrag2004.shtml)

- NOU 1992:20: *Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle*
- NOU 2000:19: *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?*
- NOU 2000:21: *En strategi for sysselsetting og verdiskaping* (Holdenutvalget)
- NOU 2001:29: *Best i test? Referansetesting av rammevilkår for verdiskaping i næringslivet*
- NOU 2003:13: *Konkurranssevne, lønnsdannelse og kronkurs.* (Holden – II)
- NOU 2003:19: *Sluttrapport fra makt og demokratiutredningen.*
- NOU 2003:34: *Mellom stat og marked*
- NOU 2004:5: *Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst.*
- NOU 2004:7: *Statens forretningsmessige eierskap*
- NOU 2004:10: *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene*
- NOU 2004:15: *Regional statsstøtte og EØS-reglane*
- NUPI (Barth Eide, E., D. H. Claes, H. Ulrichsen, og A. Toje) (2003): *Norge og EU: Medlemskap, EØS eller «sveitsisk løsning».* Norsk Utenrikspolitisk Institutt
- Nærings- og Handelsdepartementet (NHD) (2001): *Veilederforskrift om offentlige anskaffelser i klassisk sektor*
- _____(2003): *EUs Lisboa-strategi – hva gjør Norge?*
- OECD (2004): *Employment Outlook.* Paris: OECD
- Ohm, H. (1998): «Strategiske valg og institusjonelle interesser. De europeiske arbeidslivspartenes 'rammeavtale om foreldrepermisjon'». I: Grindheim, J. E., red., *EU. Fra økonomisk fellesskap til politisk union.* Oslo: Universitetsforlaget
- Olje- og energidepartementet (OED) (2004): *Rammenotat om direktiv 2003/55/EC av 26.6.2003 om felles regler for det indre gassmarked*
- Olsen, T. (1996): *Destinasjon Brussel. Beslutningsprosesser og sentrale aktørers medvirkning i EFs arbeidslivspolitik.* Oslo. Fafo-rapport
- Olsen, J. P. (2002): «The Many Faces of Europeanization.» *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, no. 5 Dec 2002, s 921–952
- Ot.prp. nr. 26 (1992–93): *Om lov om allmenngjøring av tariffavtaler*

- Ot.prp.nr.77 (2000–2001): *Om lov om endringer i likestillingsloven mv.*
- Pochet, P. og G. Fajertag, red. (2000): *Social Pacts in Europe. New Dynamics*, Brussel: ETUI
- Reve, og Jakobsen, (2001): *Et verdiskapende Norge*. Oslo: Universitetsforlaget
- Pochet, P., red., (2002): *Wage Policy in the Eurozone*. Brussels: P.I.E.-Peter Lang
- Rødseth, A. (1997): Euro kan overta for kronen. Intervju i *Aftenposten* 4. mars
- Røed, M. (2003): «Grenseløs lønnsutvikling.» *Søkelys på arbeidsmarkedet* 2/2003, s 277–286
- Sandegren, K. (2003): *Faglig samling i Europa*. Upublisert materiale
- Schjeldrup, G. (2001): «Finanspolitiske utfordringer i en åpen økonomi. Vinnere og tapere». I: Tranøy og Østerud, red., *Mot et globalisert Norge?* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Schulten, T. (2003): «Europeanisation of Collective Bargaining? Union Initiatives for Transnational Coordination of CB». s. I: Keller og Platzter, *Industrial Relations and European Integration*. Aldershot: Ashgate
- Skauge, A. (1998): Skauge vil knytte kronen til euro. Intervju i *Dagens Næringsliv* 17. april
- Skogerbø, E. og T. Storsul (1999): «Telepolitikk – fra trendsetting til tilpasning». Claes, D. H. og B. S. Tranøy, red.
- Skulasson, A. (2000): «Nordic Trade Union Cooperation.» *Transfer*, Vol 6. No 1
- SME – Sosialdemokrater mot EU (1994a): *Sosialdemokratisk alternative*. Oslo: SME
- SME – Sosialdemokrater mot EU/Nei til EU – faglig utvalg (1994b) (Thoresen, F.E., Stueland, E., Østvold, P.): *Norsk fagbevegelse og Den europeiske union*. Oslo
- Slagstad, R. (1998): *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax forlag
- Statistisk sentralbyrå (SSB) (2002): *Handelsstatistikk 2002*
- _____ (2004a): *Historisk statistikk*. Tabeller og figurer. http://www.ssb.no/emner/historisk_statistikk/
- _____ (2004b): *Økonomisk utsyn over året 2003*. Økonomisk utsyn 1/2004

- _____ (2004c): *Nasjonalregnskap 2003*
- Statskonsult (2001): *Norsk innflytelse i EU-komiteer*. Rapport 2001:15
- _____ (2001): *Monopoler for fall. Europeiske liberaliseringsprosesser og forvaltningsreformer*
- _____ (2002a): *EØS-arbeidet i norsk forvaltning*. Rapport 2002:5
- _____ (2002b): *I komiteer og korridorer*. Håndbok i EØS-arbeid
- Statskonsult/UD (2003) Europapolitisk plattform. Bedre organisering av EU/EØS-arbeidet. Prosjektrapport fra en arbeidsgruppa nedsatt av UD i samarbeid med Statskonsult
- Stokke, T. Aa. mfl (2003): *Det kollektive arbeidslivet. Organisasjoner, tariffavtaler, lønnsoppgjør og inntektspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Stokke, T. Aa. og H. Lismoen (2004): *Hvorfor varierer organisasjonsgraden?* Fafo-notat 2004:19
- Stortingsmelding nr. 40 (1993–94): *Om medlemskap i den europeiske union*
- Stortingsmelding nr. 40 (1993–1994): *Om medlemskap i den europeiske union*
- Stortingsmelding nr. 27 (2001–2002): *Om EØS-samarbeidet 1994–2002*
- Stortingsmelding nr. 1 (2002–2003): *Nasjonalbudsjettet 2003*
- Stortingsmelding nr. 1 (2003–2004): *Nasjonalbudsjettet 2004*
- St.prp.nr 100 (1991–92): *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS)*
- St.prp. nr. 3 (2003–2004): *Om samtykke til ratifikasjon av avtale om Den tsjekkiske republikk, Republikken Estlands, Republikken Kypros, Republikken Latvias, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Slovenias og Den slovakiske republikks deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler*
- Sverdrup, U. (2000): *Ambiguity and Adaption. Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled Processes*. ARENA Report 8/2000
- TBU 2004 se NOU 2004: 10
- Thonstad, T. (2001): «Mindre handel, men mer sårbarhet?» I: Tranøy, B. S. og Østerud, red.

- Traavik, K. (2003): *Norge og det nye EU*. Dagbladet
- Tranøy, B. S. (1999): «Valutapolitikken – på vei bort fra Europa?» I: Claes, D. H. og B. S. Tranøy, red.
- Tranøy, B. S. og Ø. Østerud, red. (2001): *Mot et globalisert Norge?* Makt- og demokratiutredningen, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Tranøy, B. S. (2001): «Politikk i spekulasjonenes tid. Finansiell globalisering og makroøkonomisk styring i Norge». I: Tranøy, B. S. og Ø. Østerud, red.
- Transfer – Review of European Labour and Research (2003)*: Temanummer: The Unity of Europe: Challenges for Industrial Relations and the Social Dimension. Vol 9 (1)
- _____ (2003): Temanummer: Towards a European System of Industrial Relations Vol 9 (2)
- _____ (2003): Temanummer: EMU – Five Years In, Vol 9 (4)
- Traxler, F., B. Kittel og S. Blaschke (2001): *National Industrial Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*. Oxford University Press
- Traxler, F. (2003): «Trends in Collective Bargaining and Economic Performance». I: Dølvik og Engelstad, red. *National regimes of collective bargaining in transformation*, Makt- og demokratiutredningen. Rapport 54/2003
- Trondal (2001): *Administrative Integration across Levels of Governance, Integration through Participation in EU Committees*. Doctoral dissertation. Oslo: ARENA-Report 7/2001
- Turner, L., H. Katz og R. Hurd, red. (2001): *Rekindling the Movement. Labor's Quest for Relevance in the Twenty-First Century*. Ithaca/London: ILR Press/ Cornell University Press
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2003): *EØS-utvidelsen og mulige konsekvenser for Utlendingsforvaltningen*. Utlendingsdirektoratet: Strategi- og dokumentasjonsavdelingen 24. november 2003
- Utlendingsdirektoratets internettsider (30.04.04): Overgangsordninger for nye EU-land
- Vea, J. (2003): «10 years of membership of the internal market: The experience of Norwegian industry». *EFTA Bulletin. The European Economic Area and the internal market. Towards 10 years*. 1-2003.

- Vold, P. T. (2004): «Industrien trenger EU-deltakelse». I: *10 år uten medbestemmelse – en samling tekster om Norge, demokrati og EØS-avtalen*. Europa-bevegelsen
- Waddington, J. og R. Hoffmann (2000): «Trade unions in Europe: Reform, organisation and restructuring». In: *ibid.*, red. *Trade Unions in Europe. Facing Challenges and Searching Solutions*. Brussel: ETUI
- Zandén, M., red. (2001): *Parterna & EU*. Stockholm: Lag & Avtals förlag
- Wallis, D., med A. Stewart og B. I. Jones (2002): *Forgotten Enlargement, Future EU Relations with Iceland, Norway and Switzerland*. London: Centre for reform
- Watt, A. (2004): «Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or merely of Presentation?» *European Journal of Industrial Relations*, 9 (2), s 117–137
- Ødegård, A. M. (1999): *Forente arbeidere i europeiske land? En analyse av europeiske samarbeidsutvalg i multinasjonale konsern*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Østberg, T. (1999): *Europeisk standardisering og nasjonal arbeidslivregulering. Arbeidstakerorganisasjonenes erfaringer og deres muligheter for påvirkning*. Fafo-rapport 264
- Østby, L. (2003): *Innvandring fra nye EU-land; fortid, nåtid og mulig framtid*. Statistisk sentralbyrå, Notater 2003/44

Vedlegg 1 LOs 15 krav til EØS-forhandlingene 1990

LO-kongressen vedtok å støtte forhandlingene mellom EFTA og EF om et europeisk økonomisk samarbeidsområde (EØS) ut fra fagbevegelsens verdigrunnlag og mål. LO ønsker en bredest mulig avtale der hovedmålet er å sikre full sysselsetting og en bærekraftig utvikling. I et framtidig EØS må full sysselsetting ha samme plass som «de fire friheter» har i Romatraktaten.

Det er viktig at norsk næringsliv får likeverdig adgang til det europeiske enhetsmarked for å trygge grunnlaget for det norske velferdssamfunn. Samtidig må den sosiale dimensjon i EØS sikres. Det er viktig at forhandlingene om EØS trygger den offentlige sektors rammevilkår, og legger grunnlaget for fortsatt styrking av fellesgodene.

Den norske regjering har ikke ført den sosiale dimensjon fram i forhandlingene med full tyngde. Representantskapet mener dette er kritikkverdig. Utviklingen i forhandlingene viser at det er spesielt viktig å vektlegge faglige rettigheter, høye arbeidsmiljøstandarder, felles vern av det ytre miljø og forbrukerinteresser. Innflytelse på det europeiske standardiseringsarbeid for produkter og miljø er nødvendig. Samarbeidet må også omfatte områder som forskning, teknologi, utdanning og energi.

En hovedsak for fagbevegelsen er at konsernfaglige rettigheter over landegrensene og faglig medbestemmelse i europeiske selskaper trygges. Fagbevegelsen i Norge og Europa godtar ikke et EØS som ikke sikrer dette hovedkrav.

Forvaltningen av naturressursene skal være nasjonal med samfunnsmessig styring for å realisere viktige mål. Konesjonsloven gir i dag norske myndigheter en påvirkningsmulighet over hvem som skal eie norske næringsvirksomheter. Denne muligheten må beholdes i en EØS-avtale. Den nasjonale styringen med anvendelsen av olje- og gassressursene er i stor grad avhengig av det regelverk som ligger i konesjonslovgivningen. Konesjonslovene må, i lys av EØS-forhandlingene, styrkes med sikte på samfunnsstyring i næringspolitikken. Lovene må utbygges med sikte på å fremme samfunnets og allmenhetens interesser. De må endres for å sikre fortsatt statlig innflytelse på eierstrukturen med begrensning av antall aksjer på de enkelte hender. Kontrollen med sammenslåinger og oppsplittinger må utbygges og retten

til konsernfaglig samarbeid må inn i lovgivningen. Konesjonslovene må brukes aktivt og bedres for å sikre mot bedriftsoppkjøp fra utlandet som tar sikte på å overta norsk teknologi og markedsandeler uten å videreføre produksjonen. Dette må knyttes til en aktiv industripolitikk fra statens og næringslivets side.

Olje- og gasssektoren er av avgjørende betydning for Norges økonomi. Norge er i en særstilling i Europa når det gjelder naturressursene og betydningen av dem nasjonalt. I EØS-forhandlingene må dette fundamentale forhold legges til grunn av regjeringa. Markedet i Europa må sikres, samarbeid med utenlandske selskaper er ønskelig, men de norske selskapers virksomhet og rolle i olje- og gasssektoren må fortsatt være ledende. EØS-forhandlingene må derfor ikke føre til en liberalisering som innebærer tap for norsk næringsliv, tap av norske arbeidsplasser og tap for samfunnet generelt. Dette er verken akseptabelt eller nødvendig. Energibehovet i Europa betyr at Norge er i en god og sterk forhandlingsposisjon. Hensynet til norsk økonomi og norske arbeidsplasser må telle først.

Norske myndigheter må fortsatt ha full styring med virksomheten på norsk sokkel. Samfunnsinteressene må fortsatt legges til grunn for utdeling av rettigheter. Bedrifter fra EØS-land som etter anbud får tilslag for leveringer til og arbeid på norsk sokkel, må følge opp norske vilkår for lønns- og avtaleforhold, faglig organisasjon og inntektsføringer til det offentlige. Den britiske sokkel må åpnes for norske bedrifter.

