

Et grenseløst arbeidsliv?

En case-studie av EØS-avtalens effekt på norsk arbeidsliv.

Aurora Hårtveit



Masteroppgave

Vår/2022

Institutt for sammenliknende politikk
Universitetet i Bergen

Abstract.

In recent decades, European integration has moved closer to the goal of a stronger economic and political union. Where the EU previously limited itself to trade policy, cooperation has developed to cover an increasing number of areas. At the heart of this development is the work on European labour and social policy. Despite the fact that Norway is not a member of the union, an ever-increasing body of legislation is being implemented through the EEA agreement. The EU's investment in labour and social policy therefore directly affects Norwegian law. This study attempts to shed light on how the EEA agreement has affected the development of Norwegian labour market, and whether Norway utilizes the room for manoeuvre that the EEA agreement opens up for. The study is divided into three focus areas; *a borderless Europe*, *a social Europe* and *the European space of flexibility*. A borderless Europe addresses the consequences of the introduction of the four freedoms; free movement of goods, services, people and capital. The focus is especially on the free movement of people, and its consequences within social dumping, ELA, and the EU's aviation packages. A social Europe looks at the social pillar and its effects. This includes the focus on wage formation and the proposal for a common European minimum wage, as well as the frameworks for temporary employees, directive for transparent and predictable working conditions, and work-life balance. Norway's room for manoeuvre within the EEA agreement is discussed in the light of integration theory. The variables from *a borderless Europe* and *a social Europe* are further placed in De la Porte and Hein's analytical framework for EU integration and involvement in labour and social policy. The framework consists of a typology for detecting changes in EU integration and involvement. The analysis shows that despite the fact that the EEA agreement was entered with the assumption that the requirements for working environment and labour rights were stricter in Norway than in the EU, Norway has through the EEA agreement in several areas received EU laws that have proven to provide better protection, and stronger rights also for Norwegian workers. The EEA agreement has nevertheless led to increased competition and an increased frequency of adjustment for the Norwegian labour model, where measures against social dumping and undeclared work have increased in an attempt to combat the negative effects of increased labour immigration. Furthermore, the room for manoeuvre opened up by the EEA Agreement has not been fully utilized. It is also problematic that Norwegian actors try to influence the EU proposals only when the proposals are close to a decision, when the possibility of influence is reduced.

Forord.

Inspirasjonen for denne masteroppgaven var et ønske om å forstå sammenhengen mellom to politikkområder jeg lenge har vært opptatt av; EU/EØS og arbeidslivspolitik. Å gå i dybden på problemstillinger jeg ofte har diskutert separat har vært utfordrende, spennende og engasjerende. Jeg sitter nå igjen med en stor takknemmelighet for erfaringen og kunnskapen jeg har tilegnet meg gjennom denne prosessen.

Engasjementet mitt for EU/EØS og arbeidslivspolitik har også økt etter at jeg gjennom oppgaven inngikk et samarbeid med arbeidstakerorganisasjonen Parat. Målet mitt har hele veien vært økt kunnskapsspredning om EØS og arbeidsliv, samarbeidet med Parat imøtekommer dette målet. Videre har jeg troen på at samarbeidet vil sikre at studien er relevant og anvendelig for den norske fagbevegelsen, som er en av oppgavens målgrupper. En kortere oppsummering av resultatene, fakta-ark og foredrag vil i forbindelse med studiens ferdigstilling dermed bli delt ut og gjennomført for å sikre kunnskapsdeling av resultatene hos relevant aktører.

Det er videre oppløftende at studiens tematikk nå blir ytterligere aktualisert gjennom oppnevningen av et utvalg for utredning av erfaringene med EØS-avtalen og andre relevante avtaler med EU (Regjeringen 2022). Jeg håper utvalgets arbeid kan sette EØS på dagsorden, og oppfordre til en viktig debatt rundt fordelene og utfordringene Norges uvanlige tilknytning til EU har medført. En ting er sikkert, de begir seg ut på et komplekst og stort tema, som påvirker oss alle. Jeg ønsker dem lykke til i deres arbeid.

Jeg ønsker videre å benytte muligheten til å takke Trond R. Hole - generalsekretær i Parat - og resten av de engasjerte ansatte i fagforeningen for gode samtaler, engasjement og inspirasjon. Jeg vil også takke veilederen min Gunnar Grendstad på UiB for gode samtaler og innspill. Funnene er likevel et resultat av flott samarbeid med dyktige EU-eksperter, så en stor takk er rettet til Vegard Einan, Mona Næss, Joachim Nilsen Frislid, Heidi Nordby Lunde, Arild Grande, Ingebjørg Harto, Henrik Munthe, Robert Hansen, Jonas Bals og Anneli Nyberg for at dere stilte opp til intervju. Til sist vil jeg takke gode venner og familie som har stilt opp til gjennomlesning, faglige diskusjoner og støtte. Tusen takk til mine foreldre Marianne og Gustav Hårtveit, og gode venner Maja Nilsen, Victoria Therese Frydstad, Synne Tveide Johnsen, Alex Williams og Viktoria Fjelde.

Innholdsfortegnelse:

Abstrakt	ii
Forord.....	iii
1. Introduksjon	1
1.1 Forskningsspørsmål.....	3
1.2 Motivasjon bak studien.....	3
1.3 Studiens struktur.....	4
2. Det norske arbeidslivet i et europeisk perspektiv	5
2.1 EØS-avtalens utvikling.....	5
2.2 Hovedtrekkene i EØS-avtalen.....	7
2.3 Den norske arbeidslivsmodellen.....	11
2.4 Oppsummering av det norske arbeidslivet i et europeisk perspektiv.....	12
3. Analytisk rammeverk for europeisk integrasjon og involvering.....	13
3.1 Analytisk rammeverk arbeids- og sosialpolitikk.....	13
3.2 Oppsummering av det analytiske rammeverket.....	16
4. Teoretisk rammeverk	17
4.1 Europeisk integrasjonsteori.....	17
4.2 Liberal intergovernmentalisme.....	19
4.2.1 Teoretisk kritikk av liberal intergovernmentalisme.....	20
4.3 Europeisk integrasjon og arbeidsmarkedsteori.....	21
4.3.1 Teoretiske aspekter ved arbeidsmarkedsintegrasjon.....	22
4.3.2 Integreringens effekt på sysselsetting.....	23
4.3.3 Integreringens effekt på lønn.....	24
4.3.4 Fagforeningenes effekt under økt integrering.....	25
4.4 Oppsummering av det teoretiske rammeverket	26
5. Forskningsdesign, metode og gjennomføring.....	27
5.1 Forskningsdesign.....	27
5.2 Metode og gjennomføring.....	28
5.2.1 Case-orienterte studier som design.....	29
5.2.2 Semi-strukturerte intervjuer.....	29

5.2.3 Utvelgelse av intervjuobjekter.....	31
5.2.4 Kvalitativ dokumentanalyse.....	32
5.2.5 Vurdering av datakvalitet.....	33
5.3 Ethiske vurderinger.....	34
5.4 Oppsummering av forskningsdesign, metode og gjennomføring.....	35
6. Analyse av EØS-avtalens påvirkning på norsk arbeidsliv.....	36
6.1 Et grenseløst Europa	37
6.1.1 Arbeidsmobilitet og plattform mot svart arbeid.....	38
6.1.2 Utsendingsdirektivet.....	44
6.1.3 Felleseuropeisk arbeidsmarkedstilsyn (ELA).....	47
6.1.4 Luftfartsbransjen.....	50
6.2 Et sosialt Europa	55
6.2.1 Minstelønn.....	56
6.2.2 Vikarbyrådirektivet.....	63
6.2.3 Rammer for midlertidig ansettelse.....	66
6.2.4 Rettigheter ved virksomhetsoverdragelse.....	67
6.2.5 Direktiv for tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår.....	69
6.2.6 Balanse mellom arbeid og fritid.....	71
6.3 Det europeiske handlingsrommet.....	72
6.3.1 Handlingsrommet før vedtak.....	73
6.3.2 Handlingsrommet etter vedtak.....	78
6.4 Oppsummering av analyse av EØS-avtalens effekt på norsk arbeidsliv.....	80
7. Drøfting av det grenseløse arbeidsliv.....	81
7.1 Et grenseløst Europa	82
7.2 Et sosialt Europa	89
7.3 Det europeiske handlingsrommet.....	96
7.4 Oppsummering av drøftingen.....	98
8. Konklusjon	99
9. Litteraturliste	100
10. Vedlegg.....	107

Liste over tabeller.

Tabell 3.1 Analytisk rammeverk for grad av europeisk integrasjon og involvering.....	13
Tabell 5.1 Liste med intervjuobjekter.....	32
Tabell 7.1 Analyse av resultater innen «Et grenseløst Europa».....	87
Tabell 7.2 Analyse av resultater innen «Et sosialt Europa».....	94

1. Introduksjon.

Today we commit ourselves to a set of 20 principles and rights. From the right to fair wages to the right to health care; from lifelong learning, a better work-life balance and gender equality to minimum income: with the European Pillar of Social Rights, the EU stands up for the rights of its citizens in a fast-changing world.

-Tidligere president Jean-Claude Juncker om proklamasjonen av den europeiske søylen for sosiale rettigheter, 17. november 2017 (European Commission 2017 a).

Europa har siden 1950 tallet arbeidet for et indre europeisk arbeidsmarked, der fri bevegelse av arbeidstakere har stått sentralt (Krause, Rinne og Zimmermann 2014, 1). Den europeiske integrasjonen har siden 1950 beveget seg stadig nærmere dette målet, der den Europeiske Union (EU) utvikler seg sterkere økonomisk og politisk. Juncker`s proklamasjonen av den europeiske søylen for sosiale rettigheter i 2017 markerte et skille i denne utviklingen, der sosiale rettigheter - ved siden av økonomiske muligheter - står som et sentralt europeisk mål. I hjertet av denne prosessen står utviklingen av arbeidslivet (European Commission 2020 a, 1).

Til tross for at Norge ikke er fullverdig medlem av unionen, gir avtalen for det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) tilgang EUs indre marked. Dette resulterer i at Norge har påtatt seg bestemmelser for et felles arbeidsmarked - som en del av det indre marked - siden EØS-avtalen trådte i kraft i 1994. Herunder faller EUs regler for arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter inn i EØS-avtalen, og påvirker store deler av arbeidslivspolitikken i Norge. Dette inkluderer alt fra regelverket og rettighetene i det indre marked - inkludert fri bevegelse av varer, tjenester, mennesker og kapital - til regler om likestilling og arbeidsmiljø (Utenriksdepartementet 2018).

Norges deltakelse i det indre marked åpner dermed opp for fri flyt av arbeidskraft, der Norge siden 2004 har vært ledende innen arbeidsinnvandring i EU/EØS. Til tross for at arbeidsinnvandringen har vært viktig for økonomisk vekst, har arbeidsinnvandringen ført med seg utfordringer innen lønns- og arbeidsvilkår, økt konkurranse og sosial dumping (Utenriksdepartementet 2018). Utfordringene som har oppstått som konsekvens av et større indre marked har også ført til debatt i EU. Europakommisjonen har siden 2015 løftet frem den sosiale dimensjonen som løsningen på flere av arbeidsmarkedsutfordringene i det indre markedet, der strategien «en økonomi som fungerer for folk» beskrives som et viktig skritt i

riktig retning (European Commission 2020 b, 1).

Et ønske om europeisk integrering av arbeids- og sosialpolitikk byr likevel på utfordringer på et kontinent med ulik praksis for organiseringen av arbeidslivet. Her har forslaget om felleseuropeisk minstelønn skapt sterk debatt i Norden, og splittet Europa. Der minstelønnen på den ene siden vil kunne minske risikoen for sosial dumping, vil løsningen også gripe inn i arbeidstakernes og arbeidsgivernes rett til kollektive lønnsforhandlinger. Kommisjonens ambisjoner står derfor i fare for å true den norske arbeidslivsmodellen og samarbeidet mellom staten, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner (trepartssamarbeidet). Kontrasten mellom den nordiske arbeidslivsmodellen og arbeidspraksisen i resten av Europa - som ikke har samme tradisjoner for organisering og forhandling - er betydelig. Denne kontrasten utgjør en bekymring for de Nordiske statene for videre EU-integrasjon i arbeidslivet (Hasås 2021).

Dette problematiseres ytterligere av at Norge har en begrenset innflytelse på utviklingen av politikken som påvirker de nasjonale lovene direkte. Her ligger både utforming og vedtak av Europeisk politikk utenfor norske myndigheters politiske kontroll. Dette gjelder både utviklingen innenfor rammene av EØS, samt ny politikk og praksis (NOU 2012: 2, 817). Et avgjørende spørsmål her er hvilket handlingsrom Norge har for å påvirke politikken som utformes i Europa, som et land uten medlemskap. Dette er særlig relevant ettersom europeisk politikk er svært integrert i Norge gjennom EØS, og har stor innflytelse på Norge i de aller fleste sektorer. Norges handlingsrom for å påvirke EUs politikktutforming er herunder interessant både med hensyn til muligheter før og etter at vedtaket er behandlet. I denne sammenheng oppstår spørsmålet om hvor omfattende Norges demokratiske underskudd er, og hvilke muligheter vi har for direkte og indirekte påvirkning.

Norge inngikk i EØS-avtalen med antakelsen om at avtalen ville ha positive politiske, økonomiske og sosiale effekter. Det er lagt til grunn at europeisk samarbeid vil føre til bedre forutsetninger for næringslivet, en styrket sysselsetting, økt velferd, samt sikre Norges utenrikspolitiske interesser (NOU 2012; 2, 808). Spørsmålet er nå om de samlede virkningene av tilknytningen til EU gjennom EØS-avtalen innen arbeidsliv og sosialpolitikken veier opp for utfordringene avtalen medfører? For å besvare på dette spørsmålet er det essensielt med kunnskap om hvordan EØS-avtalen har og fortsetter å påvirke det norske arbeidslivet direkte og indirekte. Denne studien skal forsøke å besvare dette spørsmålet.

1.1 Forsknings spørsmål.

Denne studien har som hensikt å se nærmere på hvordan EØS-avtalen har og fortsetter å påvirke utviklingen av det norske arbeidslivet. Datainnsamlingen består av alt fra europeiske direktiver og strategier som påvirker direkte, til mer indirekte innflytelse som tilgangen til det indre marked. Studien vil også ha fokus på hvilket handlingsrom EØS-avtalen åpner for. Dette perspektivet er viktig med hensyn til hvilke muligheter Norge har for medvirkning.