Styrking av EFTA er av betydning for etableringen av et reelt samarbeid med det europeiske fellesskap. EØS-forhandlingene dreier seg også om å sikre EFTA-landenes medvirkning i utformingen av det nye Europa. Beslutningsprosessen i EFTA må effektiviseres. EFTA må settes i stand til å behandle bredden av de spørsmål som kommer for å kunne fremme våre lands interesser i forhold til EF. Nordisk språk må innføres i EFTA.

Nordisk samarbeid i forhandlingene er nødvendig og ønskelig. De nordiske lands fellesinteresser bør føres fram. Den nordiske samfunnsstradisjon må framheves i debatten om Europas framtid.

EFTA-fagorganisasjonenes uttrykte vilje til samråd med EFTAs Ministerråd om forhandlingene må tas til følge. Kommunikasjon med arbeidslivets parter om forhandlingene er en forutsetning for at EFTAs forhandlinger med EF skal lykkes og resultatet aksepteres. Det må skapes ordninger for arbeidstakerinnflytelse på beslutningsprosessen i EØS. Det er i Norge tradisjon for faglig innflytelse på regjering og Storting. I pakt med denne tradisjon må norsk fagbevegelse i framtida ha innflytelse på standpunkter som norske myndigheter skal ta i EØS.

Representantskapet i LO forutsetter at den norske regjering slutter opp om og stiller følgende fundamentale krav i EØS-forhandlingene:

1. Samarbeid om økonomisk politikk for full sysselsetting må bli en del av EØS-samarbeidet.
2. EØS-samarbeidet må omfatte den sosiale dimensjon med et forpliktende handlingsprogram for å sikre samfunnsmedlemmenes grunnleggende rettigheter.
3. Retten til konsernfaglig samarbeid og medbestemmelse må sikres i EØS-avtalen.
4. Arbeidstakerne må sikres medbestemmelse i EØS-prosessen.
5. Norsk næringsliv må ha adgang til enhetsmarkedet. Det gjelder også for bearbejdede fiskeprodukter.
6. Arbeidsmiljøreglene må tilnærmes oppover, de må ligge høyt, og sanksjonsmuligheter må traktatfestes. Norske regler for helsefarlige stoffer og asbestforbudet må gjelde inntil tilsvarende regler er innført i hele EØS. Norge må fortsatt kunne iverksette strengere miljøregler enn det andre EØS-land har.
7. EFTA-landene må sikres full deltakelse i EFs miljøsamarbeid. Samarbeidet må åpnes for østeuropeiske land.
8. Forvaltningen av naturressursene forblir nasjonal, med samfunnsmessig styring for å virkeliggjøre viktige mål. Konesjonslovene må, i lys av EØS-forhandlingene, bygges ut for å trygge samfunnsmessig styring av næringspolitikken, fremme samfunnsinteressene og sikre statlig innflytelse på og kontroll med eierstrukturen i næringslivet. Lovgivningen må gjøres til et hensiktsmessig virkemiddel og bedres for å sikre mot bedriftsoppkjøp fra utlandet med sikte på å overta teknologi uten videreføring av produksjonen. Lovene må åpne for konsernfaglig virksomhet.
9. Norske myndigheter skal ha styring med virksomheten på den norske kontinentalsokkel. Samfunnsinteressene skal fortsatt ligge til grunn for utdeling av rettigheter. Olje- og gassektorens avgjørende betydning for Norges økonomi setter Norge i en særstilling med hensyn til naturressursenes betydning for nasjonen. Offshoresektoren må derfor ikke bli gjenstand for tilpasning, men for forhandlinger som resulterer i ordninger som sikrer norske myndigheters styring over sektoren. Forhandlingene må ikke føre til en liberalisering av norsk offshorepolitikk med tap for norsk næringsliv og av arbeidsplasser. Åpenhet ved anbud for den norske sokkel forutsetter norske vilkår for lønn, avtaler og faglig organisasjonsrett og at den britiske sokkel åpnes tilsvarende.
10. Norske avtale- og lønnsforhold må gjelde for arbeid i Norge. Vertslandets regler må gjelde som minimum for arbeid i andre EØS-land.

11. Ved fri bevegelse for personer må nasjonale myndigheter ha adgang til tiltak mot store forstyrrelser på arbeidsmarkedet. Myndighetene må sørge for at uhemmet innføring av anbudsprinsippet og privatisering ikke gjør faste arbeidsplasser utrygge. Fagbevegelsen må ha rett til å inngå kontrollavtaler for å sikre norske avtale-, lønns- og miljøforhold.
12. Ved fri bevegelse av kapital må grunnlaget for innsyn bedres og tiltak treffes for å unngå skatteunndragelser.
13. Maksimal deltakelse i EFs programmer for forskning, teknologi og utdanning må sikres.
14. Forbrukerinteresser må trygges gjennom samarbeidet i EØS.
15. EØS-samarbeidet må ikke svekke muligheten til offentlige løsninger av fellesoppgavene i samfunnet, men må fortsatt trygge velferd gjennom en styrket offentlig sektor.

Vedlegg 2 LOs vedtak om EØS-avtalen 1992

LO anbefaler ja til EØS

Representantskapet i Landsorganisasjonen i Norge viser til avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992. Regjeringen har fremmet en Stortingsproposisjon om avtalen. Stortinget behandler nå saken. LO-kongressen i 1989 støttet forhandlingene om EØS. Den la bestemte forutsetninger til grunn for støtten til forhandlingene og til ideen om et EØS. Avtalesamarbeidet måtte gi grunnlag for fremme av velferd og sysselsetting i Norge og styrke norsk næringsliv gjennom adgang til enhetsmarkedet. Kongressen forutsatte en omfattende og bred avtale som skulle knytte Norge til det brede samarbeid som er under utvikling i Europa. Det het at medlemskap i Det europeiske fellesskap ikke sto på dagsordenen og at det var en sak for en folkeavstemning. Kongressen understreket nødvendigheten av en offensiv holdning fra fagbevegelsen til utviklingen i Europa. Representantskapet fulgte i 1990 opp kongressens hovedsyn og stilte femten krav til regjeringen i forbindelse med forhandlingene. Dette har ligget til grunn for Landsorganisasjonens arbeid. Representantskapet viser til henvendelsene til regjeringen og til kontakten med forhandlerne. Representantskapet merker seg at avtalen, som består av en formålsdel, operative paragrafer, protokoller og tillegg, er omfattende. Den åpner for bevegelse for personer, varer, kapital og tjenester innen EØS og oppretter et felles regelverk. Den skal fjerne tekniske og administrative hindre. Den skal skape et enhetsmarked og et samarbeidsområde for 380 millioner mennesker. Den regulerer samhandelen ved hjelp av felles konkurranseregler, et overvåkingssystem og et tvisteløsningssystem med en voldgiftsordning. Representantskapet understreker samtidig at avtalen forplikter til samarbeid om sysselsetting, arbeidsmiljø, ytre miljø, transport, likestilling, forbrukerspørsmål, teknologi, forskning, utdanning, produktstandardisering, små og mellomstore bedrifter. Den skal også legge forholdene til rette for dialog mellom arbeidslivets parter og til konsultasjon om økonomisk politikk. Avtalen har en samfunnspolitisk dimensjon. Representantskapet viser til at følgende områder ikke kommer inn under EØS-avtalen: Sikkerhetspolitikk, forsvarspolitikk, utenrikspolitikk generelt, landbrukspolitikk, fiskeripolitikk, skatte- og avgiftspolitikk samt valutapolitikk. Avtalen danner

ikke en tollunion, men skaper en sterkt utvidet og forbedret frihandelsordning. Når det gjelder ytre toll, forutsettes konsultasjoner om felles holdninger overfor tredjeland. Representantskapet viser til de store endringer som pågår i Europa. EØS-avtalen må også ses på denne bakgrunn. Den vil være et bidrag til et stabiliserende økonomisk og samfunnspolitisk samarbeid. Representantskapet merker seg også at Det europeiske fellesskap har etablert utvidede frihandelsavtaler med østeuropeiske land, avtaler som er langt mer omfattende enn EFTA-landenes gjeldende avtaler med EF. EØS kan være et bidrag til en alleuropeisk ordening. Representantskapet mener at EØS-avtalen gir grunnlag for en varig og selvstendig løsning av Norges forhold til det indre marked. Det vil være behov for EØS-samarbeidet i lang tid framover. Forhandlinger om medlemskap for EFTA-land vil ta tid. EF skal inn i nye forhandlinger om traktatendringer, enkeltland i EFTA vil bruke tid på å endre sin utenrikspolitiske orientering, og det er usikkerhet knyttet til resultatet av folkeavstemninger om medlemskapsspørsmålet i Sverige, Finland og Sveits.

Et virkemiddel

Representantskapet mener at avtalen er et verktøy. Den må brukes av norske myndigheter, norsk næringsliv og norsk fagbevegelse for å fremme norske interesser. Avtalen gir muligheter til å møte utfordringene ved en internasjonalisert økonomi og i forbindelse med gjennomføringen av EFs indre marked. Samarbeidssystemet kan bidra til en positiv utvikling for Norge og norske arbeidstakere bare hvis avtalen brukes aktivt. Dette er forutsetningen for fremme av investeringer, sysselsetting og inntektsgrunnlaget for den offentlige sektor. Samtidig blir nasjonal styring og aktiv anvendelse av nasjonale virkemidler avgjørende som i dag.. Tiltak og innsats innad gjennom en aktiv nærings- og arbeidsmarkedspolitikk og idustriutvikling er nødvendig.

Den samfunnspolitiske dimensjon

Når det gjelder avtalens samfunnspolitiske dimensjon, noterer vi at målene er å legge forholdene til rette for full sysselsetting og skape en bærekraftig utvikling, samt å arbeide for likestilling, beskyttelse av det ytre miljø, bedre arbeidsmiljø, forbrukerbeskyttelse, medvirkning for arbeidslivets parter og arbeidstakerrettigheter. Avtalen forplikter til samarbeid for fremme av befolkningens leve- og arbeidsvilkår. EFTA-landene har sluttet seg til EFs sosiale charter og forpliktet seg til samarbeid for å virkeliggjøre dette. Charteret danner det politiske grunnlag som EF-Kommisjonen har benyttet for å fremme sitt sosiale handlingsprogram. Handlingsprogrammet er viktig fordi det bl.a. søker å hindre sosial dumping og misbruk av arbeidstakerne. Representantskapet går ut fra at det blir samarbeid i EØS-systemet om disse saker,

også på bakgrunn av planene om endringer i EF-systemet vedtatt i desember 1991 med større vektlegging på de samfunnspolitiske deler av samarbeidet. Medvirkning fra arbeidslivets parter og regjeringer er her påkrevd. Representantskapet har merket seg at EFTA-landenes regjeringer, senest under møtet mellom handelsministrene og EFTAs konsultative komité av arbeidslivets parter i Reykjavik 20. mai 1992, legger sterk vekt på avtalens forpliktelser om de samfunnspolitiske mål. Det framgikk der at de akter å bruke samarbeidet for å sikre at fordelene ved økonomisk integrasjon skal tjene bredere samfunnspolitiske interesser, deriblant målet om full sysselsetting.

Sysselsetting

Representantskapet registrerer at avtalen blant annet har som mål å legge forholdene til rette for full sysselsetting. Det er ventet at EØS med gjensidig påvirkning mellom landene vil føre til økt handel og økonomisk vekst, som vil gi økt aktivitet og sysselsetting. Også samarbeid på enkeltområder som transport, teknologi, forskning, produktstandardisering, turisme, SMB (Små og mellomstore bedrifter) og utdanning ventes å gi et grunnlag for økt sysselsetting. Når det gjelder den økonomiske politikken, hindrer avtalen ikke de enkelte land å føre en økonomisk politikk for full sysselsetting. Hovedansvaret her vil stadig ligge på regjering og storting som i dag. Imidlertid åpner avtalen for konsultasjon om økonomisk politikk. Representantskapet forutsetter at regjeringen tar aktivt del i arbeidet for den samarbeidsstrategi for i vekst og sysselsetting i Europa som arbeidslivets parter, Euro-LO og Den europeiske arbeidsgiverforening, og EF-Kommisjonen nå arbeider med. Felles regler, forutsigelighet og fjerning av antidumping trusselen gir likestilte konkurransemuligheter for norske virksomheter. Representantskapet understreker på ny at mulighetene i samarbeidet må brukes av industrien selv. Det forutsetter kompetanseheving, kreativitet i produktutvikling, aktiv markedsføring, styrking av kapitaltilførselen og tiltak for investeringer. Representantskapet foreslår samarbeid mellom regjeringen, NHO og LO om et nasjonalt næringspolitisk utviklingsprogram for reindustrialisering, større grad av videreforedling og om særskilte tiltak for små og mellomstore bedrifter. Etter vår oppfatning er reindustrialisering og videreutvikling av næringslivet i Norge med sikte på større foredling en nasjonal sak. Adgang til enhetsmarkedet er en forutsetning. Når det gjelder skattespørsmål, ligger disse utenfor EØSsamarbeidet. Skatteinntektene som grunnlag for bl.a. sysselsetting i den offentlige sektor avgjøres av nasjonale myndigheter. Økt økonomisk vekst gjennom større grad av videreforedling er en forutsetning for inntektsgrunnlaget for den offentlige sektor og dermed offentlig forbruk og offentlige overføringer.

Personer/arbeidstakere

Erfaringene fra det felles nordiske arbeidsmarkedet må brukes i EØS. I overenskomsten om et felles nordisk arbeidsmarked framgår at alle nordiske land har som mål å sikre full sysselsetting i sine respektive land og at de har til hensikt å samarbeide om dette. Flytting skal ikke skape ubalanse på arbeidsmarkedet. En forutsetning for å lykkes er økonomisk og sosial trygghet. Den offentlige arbeidsformidlingen er i denne forbindelse et viktig redskap. Denne videreføres i EØS og bør styrkes. Når det gjelder EØS-borgeres rett til å oppholde seg i et annet EØS-land for å søke arbeid og utdanning, konstaterer representantskapet at retten til opphold kun gjelder i tre måneder og forutsetter at vedkommende ikke faller mottakerlandet til byrde. Behovet for registreringssystemer og kontroll øker med en slik ordning. Vi forutsetter at regjeringen sørger for en styrking av slike funksjoner i Norge samtidig som grensekontrollen opprettholdes. Trygderettigheter og andre rettigheter opptjenes på vanlig måte. Norske arbeidstakere får oppholdsrett i andre EØS-land. Muligheten til bevegelse for personer kan begrenses ut fra hensynet til offentlig orden, helse og sikkerhet. I EF begynner nå arbeid for likeartet yrkesopplæring og videreutdanning, gjensidighet i opplærings- og utdanningsbevis, omfattende utvekslingsprogrammer, samarbeid om og støtte til omskolering ved omstruktureringer. Regjeringen og arbeidslivets parter må kartlegge i hvilken grad dette arbeidet blir en del av EØS-samarbeidet.

Grenseoverskridende virksomhet

Enhetsmarkedet gir mulighet til arbeidsoppdrag for EØS-bedrifter i andre EØS-land. Det er en del av retten til fri bevegelse for tjenester. Dette åpner for sterkere konkurranse, men også for nye markeder. Den gjensidige påvirkning kan være en stimulans for næringslivet. Det kan bety bedre utnyttning av ressurser, og det kan her ligge muligheter for norske bedrifter i hele EØS-området. Europeiske virksomheter og kapital underlegges nå fellesregler. Vi viser til fellesreglene for fusjoner og fisjoner, kontrollen av monopoler og karteller, sikringen av arbeidstakernes rettigheter ved nedleggelse og eierovertakelser, retten til konsultasjon og informasjon i multinasjonale selskaper i Europa som er til politisk behandling, videre ensartede regler for regnskap og budsjett, innsyn i banker og det eventuelle samarbeid for å hindre kapitalflukt ved skattekonkurranse. Betydningen av fellesregler avhenger selvsagt av at de blir håndhevet og fulgt opp i praksis. EØS-avtalen inneholder ikke direkte henvisninger til retten til konsernfaglig samarbeid. Derimot er det en henvisning til at avtalepartene skal fremme dialog mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i EØS. Det er nå to forslag om konsernfaglige rettigheter til politisk behandling i EF. De går på direktiver om en europeisk selskapsform og om informasjon og konsultasjon i flernasjonale selskaper. Den nylig vedtatte regel i EF om arbeidstakeres rettigheter

til konsultasjon og lønn ved eierskifter og konsultasjon ved nedleggelse gjelder også for multinasjonale konsern. Regjeringen må arbeide for at det også etableres et regelverk i EØS om retten til konsernfaglig samarbeid. I tillegg er det behov for nasjonal lovgivning. Vi merker oss at stortingsproposisjon nr. 100 ikke klart varsler forslag om konsernfaglige rettigheter. Representantskapet krever at det innføres regler i norsk selskapslovgivning om konsernfaglig samarbeid og rettigheter. Disse bør ta utgangspunkt i Nordisk Råds vedtak om en samlet nordisk lovgivning på dette feltet. Representantskapet viser til at forslag om styrking av konsesjonslovingen fremmes av regjeringen. Nasjonale lønns- og avtalevilkår må gjelde ved oppdrag hvor andre lands borgere blir brakt inn som arbeidskraft. Representantskapet merker seg at regjeringen vil legge fram de nødvendige lovforslag til sikring av nasjonale lønns- og avtaleforhold. Stortinget må vedta slike regler. Lovforslaget må bygge på følgende prinsipper: a) Partene i arbeidslivet må ha størst mulig herredømme over om og når avtalene skal gis utvidet virkefelt. b) Ansvaret for lønnsfastsettelsen må fortsatt tilligge partene i arbeidslivet. c) Partene i arbeidslivet må ha adgang til å bestemme det minstenivå som skal gis utvidet virkefelt. Kontroll- og håndhevingstiltak må sikres i lovverket. Det er nødvendig å styrke tilsynet lokalt. Arbeidstvist- og boikottlovgivningen må gi fagbevegelsen hjemmel til å iverksette nødvendige tiltak for å få gjennomført norske lønns- og arbeidsvilkår. For øvrig forutsettes at det offentlige også gis effektive sanksjonsmuligheter mot overtredelser. ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter er ikke ratifisert av Norge. Konvensjonen har til formål å sikre at lønns- og arbeidsvilkår holdes på vanlig nivå for sammenliknbart arbeid når det offentlige setter bort arbeid som entrepris. Konvensjonen omfatter både bygge- og anleggsarbeid og framstilling og levering av varer og tjenester. EØS-avtalen endrer tidligere forutsetninger på dette området slik at ratifikasjonsspørsmålet nå bør tas opp på ny. Konvensjonens bestemmelser bør ses i sammenheng med tiltakene mot sosial dumping og reglene om offentlige innkjøp. Representantskapet forutsetter at regjering og storting tar saken opp. Et direktivforslag vedrørende rettigheter ved grenseoverskridende arbeid er lagt fram i EF. Hovedregelen er som i dagens rettspraksis i EF: Vertslandets lønns- og arbeidsvilkår skal gjelde. Det er foreslått unntak med hensyn til lønn og feriepenger for oppdrag under tre måneder. Unntaket er ikke akseptabelt. Det er lite sannsynlig at forslaget blir vedtatt i sin nåværende form idet fagbevegelsen og en rekke EF-regjeringer ikke vil godta det slik det nå foreligger. Det er sannsynlig at direktivforslaget blir endret under den politiske behandling. Regjeringen må arbeide for at unntaket fjernes. Skulle direktivet bli vedtatt i sin nåværende form, må norske myndigheter nedlegge veto i EØS-komiteen.

Teknologisamarbeid

Representantskapet viser til det teknologiske utviklingsamarbeidet som EØS-avtalen åpner for. Tilknytning til dette samarbeidet og de tilgjengelige programmer vil være av stor betydning for Norge. De økonomiske ressurser som vil gå til det europeiske teknologisamarbeidet fra Norge må ikke gå på bekostning av ressurser til norske teknologimiljøer. Vi understreker betydningen av at norske myndigheter, norsk næringsliv og norsk teknologimiljø tar aktivt del i det industripolitiske samarbeid som er under utvikling i EF. EF-landene er enige om bestemte satsingsområder som også gir beskyttelse mot press utenfra. Eksempler er bilindustrien med tilliggende delindustri som sikres fram til år 2005, skipsbygging hvor EF tillater høyere anbud fra EF-verft i konkurranse med utenlandske verft, høyteknologi utvikling hvor samarbeidet mellom bedrifter og forsknings miljøer fremmes av overføringer i EF-systemet samt overføringer i forbindelse med strukturendringer og til bedrifter i distriktene.

Arbeidsmiljø

EØS-avtalen forplikter til samarbeid for å fremme arbeidsmiljøet. Dette er særdeles viktig. Avtalen representerer på dette punkt noe nytt i internasjonal sammenheng. Mulighetene i samarbeidet må utnyttes aktivt slik at arbeidsmiljøreglene og standardene heves i Vest-Europa. Dette vil trygge det norske arbeidsmiljøet, bedre norsk næringslivs konkurransevne og bidra til at miljøkravene i det øvrige europeiske næringsliv legges like høyt som i Norge. Vi understreker betydningen av deltakelse også for arbeidslivets parter i EØS' og EFs beslutningsprosess om arbeidsmiljøregler og i de europeiske standardiseringsorganer CEN og CENELEC når det gjelder detaljutforming. For å opprettholde norsk nivå innen sikkerhet, helse og miljø vil det være nødvendig at myndighetsansvaret ivaretas gjennom offentlig kontroll der det opprettes private organer for standardisering, sertifisering og akkreditering. Representantskapet slutter seg til kravet om deltakelse for EFTA-landenes arbeidstakere i komiteer i EF som forbereder forslag på arbeidsmiljøområdet. Vi viser til planene om opprettelse av et eget europeisk byrå for helse og sikkerhet på arbeidsplassen. Representantskapet merker seg at en i Norge kan holde på og utvikle høyere arbeidsmiljøstandarder og forby import av varer som inneholder farlige stoffer, inklusiv asbest. Fra 1995 sikter en på felles arbeidsmiljøstandard i Vest-Europa. Det europeiske fellesskap krever drøftinger fram til 1995. Representantskapet merker seg at norske myndigheter har rett til å beholde og videreutvikle høyere standarder også etter 1995 dersom samarbeidet ikke blir tilfredsstillende. Samtidig understreker representantskapet nødvendigheten av at norske myndigheter og arbeidslivsorganisasjoner deltar aktivt for å fremme og heve nivået på arbeidsmiljøet i Vest-Europa. Samarbeidet vektlegges av samtlige fagorganisasjoner i EFTA og EF, av

regjeringer og av Det europeiske fellesskaps kommisjon og Parlament. EØS-organene bør brukes til dette formålet. Representantskapet registrerer at det i avtalen er regler om kontroll med at medlemslandene og deres bedrifter overholder EØS-standardene for arbeidsmiljø. Avtalen gir regler for håndhevelse, om tvisteløsninger og om sanksjoner mot overtredelse.

Ytre miljø

Avtalens formålsparagrafer om samarbeid for å trygge det ytre miljø fastslår «føre-var»prinsippet og at forurenser skal betale. Felles miljøkrav og samarbeid for å få dette til er stadig en forutsetning for en bærekraftig utvikling i Vest- og Øst-Europa. Felles minimumsregler må utvikles for hele det internasjonale samfunn. En fellesholdning i Europa kan få betydelig innflytelse på forhandlingene om en global miljøsikring. Det har liten miljøeffekt å innføre ensidige nasjonale miljøtiltak og ensidige pålegg om miljøinvesteringer som kan ødelegge for konkurranseutsatt industri. Representantskapet forventer at den norske regjering kommer med i det europeiske miljøorgan og at regjeringen virker som pådriver for å få dette opprettet -så snart som mulig. Når det gjelder organets oppgaver og fullmakter, viser representantskapet til tidligere forslag om at regjeringen gjør framlegg om at det europeiske miljøorgan får overvåkingsfunksjoner. Det forutsettes at de sanksjonsmuligheter som gjelder for arbeidsmiljø også vil gjelde for det ytre miljø.

Offshore

Stortingsproposisjon nr. 100 slår fast at forvaltningen av nasjonale ressurser fortsatt er den norske stats oppgave. Forvaltningen av ressursene tilligger nasjonale myndigheter og berøres ikke av EØS-avtalen. Forvaltningen av olje- og gassressursene i Nordsjøen er underlagt norsk nasjonal kontroll. Utlysning av nye blokker, lettevirksomhet og utviklingstiltak, miljøkrav, valg av transportsystemer og forholdet til fiskerinæringen, vil som før forbli norske myndigheters ansvar. Regelverket i EF som overføres til EØS forutsetter åpne anbud for leveringer til og arbeid på kontinental-sokkelen. Håndhevingsdirektivet er sentralt for å sikre at åpenheten blir reell. Representantskapet understreker at aksept av forslaget om åpne anbud for kontinental-sokkelen forutsetter at anbud for den britiske sokkel blir reelt åpne. Ved EØS-forhandlingenes avslutning kan Vi ikke se at dette er avklart. Representantskapet krever her at regjeringen arbeider for at den britisk sokkel åpnes reelt. Norsk næringsliv må satse aktivt på å skaffe seg flere oppdrag. Full åpning av den britiske sektor må ikke dra ut i tid. Vi viser til at norske bedrifter er konkurransedyktige på området og at tildeling av oppdrag på den norske sokkel lenge har vært gjenstand for internasjonal konkurranse. Konesjonstildeling blir fortsatt underlagt den

norske stats kompetanse. Norske lønns- og avtaleforhold skal gjelde, jfr. avsnittet om grenseoverskridende arbeid.

Samferdsel

Norsk luftfart integreres i EFs luftfartsreguleringer fra 1. januar 1993, forutsatt at EØS-avtalen ratifiseres. Veitransportdelen er spesielt viktig sett fra arbeidstakernes synspunkt. Den åpner for større muligheter for norske transportører og dermed for sysselsettingen. Samtidig forutsetter i representantskapet at norske lønns- og avtaleforhold også sikres for transportsektoren, særlig viktig i forbindelse med veitransport, kabotasje (ta med last i returtrafikk innenfor ett lands grenser) og anbud. Det er påkrevd med nasjonale tiltak for å avpasse tilbud og etterspørsel, for å sikre trygg sysselsetting. Det vises til det arbeid med avtaleforholdene som gjøres av den europeiske del av Transportarbeiderinternasjonalen: Representantskapet forutsetter at tilbudet på kommunikasjoner i distriktene opprettholdes og at mulighetene for støtte sikres. En merker seg at EF-systemet aksepterer prinsippet om driftsstøtte til transportruter som yter offentlig service, det vil si ruter som ellers ikke ville blitt trafikkert.

Fiskerisektoren

Den utvidede markedsadgang for fisk og fiskeprodukter vurderer vi som viktig, men representantskapet forutsetter at full markedsadgang forfølges som mål, særlig av hensyn til foredlingsindustrien på land. Det må arbeides for at antidumping-instrumentet også fjernes for fisk og fiskeprodukter. Forvaltning av fiskeressursene er fortsatt et nasjonalt anliggende. LO har notert seg at Norge ikke overtar EF-markedsordningene for fisk. EFs og Norges ordninger kan eksistere side ved side uten fare for konkurransevridninger. Partene skal i fellesskap gjennomgå omsetningsordningene med tanke på å etablere vilkår for bortfall av antidumpingtiltak. Vi konstaterer at norske myndigheter har koblet EFs krav om transitt av fisk landet i Norge til kravet om full markedsadgang. Avtalen gir Norge varig unntak mot utenlandske investeringer og utenlandske etableringer i norske fiskefartøyer. EØS fører ikke til endringer i det norske lovverk som regulerer utenlandske borgeres og selskapers adgang til å eie andeler i norske fiskefartøyer. Etableringsretten forblir uendret, og dagens praksis videreføres. Representantskapet krever at regjeringen i samarbeid med næringslivet og fagbevegelsen legger opp en strategi for videre utbygging av fiskeforedlingsindustrien i Norge.