Det er viktig å påpeke at det kan være utfordrende å fastslå hvor stor rolle integrasjon i EU/EØS har påvirket det norske arbeidslivet, ettersom denne prosessen har funnet sted samtidig som andre store endringer i verdensøkonomien, samt i norsk økonomi og samfunnsliv har påvirket oss (NOU 2012; 472). Denne studien vil likevel ikke gå inn på eller analysere alternative former for tilknytning og dens potensielle påvirkning. Derfor vil forskningsspørsmålet bli stilt med forbehold om at andre politiske prosesser også har påvirkning på det norske arbeidslivet.

Med det forbeholdet avklart skal studien svare på følgende forskningsspørsmål:

Hvordan påvirker EØS-avtalen utviklingen av norsk arbeidsliv fra 1994 til 2022, og i hvilken grad utnytter vi handlingsrommet EØS-avtalen åpner opp for?

1.2 Motivasjon bak studien.

Motivasjonen bak denne studien er å bidra til økt kunnskap om EØS-avtalens påvirkning på det norske arbeidslivet. Til tross for at store deler av politikken som vedtas og implementeres direkte og indirekte påvirkes av EU gjennom EØS-avtalen, er det liten debatt i det norske samfunnet om konsekvensene dette får for arbeidslivet vårt når den implementeres. Sett i lys av den såkalte «NAV-skandalen», vitner dette om at økt kunnskap om våre rettigheter som borgere i det indre marked er en nødvendighet i befolkningen generelt og blant våre offentlige institusjoner spesielt.

Det demokratiske underskuddet - gjennom manglende deltakelse i EUs demokratiske organer - er videre av betydelig interesse. Denne studien ønsker i den sammenheng også å ha et fokus på handlingsrommet Norge har for formell og uformell påvirkning gjennom EØS. Videre tar studien både for seg handlingsrommet før og etter politiske vedtak er klart i kommisjonen.

Målet med studien er at politikere, sivilsamfunnet, fagforeninger og andre med interesse for utviklingen av det norske arbeidslivet har et kunnskapsgrunnlag for å videreføre et arbeid med påvirkning innen handlingsrommet i EØS. Ellers er det ønskelig at masteroppgaven skal bidra til å skape en kunnskapsbasert debatt om utviklingen av vårt fremtidige arbeidsliv, både som nasjon og kontinent.

1.3 Studiens struktur.

Studien er utformet på følgende måte; først vil jeg presentere relevant bakgrunnsinformasjon med fokus på EØS-avtalen og den norske modellen for arbeidsliv. Deretter vil det analytiske og teoretiske rammeverket bli presentert over to kapitler. I kapittel tre vil jeg presentere det analytiske rammeverket for europeisk integrasjon innen arbeids- og sosialpolitikken. Kapittel fire vil være forbeholdt ulike teorier om europeisk integrasjon og teoretiske perspektiver på hvordan europeisk integrasjon påvirker arbeidslivet. I kapittel fem vil jeg presentere forskningsdesignet, metoden og datagrunnlaget i studien. Metodikken til denne forskningen er en kvalitativ case-studie, der analysen består av datainnsamling fra ti semi-strukturelle intervju, samt innholdsanalyse av relevante dokumenter. I kapittel seks vil jeg analysere innholdet fra de ti intervjuene og dokumentene. Her er analysen inndelt i tre deler; den første delen av analysen - *et grenseløst Europa* - vil se på effektene av EØS-avtalens tilgang til det indre marked. Den andre delen - *et sosialt Europa* - vil se på den sosiale pilar og dens effekter. Avslutningsvis vil jeg ta for meg *det europeiske handlingsrommet* Norge og norske aktører har i EU, både før og etter direktivene er vedtatt. I kapittel syv vil jeg gjennom det analytiske rammeverket for europeisk integrasjon drøfte hvor stor påvirkning EØS-avtalen har hatt på de ulike områdene innen arbeids- og sosialpolitikken. Til slutt vil studien forsøke å besvare forskningsspørsmålet; «*Hvordan påvirker EØS-avtalen utviklingen av norsk arbeidsliv fra 1994 til 2022, og i hvilken grad utnytter vi handlingsrommet EØS-avtalen åpner opp for?*».

2. Det norske arbeidslivet i et europeisk perspektiv.

For å få en dypere forståelse av EØS-avtalens påvirkning på norsk arbeidsliv er det essensielt med en grundigere forståelse av hva EØS-avtalen innebærer, hvordan den har utviklet seg, og hvordan den norske modellen for arbeidsliv påvirker det norske arbeidslivet, samt skiller seg fra andre modeller for arbeidsliv i EU/EØS. Det følgende kapittelet skal legge dette grunnlaget for studien.

2.1 EØS-avtalens utvikling.

EU er Norges viktigste handelspartner, der EØS-avtalen siden 1994 har gitt Norge tilgang til EUs indre marked. Gjennom EØS-avtalen har Norge opplevd en vedvarende styrking av handel mellom Norge og resten av Europa, der avtalen legger like konkurransevilkår og overholdelse av de samme reglene sentralt (Utenriksdepartementet 2016, 6). Før EØS-avtalen fant sted hadde Norge fra 1973 en bilateral frihandelsavtale med det daværende EU - de europeiske fellesskapene (EF) - gjennom European Free Trade Association (EFTA). Avtalen mellom EF og EFTA-landene dekket likevel bare deler den nødvendige handelen mellom partene, og gjaldt primært avvikling av toll på industrivarer (Utenriksdepartementet 2016, 6).

Behovet for en oppdatert avtale mellom EFTA og EF ble ytterligere tydeliggjort gjennom enhetsakten fra 1987. De daværende tolv EF-landene la gjennom enhetsakten grunnlaget for det felles europeiske marked, som var nedfelt i Roma-traktaten. Gjennom det indre marked skulle EF-landene gjennomføre felles regler for fri flyt av varer, tjenester, mennesker og kapital. Disse fire pilarene er i ettertid kjent som EUs fire friheter. Innføringen av det indre marked resulterte i en svekkelse av EFTA-landenes konkurransekraft på det Europeiske marked (Utenriksdepartementet 2016, 6). EØS ble etablert som et svar på flere av EFTA-landenes ønske om adgang til det indre marked, og dermed sikring av rettfærdig konkurransekraft. For Norge representerte EØS-avtalen på den ene siden en fortsettelse av en viktig handelsrelasjon til Europa, og på den andre siden fikk man gjennom EØS sikret økonomisk utvikling gjennom norsk eksportindustri. Avtalen utgjorde likevel større endringer, der Norge ble tatt inn i et samarbeid preget av økt europeisk integrasjon (NOU 2012: 2, 44).

Det bør understrekes at da EØS-avtalen ble underskrevet i 1992 besto EF av 12 medlemsland

og EFTA av 7 (Utenriksdepartementet 2016, 6). Dette førte til en langt større likevekt mellom EU og EFTA, enn det som er tilfellet med dagens 4 EFTA land. Videre var EØS-avtalen ment som en midlertidig avtale for EFTA-statene før det ble innført et fullverdig medlemskap (NOU 2012: 2, 60).

Norges forhold til EU gjennom EØS-avtalen utgjør videre et interessant tilfelle, da det ikke er vanlig at en stat er så tett tilknyttet til en internasjonal organisasjon de selv ikke er medlem av (NOU 2012: 2, 18). Imidlertid har denne formen for tilknytning ført til en tid preget av stabilitet og forutsigbarhet. Dette til tross for at perioden fra 1994 har bestått av en gradvis utvikling gjennom nye avtaler, nye politikkområder og en utvidelse av EUs medlemsland. Det norske samarbeidet med EU er her drevet frem og opprettholdt av et politisk flertall i Norge. Likevel er spørsmålet om medlemskap i unionen fortsatt et av de største og mest polariserte spørsmålene i norsk politikk. EØS regnes dermed som et kompromiss mellom fløyene som ønsker økt tilknytning i form av medlemskap, og partiene som ønsker økt nasjonalt selvstyre gjennom andre tilknytningsformer. Dette kompromisset danner grunnlaget for en stabil europapolitikk uavhengig av skiftende stortingsflertall og regjeringer (NOU 2012: 2, 20).

Siden innføringen av EØS-avtalen, har avtalen imidlertid endret seg radikalt i takt med et Europa preget av økt integrering. Dette kommer tydelig frem i utviklingen av EUs medlemsstater fra de originale 6 til dagens 27 medlemsstater, samt endringen fra et økonomisk samarbeid til en bred politisk union, med stor politisk, økonomisk og sosial påvirkning. Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i store deler av denne utviklingen (NOU 2012: 2, 35). Utviklingen av Norges nåværende relasjon til EU har bestått av flere begivenheter som er verdt å merke. Norge har i perioden 1962 til 1992 levert fire søknader til EU om forhandlinger om medlemskap i unionen. De to første søknadene fra 1962 og 1967 stoppet opp grunnet fransk motstand mot medlemskap for Storbritannia. Søknadene fra 1970 og 1992 ble avvist gjennom folkeavstemningene i 1972 og 1994. Norske myndigheters holdning til unionen blir beskrevet som funksjonell og anti-føderal, ettersom de økonomiske aspektene alltid har blitt vektlagt, mens unionen som et politisk prosjekt ikke har vært tungtveiende (NOU 2012: 2, 44). Etter tiår med tett norsk tilknytning til EU fremheves EØS som bidragene til en dynamisk samfunnsutvikling, der EØS påvirker både utenrikspolitiske og innenrikspolitiske forhold (NOU 2012: 2, 17).

EUs påvirkning på norsk politikk er tydeligst på innenrikspolitikk til tross for at

utgangspunktet for EØS-avtalen handler om regulering av politikk som krysser nasjonal og europeiske sfærer. Dette understrekes av at avtalene har betydning på de fleste samfunnsområder, der samtlige 17 departementer arbeider med EU/EØS-saker. Dette gjelder også flertallet av etatene og kommunene. Tilknytningen til EU har dermed påvirkning på alle nivåer, fra spørsmål om matkvalitet, til strukturelle spørsmål om hvordan vi organiserer det felles europeiske arbeidsmarkedet (NOU 2012: 2, 18).

Norges forhold til EU har gjennom den europeiske integrasjonsprosessen gradvis utviklet seg til et ønske om å for å finne felles løsninger på felles utfordringer. Her står teknologisk utvikling, klimakrisen, ressursforvaltning, samt arbeids- og sosialpolitikk sentralt. Til grunn ligger et bredt verdifelleskap mellom EØS og EU-statene (NOU 2012: 2, 18). Imidlertid har ideen om europeisk integrasjon i Norge blitt møtt med en stor skepsis, sammenlignet med de andre nordiske landene. Dette til tross for at Norge er en av verdens mest åpne økonomier, og har et sterkt internasjonalt engasjement (Udgaard 1996, 141). De siste tiårene har likevel vist at Norge ønsker å delta i utviklingen av tett og forpliktende Europeisk samarbeid. Norge tar inn rundt 3/4 av EU-retten gjennom EØS-avtalen, og gjennomfører direktivene ofte mer effektivt enn EU-statene. Likevel er ikke Norge medlem av EU, og har dermed et demokratisk underskudd gjennom en manglende mulighet til å delta aktivitet i beslutningsprosessene (NOU 2012: 2, 18).

2.2 EØS-avtalens hovedtrekk.

EØS-avtalen er den mest omfattende internasjonale forpliktelsen Norge har inngått, og har konsekvenser for Norge på helt andre måter enn andre folkerettslige avtaler (NOU 2012: 2, 807). EØS-avtalen startet våren 1994 med rundt 1800 rettsakter, og har siden ført til en kontinuerlig oppdatering av det norske lovverket gjennom økt europeisk integrering (Utenriksdepartementet 2016, 9). Til tross for at avtalen regulerer forholdet til EU og er inngått som en del av utenrikspolitikken, har avtalen størst innvirkning på det innenrikspolitiske (NOU 2012: 2, 807).

EØS-avtalen gir Norge tilgang til EUs indre marked, der norsk rett har implementert EUs fire grunnpillarer; fri flyt av varer, tjenester, mennesker og kapital, samt implementeres konkurransebestemmelsene. EØS-avtalen legger videre grunnlaget for samarbeid på områder som miljøvern, informasjonstjenester, utdanning, forskning og teknologisk utvikling,

helsepolitikk, arbeidslivspolitik og sosialpolitikk (Utenriksdepartementet 2016, 7). Innenfor rammene av EØS fremforhandles også nye avtaler - vedlegg eller protokoller - mellom EU og EØS-statene. Herunder EØS-statenes deltakelse i rammeprogrammene og tilknytning til byråer (NOU 2012: 2, 68). Totalt regner man med at Norge implementerer rundt 3/4 av EU-retten (NOU 2012: 2, 804).

Implementering av EU retten på områdene innenfor EØS er en forutsetning for rettigheter i det indre marked, der endringer i EU-retten tas opp fortløpende i EØS-avtalen. Dette gjør EØS til en dynamisk avtale. EØS-landene har imidlertid ikke muligheten til å delta i EUs beslutningsprosess i rådet, kommisjonen og parlamentet. Videre har ikke Norge demokratiske rettigheter ved valg i europaparlamentet; her kan ikke befolkningen stemme i valget, og norske partier kan ikke stille med kandidater. Norge har til tross for manglende direkte demokratisk påvirkning noe innflytelse gjennom EØS, blant annet gir avtalen anledning til ekspertkonsultasjon i saker som skal implementeres i Norge gjennom EØS (Utenriksdepartementet 2016, 8).

Ny EU-rett tas også inn i EØS gjennom et enstemmig vedtak tatt av EØS-landene Norge, Island og Liechtenstein. I prinsippet kan EØS-landene benytte seg av reservasjonsretten eller vetoretten, slik at rettsakten ikke blir tatt opp i EØS. Bruken av reservasjonsretten går imidlertid ut over prinsippet om en ensartet utvikling, noe som kan resultere i at rettsakten i avtalen settes ut av kraft. Gjennom EØS forplikter Norge seg også til å benytte den underliggende EU-retten når de tolker EØS-retten. EU-domstolens omfattende rettspraksis blir derfor avgjørende for rettspraksisen tilknyttet EØS-avtalen. Den tidligere og pågående utviklingen i EU-domstolens praksis kan dermed få en avgjørende betydning for EØS-avtalen. Norge har slik sett knyttet seg opp til nærmere 60 års rettspraksis (NOU 2012: 2, 68).

EØS-avtalens hoveddel består videre av 129 artikler som viser til EØS-avtalens formål, samt bestemmelser om EØS-organene og prinsippene for samarbeidet (Utenriksdepartementet 2016, 8). EØS-avtalen inneholder også 49 protokoller, som inneholder bestemmelser. Disse inneholder egne protokoller som blant annet viser til reglene for handel innen fisk, landbruksprodukter og sjøtransport (NOU 2012: 2, 68). Protokoll 31 er spesielt fremtredende og omhandler samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter. Her finner du avtaler og EU-rettsakter innen områdene det ikke finnes forpliktelser på, men der landene i EFTA/EØS har muligheten til å delta. Herunder finner man samarbeidsprogrammer innen utdannelse,

sosialpolitikk, innovasjon og næringsutvikling, smittevern og folkehelse. Norge har i praksis også implementert majoriteten av denne EU-retten (NOU 2012: 2, 68).

Innen EU/EØS-retten skiller man imidlertid mellom ulike former for rettsakter og anbefalinger. Det er Parlamentet og Rådet som vedtar basisrettsaktene (Basic legal acts), dette skjer gjennom en alminnelige lovgivningsprosedyre. Herunder skiller man mellom forordninger eller direktiver.

Her viser utenriksdepartementet til at *Forordninger* (regulations) i denne forbindelse:

Er bindende i alle deler og har direkte virkning i alle medlemsstater. Forordninger anvendes på områder der det er særlig viktig at regelverket praktiseres så likt som mulig. Sentrale eksempler er EUs omfattende lovgivning innen mattrygghet og EUs kjemikalielovgivning (Utenriksdepartementet 2016, 82).

Utenriksdepartementet viser også til at *Direktiver* (directives) i denne forbindelse:

Er bindende “i sin målsetting”, men nasjonale myndigheter kan avgjøre hvordan direktivet skal gjennomføres i nasjonal rett. Plikter og rettigheter for borgere og bedrifter inntreer i utgangspunktet først ved nasjonal gjennomføring av direktivet. Direktiver brukes når det er ulike måter å gjennomføre felles målsettinger på, noe som gjør det nasjonale handlingsrommet og muligheten for lokale tilpasninger større. I henhold til TEU skal direktiver brukes i så stor utstrekning som mulig (Utenriksdepartementet 2016, 83).

Videre skiller man mellom vedtak, anbefalinger og uttalelser. Herunder viser

Utenriksdepartementet til at *Vedtak* (decisions) i denne forbindelse:

Er bindende “etter sin ordlyd” for alle de er rettet til. I motsetning til direktiver og forordninger kan vedtak også være rettet til enkeltpersoner eller bedrifter. Slike vedtak treffes vanligvis av Rådet eller direkte av Kommisjonen (på områder der den i henhold til traktatene har særskilte fullmakter – f.eks. på konkurranseområdet). Om et vedtak er rettet til en person eller en bedrift, betyr det i praksis at vedtaket også har direkte virkning i medlemsstatene (Utenriksdepartementet 2016, 83).

Mens Utenriksdepartementet viser til at *Anbefalinger* (recommendations) og *uttalelser* (opinions) i denne forbindelse:

Er ikke bindende. Nasjonale myndigheter kan likevel være forpliktet når et saksforhold skal avgjøres, eller innholdet i en EU-rettsakt skal klarlegges. Kommisjonens posisjon har vært at ikke-bindende instrumenter ikke kan gjøres gjeldende i internasjonale avtaler, og dermed heller ikke for EØS-avtalen. EFTAs faste komité fastholder imidlertid at å se bort fra EØS-relevante, ikke-bindende instrumenter kan komme i konflikt med kravet om homogenitet. EFTAs faste komité anbefaler at innlemming av ikke-bindende instrumenter i EØS-avtalen vurderes og avgjøres fra sak til sak (Utenriksdepartementet 2016, 84).

EU-retten er bygget opp hierarkisk, der man først finner traktatene med hovedreglene, før man under får et stort antall rettsakter. Rettsakt brukes her i vid forstand, og dekker internasjonale avtaler, enkeltvedtak og ulike former for anbefalinger, i tillegg til direktiver og forordninger. Det er Rådet og Parlamentet, eller Kommisjonen - etter delegert myndighet - som gir direktiver og forordninger. Denne ordningen sammenfaller i grove trekk til relasjonen i norsk rett mellom lover og forskrifter (NOU 2012: 2, 789). EØS-avtalen var videre ment som en midlertidig løsning før medlemskap, den er derfor ikke tidsbegrenset. Dette fører til at Norge knyttes stadig tettere sammen med et EU i konstant utvikling. EØS-avtalen vil som et resultat over tid utvikle seg til en langt større avtale enn det som var dens opprinnelige innhold. Imidlertid ville en ikke-dynamisk avtale være i strid med forutsetningene ved avtalens inngåelse (NOU 2012: 2, 40).

EØS-avtalen er også asymmetrisk i den forstand at det ikke er jevnbyrdighet mellom partene, der avtalene er langt viktigere for Norge enn for EU. Dette illustreres gjennom innbyggertall, der forholdet er rundt 1:100 – med i overkant av 5 millioner EØS-borgere og fem hundre millioner EU-borgere. Den norske handelen med EU utgjør også 75 prosent av utenrikshandelen, samtidig som Norge kun står for 4,5 prosent av EUs utenrikshandel. Til tross for at EU har en interesse av samarbeidet med Norge gjennom EØS, er Norge langt mer avhengig av en tett relasjon med EU. Dette får konsekvenser for EØS-avtalens funksjon og dynamikk (NOU 2012: 2, 40).

De siste tiårene har den økte europeiske integreringen ført til en økt reguleringen av det indre marked, og utvidet seg i områdene som påvirker markedet direkte eller indirekte. Her står fokuset på regulering av arbeidsmarkedet sterkt (NOU 2012: 2, 60). Arbeidsmarkedspolitik, og sosialpolitikk er likevel i utgangspunktet et nasjonalt ansvar. Store deler av arbeids- og

sosialområdet har derfor ikke felles lovgiving. Likevel brukes det her andre virkemidler, som felles målsetninger, retningslinjer, strategier og handlingsplaner. Store deler av EUs pilar for sosiale rettigheter fra november 2017 faller inn under dette (NOU 2021: 9, 150). Samtidig har anbefalingenes forpliktende karakter økt som et resultat av at koblingen mellom arbeidsmarkedspolitiske anbefalinger og økonomiske- og budsjettmessige overvåkingsmekanismer har blitt styrket. Gjennom det økte fokuset på konkurransevne har arbeidsmarkedspolitikken også blitt et tverrgående tema, der det ikke lenger er klart hvilke konkrete anbefalinger som er underlagt sanksjoner, og hvilke som ikke er (Syrovatka 2019, 10-11)

2.3 Den norske modellen for arbeidsliv.

Det norske arbeidslivet regnes som trygt og fleksibelt med anstendige arbeidsforhold, der den felles målsetningen er at flest mulig skal kunne delta. Den norske måten å organisere arbeidslivet på kjennetegnes av samarbeidet mellom arbeidstakere, arbeidsgivere og myndigheter - referert til som trepartssamarbeidet. Dette samarbeidet danner grunnlag for videreutvikling og bidrar til en høy omstillingsevne. Denne modellen for arbeidsliv refereres til som den norske eller den nordiske modellen (NOU 2021: 9, 30).

Den norske modellen har funnet sted gjennom et langvarig samarbeid mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, med en sterk støtte i befolkningen. Gjennom det sterke samarbeidet har fellesinteressene veid tyngre enn partenes egeninteresse, noe som har resultert i at arbeidstakernes helse og velferd i mange tilfeller har kunne kombineres med hensyn til verdiskapning (NOU 2021: 9, 14). Resultatet av dagens partssamarbeid har videre kommet som et kompromiss etter en 100 år lang klassekamp (NOU 2021: 9, 31). Den norske modellen med partssamarbeid er imidlertid avhengig av vedvarende høy deltakelse i det organiserte arbeidsliv, noe Norge - sammenlignet med andre europeiske land - har oppnådd. Likevel er det stor variasjon i deltakelse fra sektor til sektor, der privat sektor har færre organiserte arbeidstakere og virksomheter. Denne manglende deltakelsen er bekymringsfullt for videreførelsen av den norske modellen til kommende generasjoner (NOU 2021: 9, 14).

Den norske modellen for arbeidsliv handler videre om samspillet mellom Norges økonomiske politikk, lønnsdannelse, inntektspolitikk, arbeidslivspolitikken og offentlig velferd, og hvordan disse mekanismene har resultert i økt sysselsetting, økonomisk utvikling og god levestandard.

Her er synergier mellom politikkområdene avgjørende for at modellen skal føre til en samfunnsutvikling med økt sysselsetting og mindre forskjeller. Den norske modellen - gjennom trepartssamarbeid med involvering av tillitsvalgte og arbeidsgivere for å løse konflikter gjennom samarbeid - beskrives videre som en historisk suksess. Modellens forutsetninger og resultater er her viktige, der modellen er i konstant utvikling for å sikre omstillingen Norge er avhengig av (NOU 2021: 9, 30).

En forutsetning for den norske modellen er videre en høy grad av yrkesdeltakelse og sysselsetting. Imidlertid har yrkesdeltakelsen og sysselsettingen i Norge de siste tiårene vært fallende. Dette setter den norske modellen i fare (NOU 2021: 9, 44). Den norske modellen møter også på ytterligere utfordringer i årene fremover. For eksempel vil en svakere internasjonal økonomisk vekst og klimaendringer kunne påvirke vekstmulighetene. Kriser som korona-pandemien er et annet eksempel på utfordringer som fører til mindre verdiskapning. Disse utfordringene kan resultere i at det finansielle handlingsrommet vil bli lavere i fremtiden. Dette legger et ytterligere press på den norske modellen. Historien viser oss likevel viktigheten av å bevare og videreutvikle modellen gjennom ulike kriser, for å bedre kunne møte utfordringer (NOU 2021: 9, 45).

2.4 Oppsummering av det norske arbeidslivet i et europeisk perspektiv.

I dette kapittelet har jeg vist til EØS-avtalens utvikling og oppbygning, samt sett nærmere på den norske modellen for arbeidsliv. Kapittelet viser til at EU er Norges viktigste handelspartner, der EØS-avtalen siden 1994 har gitt Norge tilgang til EUs indre marked. Gjennom EØS-avtalen har Norge opplevd en vedvarende styrking av handel mellom Norge og resten av Europa. Der avtalen setter like konkurransevilkår og overholdelse av de samme reglene sentralt (Utenriksdepartementet 2016, 6). Arbeidskraften er videre den viktigste ressursen Norge har, og rammeverket for arbeidslivet må derfor legge til rette for at denne ressursen blir forvaltet på best mulig måte. Dette forutsetter en høy grad av sysselsetting, samt at hensyn til vilkår for verdiskapning og de ansattes rettigheter ikke kommer i konkurranse, men kombineres. Den norske modellen viser at dette er mulig. Samspillet mellom økonomisk- og næringspolitikk, arbeidslivspolitik og offentlig velferd er her essensielt. Dette har bidratt til positiv økonomisk utvikling, god sysselsetting og stigende levestandard i Norge. Fundamentet for et organisert arbeidsliv er denne felles forståelsen og tilnærmingen til de sentrale utfordringene i arbeidslivet nå, og i fremtiden (NOU 2021: 9, 13).

3. Analytisk rammeverk for europeisk integrasjon og involvering.

I dette kapitlet vil jeg introdusere de la Porte and Heins analytiske rammeverk for EU-integrasjon og involvering innen arbeids- og sosialpolitikken. Rammeverket vil senere bli brukt under drøftingen i kapittel 7 basert på analysen i kapittel 6, for å se på graden av europeisk integrasjon innen arbeids- og sosialpolitikken. Videre vil kategoriene innen *et grenseløst Europa* og *et sosialt Europa* innplasseres i rammeverket. Innen *et grenseløst Europa* gjelder dette fri flyt av mennesker, og dens konsekvenser innen sosial dumping, ELA, utsendingsdirektivet, og luftbransjen. Innen *et sosialt Europa* gjelder dette den sosiale pilar og dens effekter for felleseuropeisk minstelønn, samt innførte direktiver for sterkere arbeidstakerrettigheter. *Det Europeiske handlingsrommet* vil ikke tas inn i rammeverket, ettersom handlingsrommet ikke blir vedtatt eller håndhevet fra EU, men er noe norske aktører forsøker å dra nytte av.

3.1 Analytisk rammeverk - EUs arbeids- og sosialpolitikk.

De la Porte and Heins viser i sin artikkel «A new era of European Integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis» fra 2014 til sitt analytiske rammeverk for EU-integrasjon og involvering innen arbeids- og sosialpolitikken.

Rammeverket består av en typologi for å oppdage endringer i EU-integrasjon og involvering. Her skal rammeverket fange opp hvordan, i hvilken grad og i henhold til hvilke politiske mål, EUs engasjement har endret seg med hensyn til arbeidsmarked- og sosialpolitikken (de la Porte og Heins 2014, 1-21).

De la Porte og Heins viser videre gjennom sin analyse at den Europeiske union har styrket sine politiske mål og innflytelse, samt er strengere når det gjelder overvåking og håndheving av eksisterende arbeids og sosialpolitikk. EUs målsetning for de sterke sosiale investeringene er økt økonomisk vekst gjennom sosial samhørighet og velferd i Europa (de la Porte og Heins 2014, 1). De la Porte og Heins peker også på at EU tar i bruk tre nye instrumenter for å oppnå en økt europeisk integrasjon innen arbeids- og sosialpolitikken. Disse tre instrumentene er; politiske mål, overvåkingsprosessen og håndhevingsmekanismer. For hver av disse instrumentene bruker de la Porte og Heins fire mulige grader av EU-engasjement. Disse nivåene er; lav, medium, høy og veldig høy (de la Porte og Heins 2014, 4).

Tabell 3.1: Analytisk rammeverk for grad av europeisk integrasjon og involvering.

Dimensjon av integrering	Grad av involvering			
	Lav	Medium	Høy	Veldig høy
Politisk mål	Ukontroversielle mål, som ikke utfordrer eksisterende institusjonelle ordninger, men antyder bare noen mindre justeringer på et bestemt politikkområde.	Mål som utfordrer noe eksisterende politikk, men ikke den underliggende institusjonelle strukturer til et politikkområde.	Mål som krever omfattende politikkreform med potensial for å undergrave den eksisterende institusjonelle strukturen og grunnleggende prinsipper for et politikkområde.	Mål som krever vidtrekkende strukturreformer med stort potensial for å undergrave den eksisterende institusjonelle strukturen og for å endre de grunnleggende prinsippene for et politikkområde.
Overvåking	Sjelden EU-overvåking av nasjonale politiske rapporter.	Hyppig etterfølgende overvåking av nasjonale rapporter som spesifiserer politikk som skal oppfylle felles og/eller egne nasjonale mål.	Regelmessig forhånds- og etterfølgende EU-overvåking av nasjonale politiske rapporter. Statene er ansvarlige for EUs benchmarks eller nasjonale mål og pålagt å spesifisere handlingsplan for å oppfylle disse	Hyppig forhånds- og etterfølgende EU-overvåking av nasjonale politiske rapporter. Statene er ansvarlig for sine egne retningslinjer, som må ta sikte på å oppfylle europeiske mål og/eller retningslinjer.
Håndheving	"Naming and shaming" og/eller myke anbefalinger.	Traktatbaserte anbefalinger, og mulighet for sanksjoner ved manglende overholdelse.	Traktatbaserte anbefalinger og kvasi-automatiske økonomiske sanksjoner ved manglende overholdelse.	Betinget spesifiserte strukturreformer for å motta økonomisk bistand.