Offentlige innkjøp

Hva angår åpne anbud for offentlige innkjøp av tjenester, fastslår vi at det er opp til norske myndigheter å bestemme hva som skal drives i egen regi og hva som skal ut på anbud. Myndighetene må definere begrepet juridisk enhet i forbindelse med arbeid i egen regi. Privatisering er ingen følge av EØS-avtalen. Det er heller ikke ønskelig. Vi understreker betydningen av å opprettholde en bred offentlig sektor av hensyn til distriktene, sysselsettingen, omsorg og som grunnlag for den private sektor. Vi viser til den fellesholdning europeiske fagorganisasjoner har tatt i dette spørsmålet. Når det gjelder åpne anbud og europeisk konkurranse om leveringer til og arbeid for den offentlige sektor, noterer representantskapet at bygge- og anleggskontrakter på over 38 millioner kroner må ut på EØS-anbudsrunde, mens grensen for varer er 1,5 millioner kroner. Det blir økt konkurranse i Norge, men samtidig gir, etter vår oppfatning, ordningen nye eksportmuligheter for norsk næringsliv. I forbindelse med iverksettingen av direktivene for åpne anbud for offentlige innkjøp forutsetter representantskapet at det utarbeides nasjonale regler som pålegger hovedentreprenør rettslig ansvar for underentreprenører, bl. a. for å sikre arbeidstakernes og samfunnets interesser m.h.t. skatteinntekter. Underentreprenørene må i større grad bruke egne ansatte. Opplæring av offentlig ansatte for å ivareta norske interesser i forhold til det åpne anbudssystem blir særdeles viktig. Opplæring av ansatte i selskaper som kommer inn under reglene for offentlige innkjøp må prioriteres.

Distriktpolitikk

Avtalen omtaler samarbeid for å styrke regionene. Representantskapet ser dette som en generell enighet om nødvendigheten av overføringer til distriktene, i tillegg til at det varsler om opprettelse av fellesfonds i framtida. Distriktpolitikken er fortsatt et nasjonalt ansvar. Representantskapet har merket seg at retten til overføringer til distriktene sikres ved brede kriterier i EØS. Lav sysselsetting, lav inntekt og tynt befolkede områder blir likeverdige kriterier for overføringer. Direkte drifts- og prisstøtte generelt synes ikke å være tillatt innenfor konkurransereglene, dog synes direkte støtte til små og mellomstore bedrifter å være mulig. Representantskapet forutsetter at nivået på støtten kan opprettholdes. Organiseringen av og formen for støtte til landbruksnæringen er ikke omfattet av EØS-avtalen. Denne næringen spiller en viktig rolle i norsk distriktpolitikk hva gjelder sysselsetting og bosetting. Tilfredsstillende transporttilbud vil i mange distrikter ikke være mulig om de skal baseres på bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Statsstøtte er en forutsetning. Transporttilbudet må ikke som følge av EØS-avtalen forringes.

Arbeidslivets parter

Vi noterer med tilfredshet at avtalen fastslår at det skal opprettes en komité av representanter for arbeidslivets parter i EØS-systemet. Denne skal gi råd til organene i EØS. Regjeringsorganene i EØS har ikke plikt til å høre arbeidslivets parter, men med den tradisjon som rå i de nordiske land og Østerrike med kommunikasjon mellom myndighetene og arbeidslivets parter må en vente at EFTA-regjeringene sørger for at forbindelsen blir reell. Vi varsler pågåenhet fra fagbevegelsen i så henseende. Den europeiske faglige samorganisasjon vil engasjere seg i EØS. Innen EF er det tradisjon for at arbeidslivets parter blir konsultert. Maastricht-avtalen gir arbeidslivets parter en fastere og mer fremtredende posisjon i beslutningsprosessen mellom 11 av medlemslandene.

Velferdspolitikken

Representantskapet fastslår at velferdspolitikken og fordelingspolitikken stadig er et nasjonalt ansvar. Den verdiskaping som er nødvendig for å sikre inntektsgrunnlaget for den offentlige sektor, gjør adgangen til enhetsmarkedet for norsk foredlingsindustri helt nødvendig.

Nasjonale tiltak

Representantskapet viser til at sekretariatet har oversendt krav om nasjonale tiltak i forbindelse med EØS-avtalen. Representantskapet merker seg at regjeringen vil fremme forslag om lovgivning som sikrer norske lønns- og arbeidsvilkår ved grenseoverskridende arbeid. Representantskapet forutsetter at regjering og storting vil sikre helt klare regler her. Representantskapet merker seg at regjeringen i stortingsproposisjonen har forpliktet seg til å arbeide for at direktivforslaget i EF om lønns- og avtalevilkår ved grenseoverskridende arbeid skal gjelde uten tidsavgrensning. Representantskapet viser til at direktivforslaget ikke er vedtatt i EF. Regelen som inneholder tre måneders unntak, må ikke under noen omstendighet aksepteres i EØS. Representantskapet merker seg videre at regjeringen vil fremme en proposisjon om styrking av konsesjonslovgivningen. Når det gjelder konsernfaglige rettigheter, anføres det i stortingsproposisjon nr. 100 (1991-92) at informasjonsplikt vil bli innført ved eierskifter. Representantskapet mener dette er utilstrekkelig og krever innføring av regler som foreslått av Nordisk Råd samlet for Norden om konsernfaglige rettigheter og samarbeid. EF-reglene om ansattes rettigheter ved kollektive oppsigelser og ved eierskifter innføres i norsk lovgivning og i EØS-systemet. Representantskapet savner avklaring i stortingsproposisjonen om regler som pålegger hovedentreprenører rettslig ansvar for underentreprenører. Vi understreker behovet for opplæring av offentlige ansatte når det gjelder offentlig

innkjøp. Representantskapet merker seg at regjeringen vil fremme lovforslag om statlig forkjøpsrett ved eventuelle salg av kommunale og fylkeskommunale kraftverk. Representantskapet venter at regjeringen vil arbeide for full markedsadgang for fisk og fiskeprodukter. Representantskapet ber om at regjeringen i samarbeid med industrien og fagbevegelsen utvikler en i strategi for oppbygging av fiskeforedlingsindustrien. Norske bedrifter er konkurransedyktige innenfor offshoresektoren, og representantskapet mener derfor at regjeringen må arbeide for å åpne den britiske offshoresektor. Representantskapet viser til at Den europeiske faglige samorganisasjon vil ta opp spørsmålet om EFTA-fagorganisasjonenes representasjon i komiteer, arbeidsgrupper og utvalg i EØS og EF-systemet. Vi forventer at den norske regjering, i samarbeid med EFTA-regjeringene, følger opp dette kravet. LO gjentar kravet om økte ressurser til ulike aktiviteter ved iverksettelsen av EØS-avtalen. Ut fra en helhets vurdering og stadig under forutsetning av at regjeringen framsetter og Stortinget vedtar de nødvendige forslag til nasjonale lover og tiltak, anbefaler representantskapet at avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde ratifiseres.

Vedlegg 3 Vedtak i EU-saken på LOs ekstraordinære kongress 22. september 1994

Folkeavstemningen den 28. november 1994 stiller i realiteten det norske folk overfor et valg mellom å gå i en union med de vesteuropeiske landene eller å fortsette med EØS-avtalen som i dag. Gjennom EØS-avtalen har Norge full adgang til det indre marked, bare med unntak av enkelte bearbeidede fiskeprodukt. For Landsorganisasjonen blir derfor spørsmålet hvilke konsekvenser et medlemskap i EU har for de sentrale målene fagbevegelsen har, som faglige rettigheter, arbeid, velferd og internasjonal solidaritet.

Arbeid til alle

For Landsorganisasjonen er arbeid til alle viktigere enn alle andre mål i den økonomiske politikken. Vi vil aldri akseptere at arbeidsledigheten blir brukt som økonomisk virkemiddel. Derfor kan vi ikke slutte oss til en union der andre mål er viktigere, og der troen på de frie markedskreftene og konkurranseøkonomien er grunnleggende. Et EU-medlemskap vil svekke politikernes muligheter til å ha innflytelse på viktige deler av den økonomiske politikken. Maastricht-traktaten slår fast at EU skal innføre en felles pengeenhet og overta pengepolitikken senest 1. januar 1999. Den slår også fast at lav inflasjon skal være overordnet alle andre mål i sentralbankens pengepolitikk. Den skal heller ikke ta imot politiske instruksjoner fra folkevalgte, hverken i de enkelte medlemsland eller fra EU. Dersom vi sier ja til medlemskap i EU, har vi sagt ja til disse planene. I motsetning til Danmark og Storbritannia har vi ingen unntak fra å bli med EUs pengepolitiske union. Et ja 28. november er ikke bare et ja til medlemskap, men også et ja til Unionstraktaten. Landsorganisasjonen ser pengepolitikken som en viktig del av den økonomiske politikken, og den må derfor være underlagt politisk styring. I likhet med resten av politikken må den ha arbeid til alle som overordnet mål. En felles valuta og pengepolitikk vil også gjøre det vanskeligere å møte ulike økonomiske svingninger i forskjellige områder av EU. EU har for eksempel ingen budsjetter til å utjevne konsekvensene av et oljeprisfall. Den eneste muligheten er mer fleksibilitet i arbeidsmarkedet med større lønnsforskjeller og langt større mobilitet av arbeidskraft mellom regioner i Norge og over

landegrensene. For Landsorganisasjonen er det uakseptabelt å godta større lønnsforskjeller eller at folk må flytte mer. Det er også helt uakseptabelt at ledigheten skal løses gjennom strukturtiltak som svekker faglige rettigheter.

Høyreorienterte retningslinjer

EU vedtok i desember 1993 retningslinjene for den økonomiske politikken i medlemslandene. Disse retningslinjene er bindene for medlemslandene. Ifølge Maastricht-trakten skal den økonomiske politikken være et fellesanliggende, og EU-kommisjonen skal overvåke at retningslinjene blir fulgt. På senere møter mellom EUs finansministre er disse retningslinjene fastholdt og utdypet. På helt sentrale områder er disse i strid med LOs program. Retningslinjene sier blant annet at all politikk og alle tiltak skal være i overensstemmelse med målet om lav prisstigning. Dessuten må ny aktivitet ikke skapes «kunstig», dvs. gjennom offentlige budsjetter. Den må skapes gjennom markedskreftene og dynamikken i det indre marked. Den liberalistiske politikken som har vært ført i EU-området har ført til stadig økende ledighet. Det er denne politikken som nå er nedfelt i Maastricht-traktaten og i retningslinjene for den økonomiske politikken. I løpet av det siste året har arbeidsløsheten steget til rekordhøye 11 prosent, og den ventes å øke enda mer. Mer enn 18 millioner er uten arbeid. I stedet for å underlegge oss denne økonomiske politikken, mener Landsorganisasjonen at vi skal ta vare på friheten til å velge vår egen politikk. For Landsorganisasjonen er det uakseptabelt å godta at andre mål er viktigere, og at arbeidsløshet dermed brukes som virkemiddel.

Faglige rettigheter

En av de viktigste pilarene i velferdsstaten har vært samarbeidet mellom fagbevegelsen, arbeidsgivere og myndigheter hvor alle tre parter har tatt ansvar for en helhetlig utvikling. Dette har gjort det mulig å få til lønnsoppgjør og en politikk med arbeid til alle og rettferdig fordeling som mål. I et markedssystem hvor lønn og arbeidsforhold bare bestemmes av tilbud og etterspørsel finnes det ingen slik mulighet. Det nære samarbeidet mellom fagbevegelse og myndigheter har gitt fagbevegelsen større innflytelse og gitt arbeidstakerne en større trygghet og bedre levevilkår enn i mange andre land. Vi er sterkt bekymret over utviklingen i Europa hvor fagbevegelsen stadig taper terreng. Organisasjonsprosenten er synkende, og fagbevegelsen er mer splittet enn i Norge. Faglig-politisk samarbeid etter norsk mønster finnes knapt i de fleste av EU-landene. Dette gjør at arbeidsgiversiden står mye sterkere både overfor fagbevegelsen og ovenfor myndighetene. Også i EU står arbeidsgivere sterkere enn fagbevegelsen. Fagbevegelsen får uttale seg, men har hatt liten innflytelse. Landsorganisasjonen frykter at et EU-medlemskap vil tvinge fram

svekkelser i de faglige rettighetene. Utviklingen av de faglige rettighetene er tett knyttet til den generelle samfunnsutviklingen. Hvis Norge blir med i EU, vil arbeidsgivere stå sterkere. Dermed vil også presset for en tilpasning av arbeidslivets regler bli større. I EUs hvitbok for økt sysselsetting beskrives virkemidler som økte lønnsforskjeller og mer fleksible arbeidstider. NHO har gjennom den europeiske arbeidsgiverorganisasjonen UNICE beskrevet hva deres mål med et EU-medlemskap er: Lavere ledighets- og sosial trygd, større lønnsforskjeller og mindre offentlig sektor. Vi er også bekymret for den utviklingen vi ser hvor kollektive avtaler erstattes med individuelle avtaler. EU setter minimumsstandarder på bedriftsnivå og for enkeltpersoner. Samtidig kjemper arbeidsgiverne mot kollektive ordninger. Dermed forskyves det faglige ansvar bort fra forbund og over på den enkelte arbeidsgiver. I første omgang er strategien å overføre avtaleretten fra forbundene til bedrifts-klubbene. Derfra er veien kort til individuelle avtaler. Dersom tariffavtalene taper betydning, vil også organisasjonene bli svekket fordi motivet for å organisere seg svekkes. Skal vi ta vare på den nordiske modellen, er det helt avgjørende å sikre fagbevegelsens sterke posisjon og rolle. Målet med et faglig internasjonalt samarbeid må være å styrke fagbevegelsen i hvert enkelt land. Her bør vi utnytte de positive og negative erfaringer hver enkelt fagorganisasjon har gjort i sitt faglige og politiske arbeid. Ved å lære av hverandres feil og suksesser bør vi satse alle krefter på en felles kampanje både faglig og politisk for å få tilbake rettigheter og respekten for våre verdier.