Det første instrumentet ved europeisk integrering er politiske mål. De la Porte og Heins beskriver dette som hvor nøyaktig og hvor sterke de politiske endringene som foreslås er. De politiske målene sier mye om dybden av EUs engasjement i sosial- og arbeidspolitikken, der EUs kompetanse beskrives som marginal. De la Porte og Heins anser videre EU-engasjementet som lavt dersom det ikke kreves endringer i de nasjonale målene for arbeids- og sosialpolitikken, men kun mindre endringer i eksisterende politikk. Middels EU-engasjement vil indikeres av flere endringer, men uten å endre det institusjonelle oppsettet.

Høye (og svært høye) nivåer av involvering betyr endringer som mulig kan undergrave den eksisterende institusjonelle strukturen og grunnleggende prinsipper for et politikkområde, og vil dermed også indikere et høyt eksternt press. De la Porte og Heins viser til eksempelet med pensjonsytelsene som et politisk mål med et middels nivå av EU-engasjement, dette ettersom det ikke betyr nye prinsipper for organisering av pensjonspolitikken, men bare en endring innenfor et eksisterende institusjonelt oppsett. I motsetning vil et politisk mål som å øke sosial bærekraft i pensjonssystemene innebære lavt engasjement med mindre dette målet kom med spesifikke tiltak, mens et politisk mål som foreslår reform av det eksisterende pensjonssystemet vil bety høyt eller svært høyt EU-engasjement (de la Porte og Heins 2014, 4).

Dette understreker behovet for nasjonal kompetanse om arbeids- og sosialpolitikken for å ta i bruk det analytiske rammeveket. Dette fordi det samme tiltaket kan være svært ingripende i en stat, men vil samtidig ikke endre noe i en annet stat. Herunder vil statens eksisterende politikk, grad av velferd og sentralisering være avgjørende. Dette eksemplifiseres av implementeringen av krav om maksimalt antall barn i barnehagen. Dette forslaget vil i stater med en sterkere velferdsstat og statlig styring - slik som norden - ikke bli ansett som et politisk mål med høy grad av europeisk integrasjon. I disse tilfellene vil EU-vedtaket kun bekrefte eller forsterke det eksisterende politiske paradigmet. Denne staten vil dermed skåre lavt på EU-engasjement. Imidlertid vil det en stat med sterke tradisjoner for mindre statlig involvering og lite statlig velferd kunne oppleve et slikt vedtak som svært ingripende, og dermed skåre høyt eller svært høyt på europeisk integrasjon (de la Porte og Heins 2014, 5).

Den andre dimensjonen ved europeisk integrasjon er EU-aktørenes overvåking av nasjonal politikk. Herunder overvåking av statenes implementering av den avtalte politikken og overvåking av måloppnåelsen. Styrken av overvåkingen indikeres av hyppigheten av overvåkingen og om grunnlaget for overvåking er myk eller hard lov. Det er også viktig å ta hensyn til hvilke EU-aktører som er involvert i en bestemt overvåkingsprosess. Noen EU-aktører - de økonomiske og finansielle aktørene - opererer på områder hvor EU har sterk jurisdiksjon slik at disse aktørene har mer makt enn andre, som for eksempel sysselsettings- og sosialaktørene hvor EU har svak lovgivningskompetanse (de la Porte og Heins 2014, 5).

Den tredje dimensjonen ved EU-engasjement er håndheving. Her viser de la Porte og Heins til at håndheving handler om tiltak EU-aktørene har til rådighet for å sikre implementering

og/eller korrigerende tiltak der manglende overholdelse av eller avvik fra EUs politikk finner sted. Det sterkeste virkemiddelet består av økonomiske sanksjoner (de la Porte og Heins 2014, 5), selv om dette inntil EUs rettsprosess mot Polen ikke tidligere har funnet sted (Court of Justice of the European Union 2021, 1-3). En annen form for håndhevelse består i å sette en tidsplan som skal følges for å implementeringen, ellers kan EU komme med en landsspesifikk anbefaling (CSR). Et annet middel for håndhevelse er EDP, som er traktatbasert og utformet for å sikre at et land effektivt korrigerer et politisk underskudd, mens en anbefaling bare er et forslag til reform, uten konsekvenser der manglende overholdelse finner sted (de la Porte og Heins 2014, 5).

3.2 Oppsummering av det analytiske rammeverket.

I dette kapittelet har jeg presentert De la Porte and Heins analytiske rammeverket for EU-integrasjon og involvering innen arbeids- og sosialpolitikken. Denne består av en typologi for å oppdage endringer i EU-integrasjon og involvering. Her skal rammeverket fange opp hvordan, i hvilken grad og i henhold til hvilke politiske mål EUs engasjement har endret seg med hensyn til arbeidsmarkeds- og sosialpolitikk (de la Porte og Heins 2014, 1-21). Rammeverket gir fire mulige grader av EU-engasjement. Disse nivåene er; lav, medium, høy og veldig høy, innen kategoriene *politisk mål*, *overvåkning* og *håndheving* (de la Porte og Heins 2014, 4-5).

Det er videre essensielt med nasjonal kompetanse om arbeids- og sosialpolitikken for å ta i bruk det analytiske rammeverket. Herunder vil implementeringen av et vedtak i en stat med tradisjoner for sterk statlig innvolvering oppleves mindre inngripende enn implementeringen av det samme vedtaket i en stat uten de samme tradisjonene for statlig innvolvering. Her vil statens eksisterende politikk, grad av velferd og sentralisering dermed være avgjørende (de la Porte og Heins 2014, 4).

De la Porte og Heins rammeverk vil bli brukt for å analysere europeisk integrasjon gjennom EØS-avtalen i Norge innen arbeids- og sosialpolitikken. Til tross for at Norge ikke er medlem av EU, er vi gjennom EØS-avtalen såpass integrert i EUs arbeids- og sosialpolitikk at det analytiske rammeverket for integrasjon og involvering er svært relevant. Imidlertid må man i modellen ta hensyn til den svekkede påvirkningskraften Norge har gjennom EØS, opp mot medlemmstatenes innpass i EUs insitusjoner og organ for utøvende og lovgivende makt.

4. Teoretisk rammeverk.

For å besvare spørsmålet om hvordan EØS-avtalen påvirker utviklingen av norsk arbeidsliv, og i hvilken grad vi utnytter handlingsrommet EØS-avtalen åpner opp for, er teoriene om europeisk integrasjon relevant. Herunder vil jeg ta for meg liberal intergovernmentalisme innen Europeisk integrasjonsteori, og dens kritikker. Videre vil jeg ta for meg ulike teorier innen arbeidsmarkedet. Teoriene om europeisk integrasjon- og arbeidsmarkeder vil senere bli brukt i drøftingen for å se på sammenhengen mellom europeisk integrasjon i Norge gjennom EØS-avtalen og arbeidsmarkedseffekter. Europeisk integrasjonsteori er videre spesielt relevant for drøftingen av det norske handlingsrommet.

Integrasjonsteori og arbeidsmarkedsteori belyser hvorfor utviklingen av Norges tilknytning til EU gjennom integrasjon i arbeidsmarkedet har funnet sted. Videre forklarer de presenterte teoriene hvordan framtidige prosesser for ytterligere integrasjon kan utvikle seg videre. Det teoretiske grunnlaget er essensielt for en forståelse for hvordan Norge kan gjennomføre kunnskapsbaserte avgjørelser om videre integrasjon i det europeiske arbeidsmarkedet, nå og i fremtiden.

4.1 Europeisk integrasjonsteori.

Den europeiske union og den europeiske integrasjonen representerer et av de største eksemplene på frivillig institusjonell endring (Campos, Coricelli og Moretti 2019, 88), samtidig som endringene integrasjon fører med seg er i en stadig utvikling (Wiener og Diez 2009, 8). Studiet av europeisk integrasjon gjør et forsøk på å forklare denne utviklingen (Moravcsik 2009, 19).

Studiet av europeiske integrasjon har de siste tiårene utviklet seg som en disiplin med egne terminologier, teorier og empiriske generaliseringer. Denne utviklingen har skjedd relativt isolert fra utviklinger innen teoriene om internasjonal og komparativ politikk (Moravcsik 2009, 19). En rekke teoretikere har de siste tiårene forsøkt å definere europeisk integrasjon. En av de mer kjente teoretikerne - Moravcsik - beskriver europeisk integrasjon som:

En rekke rasjonelle valg tatt av nasjonale ledere. Disse valgene ble tatt som et svar på de opplevde begrensningene og mulighetene som stammet fra de økonomiske interessene til mektige Europeiske stater, den relative makten til hver stat i det

internasjonale systemet, og rollen til internasjonale institusjoner i å styrke troverdigheten til mellomstatlige forpliktelser (Moravcsik 2009, 18).

Den innflytelsesrike integreringsteoretikeren Ernst Haas definerte imidlertid integrasjon som prosessen: «der politiske aktører i flere, distinkte nasjonale settinger blir overtalt til å flytte sine lojaliteter, forventninger og politiske aktiviteter mot et nytt senter, hvis institusjoner besitter eller krever jurisdiksjon over de allerede eksisterende nasjonalstatene» (Haas 1958, 16). Wiener og Diez hevdet på sin side av dette var en for bred definisjon, som inkluderer både en sosial prosess og en politisk prosess (Wiener og Diez 2009, 2). Wiener og Diez viser deretter til det de beskriver som en mindre krevende definisjon, der Europeisk integrasjon defineres som «opprettelsen av politiske institusjoner som medlemslandene tilslutter seg» (Wiener og Diez 2009, 3). Denne definisjonen av Wiener og Diez viser først og fremst integrasjon som en prosess. Her ligger fokuset på integreringsprosessen, ikke på det politiske systemet som integreringen fører til og vokser frem på. På bakgrunn av dette velger Wiener og Diez å selv definere europeisk integrasjonsteori som:

Feltet for systematisk refleksjon over prosessen med å intensivere politisk samarbeid i Europa og utviklingen av felles politiske institusjoner, så vel som resultatet. Dette inkluderer også teoretisering av endrede sammensetninger av identiteter og interesser til sosiale aktører i sammenheng med denne prosessen (Wiener og Diez 2009, 4).

Denne definisjonen av Wiener og Diez regnes som en bredere definisjon, der den tar for seg både de institusjonelle, samt de sosiale dimensjonene av den europeiske integrasjonen. Jeg vil på bakgrunn av dette ta utgangspunkt i denne definisjonen av europeisk integrasjon. Den europeiske integrasjon skiller videre mellom integrering i dybden, og utvidelser. Her viser integrering i dybden til traktat- og politikktutvikling, mens utvidelser viser til de nye medlemsstatene i unionen (Nugent 2010, 33). Både den politiske integrasjonen i dybden og utvidelsene av medlemsstater er svært relevant i forklaringen av EØS-avtalens påvirkning på norsk arbeidsliv. Noen av de mest sentrale utvidelsene av europeisk integrasjon er herunder handelsliberaliseringen på 1960-tallet, implementeringen av det indre europeiske markedet på starten av 1990-tallet og innføringen av felles valuta i 1995 (Campos, Coricelli & Moretti 2019, 90).

Utviklingen av europeisk integrasjonsteori sammenfaller i stor grad med utviklingen mot en sterkere politisk union, spesielt etter Maastricht-traktaten fra 1991 og Amsterdam-traktatene

fra 1996. Integreringsteorien stod her overfor utfordringen med å analysere og problematisere de sterke prosessene de så etter utvidelsene unionen drev frem. Der tidligere faser av integrasjonsteori har forsøkt å forklare det institusjonelle, har man i senere tid beveget fokuset innen integreringsteorien til den mer omfattende oppgaven å teoretisere målet av europeisk integrasjon. Her står de konkurrerende ideene om det europeiske styresettet og EU-politikk sentralt. Her er spørsmål om hvordan bestemte politikkområder utvikler seg, og hvilke effekter disse politiske avgjørelsene får relevant (Wiener og Diez 2009, 10). Denne sterke politiske integreringen i unionen har også ført til en større offentlig debatt om legitimiteten til unionen (Wiener og Diez 2009, 11).

4.2 Liberal intergovernmentalisme.

En av de grunnleggende teoriene innen studiet av europeisk integrasjon er liberal intergovernmentalisme. Denne beskrives som en essensiell forklaring på integrasjon, og har oppnådd denne statusen på bakgrunn av dens teoretiske styrke, empiriske grunnlag og nytte. Moravcsik og Schimmelfennig viser her til at suksessen bak liberal intergovernmentalisme ligger i nøyaktigheten til de empiriske antakelsene teorien fremmer om europeisk politikk (Moravcsik og Schimmelfennig i boken av Wiener og Diez 2009, 67-68).

Liberal intergovernmentalisme tar i bruk generelle statsvitenskapsteori for å modernisere integreringsteorien. Den tar også i bruk rasjonalistisk institusjonalisme, en tilnærming som studerer mellomstatlig samarbeid innen internasjonal politikk. Liberal intergovernmentalisme forankrer imidlertid sine forklaringer mer konsistent og gjennom strengere antakelser enn andre interaksjonsteorier. Liberal intergovernmentalisme spesifiserer motivasjonene til sosiale aktører og stater, for å forklare de dynamiske effektene. Dette legitimes gjennom empiriske tester. Liberal intergovernmentalisme skiller seg også ut i sin argumentasjon om å koble sammen flere teorier og faktorer til en tilnærming, som samlet forklarer endringer i integrasjon over tid. Samtidig som teorien søker å se sammenhenger og helheten, forenkler den også EUs politikk (Moravcsik og Schimmelfennig i boken av Wiener og Diez 2009, 67-68).

Liberal intergovernmentalisme baserer seg videre på to grunnleggende antakelser om politikk. Den viser for det først til at stater fungerer som aktører. EU kan på bakgrunn av dette studeres ved å se på medlemsstatene som aktører i en befatning av anarki. Dette resulterer i at statene

når sine målsetninger gjennom forhandlinger. Dette står i motsetning til antakelsen om at EU er en sentralisert myndighet som selv står for de politiske beslutningene. Innen liberal intergovernmentalisme anses EU heller som et organ for politisk koordinering mellom aktørene (Moravcsik og Schimmelfennig i boken av Wiener og Diez 2009, 68).

Den andre grunnleggende antakelsen liberal intergovernmentalisme viser til er at statene regnes som rasjonelle, hvor aktørene veier resultatene av de ulike forslagene og velger den som fører til det beste resultatet. Utviklingen i EUs politikk forklares dermed som konsekvensen av individuelle handlinger basert på de rasjonelle aktørenes preferanser. Her legger liberal intergovernmentalisme ned forbeholdet om at avgjørelsene tas på bakgrunn av tilgjengelig informasjon. Samarbeidet i EU gjennom etableringen av felles politikk og institusjoner forklares dermed som felles avhengige rasjonelle valg etter mellomstatlige forhandlinger fremmet av de rasjonelle statene (Moravcsik og Schimmelfennig i boken av Wiener og Diez 2009, 68).

Dette er svært tydelig i EUs tilfellet, der unionen har redusert utsiktene til intern krigføring gjennom økonomisk avhengighet. Den dag i dag er det likevel de økonomiske interessene som er den sentrale drivkraften. Imidlertid vil økonomiske interesser bare vise deler av bildet. Europeisk integrasjon vil også påvirkes i stor grad av de geopolitiske interessene og ideologiske interesser. Dette illustreres i boksen «The Choice for Europe», der halvparten av de empiriske tilfellene som undersøkes hadde geopolitikk og ideologi en viktig påvirkning i sin integrasjon i tillegg til økonomisk påvirkning (Moravcsik 1998, 474, funnet i Moravcsik og Schimmelfennig i boken av Wiener og Diez 2009, 70).

4.2.1 Teoretisk kritikk av liberal intergovernmentalisme.

Liberal intergovernmentalisme har møtt på flere kritikker; for det første hevder rasjonelle valg-institusjonalister at teorien om liberal intergovernmentalisme kun forklare en liten del av beslutningstakingen som finner sted i EU. Dette fordi institusjonene i liberal intergovernmentalisme blir presentert med en uforholdsmessig liten beslutningsmyndighet. Rasjonelle valg-institusjonalister har her et større fokus på institusjonens rolle i avgjørelsene. Det hevdes at dette er nødvendig for å kunne se effektene i helhet. Historiske institusjonalister hevder på den andre siden at liberal intergovernmentalisme har et for stort fokus på den mellomstatlige beslutningstakingen gjennom traktatene. Det påstås at dette resulterer i et

misvisende inntrykk av den helhetlige integreringen (Moravcsik og Schimmelfennig i boken av Wiener og Diez 2009, 73).

Moravcsik og Schimmelfennig slår tilbake på kritikken. De viser til at det er riktig at liberal intergovernmentalisme fungerer optimalt når avgjørelser blir tatt i desentraliserte omgivelser, fremfor omgivelser med samlet suverenitet under komplekse beslutningsregler. Likevel viser de til at nyere empirisk forskning antyder at liberal intergovernmentalisme er langt bredere forankret enn først antatt. Her vises til mengden EU-vedtak teorien er relevant for. Dette fordi store deler av avgjørelsene i EU tas ved konsensus eller enstemmighet (Moravcsik og Schimmelfennig i boken av Wiener og Diez 2009, 74).

Et eksempel er det europeiske råd, der avgjørelsene tas ved konsensus mellom medlemsstatene. Politikken herfra har i økende grad fått politisk påvirkning i EU de siste årene. Rådet har videre i større grad satt dagsorden for EU, og dermed fått makt fra kommisjonen. Innen de lovgivende prosessene i EU stemmer videre sjelden ministerrådet, men går isteden etter en uformell konsensus. Det har over tid utviklet seg en målsetning om økt konsensus i EU, der forhandlingene pågår til enighet er oppnådd. Denne endringen støtter opp under teoriene i liberal intergovernmentalisme, ettersom de nasjonale preferansene blir vektlagt i økt grad. Empiriske studier viser dermed til at faktorene som fremheves av liberal intergovernmentalisme om asymmetrisk gjensidig avhengighet forblir dominerende i forståelsen av integrasjonen (Moravcsik og Schimmelfennig i boken av Wiener og Diez 2009, 74). Moravcsik og Schimmelfennig viser likevel til at institusjonell utforming også spiller en rolle i EUs politikktutvikling. Det at liberal intergovernmentalisme også har et fokus på delegering og sammenslåing av suverenitet, resulterer i at institusjonene i EU må ha en påvirkning. Her viser de til blant annet sentralbankvirksomhet og konkurransepolitikk som eksempler på institusjonell makt (Moravcsik og Schimmelfennig i boken av Wiener og Diez 2009, 74).

4.3 Europeisk integrasjon og arbeidsmarkedsteori.

Det overordnede målet til den europeiske union har lenge vært en bevegelse mot en felles markedsplass for økonomisk aktivitet i unionen. Dette målet er i stor grad oppnådd gjennom sammenslåing av de nasjonale markedene gjennom innføringen av det indre marked. Denne prosessen er en av de mer fremtredende eksemplene på en sterk europeisk integrasjon (Raines

2000, 1). Raines viser imidlertid til at et fullverdig europeisk arbeidsmarked ikke kan oppstå før man harmoniserer praksiser, institusjoner og regler for arbeidsmarkedets funksjon på et europeisk nivå. Her har Europa enda en lang vei å gå (Raines 2000, i).

Roma-traktaten definerte det indre marked som fri flyt av varer, tjenester, mennesker og kapital, der opprettelsen av det indre marked har ført til en konstant utvikling mot økt europeisk integrasjon. Dette er et resultat av at de europeiske arbeidsmarkedene i stor grad er fragmenterte og selvstendige, der en harmonisering har opplevdes som nødvendig for å veie opp for konsekvensene av liberaliseringene det indre marked medførte (Raines 2000, 1). Her er samspillet mellom effektivitets- og likestillingsmål innen arbeidsmarkedsspørsmål og europeisk integrasjon nært knyttet. Integreringen av de nasjonale arbeidsmarkedene er et middel for å effektivisere andre former for markedsintegrasjon og likestillings-spørsmålene kommer som en følge av at den økte integreringen kan ha uforholdsmessig negative konsekvenser for statene (Raines 2000, 2).

Disse negative effektene skjer både indirekte – gjennom innføringen av de fire friheter -, og direkte –gjennom direkte reguleringer av det arbeidsmarked i det indre marked.

De direkte og indirekte virkningene på arbeidsmarkedene resulterer i den voksende europeiske sosialpolitikken (Raines 2000, 2). For å forstå hvordan disse ulike settene med effekter har påvirket utviklingen av medlemslandenes arbeidsmarkeder, vil jeg se videre på eksisterende teoretisk og empirisk forskning på europeisk arbeidsmarkedsintegrasjon.

4.3.1 Teoretiske aspekter ved arbeidsmarkedsintegrasjon.

For å kunne definere arbeidsmarkedsintegrasjon vil jeg først definere hva et arbeidsmarked er. Raines viser her til at i abstrakte termer kan et arbeidsmarked sies å være et «relativt selvstendig marked hvor faktorene som bestemmer tilbud og etterspørsel av arbeidskraft er felles» (Raines 2000, 3). Likevel viser Raines til at det teoretisk ikke vil være en likevekt mellom tilbud og etterspørsel. Arbeidsmarkedsintegrasjon vil derfor heller:

Gjenspeile sammenslåingen av to arbeidsmarkeder med distinkte sett av tilbuds- etterspørselsdeterminanter og potensielt forskjellige arbeidsmarkedsindikatorer (spesielt lønn og sysselsettingsrater), noe som resulterer i et nytt indre marked der dynamikk og funksjoner var konstant (Raines 2000, 3).

Raines hevder imidlertid at dette aldri skjer i den virkelige verden, og peker blant annet på at arbeidskraft ikke kan regnes som en homogen produksjonsfaktor, men består av en rekke heterogene arbeidsstyrkegrupper, med ulik grad kompetanse, kjønn og alder. Videre viser Raines til at arbeidsmarkeder operere på forskjellige, overlappende nivåer, alt fra underbedrifter til overnasjonale. Dette resulterer i at dynamikken i markedene er fragmentert. Raines peker videre på at handel blir ansett som en av de viktigste faktorene i de fleste modeller for arbeidsmarkedet. Handel og arbeidsmarked har en sterk påvirkning på hverandres utvikling: der den eksisterende arbeidsmarkedsstruktur på den ene siden er avgjørende for sterke eller svake handelsforbindelser, vil fjerning av handelsbarrierer på den andre siden være avgjørende for distribusjonen og prisen på arbeidskraft i de nasjonale arbeidsmarkedene (Raines 2000, 4).

Bertola viser til at høyere elasticitet i arbeidsmarkedet er en teoretisk og empirisk mulig konsekvens av integrasjon, spesielt har økt økonomisk integrasjon påvirkning på elasticiteten. Graden av dette samspillet avhenger av strukturen, samt av den teknologiske utviklingen og statens kultur for arbeidsliv. De økonomiske integrasjonseffekter på arbeidsmarkedet kan videre få konsekvenser for tilbudet av arbeidskraft, der graden av ufaglært innvandring vil kunne få konsekvenser for arbeidstilbudet, og kan gjøre det vanskelig å vurdere interaksjonen mellom arbeidsetterspørsmønstre og demografisk arbeidstilbudsutvikling (Bertola 2008, 6). Den europeiske integrering kan videre enten medføre en forsterkende eller divergerende effekt på strukturen til arbeidsmarkedets. Dette kan føre til positive eller negative konsekvenser for arbeidsmarkedet, blant annet innen fordelingen av sysselsetting, arbeidsledighet, lønnsnivå, og arbeidsproduktivitet (Raines 2000, 14). Jeg vil nå se nærmere på noen av de teoretiske effektene av integrering på sysselsetting, lønn og fagforeningene.

4.3.2 Integreringens effekt på sysselsetting.

Bertola viser til at integrering i mange tilfeller kan øke effektiviteten i sysselsettingen, ettersom integreringen fører til en økt etterspørsel etter arbeidskraft. Herunder viser han til hvordan politiske reformer fjerner barrierer for internasjonal handel og mobilitet. Likevel vil en større etterspørsel etter arbeidskraft, også kunne føre til økte svingninger i sysselsetting og lønn. Disse konsekvensene fører ofte til en mer nasjonalistisk politikk i håpet om å bremse uforutsigbarheten. Internasjonal økonomisk integrasjon legger på den andre siden kollektiv universell regulering til grunn for utviklingen, og arbeidsmarkedsregulering vil dermed kunne

reduseres dens effektivitet (Bertola 2008, 6). Raines viser på sin side til at de samlede sysselsettingseffektene av integrering kommer av fremveksten av konkurransefortrinn. Her er det indre marked er et godt eksempel på et komplekst mønster av reguleringer i møte med økt konkurranse. Sysselsettingen vil imidlertid minske i de mindre konkurransedyktige bransjene. Likevel vil integrasjonen føre til en reduksjon i arbeidsledighet (Raines 2000, 15).

4.3.3 Integreringens effekt på lønn.

Innen arbeidsmarkedsteorien er integreringens effekt på lønn videre svært relevant, og regnes som et av de mest kontroversielle spørsmålene i moderne arbeidsmarkedsteori (Edo og Rapoport 2018, 2). Her viser Edo til at lønnen vil kunne bli påvirket av europeisk integrering gjennom arbeidsinnvandring, likevel påpeker han at man ikke vil oppleve større vedvarende endringer i relativ lønn til tross for høy arbeidsinnvandring. Edo forklarer dette ved at høyt kvalifisert arbeidsinnvandring kan føre til at bedriftene investerer i kapital, dette kan igjen resultere i at den relative etterspørsel øker etter høykvalifisert arbeidskraft. I tilfellene med lavkvalifisert arbeidsinnvandring kan bedriftene velge å ikke investere, men å desinvestere, noe som kan resultere i økt etterspørsel etter lavkvalifisert arbeidskraft. Edo viser videre til at man kan dempe mulige negative lønnseffekter etter arbeidsinnvandring. Her viser teorien til at kapital og høykvalifisert arbeidskraft er komplementær, der kapital og lavkvalifisert arbeidskraft er substitutter. Under disse forutsetningene vil lønningene kunne gå tilbake til det nivået de var på før arbeidsinnvandringen (Edo 2011, 5).

Edos konklusjoner står imidlertid i kontrast til Raines konklusjoner. Her viser Raines til at integreringsprosessen vil kunne resultere i at lønningen øker i lavlønsland og faller i høylønsland. Samtidig påpekes det at det er flere institusjonelle faktorer som direkte eller indirekte påvirker lønningene. Raines viser til at særlig styrkede fagforeninger, lovgivning om minstelønn og grad av velferdsstat er avgjørende for lønnsutviklingen etter økt arbeidsinnvandring (Raines 2000, 15). Raines påpeker også at en nedgang i lønnsforskjeller avhenger av de statlige barrierene for lønnsutvikling- og utjevning. Lønnsforskjellene mellom faglærte og ufaglærte arbeidere er her viktig, samt vil arbeidsmarkeds fleksibilitet spille en større rolle i utviklingen. Dette viser til at til tross for at lønnsnivåene som helhet ikke nødvendigvis utjevnes, vil endringer i lønninger innen bestemte arbeidstakergrupper være mer sårbare for lønnspåvirkning (Raines 2000, 16).

Edo og Rapoport undersøkte også effektene av innvandring på lønn i sin artikkel «Minimum wages and the labor market effects of immigration». Her konkluderer Edo og Rapoport med at innvandring har forholdsvis liten påvirkning på lønningene. Imidlertid viser de til at innvandring har større negativ effekter i land der minstelønnen er relativt lav. Dette betyr at høye minstelønninger har en beskyttende virkning på befolkningens lønn. Dette senker faren med sterk konkurranse fra arbeidsinnvandring (Edo og Rapoport 2018). Norge operer imidlertid ikke med minstelønn på samme måten som mange andre Europeisk land, der vi kun har allmengjort tariff i noen utsatte yrkesgrupper. Likevel er disse funnene relevante ettersom europakommisjonen har fremmet forslag til et nytt minstelønnsdirektiv. Norge har imidlertid tradisjon for kollektive forhandlinger gjennom trepartssamarbeidet. Raines peker her på at minstelønn skiller seg fra kollektive forhandlingsystemer der de på den ene siden vil kunne øke forutsigbarheten til bedriftene, men på den andre siden oppleves som mindre fleksible ettersom minstelønn ofte har et satt nivå som ikke tar hensyn til ulike sektorer og virksomheter (Raines 2000, 35).