Kontroll med kapitalen

Utviklingen i EU har gått i retning av mindre styring med kapitalen og mer tilrettelegging for arbeidsgiverne. Vi må ta vare på handlefriheten til å velge vår egen politikk. EU legger ikke opp til en økt styring av kapitalen, tvert imot ser vi at EU fjerner styringsmekanismene for å gi mest mulig frihet til storindustrien. Ved å bli med i EU vil denne utviklingen forsterkes også i Norge. Etter flere tiår er arbeidet med konsernfaglige rettigheter fortsatt kommet svært kort. Det viser hvor sterkt kapitalkreftene står innenfor EU. Direktivet som nå diskuteres innenfor EU inneholder verken reell forhandlingsrett eller rett til aksjoner eller streiker over landegrensene. Minstestandarden i direktivet inneholder rett til en samling i året for å motta informasjon. Likevel er det viktig å fortsette arbeidet med å få til konsernfaglig samarbeid over landegrensene, både innenfor og utenfor EU. Gjennom EØS-avtalen vil alle slike regler i EU også gjelde i Norge.

Velferd

Det norske velferdstilbudet er i dag svært godt i forhold til de fleste andre land. Det må være et avgjørende mål for fagbevegelsen å bevare og forbedre velferdsstaten vår. Hjørnesteinen i dette byggverket er Folketrygdloven fra 1967. Prinsippet har vært at alle skal ha samme rettigheter uavhengig av kjønn, bosted, økonomi eller yrke. Det har tatt lang tid å bygge opp velferdsstaten, men erfaringer fra andre europeiske land viser oss at det kan gå raskt å rive den ned. Slik EUs lovgivning er i dag vil et medlemskap fortsatt i prinsippet la oss gjøre hva vi vil med våre velferdsordninger. Men for å ha en sterk velferdsstat, er vi avhengige av høye offentlige inntekter. Et norsk EU-medlemskap vil føre til at staten mister inntekter. EU har som uttrykt mål å harmonisere nivået på avgiftene og indirekte skatter mellom EU-landene. Ved en slik harmonisering vil Norge måtte redusere sine avgifter betraktelig. Norge blir også en stor netto bidragsyter til EU. Den direkte utbetalingen fra statsbudsjettet vil neste år være 7,9 milliarder, og øke til 12 milliarder i 1999. På kort sikt kan det totalt dreie seg om en svekkelse av offentlige inntekter på mellom 10 og 17 milliarder. Dette vil kunne få alvorlige følger for velferden. EU har også planer om felles politikk på velferdsområdet. Ministerrådet vedtok i juli 1992 en henstilling om tilnærming mellom medlemsstatenes politikk på det sosiale området. For EU er det arbeidstakerne og arbeidslivet som er i fokus. Den sosiale dimensjon i EU har først og fremst fokus på arbeidstakernes levestandard. Dette henger sammen med den fremherskende velferdsmodell innen EU, hvor rettighetene langt på vei er knyttet til yrkesaktivitet. Det er grunnleggende forskjellig fra den nordiske velferdsstaten, som er bygget på prinsippet om universelle rettigheter hvor alle borgere, ikke bare de yrkesaktive, har rettigheter innen velferdsstaten.

Privatisering

De private velferdsordningene spiller også en mye mer sentral rolle i de fleste EU-land enn i Norge. Dette gjelder både trygd og pensjon, veiledningstilbud og helsetjenester. I EU har det i de senere år skjedd en gradvis privatisering av offentlige oppgaver. Dette har ført til at en rekke arbeidsplasser har gått tapt, og at kvaliteten på mange tjenester er blitt dårligere. Trygdeordninger, som for eksempel pensjonsrettigheter, er i større grad enn i Norge bundet opp til forsikringsordninger i yrkeslivet. De som først og fremst taper på dette er grupper som ikke har opptjent rettigheter til trygd gjennom arbeidslivet. Ungdom og enslige forsørgere utgjør derfor en stor del av de fattige. En vridning fra offentlige til private ordninger gjør at det blir vanskeligere å sikre like rettigheter og å bevare og utbygge velferdsstaten. Det er også konkrete målsettinger i EU om å liberalisere tjenesteytende sektor. Hvis markedskreftene styrkes, vil velferdsstaten svekkes. Landsorganisasjonen frykter at den norske velferdsstaten vil kunne få dårligere kår dersom vi skulle bli medlem av

EU. Vi vil fortsette utbyggingen av eldreomsorg, sykehjemsplasser, barnevern, barnehager, undervisningstilbud og andre velferdsordninger. Dette vil kreve fortsatt høy offentlig innsats, og en sikring av offentlige inntekter. Den største tryggheten for at dette skal være mulig har vi hvis vi sier nei til EU-medlemskap.

Likestilling

Reduserte inntekter for det offentlige vil først og fremst ramme kvinner. Dersom vi får et dårligere offentlig tilbud, vil kvinner igjen måtte utføre omsorgsoppgaver som nå er fellesskapets ansvar. Dessuten kan kvinnearbeidsplasser i det offentlige forsvinne. Kvinner vil også rammes hardest av et system hvor mer av velferds- og trygdeordninger blir privatisert og knyttet til yrkesaktivitet. Kvinners innflytelse i politikken blir også mindre ved et EU-medlemskap. Selvsagt kan vi opprettholde den høye kvinne andelen i norsk politikk. Men svært mye av beslutningene vil bli overført til forsamlinger i EU hvor det er mye dårligere kvinnerepresentasjon. Dette vil ikke forandres av et norsk medlemskap. Dermed vil kvinner ha dårligere innflytelse på de viktigste beslutningene.

Demokrati og deltakelse

For arbeiderbevegelsen har det vært et prinsipp at folk skal ha innflytelse over sin egen hverdag. Vi har kjempet for at fellesskapet skal sette kursen for samfunnsutviklingen, ikke storkapitalen og markedskreftene. Kampen for demokrati er avhengig av at alle grupper i samfunnet har like muligheter for deltakelse. I Norge er svært mange med i organisasjoner, partier og fagforeninger. På den måten er de med og bestemmer. Politikerne, selv i de øverste politiske organer, er lett å ta kontakt med både for grupper og enkeltpersoner. Det er kort vei til makten. Landsorganisasjonen er bekymret for en utvikling hvor stadig mer av makten sentraliseres. Demokrati er ikke bare å sende folk avgårde til maktsentra langt borte. Det er minst like viktig at det er makt igjen der folk bor. Siden den første Romatraktaten i 1957 har stadig flere områder blitt underlagt EU-kontroll, og Unionstraktaten slår fast at denne utviklingen mot en stadig tettere Union skal fortsette også i framtida. Når det blir lengre til makta, blir folks mulighet til å påvirke avgjørelsene mindre. Denne innflytelsen erstattes av lobbyister fra de flernasjonale selskapene som arbeider for å få EU til å ta beslutninger som tjener deres interesser. Landsorganisasjonen mener at flest mulig bør få mulighet til å ha innflytelse på politiske vedtak. Det å vedta en ny lov i Norge er en grundig prosess i dag. I EU blir et vedtak i Ministerrådet eller en dom fra EU-domstolen automatisk gjeldende uansett om de er i strid med et lands grunnlov og lover, og uansett hva arbeidsmarkedets parter har blitt enige om. Vi mener at overføring av beslutninger til EU vil gi vanlige folk mindre innsyn og

muligheter for å påvirke viktige politiske vedtak. EU-systemet er så komplisert og omfattende at det er bortimot umulig å ha oversikt over hva som foregår. Forslag er ofte hemmelige til de er behandlet i Ministerrådet. Dermed blir det umulig for folk og organisasjoner å ha reell innflytelse på beslutningen. Landsorganisasjonen tror at resultatet av å flytte vedtakene til et slikt system blir mindre demokrati og mindre innflytelse for folk flest.

Internasjonal solidaritet

En av de viktigste grunnene til at Landsorganisasjonen sier nei til medlemskap i EU er at vi mener Norge kan spille en viktigere internasjonal rolle utenfor en union. Vårt mål er å skape en rettferdig fordeling mellom rike og fattige land. Ingenting er viktigere enn at alle mennesker i verden skal få dekket sine materielle behov, leve i trygghet og få en framtid. Vi mener at små land kan spille en viktig rolle internasjonalt, særlig fordi de ikke kan mistenkes for å ha maktpolitiske motiver. Også i framtida vil det være meget viktig at det finnes små land som har frihet til å ha en mer uavhengig brobyggerrolle og til å ta initiativ som en større blokk ikke vil eller kan ta. I EU-debatten vil Landsorganisasjonen legge vekt på at Europa er mer enn EU og at verden er mer enn Europa. EU har vedtatt å ha en felles politikk som skal dekke alle områder av utenriks- og sikkerhetspolitikken. På alle områder hvor EU har en felles politikk skal medlemslandene i internasjonale forhandlinger tale med én stemme. Medlemsstatene får dermed i flere saker ikke fremme sine egne standpunkter, dersom de er på tvers av EUs standpunkt. Valget vi da i realiteten kan stå overfor er enten å være med i EU eller å stå fritt til å være med som selvstendig aktør i andre internasjonale organer. Prisen for å bli medlem i EU blir da ikke bare at Norge får mindre mulighet til å føre en alternativ politikk her hjemme. Vi mister også friheten til å stå for andre standpunkt internasjonalt enn de EU har i alle saker der EU har en felles politikk. Vi får mindre mulighet til å alliere oss med de som virkelig trenger det, de fattigste landene, og stå for mer radikale standpunkt når det gjelder miljø og fordeling.

Sikkerhetspolitisk vil et medlemskap i EU bety liten forskjell. Sikkerhetsgarantien i NATO gjelder helt uavhengig av EU-medlemskap. Og som assosiert medlem i Vestunionen deltar vi fullt ut i alle drøftinger i Vestunionen, både de som gjelder NATO og i andre saker. Landsorganisasjonen vil at Norge skal spille en aktiv rolle i de 260 internasjonale organisasjonene vi er medlem av. I Verdensbanken, Det internasjonale pengefondet, GATT, gjeldsforhandlingene og ikke minst i alle FN-organisasjonene skal Norge ta standpunkt som tjener de som har aller minst, de som lever i sult og nød, og være en brobygger mellom nord og sør.

Norden

Norden har spilt en viktig internasjonal rolle. Vi har tatt de fattigste lands side og vært en pådriver for fred og miljø. Kanskje den viktigste betydningen vi har hatt internasjonalt er gjennom den samfunnsmodellen vi har skapt. Vi har vist at det er mulig å skape et samfunn med jevnere fordeling, mindre ledighet og mer trygghet enn det markedsliberalismen gir oss, et samfunn som har tjent som modell for mange som kjemper for det samme som oss.

Det er lettere å bygge videre på velferdsmodellen om vi ikke blir med i Unionen. Dette gjelder også om Sverige skulle bli medlem i EU. Vi mener at det beste vil være at også Sverige blir stående utenfor EU, slik at de kan bygge videre på det svenske «folkhemmet». Men om Sverige skulle velge medlemskap, må vi likevel ta vår beslutning på et selvstendig grunnlag. At Sverige skulle velge å underlegge seg EUs regelverk er ikke et argument for at vi må gjøre det samme. For oss vil hensynet til full sysselsetting, faglige rettigheter, velferd og fordeling veie like tungt uansett hvilken tilknytning andre land velger.

Det nordiske samarbeidet må utvikles og styrkes. Det trenger ikke å innebære et svekket nordisk samarbeid at noen er medlem i EU og noen ikke. Det kan også være viktig at noen nordiske land står utenfor EU og fritt kan hevde vårt syn i internasjonale organer. Det nordiske samarbeidet kan også opprettholdes selv om Sverige og Finland blir med i EU og Norge ikke blir medlem. I 1972 ble det hevdet fra ja-sida at det nordiske samarbeidet selvsagt kunne videreutvikles selv om to land var med i EU og tre sto utenfor. Da kan det ikke være så mye mer dramatisk dersom tre land er med og to står utenfor. Svenske utredninger viser også at det ikke vil oppstå nevneverdige problemer med økt grenshandel mellom Norge og Sverige etter et svensk ja. Som ikke-medlem vil Norge ha et nært samarbeid med EU, blant annet gjennom EØS-avtalen. Et slikt samarbeid vil neppe bli vanskeligere om vi i tillegg til Danmark også har to andre av våre naboer og venner i Norden som medlemmer.

EØS-avtalen

Det er ingen grunn til å frykte at Norge ikke skal kunne handle med EU, selv om vi sier nei til medlemskap. Argumentet om at vi ikke kunne eksportere ble også brukt med full styrke i 1972, men utviklingen etter folkeavstemningen har vist at vår eksport til EU bare har økt. At så mye av varene våre går til EU viser nettopp at det er fullt mulig å eksportere til EU, selv om vi ikke er medlem. At det skulle foreligge en fare for proteksjonisme er stikk i strid med den kurs EU selv legger til grunn, og EØS-avtalen forplikter EU i forhold til Europa. I tillegg innebærer GATT-avtalen at en svekkelse av handelsbetingelsene mellom EU og Norge er forbudt. Dette gjelder selvsagt også selv om Sverige og Finland skulle bli med i EU. Landsorganisasjonen avviser argumentet om at det innebærer en fare for vår eksport til EU å si nei til

medlemskap. EØS-avtalen dreier seg i all hovedsak om felles regler for samhandel og felles standarder på varer, som forbyr diskriminering av utenlandske produkter. Avtalen er inngått fordi både EU og EFTA-landene er tjent med slike fellesregler. Dette vil ikke endre seg om Sverige og Finland blir medlem av EU. Tvert imot har EU gjentatte ganger forsikret at EØS-avtalen står ved lag, uansett om utfallet av folkeavstemningen i de nordiske land blir forskjellig. Når EU starter arbeidet med nye regler på områder som ligger innenfor EØS-avtalen, er representanter fra EFTA-landene med fra begynnelsen, for å komme med sine synspunkter. Denne samarbeidsprosessen løper mellom eksperter og om nødvendig politikere fra begge sider, helt fram til EU fatter sitt endelige vedtak. Når det hevdes at EØS er et EU-medlemskap uten innflytelse, er altså det ikke riktig. Og denne innflytelsen vil heller ikke svekkes selv om Sverige og Finland skulle bli med i EU. En viktig forskjell på EØS og EU er at vi som EU-medlemmer må godta EUs vedtak, også om vi har stemt mot det. Innenfor rammen av EØS kan vi si nei til regler vi ikke ønsker, for eksempel hvis de rammer miljø eller arbeidsforhold. Det er også andre avgjørende forskjeller på Unionen og handelsavtalen EØS. Et EU-medlemskap vil blant annet medføre følgende, som ikke er en del av EØS-avtalen:

- felles utenrikspolitikk
- felles sikkerhetspolitikk, med sikte på et felles ansvar
- opphevelse av grensekontroll
- økonomisk og pengepolitisk union
- felles valuta
- felles sentralbank, uten politisk styring
- felles økonomisk politikk, med andre mål enn full sysselsetting som overordnet mål
- EU bestemmer norsk handelspolitikk med land utenfor EU
- tap av offentlige inntekter som en følge av skatte- og avgiftsharmonisering
- felles landbrukspolitikk
- felles fiskeripolitikk

Landsorganisasjonen vil bruke handlefriheten til å ta vare på velferdsstaten, og til et aktivt internasjonalt engasjement, hvor vi samarbeider aktivt med andre for miljø og utvikling. Utenfor EU kan vi lettere være en brobygger i ulike konflikter og bidra til en fredelig og rettferdig verden.

Kongressens anbefaling:

Kongressen viser til at etter folkeavstemmingen i 1972 var det bred enighet om at i spørsmål om Norges forhold til den videre utviklingen i Europa måtte det herske bred nasjonal enighet. Kongressen konstaterer at det ikke er en slik enighet når nå spørsmålet om EU-medlemskap kommer opp. Landsorganisasjonen vil fortsette å bygge på det unike prosjektet som vår velferdsmodell er. Vi vil bygge videre på et samfunn der arbeidstakerne har stor innflytelse på sin hverdag og der velferdsstaten er for alle, et samfunn der de sosiale forskjellene er små og man har arbeid til alle som et overordnet mål. Vi tror at det er viktig at vi ikke gir opp vår modell, men at vi tar vare på den handlefriheten vi har til å skape et alternativ tilliberalismen. Dette gjør vi best utenfor EU.

Ut fra dette vil kongressen:

1. Anbefale LOs medlemmer å stemme nei til norsk medlemskap i EU.
2. Anmode Sekretariatet om å gjennomføre en informasjonskampanje i forhold til medlemmene om kongressens vedtak og om begrunnelsen for dette.
3. Henstille til alle LOs medlemmer å delta ved folkeavstemmingen 28. november i år.
4. Kreve at resultatet av folkeavstemmingen respekteres av Stortinget.

Vedlegg 4 LOs vedtak om Europapolitikk på kongressen i 2001

Faglig samarbeid i Europa – utfordringer, perspektiver og muligheter

Siden LO-kongressen i 1997 har det skjedd en betydningsfull utvikling av det faglige samarbeidet i Europa. Det gjelder sysselsettingspolitikken, samordning av tariffpolitikken, forhandlinger om europeisk lovgivning på arbeidsmarkedsområdet og nye reformer som etter- og videreutdanning.

Disse spørsmålene gjør det aktuelt å drøfte norsk fagbevegelses deltakelse i det europeiske faglige samarbeidet.

LO-kongressene i 1993, 1994 og 1997

LOs representantskap i 1990 stilte seg positiv til forhandlingene om en EØS-avtale. Dette ble senere godkjent av kongressen i 1993. Kongressen vedtok derfor å stille seg positiv til avtalen fordi den ville sikre at norske bedrifter kunne delta på like fot med andre europeiske bedrifter også etter at det europeiske indre markedet var etablert. Kongressen pekte på at EØS-avtalen kunne være et selvstendig alternativ. Behandlingen av spørsmålet om norsk medlemskap i EU ble vedtatt utsatt inntil det forelå et ferdig forhandlingsresultat.

Den ekstraordinære kongressen i 1994 behandlet spørsmålet om norsk medlemskap i EU etter at norske myndigheter og EU hadde forhandlet fram en avtale om norsk medlemskap i EU. Kongressen vedtok med et knapt flertall å gå mot medlemskap. Dette ble også resultatet ved folkeavstemningen i november 1994.

Kongressen i 1997 bekreftet LOs positive vurdering av EØS-avtalen etter tre års erfaring med avtalen.

EØS-avtalen

6 år etter at EØS-avtalen trådte i kraft kan det fastslås at EØS-avtalen har virket etter sin hensikt. Selv om det ennå gjenstår mindre justeringer har alle EU-land og EØS-landene i EFTA gjennomført den felles lovgivningen som det indre markedet bygger på.

Det kan registreres at det indre markedet i hovedsak fungerer som et felles marked, selv om det finnes områder som ikke har utviklet seg slik det var tenkt. Det

er f. eks. mye som tyder på at offentlige innkjøp fortsatt stort sett foretas fra bedrifter i eget land. For LO har det vesentligste vært å sikre at norske bedrifter får de samme muligheter som bedrifter i andre europeiske land. Dette ser ut til å være tilfellet med få unntak som skyldes manglende informasjon om EØS-avtalen i andre europeiske land.

EØS-avtalen har også sikret at norsk fagbevegelse deltar fullt ut i europeisk fagbevegelses behandling av politiske og juridiske saker som gjelder de saksområdene som dekkes av avtalen.

Denne deltakelsen gjelder bl.a.:

- Sosialdialogkomiteen i EU der hovedorganisasjonene i arbeidslivet på europeisk nivå drøfter nye initiativ innenfor arbeidsmarkedspolitikken i Europa
- Konsultasjonsmøter mellom Den Europeiske Faglige Samorganisasjonen (DEFS) og EU-kommisjonen
- Forhandlinger mellom arbeidslivets parter på europeisk nivå om nye lovtekster for arbeidsmarkedsløvgivningen

Kampen mot arbeidsledigheten – jobb nr. 1 også i Europa

I den norske debatten om tilknytningen til Europa i første halvdel av 1990-årene var det en vanlig kritikk mot EU at man ikke tok kampen mot den store arbeidsledigheten alvorlig. Dette var en kritikk som også ble framført med stor styrke fra fagbevegelsen både på europeisk plan og i de enkelte medlemslandene innenfor EU. Arbeidsledighetstall på godt over 10 prosent i de fleste europeiske land skapte uholdbare sosiale forhold.

Hovedansvaret for den store arbeidsledigheten har ligget på det nasjonale nivå, men det var en utbredt oppfatning at de europeiske institusjonene kunne bidra til å forbedre situasjonen gjennom en bedre samordning av den nasjonale økonomiske politikken med sikte på å øke sysselsettingen.

For Den Europeiske Faglige Samorganisasjonen (DEFS) har dette vært en hovedsak helt siden ledigheten for alvor steg i været i slutten av 1970-årene.

Først i 1997 kan man si at det skjedde en betydningsfull forandring i dette bildet. For første gang kan man si at kampen mot ledigheten for alvor har fått høyprioritet i europeisk politikk. Dette har sin bakgrunn i to nye forhold i europeisk politikk:

- Gjennomføringen av den Økonomiske Monetære Union (ØMU) stilte harde krav til endringer i den økonomiske politikken i mange land. Det ble foretatt innstramninger som var vanskelige å godta. En forutsetning for at ØMU skulle komme på plass var en mer positiv sysselsettingspolitikk både nasjonalt og på europeiske nivå.

- I 1996/1997 skjedde det store politiske endringer i mange av de viktigste EU-landene. I løpet av kort tid ble det sosialdemokratisk deltakelse i regjeringen i de aller fleste EU-land etter en lang periode med konservativ dominans. Dette førte igjen til en politisk endring i EUs ministerråd som slo inn i europeisk sysselsettingspolitikk.

Konsekvensen av dette ble et eget kapittel om sysselsettingspolitikk i EUs nye traktat, Amsterdam traktaten, som ga EU myndighet/kompetanse til å utforme tiltak for å øke sysselsettingen. Dette arbeidet kalles Luxembourg- prosessen siden den ble startet i Luxembourg november 1997. Dette er en prosess der arbeidslivets parter skal trekkes inn på på nasjonalt nivå i utformingen av nasjonale aksjonsplaner for sysselsetting og på europeisk plan gjennom diskusjon om de sysselsettingspolitiske retningslinjer som nå hvert år skal vedtas av EUs arbeidsministre og regjeringssjefer.

Luxemburg-prosessen

EUs ministerråd har vedtatt å utarbeide tallfestede mål for arbeidsmarkedspolitikken i hvert enkelt medlemsland. Med utgangspunktet i disse målene skal hver enkelt regjering rapportere til senere ministermøter om hvordan gjennomføringen av målene har gått. Etter hvert har dette systemet blitt mer og mer utviklet. Det kreves nå at myndigheter og arbeidslivets parter i hvert enkelt land utvikler et treparts-samarbeid om arbeidet med de mål som er fastsatt og om det videre programmet. Målene er også gjort mer krevende og samordnes på europeisk plan i en serie møter. Det er bl.a. lagt opp til at arbeidslivets parter to ganger i året møter de regjeringer som utgjør «troikaen» – d.v.s. nåværende og neste formannskap samt sekretariatet for EUs ministerråd. Dessuten samordnes sysselsettingspolitikken i et eget utvalg der partene er med sammen med representanter for Ministerrådet.

Denne arbeidsmåten blir ansett som vellykket og blir nå kopiert på andre saksfelter innefor EU-samarbeidet. Den gradvise reduksjonen av ledigheten de siste årene har også bidratt til økt tillit til denne arbeidsmåten.

De tallfestede målene har særlig dreid seg om omfatningen av arbeidsmarkedstiltakene og utformingen av dem, men også andre saker har fått en bred plass i dette arbeidet. Blant annet er det besluttet at sysselsettingsgraden skal opp på 70 prosent av befolkningen, mot dagens nivå på litt over 60. Dersom dette lykkes vil det måtte innebære en betydelig økning i sysselsettingen for kvinner i Europa. Avrapporteringen skjer både på arbeidsministrenes møter og på toppmøtene.

Felles valuta og økonomisk union

Siden årsskiftet 1998/1999 har 11 av EU-landene deltatt i en økonomisk og monetær union (ØMU) som medfører en felles valuta og en økt samordning av den økonomiske politikken. Fra begynnelsen av 2001 er også Hellas med i samarbeidet.

Fra årsskiftet 2001/2002 skal også sedler og mynter være i den felles myntenheten, euro. Næringslivet har i stor grad gått over til den felles valutaen over hele Europa. Viktige samarbeidsland for Norge som Sverige, Danmark og Storbritannia har valgt å stå utenfor ØMU.

Pengepolitikken innenfor ØMU-området ivaretas av den Europeiske Sentralbanken (ECB) som har en forholdsvis uavhengig stilling. Det er opprettet konsultasjonsordninger mellom banken og hovedorganisasjonene i arbeidslivet på europeisk nivå.

Det må forventes at det nære samarbeidet mellom de 11 ØMU-landene vil medføre en økt interesse generelt i Europa for samordning av økonomisk politikk, arbeidsmarkedspolitikk og næringspolitikk. Dette vil også påvirke lønnsforhandlingene og forholdet mellom partene på arbeidsmarkedet over hele Europa – også i land som verken er med i ØMU eller i EU, som Norge og Sveits.

Det er grunn til å regne med at den økte interesse for samordning av tariff-forhandlinger som nå kan registreres i mange bransjer og i mange land henger sammen med det nye samarbeidet om den økonomiske politikken i ØMU-området.

De nordiske landene har valgt ulike strategier i forhold til den økonomiske og monetære unionen. Det betyr at nordiske drøftinger av hvordan de nordiske landsorganisasjonene og forbundene skal forholde seg overfor virkningene av ØMU-samarbeidet blir særlig betydningsfulle.

Kampen mot ledigheten i Europa – hva er norsk fagbevegelses rolle?

Fra 1997 har sysselsettingspolitikken først og fremst vært drøftet i tilknytning til EUs ministerråd. Det betyr at det dreier seg om en politisk prosess som ikke har noe med EØS-avtalen å gjøre. Samtidig kan den norske erfaringen med kampen mot arbeidsledigheten i hele 1990-tallet være av interesse for andre i Europa. Vi må også være forberedt på at norsk fagbevegelse i framtida kan ha stor nytte av å delta i den type samarbeid som nå avtegner seg på europeisk nivå.

Norsk fagbevegelse har i denne sammenhengen en del muligheter til å knytte seg til den europeiske prosessen:

LO deltar fullt ut i Den europeiske faglige samorganisasjon (DEFS). Her behandles europeisk fagbevegelses deltakelse i den europeiske sysselsettingspolitikken. Det finnes i DEFS en egen sysselsettingskomité der LO deltar.

LO deltar i EUs sosialdialogkomité der en del hovedspørsmål i arbeidsmarkedspolitikk blir drøftet. LO deltar også i en egen arbeidsgruppe om den økonomiske politikken.

- LO deltar i EFTAs konsultative komité som består av partene i arbeidslivet i EFTA-landene. Komiteen har drøftet muligheten for en kobling mellom EFTA og EUs sysselsettingspolitikk.

- LO deltar i Nordens Faglige Samorganisasjon som drøfter nordiske synspunkter i forhold til EUs organer

Til tross for dette er det et hovedinntrykk at verken norske myndigheter eller LO har tilstrekkelig kontakt med EUs sysselsettingspolitikk. Dette er en utfordring for norsk fagbevegelse. Det avtegner seg enkelte muligheter for en mer aktiv norsk deltakelse i disse nye prosessene:

- Fra norsk side kan man kreve å få delta i de nye organene som er skapt i Luxemburg-prosessen (jfr. ovenfor). Dette vil muligens bli møtt med at det krever endringer som egentlig forutsetter norsk EU-medlemskap.
- Norge kan som en frivillig ordning utarbeide rapporter om hva Norge gjør med de saker som inngår i EU-landenes tallfestede mål for arbeidsmarkedspolitikken og avrapportere til EUs ministerråd i forbindelse med de årlige møtene som enten finansministeren eller arbeidsministeren har med sine kolleger i EU. Regjeringen Bondevik lovte i begynnelsen av 1999 at dette skulle bli gjort. Det er hittil ikke gjennomført.
- EFTA kan gjennomføre en avrapportering på frivillig basis. Dette har vært drøftet uformelt i EFTA uten at saken er ferdigbehandlet.