4.3.4 Fagforeningenes effekt under økt integrering.

Fagforenings styrke og innflytelse trekkes ofte frem som en av de sterkeste indikatorene på at effektene av økt europeisk integrering blir bremsset. Dette gjelder spesielt innen koordinering av forhandlinger om lønns- og ansettelsesvilkår. Fagforeningene har tradisjonelt hatt sitt fokus på de historiske trendene i lønnsnivåer innenfor ulike bransjer. I stater der kollektive forhandlinger står sterkt blir det hevdet at fagbevegelsen har en betydelig påvirkning på de økonomiske ytelsene og sysselsettingen. I Vest-Europa ser man disse effektene tydelige, der høyere lønninger og sysselsetting blir observert i stater med enten et sterkt sentralisert eller sterkt desentralisert system for lønnsforhandlinger. Altså enten et system som legger opp til høye minstelønner eller en sterk fagbevegelse med tradisjon for kollektive forhandlinger. Statene der lønnsfastsettelsessystemer var «i mellom», kommer dårligere ut (Danthine og Hunt, 1994, funnet i Raines 2000, 34).

Raines viser også til at det i høyt fagorganiserte stater er noe høyere arbeidsledighet. Dette forklares med at fagforeningene har som mål å forsvare medlemmenes interesser, noe som fører til lønnsøkninger, men som også kan føre til motstand mot omstrukturering, der mindre effektivitet og lavere sysselsetting kan komme som et resultat (Raines 2000, 35). Som del av den samme prosessen kan fagforeninger forhandle for å opprettholde høyere lønnsnivåer enn

det markedet tåler. Dette avhenger igjen av om arbeidsmarkedet domineres av oligopoler (sterkere arbeidsgivere) eller oligopsoni (sterkere fagforeninger). Gjennom et oligopsoni samfunn kan lønningene i liten grad påvirkes av økt integrasjon. Raines viser også til at fagforeninger i noen tilfeller kan bli motstandere av økt integrering, der økt konkurranse fra stater med svakere økonomi kan føre til tap av arbeidsplasser (Raines 2000, 35).

På det andre siden kan fagforeninger også være det rette organet for å sikre de omstillingsprosessene som integrasjonen er avhengig av. Fagforenings innovering i omstillingsprosessene vil kunne føre til et miljø med gode arbeidsforhold, dette vil igjen senke risikoen for potensielle konflikter på bedriftsnivå, og dermed også være i bedriftens interesse. I statene med integrerte systemer for kollektive forhandlinger og sterke fagforeninger fremmer dette gode arbeidsforhold. Dette kan føre med seg en sterkere konsensusbasert tilnærming for å fremme fleksibilitet også på bedriftsnivå. Fagforeninger kan videre gi stabile rammer for å fremforhandle opplæringsystemer, arbeidsmønstre og en sterkere fleksibilitet. Dette kan igjen føre til høyere produktivitet i arbeidsstyrken (Raines 2000, 35).

4.4 Oppsummering av det teoretiske rammeverket.

I dette kapittelet er teoriene om europeisk integrasjon og arbeidsmarkedsteorier presentert. Herunder er liberal intergovernmentalisme innen Europeisk integrasjonsteori, og dens kritikker spesielt relevant, for å forklare den stadige utviklingen av EUs politikkområder. Kapittelet viser til at liberal intergovernmentalisme regner statene som rasjonelle, hvor aktørene veier resultatene av de ulike forslagene og velger den som fører til det beste resultatet. Utviklingen i EUs politikk forklares dermed som konsekvensen av individuelle handlinger basert på de rasjonelle aktørenes preferanser (Moravcsik og Schimmelfennig i boken av Wiener og Diez 2009, 68). Teorier innen arbeidsmarkedet er på sin side relevant for å forstå hvordan integrasjon påvirker arbeidsmarkedet direkte. Her har kapittelet vist til hvordan integrasjon påvirker sysselsetting, lønn og fagforeningene.

5. Forskningsdesign, metode og gjennomføring.

I dette kapittelet vil jeg presentere forskningsdesignet, metoden og gjennomføringen som er tatt i bruk i denne studien. Studien er videre caseorientert ettersom den tar opp EØS-avtalens påvirkning på norsk arbeidsliv. Casestudie som design er valgt ettersom målsetningen med studiet er en forklarende og analytisk forståelse av forskningsspørsmålet.

Casestudien inkluderer videre innsamling av kilder gjennom intervjuer og dokumentanalyser. Herunder har det blitt gjennomført ti semi-strukturelle intervjuer med eksperter innen EU og arbeidsliv, samt en kvalitativ dokumentanalyse av offentlige utredninger (NOU) og andre relevant dokumenter. Studiens kvalitet vil også øke som et resultat av kombinasjonen av informasjonen fra ekspertintervjuene på ulike fagfelt innen EU og arbeidsliv, samt analysen av offentlige utredninger og andre dokumenter.

5.1 Forskningsdesign.

Studiens forskningsdesign tar utgangspunkt i forskningsspørsmålet: «*Hvordan påvirker EØS-avtalen utviklingen av norsk arbeidsliv fra 1994 til 2022, og i hvilken grad utnytter vi handlingsrommet EØS-avtalen åpner opp for?*». Det er imidlertid metodiske utfordringer ved å finne virkningene av Norges avtaler med EU. Dette fordi Norge påvirkes av andre faktorer som nasjonale og globale utviklingstrekk, noe som gjør det utfordrende å isolere effektene av tilknytningen til EU. Det er videre vanskelig å forutse hvordan Norges forhold til EU ville ha utviklet seg uten EØS-avtalen. Effektene av EØS-avtalen på det norske arbeidsliv kan likevel analyseres på et faglig grunnlag (NOU 2012; 2, 808).

Objektet for forskningsdesignet er videre relevant. Her skiller man mellom holistiske perspektiver - casesentrert forskningsstrategi - og reduksjonistiske perspektiver - variabellentrerte forskningsstrategi (Bukve 2016, 101). Basert på studiens forskningsspørsmål har det vært naturlig å velge et casesentrert forskningsdesign. Dette fordi tematikken i studien er forankret i ønske om å forstå EUs arbeidslivspolitik, og dens effekt på den norske casen.

Begrunnelsen bak caseutvelgelsen knytter seg til ønske om å undersøke et spesifikt land (case) i detalj, fremfor å sammenligne flere land. Dette handler delvis om at Norge står i en særstilling i sin tilknytning til EU; der Norge har tilgang til de fleste områder av det

Europeiske fellesskapet gjennom EØS-avtalen, men fremdeles er ekskludert i unionens demokratiske prosesser og fra unionens landbruk og fiskeripolitikk. Norge - og norden- er videre i en særstilling gjennom den norske/nordiske arbeidslivmodellen gjennom trepartssamarbeidet, blant annet med en høyere andel fagorganiserte. Dette står i kontrast til store deler av de andre statene i EU/EØS. Denne ulikheten medfører andre problemstillinger for Norge i møte med et EU preget av økt politisk integrasjon - også innen arbeidsliv. Jeg anser det dermed som svært nyttig for det norske samfunnet generelt, og for den norske fagbevegelsen, politikere og interesseorganisasjoner spesielt å få mer kunnskap om Norges spesielle tilknytning til EU, og dens effekter. Jeg anser videre case-studiet som det beste forskningsdesignet for å nå dette målet.

5.2 Metode og gjennomføring.

Järvinen og Mik-Meyer viser til at formålet med kvalitativ forskning er å analysere og tolke hendelser. Ved å anvende kvalitative forskningsdesign er hensikten dermed å forstå betydningen av fenomenene som studeres fra ståstedet til de som er involvert i fenomenet. Kvalitativ forskning ser videre på prosesser, der disse ikke nødvendigvis anses som stadier av utvikling, eller som direkte årsakssammenheng over tid, men som gjensidige interaksjonsmekanismer mellom mennesker og deres omgivelser. Dette resulterer i at kvalitative studier ofte tar utgangspunkt i spørsmål om *hvordan* noe henger sammen, fremfor spørsmål som forsøker å finne svar på *hvorfor* noe skjer. Dette illustreres videre av at kvantitativ forskning ikke forsøker å isolere et fenomen og deretter generalisere på tvers av sammenhenger. Formålet for den kvalitative forskningen - i kontrast til kvantitativ forskning - er å se fenomenet som studeres forankret i en spesifikk tidsmessig sammenheng. Den kvalitative forskningen har også tradisjonelt definert seg som induktiv fremfor deduktiv. Dette viser til at den kvalitative forskningen ønsker å utvikle forståelser, konsepter og potensielle teorier basert på empiriske data (*induktiv*), fremfor for å samle data for å teste hypoteser eller modeller (*deduktiv*) (Järvinen og Mik-Meyer 2020, 3).

På bakgrunn av studiens forskningsspørsmål mener jeg en kvalitativ metodologisk tilnærming som kombinerer data fra både intervjuer og dokumenter vil være en velegnet metode. Kvalitativ metode vil her være et naturlig valg ettersom jeg skal studere *fenomenet* europeisk integrasjon innen arbeidsliv, og dens effekt på Norge gjennom EØS-avtalen.

5.2.1 Case-orienterte studier som design.

Casestudie beskrives av George og Bennet som «den detaljerte undersøkelsen av et aspekt av en historisk hendelse for å utvikle eller teste historiske forklaringer som kan generaliseres til andre hendelser» (George og Bennet 2005, 3). Den systematiske utviklingen av casestudien innen samfunnsvitenskapelige teorier regnes som et relativt nytt fenomen. Der forskerne de siste tiårene har formalisert casestudiemetoder og benyttet dem i vitenskapsfilosofien (George og Bennet 2005, 3). Case-studien ble i utgangspunktet utviklet med målsetning om å studere historiske hendelser og erfaringer, for kunne innhente kunnskap om viktige utenrikspolitiske problemer (George og Bennet 2005, 73). Imidlertid er det flere utfordringer knyttet til case-studien som design. For det første kan casestudiet få en seleksjonsskjevhet, der det som design står svakt når det kun belager seg på undersøkelsen av et aspekt. Videre påpekes det at casestudien lettere kan overgeneralisere sine resultater (George og Bennet 2005, 86).

5.2.2 Semi-strukturerte intervjuer.

Datainnsamlingen til denne studien skal delvis baseres på kvalitative intervjudata. Kvalitative intervjuer har blitt brukt i samfunnsvitenskapen siden tidlig på 1900-tallet, men har i senere tid blitt systematisert som en forskningsmetode. Det er vanlig å dele intervjuer inn i tre ulike grupper; de strukturerte, semi-strukturerte og ustrukturerte/åpne intervjuer. Her viser Järvinen og Mik-Meyer til at de strukturerte intervjuer tar utgangspunkt i standardiserte spørsmål som gis til alle intervjuobjektene, med en målsetning om å sammenligne svarene. Innen de ustrukturerte intervjuene er det ikke nødvendigvis en fast intervjuguide, men forskeren oppfordrer intervjuobjektene til å forholde seg til erfaringer og studiens tema. Spørsmålene og samtalen genereres basert på dette grunnlaget. Semi-strukturerte intervju betegnes som en kombinasjon av elementer fra de strukturerte og ustrukturerte tilnærmingene, og regnes som den mest utbredte formen for kvalitativ intervju (Järvinen og Mik-Meyer 2020, 11).

Innen semi-strukturerte intervjuer tar forskeren i bruk et sett med åpne spørsmål og/eller temaer. Denne metoden åpner opp for at intervjuet kan utvikle seg i ulike retninger avhengig av intervjuobjektets kunnskaper og erfaringer (Järvinen og Mik-Meyer 2020, 11). Justesen & Mik-Meyer viser videre til at det semi-strukturerte intervjuet fungerer godt i tilfellene der man ønsker å få besvart konkrete spørsmål, samtidig som man ønsker å få kartlagt et tema (Justesen og Mik-Meyer 2010, 55-56). Etersom jeg har til hensikt at intervjuobjektene skal

reflektere over noen av de samme spørsmålene, samtidig som intervjuobjektene skal kunne løsrivelse fra intervjuguiden der det er naturlig, anså jeg semi-strukturerte intervjuer som velegnet.

Det ble derfor under datainnsamlingen gjennomført ti semi-strukturerte intervjuer med representanter fra norske myndigheter, politikere og organisasjonslivet. Alle intervjuene varte mellom en 1 time og 1.5 time. Intervjuene ble gjennomført ved hjelp av lydopptaker, der lydopptakene ble brukt for å gjennomføre transkriberingene i ettertid av intervjuene. Intervjuene ble videre gjennomført med eksperter på sitt område, og er svært viktig både som grunnlag for analysen, samt er intervjuene kompletterende til dokumentanalysen. Her er målsetningen av intervjuene og dokumentene samlet skal gi en dybdeforståelse av EØS-avtalens påvirkning på norsk arbeidsliv. Alle intervjuene var ment til å gjennomføres i person, jeg reiste derfor inn til Oslo for å gjennomføre de første intervjuene. Det ble deretter lagt planer for en uke i Brussel på et senere tidspunkt for å gjennomføre intervjuer der. Turen til Brussel viste seg imidlertid å bli vanskelig grunnet den vedvarende pandemien, og majoriteten av intervjuene ble dermed gjennomført ved hjelp av digitale hjelpemidler. Gjennom erfaringen med både fysiske og digitale intervjuer ser jeg fordelene og ulempene ved begge alternativene. Der de fysiske intervjuene gjør det lettere å observere kroppsspråk, legger de digitale intervjuene til rette for en økt fleksibilitet, der fysisk avstand ikke lengre er et hinder for gjennomførelse.

Til intervjuene formulerte jeg en intervjuguide bestående av rundt 20-25 spørsmål. Alle intervjuene startet med de samme femten spørsmålene, de resterende fem til ti spørsmålene var individuelt tilpasset det tema ekspertene hadde kompetanse på. Dette kunne være tema som likestillingspolitikk, luftbransjen eller påvirkningsarbeid. Oppbygningen av intervjuene gjorde det mulig å sammenligne svarene fra intervjuene, samtidig som jeg fikk innhentet mer konkretisert informasjon innenfor mindre områder som ikke alle intervjuobjektene har kompetanse på. Et eksempel på intervjuguide er lagt ved som vedlegg i masteroppgaven, dette vil bidra til å øke avhandlingens relabilitet.

Videre var en sentral del av intervjuprosessen rettighetene til intervjuobjektene. Alle som ble intervjuet samtykket til å bli intervjuet gjennom å signere på et skjema, og ga sitt samtykke til at navn og arbeidsplass kan gjengis i studien, også i sammenheng med deres uttalelser. Skjema for samtykke inneholdt også informasjon om studien og rettighetene de har som

informanter. Alle informantene hadde videre retten til å trekke seg fra intervjuene, samt har alle fått tilsendt transkriberingene av deres direkte sitater før studien ble ferdigstilt til gjennomlesning. Etter at intervjuene ble gjennomført ble lydopptakene brukt for å transkribere de ti intervjuene. De rundt 12 timene med lydopptak ble til 67 sider med transkriberinger. Lydopptakene ble slettet etter at transkriberingene var ferdigstilt.

5.2.3 Utvelgelse av intervjuobjekter.

Utvalget av intervjuobjekter kommer som resultatet av en strategisk utvelgelse av mennesker som antas å ha svært god innsikt i spørsmålene som er relevant til studiens forskningsspørsmål. Det var videre ønskelig å finne en variasjon blant intervjuobjektene for å oppnå en balanse mellom offentlige og private aktører, samt aktører som jobber direkte og indirekte med påvirkning innen EU og arbeidsliv. Både eksperter fra myndighetssiden, interesseorganisasjoner og politikere var derfor aktuelle.

Det at jeg har innhentet informasjon fra aktører som arbeider med problemstillingen fra ulike ståsted er på den ene siden viktig for å sikre representasjon av ulike vinklinger, erfaringer og utgangspunkt. På den andre siden er variasjonen viktig ettersom studien også har et fokus på det norske handlingsrommet for politisk påvirkning i EU, både før og etter vedtakene er gjennomført. Herunder vil de offisielle og de uoffisielle arenaene for påvirkning i EU variere avhengig av om man representerer en offentlig og privat aktør. Departementene, stortinget, interesseorganisasjonene, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene har alle hver sine påvirkningskanaler. Alle sidene måtte derfor representeres i studien.

Utvelgelsen av intervjuobjekter startet med en kartlegging av de relevante aktørene med et fokus på balanse mellom offentlig og privat, og fysisk tilhørighet i Norge og Brussel. Aktuelle aktører ble så kontaktet på e-post, med informasjon om studien og en forespørsel om deltakelse på intervju. Utvalget av intervjuobjekter i denne forskningen ble imidlertid innhentet i en kombinasjon av strategisk utvalg og snøballutvalg. Dette kom som et resultat av at noen av intervjuobjektene anbefalte meg andre aktuelle intervjuobjekter i sitt nettverk. Åtte av ti intervjuobjekter ble imidlertid innhentet på bakgrunn av en strategisk utvelgelse, noe som viser til at personen velges ut på bakgrunn av stilling, erfaring og kompetanse. De resterende to intervjuene ble innhentet gjennom snøballutvalg, noe som viser til at personen velges gjennom henvisning fra andre intervjuobjekter (Noy 2008, 329). Snøballutvelgelse har

imidlertid den svakheten at flere av intervjuobjektene kjenner hverandre, og dermed øker sannsynligheten for at de påvirker hverandre. Likevel mener jeg denne risikoen kan aksepteres ettersom snøballutvelgelsen utgjorde et lite mindretall av respondentene.

I studien er det videre intervjuet ti aktører, der tre fra offentlige myndigheter, to fra stortinget og fem fra arbeidstaker og arbeidsgiver-siden. Det er dermed mer data-materiell (rundt syv timer lydopptak) fra arbeidstaker/arbeidsgiver-organisasjoner, men bare rundt en to timer fra norske politikere, og rundt fire timer fra norske myndigheter. Likevel vil jeg påstå at dette representerer et pålitelig forhold, både fordi alle sider er representert relativt balansert, samt fordi studien også baserer seg på analyse av dokumenter fra norske og europeiske myndigheter.

Tabell 5.1: Liste med intervjuobjekter.

Nr:	Navn:	Aktør:	Daværende stilling:
1	Vegard Einan	Arbeids og sosial- departementet	Statssekretær
2	Mona Næss	Norges delegasjon til EU	Arbeids- og sosialråd
3	Joachim Nilsen Frislid	Norges delegasjon til EU	Likestilling- og familieråd
4	Heidi Nordby Lunde	Stortinget/Høyre	Storingsrepresentant fra Høyre i arbeids og sosialkomiteen
5	Arild Grande	Stortinget/Arbeiderpartiet	Storingsrepresentant fra Arbeiderpartiet i arbeids og sosialkomiteen
6	Ingebjørg Harto	Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)	Direktør ved NHOs kontor i Brussel
7	Henrik Munthe	Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)	Internasjonalt ansvarlig i NHOs seksjon for arbeidspolitikk
8	Robert Hansen	Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Direktør ved LOs kontor i Brussel
9	Jonas Bals	Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Rådgiver i LO, ansvarlig for arbeidet med sosial dumping
10	Anneli Nyberg	Fagforeningen Parat	Nestleder i Parat og utvalgt til NOU 2019:22

5.2.4 Kvalitativ dokumentanalyse.

Som supplement til intervjuene gjennomføres det en dokumentanalyse, med mål om å innhente mer informasjon som kan belyse forskningsspørsmålet. Det er svært vanlig at kvalitativ forskning kombinerer intervjuer med dokumentanalyse. Herunder vil empiriske data fra dokumentene kunne veie opp for forskerens potensielle påvirkning på intervjuobjektene, ettersom dokumentene ofte eksisterer før studien starter, og dermed ikke kan påvirkes av forskeren. Empiriske dokumenter kan derfor øke gyldigheten til studien (Järvinen og Mik-Meyer 2020, 17).

Järvinen og Mik-Meyer viser imidlertid til at empiriske dokumenter som datakilde ikke nødvendigvis har en større objektivitet enn det data innhentet gjennom intervjuer. Dette begrunnes med at de empiriske dokumentene også velges ut blant en mengde dokumenter. Dette resulterer i at valget av dokumenter som inkluderes i analysen er avgjørende på lik linje som valget av intervjuobjekter og spørsmål. Refleksjon rundt valg og avgrensning av empiriske dokumenter er derfor essensielt (Järvinen og Mik-Meyer 2020, 17).

Gjennom dokumentanalysen i denne studien ble flere typer dokumenter samlet inn til analyse. Herunder har stod en rekke norske offentlige utredelser (NOU) og den europeiske kommisjons strategier, begrunnelser og direktiver sentralt. Disse dokumentene samlet gir en bredere kontekstuell forståelse av de politiske forslagene som kommer fra Brussel, direktivene som implementeres gjennom EØS-avtalen innen arbeidsliv og hvordan disse påvirker norsk arbeidsliv. Alle dokumentene er offentlige og lett tilgjengelig på nett. Alle dokumentene som er brukt i dokumentanalysen er videre oppført i litteraturlisten til studien. Denne tilgjengeligheten øker igjen studiens etterprøvbarehet.

5.2.5 Vurdering av datakvalitet.

For å kunne vurdere kvaliteten datamaterialet fra intervjuene og dokumentanalysen for den empiriske analysen, er validitet og reliabilitet viktige elementer. Validitet og reliabilitet har blitt utviklet som metoder for å forklare graden av datakvalitet etter kriteriene om gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Validitet og reliabilitet beskrives av Järvinen og Mik-Meyer som epistemologiske i naturen, ettersom de fokuserer på «hvordan vi kan være mer

sikre på hva vi vet om verden, i stedet for på hva verden faktisk er» (Järvinen og Mik-Meyer 2020, 156). Validitet og reliabilitet reduserer dermed virkeligheten til hendelsene som er observerbare og målbare (Järvinen og Mik-Meyer 2020, 156).

Reliabiliteten er videre relevant, og viser til i hvilken grad andre forskere ville ha kommet til det samme resultatet. Ettersom intervjuobjektene ikke har ønsket å være anonyme, intervjuguiden ligger vedlagt og alle dokumentene som har blitt analysert er lagt inn i kildelisten oppfylder studien forbehold om høy reliabilitet. Videre mener jeg datagrunnlaget med en kombinasjon av intervjuer og dokumentanalyse i seg øker forskningens validitet gjennom metodetriangulering. Metodetriangulering viser til at man bruker to eller flere metoder for å kunne belyse den aktuelle problemstillingen (Howe 2012, 2).

Metodetriangulering vil kunne øke validiteten ettersom dataen innhentet fra intervjuene og dokumentanalysen kan støtte opp funnene sammen. I de potensielle tilfellene der det ville vært en uenighet på faktagrunnlaget mellom dokumentene og intervjuene, vil dokumentene vektlegges tyngre ettersom det er mindre sannsynlighet for feiltolkninger i en dokumentanalyse. Imidlertid har jeg transkribert intervjuene i studien, samt at intervjuobjektene har fått sitatsjekk, dette bidrar til at intervjuene i større grad kan vektlegges.

5.3 Etiske vurderinger.

Å sikre personvernet til intervjuobjektene er et viktig hensyn i all forskning. Intervjuobjektene ble i forkant av intervjuet derfor bedt om å signere et samtykkeskjema som ga uttrykk for at de takket ja til å delta i forskningen før intervjuene. De ble videre informert om prosjektet og gitt mulighet til å trekke seg fra prosjektet til enhver tid. Jeg spurte også intervjuobjektene om deres samtykke til å ta opp samtalen både i samtykkeskjemaet og ved starten av intervjuet. Intervjuobjektene ble informert om at opptaket skulle slettes når den empiriske analysen var ferdig, selv om den skriftlige transkriberingen består. Alle intervjuobjektene fikk også mulighet til å bestemme graden av anonymitet. Norsk senter for forskningsdata (NSD) ble videre kontaktet med informasjon om prosess og lagring av intervjuobjektens personopplysninger i forskningsprosjektet. NSD vurderte metode og lagring av informasjon fra intervjuobjektene, og konkluderte med at forskningen ble utført etter personvernforskriften. Saksnummer for studien hos NSD er: 223187.

Jeg måtte videre ta en etisk avgjørelse på om jeg skulle ta i bruk et intervjuobjekt fra arbeidstakerorganisasjonen Parat, ettersom jeg skriver studien for dem. Til tross for at dette kan anses som problematisk valgte jeg å intervju Anneli Nyberg fra Parat. På den ene siden anser jeg det å intervju henne som mindre problematisk ettersom hun ikke har vært direkte involvert i samarbeidet mellom meg og fagforeningen, der jeg har forholdt meg til generalsekretær og andre administrative ansatte, fremfor den valgte ledelsen. Nyberg har dermed ikke den tatt del i utformingen, og har ikke hatt noen påvirkning på spørsmålene og vinklingen for studien. Hun blir derfor behandlet på samme måte som de andre intervjuobjektene, og vil sitte på den samme informasjonen som dem.

Videre anser jeg Nyberg som essensiell som fagperson for studien grunnet hennes bakgrunn. Hun har både lang fartstid innen luftbransjen, og fagforeningsarbeid. Dette er en kombinasjon på et viktig grensekryssende område, som jeg ønsket å inkludere i studien. Hennes kompetanse på området kommer tydelig frem, da hun blant annet satt i utvalget til NOU 2019:22; «fra statussymbol til allemannseie - norsk luftfart i forandring».

5.4 Oppsummering av forskningsdesign, metode og gjennomføring.

I dette kapittelet har jeg vist til valg av forskningsdesign, metode og gjennomføring. Studien er kvalitativ caseorientert studie. Her er casestudie er valgt ettersom målsetningen med studiet er en forklarende og analytisk forståelse av EØS-avtalens påvirkning på norsk arbeidsliv. Casestudien inkluderer videre innsamling av kilder gjennom intervjuer og dokumentanalyser. Studien baserer seg her på ti semi-strukturelle intervjuer og dokumentanalyse av informasjon fra norske og europeiske myndigheter. Bruken av metodetriangulering gjennom en kombinasjonen av flere datagrunnlag har her økt forskningens validitet (Howe 2012, 2).

6. Analyse av EØS-avtalens påvirkning på norsk arbeidsliv.

EØS- avtalen har siden 1994 fungert som et stabilt og forutsigbart rammeverk for Norges økonomiske samarbeid med EU. Avtalen har i tiden etter 1994 stadig fått en sterkere politisk betydning, der Norge blant annet har tatt del i utviklingen av EUs arbeidslivspolitik (NOU 2012: 2, 19). I tillegg til Norges deltakelse i EUs felles arbeidsmarked for fri bevegelighet av arbeidskraft, har Norge tatt del i innføringen av en rekke direktiv med intensjon om å verne arbeidstakernes rettigheter i et fritt marked. Fokuset på EUs politikktutvikling innen arbeidslivet ble ytterligere aktualisert gjennom innføringen av den sosiale dimensjonen (NOU 2021: 9, 150).

I dette kapittelet skal jeg analysere de ti intervjuene og dokumentanalysen av relevante dokumenter fra norske og europeiske myndigheter. Analysen i dette kapittelet vil bli benyttet for innplassering av variablene i de la Porte and Heins analytiske rammeverket for EU-integrasjon og involvering innen arbeids- og sosialpolitikken i kapittel syv. Reguleringen av arbeidslivet i EU og EØS er videre inndelt i to hovedelementer; regelverket for det indre markedet og den sosiale dimensjon. Norge er tilknyttet begge disse delene av EU-samarbeidet (NOU 2012: 2, 429). Studien har derfor tatt utgangspunkt i denne inndelingen for analysen. I tillegg kommer et underkapittel som tar for seg det handlingsrommet EØS-avtalen direkte og indirekte åpner opp for. Handlingsrommet får en større plass i studien, ettersom handlingsrommet er avgjørende for å si noe om hvilken påvirkningskraft de ulike aktørene i Norge har over vedtakene som påvirker den nasjonale lovgivningen.

Kapittelet blir på bakgrunn av dette inndelt i følgende deler: *et grenseløst Europa, et sosialt Europa og det europeiske handlingsrommet*. Innen det grenseløse Europa vil jeg se på konsekvensene av innføringen av de fire friheter; fri bevegelse av varer, tjenester, mennesker og kapital. Her ligger fokuset spesielt på fri flyt av mennesker, og dens konsekvenser innen sosial dumping, ELA, utsendingsdirektivet, og luftbransjen. Videre vil jeg innen det sosiale Europa se på den sosiale pilar og den effekter. Herunder ser jeg på lønnsdannelsen og forlaget om felleseuropeisk minstelønn, vikarbyrådirektivet, rammer for midlertidig ansettelse, rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, direktiv for tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår og balanse mellom arbeid og fritid. Til sist vil jeg å ta for meg handlingsrommet Norge og norske aktører har i EU, og om dette utnyttes tilstrekkelig.