Europeisk samarbeid om utdanning

Utviklingen av etter- og videreutdanningsreformer blir nå diskutert i omtrent alle europeiske land. Dette har fått ulike utforminger på nasjonalt nivå, men det har ført til stor interesse for utdanningspolitikk også på det europeiske nivået. Europeisk fagbevegelse har deltatt aktivt i utformingen av utdanningsprogrammene. På grunn av EØS-avtalen deltar Norge i dette arbeidet. LO er representert i den sentrale komiteen for LEONARDO-programmet og i de norske offentlige utvalgene for de to utdanningsprogrammene LEONARDO og SOKRATES, samt i underutvalget for etter- og videreutdanning.

Det er all grunn til å regne med at dette vil bli et viktig område for faglig samarbeid og koordinering i Europa i de nærmeste årene.

Samordning av tarifforhandlinger

I de siste årene har det foregått en diskusjon i fagbevegelsen i mange europeiske land om en bedre samordning på europeisk nivå av tarifforhandlingene. Diskusjonen har dreid seg om flere typer samordning:

- Utveksling av informasjon om tarifforhandlingene i ettertid. Dette har foregått gjennom hele fagbevegelsens historie.
- Utveksling av informasjon om krav før forhandlingene begynner. Dette har også foregått lenge, men blir begrenset av at forhandlingene i de fleste land foregår på bransjenivå, regionalt nivå eller i en del tilfelle på bedriftsnivå. Forhåndsinformasjon kan derfor være vanskelig å gi.
- Europeisk Metall kjørte på 1980-tallet en felles kampanje for reduksjon av arbeidstiden til 35 timer i uka, i første rekke for å få ned ledigheten. Arbeidstiden er gått ned i de fleste land og i tysk metallindustri har en i dag i hovedsak innført 35 timers arbeidsuke.
- Forsøk på reell samordning av krav og forhandlinger på regional basis. Dette har foregått i de delene av Europa der det er stor kontakt over landegrensene, f.eks. i Belgia/Nederland/Luxembourg/ Tyskland. Dette samarbeidet har stått som en modell i drøftingene i DEFS komite for kollektivforhandlinger.
- Forsøk på reell samordning av krav mellom de europeiske landsorganisasjonene. Slike ideer har vært drøftet i DEFS' komite for samordning av kollektivforhandlinger som ble vedtatt opprettet i 1999.
- Utveksling av observatører i forhandlingsutvalgene. Dette har allerede vært praktisert mellom organisasjoner i naboland en del steder. Ettersom forhandlingene foregår på bransje- eller regionalnivå har denne utvekslingen skjedd på disse nivåene.
- Felles forhandlinger har foregått i noen få tilfeller i området Belgia/Nederland/Luxemburg/Nordvest-Tyskland.
- Bransjevise forhandlinger på europeisk nivå har i noen tilfeller ført til avtaler på områder som tradisjonelt har vært i tariffavtalene. Lengst på dette området har man gått for landarbeiderne som har en europeisk avtale som regulerer arbeidstiden.

Drøftingene som har foregått hittil om disse spørsmålene har avdekket at det er behov for en avklaring av hvordan man skal sammenligne verdien av krav i land med ulik lovgivning, ulike tradisjoner, ulik økonomisk politikk og ulikt økonomisk nivå. I mange tilfeller forhandler man om spørsmål som ikke uten videre er målbare. Særlig gjelder dette i de tilfellene der man kombinerer lønnskrav med krav om større reformer i arbeidslivet som f.eks. etter- og videreutdanning eller nye pensjonsordninger. Ulikt sysselsettingsnivå kan også bidra til å gjøre sammenligningene uholdbare.

I de organisasjonene som har kommet lengst i forsøk på en samordning har man drøftet modeller for dette der man forsøker å sammenligne ren lønnsøkning, produktivitetsvekst og reformpakker.

Ønsket om en slik samordning av tarifforhandlingene er vokst fram av den økende globaliseringen av økonomien og spesielt av den nære kontakten som er mellom organisasjonene i deler av Europa. Gjennomføringen av det indre markedet og av den økonomiske og monetære union har også ført til økt interesse for en slik samordning siden en sterkere samordning av den økonomiske politikk kan øke presset for å konkurrere ved hjelp av lavere lønninger eller mer fleksible bestemmelser forøvrig. Denne frykten for sosial dumping har gjort en sterkere samordning ønskelig.

Også Norge blir sterkt berørt både av globaliseringsprosessene og av utviklingen av det indre markedet. Både LO og forbundene blir stilt overfor spørsmålet om hvor langt det er riktig å gå i en samordning av tarifforhandlingene. Spørsmål man står overfor kan være:

- Skal man delta i en samordning utover å informere om krav og resultat?
- Kan vi tenke oss en utveksling av observatører i forhandlingsutvalgene f.eks. med de andre nordiske landene?
- Finnes det saksområder der felles europeiske tarifforhandlinger er tenkelige?
- På hvilket nivå skal en samordning foregå – mellom hovedorganisasjonene, mellom forbundene eller evt. innenfor hvert enkelt konsern?

Bedriftsdemokrati – konsultasjonsordninger

Den stadig sterkere internasjonaliseringen har ført til en sterkt voksende behov for å supplere nasjonale bedriftsdemokratiordninger med europeiske eller internasjonale regler. En del slike regler finnes i internasjonale institusjoner som FN, ILO, og OECD. Felles for dem er at det ikke finnes straffebestemmelser og at reglene ikke er bindende.

Fagbevegelsen har derfor lenge arbeidet for å finne fram til et regelverk som sikrer de fagorganiserte tilgang på informasjon og muligheter til medbestemmelse, slik man etterhvert har fått til på det nasjonale nivå i mange land. De multinasjonale selskapene har sterkt motsatt seg dette og det var en betydelig seier for europeisk fagbevegelse da man i 1994 fikk EU-direktivet om europeiske samarbeidsutvalg i større konserner.

Foreløpig er det med basis i direktivet inngått avtaler om konsultasjonsordninger ved rundt 500 større konserner i Europa. Ordningen har mange svakheter, men den gir i hvert fall de tillitsvalgte en mulighet til å møtes på konsernnivå med kostnadene betalt av konsernet. Bare rundt 20 norske konserner er store nok til å omfattes av

direktivet. I tillegg kommer et meget stort antall datterbedrifter av utenlandske konserner. Det er derfor et stort antall tillitsvalgte i Norge som vil kunne utnytte direktivet.

På grunn av EØS-avtalen gjelder direktivet også Norge og det er nå gått inn i hovedavtalen LO/NHO og i lovgivningen.

- Europeisk fagbevegelse ønsker at direktivet skal revideres med sikte på å styrke de tillitsvalgtes rettigheter, omfatte flere bedrifter og gi de tillitsvalgte bedre opplæring.
- De internasjonale yrkessekretariatene arbeider aktivt for å forhandle fram avtaler med de store konsernene som kan gi tilsvarende rettigheter på verdensbasis som nå har fått i Europa. I noen få tilfeller har det lyktes å få til slike avtaler. En del slike avtaler omfatter også selskapenes retningslinjer for etikk og forhold til faglige rettigheter.

Innenfor EU arbeides det videre med å skape konsultasjonsordninger også for bedrifter som bare er etablert i ett land. EU-kommisjonen har i 1998 lagt fram et forslag til et direktiv også for slike nasjonale bedrifter. Forslaget har imidlertid møtt betydelig motstand i de land hvor en ikke har slik ordninger verken i lovgivning eller avtaler. Det gjelder i første rekke Storbritannia og Irland. I Tyskland hvor en har bedre ordninger har det også vært motforestillinger. Direktivet kan muligens bli vedtatt i år siden det bare krever kvalifisert flertall (2/3). Dersom det blir vedtatt vil det også inngå i det regelverket Norge etter EØS-avtalen må innarbeide i det norske regelverket. Innholdet må anses å være dekket av dagens bestemmelser i Hovedavtalen.

Et annet direktiv som omfatter regler for medbestemmelse for de ansatte gjelder opprettelsen av egen lovgivning for aksjeselskaper som registreres i et framtidig europeisk aksjeregister. Det ser nå ut til at dette etter 30 års behandlingstid kan vedtas og vil dermed kunne åpne opp for en felles medbestemmelsesordning i alle deler av et konsern, dersom de velger å etablere seg som et europeisk aksjeselskap. Dette kan få betydning også for medbestemmelsesordninger i norske datterbedrifter av utenlandske selskap.

Lovgivning ved forhandlinger med arbeidsgiverne

Siden EU-traktaten ble endret i Maastricht i 1991 har det vært mulig for EU-kommisjonen å henvende seg til arbeidslivets parter på europeisk nivå for å be om at partene forsøker å forhandle fram en avtalt lovtekst innenfor et saksfelt som angår arbeidsmarkedet. Dersom partene blir enige skal da den avtalte teksten legges fram for EUs ministerråd som da vedtar teksten som gjeldende lovgivning for EU eller de kan forkaste teksten. Men de kan ikke endre i den avtalen som er inngått mellom partene. Gjennom EØS-avtalen gjelder denne ordningen også for Norge.

EU-kommisjonen har benyttet denne anledningen 6 ganger:

1. Innføring av europeiske samarbeidsutvalg i større konserner. Arbeidsgiverne ville forhandle men DEFS mente at lovforslaget i Ministerrådet ikke kunne forbedres gjennom forhandlinger med arbeidsgiverne. Saken ble løst ved ordinær lovgivning etter 20 års diskusjon. En viktig årsak var at den type lovgivning nå kan vedtas med kvalifisert flertall i motsetning til tidligere med enstemmighet som betød at ett land kunne stoppe all framdrift.
2. Innføring av minstebestemmelser for konsultasjonsordninger for nasjonale bedrifter som bare opererer i ett land. Arbeidsgiverne ville ikke forhandle. Kommisjonen har lagt fram direktivforslag som er diskutert under våren og kan muligens bli vedtatt høsten 2001.
3. Innføring av minstebestemmelser for foreldrepermisjon. Forhandlingene er gjennomført og avtalen vedtatt av EUs ministerråd og gjort gjeldende for Norge.
4. Innføring av minstebestemmelser for deltidsansattes rettigheter. Forhandlingene er gjennomført og avtalen vedtatt av EUs ministerråd og er gjort gjeldende for Norge. Endringen i aksjeloven som gir de deltidsansatte stemmerett til styre og bedriftsforsamlinger er en konsekvens av denne avtalen som skal sikre de deltidsansatte mot å bli diskriminert eller behandlet dårligere enn heltidsansatte.
5. Innføring av minstebestemmelser for de midlertidig ansattes rettigheter. Forhandlingene er gjennomført og avtalen vedtatt av EUs ministerråd. Avtalen skal gjøres gjeldende i Norge og gir mulighet til å innføre strengere lovregulering av bruken av midlertidig ansatte, dersom en ønsker det.
6. Innføring av minstebestemmelser for de ansatte ved vikarbyråer. Forhandlingene er i gang mellom hovedorganisasjonene på europeisk plan.

LO har deltatt i de tre forhandlingsrundene som er gjennomført og deltar nå i den fjerde runden som gjelder forhandlingene om vikarbyråer.

Den Europeiske Faglige Samorganisasjonen (DEFS) har vedtatt et omfattende regelverk for hvordan man skal vedta mandatet for forhandlingene og hvordan resultatet skal vedtas.

De europeiske bransjeorganisasjonene deltar også i forhandlingsutvalget. De enkelte forbund innen LO deltar dermed indirekte både gjennom LO og gjennom sine respektive europeiske bransjeforbund.

Denne formen for lovgivning gjennom forhandling mellom partene er nokså enestående og blir møtt med en del skepsis, spesielt fra EU-parlamentet. Det ser likevel ut til at erfaringene med denne arbeidsformen er såpass god at den blir en fast del av det faglige europeiske arbeidet i tida framover. Til nå har de framforhandlede lovtekstene ikke medført viktige endringer i norsk lovgivning. Vi må

imidlertid være forberedt på at det kan bli forhandlet fram lovtekster som også krever endringer i Norge.

Amsterdamtraktaten åpner for at det meste på det arbeidsrettslige området først skal sendes partene på høring med spørsmål om de vil forhandle. Først dersom de sier nei, vil Kommisjonen iverksette den tradisjonelle lovgivningsprosessen. Partene har derfor fått et stort ansvar for regelutviklingen i EU/EØS området og det kan være behov for å diskutere hvordan man skal møte en slik utfordring hvis det blir mange saker som skal forhandles.

Likestilling

Europeisk fagbevegelse har i de senere årene lagt stor vekt på at likestilling må bli en sentral del av det europeiske samarbeidet. Dette har resultert i ulike arbeidsformer innenfor det europeiske samarbeidet:

- Den formelle status for likestillingsarbeidet er hevet ved at det er tatt inn i EU-traktatens innledning.
- En rekke direktiver har styrket likestillingsarbeidet.
- DEFS har deltatt aktivt i å utarbeide EUs handlingsprogram for likestilling
- I EUs sysselsettingsstrategi tas det nå sikte på å komme opp til en sysselsettingsgrad for kvinner på 60 prosent, noe som vil være en betydelig økning.
- den lovgivning som er forhandlet fram av arbeidslivets hovedorganisasjoner på europeisk plan har først og fremst gitt økte rettigheter til kvinner.
- EU har vedtatt å integrere likestilling i alle sine politikkområder.

Disse forbedringene på europeisk nivå er for det meste formelle endringer. Det gjenstår å se hvilken reell betydning de vil få i praksis. Her vil det være politiske beslutninger på det nasjonale plan som vil være avgjørende.

I alle europeiske land er det fortsatt uakseptable forskjeller mellom kjønnene i arbeidslivet. Dette gjelder både arbeidsvilkår, lønn og samfunnets velferdsordninger, f. eks. når det gjelder barneinstitusjoner. Også i fagbevegelsens egne organisasjoner er det fortsatt store skjevheter mellom kjønnene i de fleste land.

Kvinnekomiteen i DEFS har derfor utarbeidet et handlingsprogram for likestilling som ligger til grunn for DEFS' arbeid i forhold til de europeiske organene. Programmet er også rettet til det arbeid som må foregå på det nasjonale plan. EU har vedtatt å legge størst vekt på å utarbeide nasjonale programmer som skal inngå i den rapporteringen som skal foregå på ministermøtene og på toppmøtene for regjeringssjefene.

I Øst- og Sentral-Europa står likestillingsarbeidet langt tilbake på de fleste områder. Den raske liberaliseringen av økonomien i de fleste landene i området fører

til stadig økte utfordringer i likestillingsarbeidet. Dette vil medføre en spesiell utfordring for fagbevegelsen i forbindelse med den planlagte utvidelsen av EU og dermed også EØS-området.

Bransjevise avtaler

Det har i mange år vært en utstrakt kontakt mellom de europeiske bransjeforbundene og deres motparter på arbeidsgiversiden på europeisk nivå. Dette har ført til at det er inngått et 40-talls avtaler og felleserklæringer på bransjenivå. De fleste av disse avtalene har form av intensjonserklæringer uten bindende innhold. Det finnes likevel mer vidtgående avtaler. Den mest vidtgående gjelder landarbeiderne, der man har regulert maksimal ukentlig arbeidstid. Denne typen avtaler på bransjenivå er frivillig og medfører ikke at resultatet skal omgjøres til bindende lovgivning eller direktiver. Imidlertid har en også på bransjenivå forhandlet fram lovgivning etter konsultasjon med EU-kommisjonen. Dette gjelder for arbeidstider i enkelte transportbransjer hvor EUs generelle arbeidstidsdirektiv ikke var gjort gjeldende. Man er blitt enige innenfor jernbanetransport, sjøtransport og for flybesetninger om en avtale som nå er vedtatt som direktiv. Innenfor vegtransportsektoren brøt forhandlingene sammen og Kommisjonen fremmet derfor et direktivforslag som nå er til behandling i EUs råd for transportministere.

EU-kommisjonen la i 1999 fram et forslag om en ny og bredere organisering av de bransjevise kontaktene, ved at det etableres en sosial dialog også for flere bransjer. Denne bransjevise sosialdialogen er under utvikling. De norske forbundenes engasjement i dette arbeidet varierer atskillig. Spesielt er det et problem at en del europeiske bransjeforbund legger vekt på at den bransjevise sosialdialogen bare skal gjelde medlemmer av EU. Det har derfor i noen tilfeller vært vanskelig å få anledning til å delta på grunn av interne forhold i bransjeforbundene. Det synes som det er vanskeligst å komme med i de gamle sektorkomiteene som ble opprettet på 1970- og 1980-tallet innenfor transportsektoren. Derimot kan det synes noe enklere å komme med i nye komiteer som ikke har noen forhistorie.

Det er betydelige muligheter for å komme fram til viktige avtaler innenfor bransjene. Mange forbund deltar aktivt i dette arbeidet som kan være ressurskrevende. EU-kommisjonen har i økende grad vært restriktiv når det gjelder kostnadene ved denne type virksomhet for norske deltakere. Man må derfor være innstilt på at kostnadene må dekkes fra norsk side.

Utvidelsen av EU – en utvidelse av EØS

12 land er i forhandlinger med EU om medlemskap. De aktuelle landene er Polen, Tsjekia, Slovakia, Ungarn, Estland, Latvia, Litauen, Slovenia, Romania, Bulgaria, Kypros og Malta. Dessuten har Tyrkia søkt om medlemskap, men har ikke oppnådd å få igang forhandlinger om dette.

Dersom alle søkerlandene blir medlemmer vil det føre til betydelige endringer i EU-systemet. For Norge vil dette være et viktig spørsmål fordi de nye medlemslandene også vil tre inn i EØS-avtalen. Det indre markedet vil dermed også omfatte de nye landene. Det innebærer at de nye landene vil ha de samme forpliktelser og de samme rettigheter som andre EU-medlemmer.

Forhandlingene foregår med to grupper land, men det betyr ikke at alle landene i gruppen som først startet forhandlingene kommer først med. Det er de land som lettest kan imøtekomme EUs krav som antagelig kommer først med. For fagbevegelsen innebærer dette både at vi får en nærmere kontakt med fagbevegelsen i disse landene og at det vil være konkrete saker som vi må arbeide med i forhold til de nye landene.

De fleste av søkerlandene har hatt kommunistisk styre fram til rundt 1990. Samfunnsutviklingen i søkerlandene etter at det kommunistiske styret falt har medført at markedsøkonomien har fått frie tøyler. Det har vært liten interesse for å sikre grunnleggende faglige rettigheter og det sosiale sikkerhetsnettet som eksisterte tidligere er i mange tilfeller helt undergravet. Det har spesielt vist seg at nye, private bedrifter som regel er helt uorganisert og ofte er svært fagforeningsfiendtlige.

I forbindelse med utvidelsen av EU og dermed også EØS er det derfor en aktuell problemstilling å sikre at de faglige rettighetene blir ivaretatt. Her kan norske myndigheter og EFTA spille en rolle.

En del europeiske land har foreløpig ikke søkt om medlemskap i EU. Det gjelder de tidligere Sovjetrepublikkene Russland, Ukraina, Hviterussland, Georgia, Aserbajdsjan og Armenia. EU anser i dag ikke disse landene som mulig medlemsland.

Dette er land som har en svært dårlig økonomisk situasjon og der fagbevegelsen har behov for internasjonal kontakt og assistanse. LO har valgt å bruke hovedtyngden av de disponible ressurser til et samarbeid med fagbevegelsen i Nordvest-Russland. Dette vil være like aktuelt i perioden etter en utvidelse av EU. For de øvrige områdene vil internasjonal fagbevegelse samordne arbeidet gjennom Nordens Faglige Samorganisasjon, DEFS og den Frie Faglige Internasjonale (FFI)

Fra lovgivning til politisk prosess- makten til EUs ministerråd

Innføringen av EUs indre marked fra vedtaket i 1985 til i dag har vært preget av en enorm lovgivningsprosess. Det gjelder også Norge. EØS-avtalen medførte en svært omfattende tilpasning av lovverket. Tilsvarende har det vært også i EU-landene. Når det indre markedet nå på det nærmeste er fullført endrer EUs arbeidsmåte seg. Den nye metoden omtales som åpen koordineringsprosedyre og ligner på arbeidsmetodene på sysselsettingsområdet. Den består i at medlemslandene setter seg felles mål. Selve vedtaket fattes ofte på regjeringsjefsnivå og så blir det opp til det enkelte medlemsland å innfri målene. Kommisjonens oppgave blir å innsamle resultater og sammenligne disse. Avrapportering skjer så på de årlige minister- og regjerings-

sjefmøtene. Gjennom en slik prosess mener man at landene kan lære av hverandre samtidig som de land som lykkes dårlig i å nå målene, må anstrenge seg mere for å unngå kritikk.

Den nye arbeidsmetoden gjelder spesielt på arbeidsmarkedsområdet, men også andre felter blir berørt. Eksempler på saksfelter der man vil bruke den nye arbeidsmetoden er:

- Sysselsettingspolitikken. Man vil fortsette på basis av erfaringene siden 1997.
- Etter- og videreutdanningsreformen. Dette drøftes i mange land. Norske erfaringer kan være av interesse for andre.
- E-handel og informasjons og kunnskapssamfunnet. Alle land berøres av data-revolusjonen og den «nye økonomien». I likhet med norske myndigheter har EUs ministerråd planer som skal sikre folk flest tilstrekkelig datakunnskaper. Den norske regjering har utviklet en handlingsplan, eNorge, som skal være en parallell til eEuropa som er en storsatsing for å nå igjen USA på informasjons- og kunnskapsområdet
- Gjennomføringen av det indre marked med omliggende tiltak som påvirker dette ved en omstrukturering av hvordan bl.a. finansmarkedene virker.

Det betyr at lovgivning ikke lenger vil stå så sentralt. I stedet vil arbeidet med å utarbeide tallfestede mål på de enkelte saksområder og samordningen av de enkelte lands innsats bli en politisk prosess der EUs ministerråd vil spille en nøkkelrolle. Dette innebærer i realiteten en sterk maktforskyvning fra EU-kommisjonen over til ministerrådet.

Det innebærer også at norsk fagbevegelse i denne sammenheng ikke alene kan stole på at EØS-avtalen gir det tilstrekkelige grunnlaget for innflytelse og deltakelse i prosessene. Det må tvert om legges atskillig fantasi for å utvikle arbeidsformer som gir Norge og norsk fagbevegelse innpass i den politiske prosessen i EU. Her er det mange veier som kan benyttes:

- Norsk frivillig rapportering til de ulike minister- og regjeringssjefmøtene på de saksfelter som er aktuelle. Slik «skygging» av EUs prosesser må avtales nærmere med EU for å være effektiv.
- Anvendelse av nordiske kontakter
- Aktiv anvendelse av EFTAs kontaktmuligheter
- Forberedte utspill i DEFS på saksfelt av særlig interesse for Norge.
- Forbund med særlige interesser på enkelte saksfelt utnytter sine europeiske bransjeforbund

FORSLAG TIL VEDTAK

1. LO-kongressen mener at EØS-avtalen er fundamentet for LOs faglige politikk på det europeiske plan.
2. LO bør utnytte alle muligheter til å få innflytelse på europeisk lovgivning og europeisk politikk for å sikre at det tas tilstrekkelig hensyn til norske arbeidstakeres og norsk fagbevegelses interesser, med særlig vekt på å sikre at norsk fagbevegelse får like muligheter med andre fagbevegelser i Europa, så langt som EØS-avtalen gir muligheter for det.
3. LO bør delta i arbeidet for å samordne tariffpolitikken på europeisk nivå og sikre at LO-forbundene får anledning til å delta i en tilsvarende europeisk samordning innenfor de respektive bransjene.
4. LO bør bidra til at kampen mot arbeidsledigheten i Europa fortsatt har førsteprioritet i europeisk fagbevegelse.
5. LO bør støtte utviklingen av viktige reformer for europeiske arbeidstakere på områder som etter- og videreutdanning, bedriftsdemokrati, konsernsamarbeid og når det gjelder velferdsordninger som f.eks. pensjoner.
6. LO bør fortsette å delta fullt ut i europeiske forhandlinger om framtidig lovgivning.
7. LO stiller seg positiv til utvidelsen av EU og EØS-området med de aktuelle søkerlandene og vil støtte tiltak for å utvikle en slagkraftig fagbevegelse både i disse landene og i Øst-Europa forøvrig. LO vil anmode norske myndigheter om å støtte opp om europeisk fagbevegelses krav om at grunnleggende faglige rettighetene i de nye medlemslandene blir anerkjent uten noen utsettelse.
8. LO vil analysere behovet for å utvikle et europeisk arbeidsrettssystem som kan behandle europeiske avtaler inngått mellom partene på europeisk nivå. Analysen skal ta for seg fordeler og ulemper ved en slik utvikling både når det gjelder muligheten for å få virksomme avtaler på europeisk nivå og når det gjelder konsekvensen det kan få for de norske arbeidsmarkedsforholdene.

EØS-avtalen trådte i kraft 1.1.1994. Det vil være et behov for å vurdere nærmere hvilke erfaringer norsk fagbevegelse har med Amsterdamtraktaten. LO vil derfor gjennomføre en analyse av EØS-avtalen i løpet av kommende kongressperiode.

Vedlegg 5 Tabeller og figurer til kapittel 4

Vedlegg 5 er lagt i eget dokument. Klikk overskriften for å åpne.

Ti år med EØS-avtalen

Norge har nå ti års erfaring med EØS-avtalen. Hvordan har den virket inn på arbeidslivet og lov- og avtaleverket i Norge? Hvordan har norsk fagbevegelse klart å hevde sine interesser i europeisk arbeidslivspolitik?

Dette er hovedspørsmålene i denne rapporten, som Fafo har laget på oppdrag fra LO i Norge. EØS-avtalen var en viktig forutsetning for at LO-kongressen gikk imot norsk EU-medlemskap høsten 1994. Rapporten drøfter erfaringene med EØS-avtalen, men vurderer ikke konsekvensene av alternative EU-tilknytninger. Den ene hoveddelen dreier seg om virkninger for norsk arbeidsliv. Her redegjøres for utviklingen i økonomi og sysselsetting, fagorganisering, regler for konkurranse og statsstøtte, arbeidslivsdirektiver og europeiske avtaler. Den andre hoveddelen analyserer hva slags innflytelse norsk fagbevegelse har gjennom EØS, og hvordan mulighetene er utnyttet.

Skremslene fra både EU-tilhengere og EØS-motstandere er gjort til skamme. Samtidig som norske arbeidstakere er blitt underlagt et strengt konkurranseregime, har EUs lovgivning på flere områder bidratt til å styrke arbeidstakerrettighetene. Som et kompromiss mellom fagbevegelsens stridende fløyer i EU-spørsmålet, har EØS-avtalen gitt LO liten innflytelse på europeisk arbeidslivspolitik og medvirket til lav prioritering av europafaglige spørsmål i norsk fagbevegelse. Avtalen har også ført til en teknokratisering av viktige deler av norsk arbeidslivspolitik, som ifølge forfatterne fortjener en grundig diskusjon i fagbevegelsen.

Jon Erik Dølvik er sosiolog og forskningssjef ved Fafo, med doktorgrad og mangeårig forskning bak seg innenfor sammenliknende europeisk arbeidslivspolitik.

Anne Mette Ødegård er statsviter, med hovedoppgave om europeiske samarbeidsutvalg og et mangeårig virke som journalist i LO-Aktuelt med ansvar for europeiske faglige spørsmål.