6.1 Et grenseløst Europa.

Norsk arbeidsliv er gjennom EØS-avtalen fullt integrert i EUs indre marked, som omfatter fri bevegelse av varer, tjenester, mennesker og kapital for i overkant av 250 millioner arbeidstakere. Gjennom EØS-avtalen har Norge implementert hele EU-retten innen det indre marked. Nordmenn står dermed fritt til å søke arbeid i EU/EØS med like rettigheter og lik tilgang til velferdsgoder som vertslandets egne borgere. Det samme gjelder for EU/EØS-borgere som søker arbeid i Norge (NOU 2012: 2, 427). Til tross for at rammene i det indre markedet tilsier at regulering av det innenlandske arbeidsmarkedet er et nasjonalt ansvar, fastsetter EU likevel en rekke minimumsstandarder og sikrer at lovverket ikke hindrer de fire friheter og sikrer like konkurransevilkår (NOU 2012: 2, 437). Målet for minimumsstandardene er å sette et sosialt gulv for det indre marked, som på den ene siden supplerer det nasjonale lovverket, og på den andre siden regulerer forholdet mellom de ulike nasjonale lovverkene (NOU 2012: 2, 442).

EØS-avtalens reguleringer har videre en stor påvirkning på det norske arbeidslivet (NOU 2021: 9, 57). EØS-avtalen har bidratt til å utvikle arbeidslivets rammevilkår som igjen har bidratt til dagens sysselsetting, lønns- og arbeidsvilkår. Fri bevegelse av arbeidstakere, etableringer, tjenester og direkteinvesteringer er videre viktig i et globalisert arbeidsmarked som det norske. Disse rettighetene har bidratt til en betydelig nasjonal verdiskaping og sysselsetting (NOU 2012; 2, 475).

Et sentralt spørsmål i debatten om EU-medlemskap på begynnelsen av 1990-tallet var de direkte effektene inngåelsen av EØS ville ha for den norske modellen. Der den norske modellen er basert på et regulert arbeidsliv med mindre forskjeller og et velutviklet regelverk for arbeidsmiljø og trepartssamarbeidet, var man usikker på hvordan modellen vil klare seg i møte med europeisk integrasjonen preget av de fire friheter og økt konkurranse (NOU 2012: 2, 427). For til tross for de økonomiske og sosiale gevinstene av det indre marked, har liberaliseringen av arbeidsmarkedet ført nærmere 200 000 mennesker fra EU-landene til Norge siden østutvidelsen i 2004 (NOU 2021: 9, 87). Østutvidelsen regnes herunder som den mest revolusjonerende hendelsen i EØS-avtalens historie, med sterke politisk, økonomisk og sikkerhetspolitiske konsekvenser (NOU 2012: 2, 428). Bekymringene er derfor store for «segmentering i deler av arbeidsmarkedet, med økt innslag av lavlønnskorrurranse og

omgørelser av regelverk som setter lønnsnivå og sosiale rettigheter under press» (NOU 2012: 2, 429). Jeg vil nå ta for meg noen av effektene implementeringen av de fire friheter har fått for det norske arbeidslivet.

6.1.1 Arbeidsmobilitet og plattform mot svart arbeid.

Målet om et felles arbeidsmarked ble nedfelt i Romatraktaten allerede i 1957, der fri bevegelse av arbeidstakere stod sentralt. Siden den gangen har regelverket for fri bevegelse gjennomgått stadig utvikling gjennom direktiver, forordninger og domsavgjørelser. Reglene tilknyttet fri bevegelse finner man i artikkel 28 i EØS-avtalen, samt gjennom rettsakter. Disse setter premisset for blant annet ikke-diskriminering og likebehandling innen arbeidsliv. Herunder rett til arbeid i hele EU/EØS-området i inntil seks måneder, samt rett til familiegjenforening, opphold og likebehandling for velferdsytelser for alle arbeidstakere (NOU 2012: 2, 445-446). Harmoniseringen av lovverket rundt fri bevegelse har også medført en mer forutsigbar situasjon for både arbeidslivslivet og næringslivet. «Uten den avtalen vi har gjennom EØS, så hadde vi vært ekstremt prisgitt på hvilke vilkår hvert enkelt land og enkelte situasjoner krevde» (Nyberg, Parat). Denne harmoniseringen er også en del av de overordnede målene fra EU og Norge innen arbeidstakernes rettigheter, der det «for Norge vil være en fordel at EU øker standarden i resten av Europa, slik at arbeiderne stiller mer likt» (Nordby Lunde, Stortinget/Høyre).

I Norge har det videre vært tverrpolitisk enighet om verdien av fri bevegelse. Dette understrekes av Norges liberale overgangsordning som stod i kontrast til mange EU-lands mer konservative implementering. I Norge fikk arbeidsinnvandrerne rett til 6 måneders jobbsøking og oppholdstillatelse i det man oppnådde heltidsarbeid med et norsk lønnsnivå (NOU 2012: 2, 429). Arbeidsinnvandringen fra de opprinnelige EU/EØS-landene var imidlertid regnet som lav fra 1994 til 2004. Dette resulterte i at regjeringen Bondevik ønsket å ytterligere åpne opp for arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS. Dette ble ansett som nødvendig for å dekke det store behovet for arbeidskraft i Norge (NOU 2012: 2, 447). Dette endret seg etter 1. mai 2004, da arbeidsinnvandringen fra østutvidelsen ankom Norge. Til tross for at det i dokumenter fra Kommissjonen var presentert et anslag på rundt 10 000 nye migranter til Norden de første årene, hadde Norge alene innvilget over 20 000 tillatelser innen utgangen av 2004 (NOU 2012: 2, 448).

Arbeidsinnvandring vil likevel være noe vi kommer til å være avhengig av også i fremtiden. «Der er målet at vi skal få tilgang til kompetent og kvalifisert arbeidskraft, og at samfunnet og økonomien ikke stagnerer på grunn av mangel på arbeidskraft» (Einan, arbeids- og sosialdepartementet). Den sterke veksten i arbeidsinnvandring fra 2004 har imidlertid vært størst til en del sektorer som er arbeidskraft-intensiv, slik som serviceyrkene og bygg- og anlegg (Einan, arbeids- og sosialdepartementet). Dette kommer som et resultat av høyt lønnsnivået i yrker med få krav til kvalifikasjoner og språk i kombinasjon med mangel på arbeidskraft i disse bransjene, samt en økonomisk oppgang. Dette understrekes av at norske lønnsnivået regnes for å være 35 prosent høyere enn i Sverige, og 50 prosent høyere enn snittet i EU/EØS (NOU 2012: 2, 449).

Den norske modellen for lønnsdannelse har dermed bidratt til å gjøre Norge attraktivt for gruppene med begrensede yrkeskvalifikasjoner. Den økte utbredelse av allmenngjorte minstelønnssetter og overgangsordningens krav til et norsk lønnsnivå har forsterket den økonomiske tryggheten for arbeidsinnvandrerne i det norske arbeidslivet. Norge har på den andre siden vært mindre attraktivt for høyt utdannet arbeidskraft. Disse har i større grad søkt seg til Storbritannia og lignende land, der språket er et mindre problem og lønnsnivået for arbeidsgruppen er høyere (NOU 2012: 2, 449). Som et resultat er det spesielt bygg, industri og hotell/restaurant som har benyttet arbeidskraft fra de nye EU-landene. I et treårsperspektiv fra 2006 til 2009 gikk disse bransjene fra 15 prosent til 35 prosent importert arbeidskraft fra EU/EØS (NOU 2012: 2, 450). Dette beskrives som et tilbudssidesjokk i Norge der «dette har vært med på å skape noen ganske alvorlige utfordringer i norsk økonomi som norske beslutningstakere og myndighetene ikke helt forstod rekkevidden av» (Bals, LO).

Det er her lett å trekke en sammenheng mellom høy arbeidsinnvandring og utfordringer i arbeidslivet. «Men innvandring er også positivt, den har latt oss bygge og utvikle samfunnet og ivareta ikke minst arbeidskraftbehovet som er i Norge» (Einan, arbeids- og sosialdepartementet). Flere norske bransjer - slik som hotell og restaurant -, hadde ikke overlevd uten arbeidsinnvandring. Likevel har den frie bevegelsen uheldige konsekvenser. Her er organisasjonslivet spesielt opptatt av vilkårene for dem som kommer (Munthe, NHO). Arbeidsinnvandring i Norge er videre avhengig av temperaturen i norsk økonomi. I enkelte bransjer har arbeidsinnvandring vært spesielt høy, dette gjelder først og fremst industri - verftsindustrien og verkstedindustrien - samt tjenesteytende sektor. «For norske bedrifter er man helt avhengig av å kunne ta topper med arbeidsinnvandrere. I tillegg er det innført et

rammeverk som skal være forutsigbart og gjennomsliktig og transparent, og som skal sikre deg rettigheter for arbeidsmigranter» (Harto, NHO Brussel).

Debatten rundt forholdene til arbeidsinnvandrere har fått betydelig oppmerksomhet i Norge (NOU 2021: 9, 90). Her diskuteres tiltak som kan motvirke utnyttningen av arbeidsinnvandrere. Dette refereres ofte til som *sosial dumping*, og viser til vilkårene for utstasjonerte og utleide arbeidstakere. Til tross for at *sosial dumping* ikke er et rettslig begrep, er uttrykket innarbeidet i offentlige dokumenter (NOU 2012: 2, 446). Sosial dumping har blitt definert som: «situasjoner hvor utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave» (NOU 2021: 9, 90). Det er imidlertid en forskjell på lønnskurransen og sosial dumping, hvor det ene er helt klart ulovlig. Det å undergrave arbeidstakers rettigheter, holde tilbake lønninger, ikke betale i henhold til kontrakt er regulert allerede. Likevel er det først i nyere tid at utfordringene rundt lønnskurransen har blitt drøftet. «Dette endret norsk arbeidsliv, særlig innen bygg og anlegg som fortsatt sliter, men også innenfor flere lavlønnsyrker; eks rengjøring og restaurant og uteliv» (Nordby Lunde, Høyre). Viktigheten av arbeidet mot sosial dumping henger videre sammen med at de seriøse bedriftene skal ha gode konkurransevilkår, «og da må man ha vilkår som er sammenlignbare med hele bransjen, ikke bare de snille gutta i klassen» (Munthe, NHO).

Bevissthet rundt arbeidet mot sosial dumping, og arbeidslivskriminalitet har de siste årene også fått et økt fokus i EU. Det er nå et mål at man bedre skal balansere de negative effektene av det indre marked med tiltak for å beskytte arbeidstakerne (Hansen, LO Brussel). Dette er utgangspunkt i Artikkel 151 i traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TFEU), der det fastsettes at målene for unionen innen sosialpolitikken skal fokusere på å fremme sysselsetting og bedre leve- og arbeidsforhold. For å nå disse målene kan unionen støtte og utfylle medlemsstatenes arbeid innen helse og sikkerhet på arbeidsplassen, arbeidsforhold, integrering på arbeidsmarkedet, og bekjempelse av sosial ekskludering. Disse målene er fastsatt i en plattform mot svart arbeid referert til som «European Platform to enhance cooperation in tackling undeclared work (DECISION (EU) 2016/344)» (European Parliament 2016, 1).

Formålet med plattformen er å bidra til å takle det komplekse problemet med svart arbeid, samtidig som det nasjonale arbeidet på feltet tas hensyn til. Plattformen skal videre bidra til

mer effektive nasjonale og europeiske tiltak for å bedre arbeidsforholdene, fremme integrering i arbeidsmarkedet og sosial inkludering. Dette inkluderer bedre håndhevelse av lover, og dermed en reduksjon av svart arbeid og fremveksten av formelle jobber. Dette skal gjøres gjennom tre grep, der den første viser til et styrket samarbeid mellom myndigheter og andre involverte aktører for å mer effektivt bekjempe svart arbeid. Videre skal plattformen øke kapasiteten til statenes myndigheter for å bedre takle svart arbeid med hensyn til dens grenseoverskridende aspekter, og dermed sikre like konkurransevilkår. Til sist vil plattformen øke offentlig bevissthet rundt spørsmål knyttet til svart arbeid og oppmuntre statene til å øke innsatsen for å motvirke svart arbeid (European parliament 2016, 5).

Plattformen mot svart arbeid ble tatt inn i EØS-avtalen i 2016. Norge fulgte arbeidet med plattformen tett gjennom arbeidsgruppene i EFTA, og ga tydelige tilbakemeldinger på viktigheten og relevansen denne hadde for Norge og de andre EFTA-landene. Plattformen er i dag implementert og alle de aktuelle offentlige etatene jobber godt med strategien (Næss, Norges delegasjon til EU). Plattformen er videre svært aktuelle for European Labour Authority (ELA), som fra den 26. mai 2021 opprettet en permanent arbeidsgruppe for å arbeide med plattformen og for å motvirke svart arbeid (European Commission 2021). Norske nasjonale myndigheter jobber imidlertid også med en rekke tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet, blant annet gjennom styrket samarbeid mellom etatene og arbeidslivskriminalitetssenteret. Arbeidet er likevel svært krevende, der «kampen mot arbeidslivskriminalitet kommer nok uansett aldri til å komme i mål, fordi aktørene - så lenge det finnes mye penger å hente - kommer til å finne nye måter og de vil nesten alltid kunne være raskere enn utvikling av regelverk og lovverk» (Einan, arbeids- og sosialdepartementet). Den største utfordringen for mange arbeidsinnvandrere i Norge er at de ikke kjenner til sine rettigheter, ikke har kjennskap til hvordan systemet fungerer, mangler tiltro til myndighetene eller fagforeninger, og dermed blir utnyttet. Dette er også et arbeid som vil bli forsterket av opprettelsen av ELA (Einan, arbeids- og sosialdepartementet).

Det norske engasjementet rundt prosjektet *samarbeid mot svart økonomi* gjennom NHO, LO, skatteetaten og HS er et eksempel nasjonale prosjekter for å bekjempe svart arbeid. Gjennom dette arbeidet ser man også flere likheter mellom det norske samarbeidets prioriteringer og den nye europeiske plattformen mot svart arbeid. Blant annet når det gjelder samarbeid om å utveksle informasjon, som nå blir gjennomført gjennom opprettelsen av ELA. Norge har også hatt en tradisjon for å allmenngjøre tariffavtaler på områder der omfanget av

arbeidsinnvandring er stort og utfordringene knyttet til sosial dumping har vært økende. Dette gjelder spesielt aktører hvor det er lett å etablere grensekryssende selskaper (Harto, NHO Brussel). Det samlede målet er herunder at alle skal ha de samme lønns og arbeidsvilkårene, uavhengig av hvor de kommer fra, «det handler om å ha et ryddig arbeidsliv» (Grande, Stortinget/Arbeiderpartiet).

Dette støttes av LOs hovedvilkår for å støtte inngåelse av EØS-avtalen, som viser til at utenlandske arbeidstakere skal «sikres likeverdige lønns- og arbeidsvilkår». LO påpekte her at økt arbeidsmigrasjon fra EU/EØS ville påvirke lønnsdannelsen i Norge. LO konkluderte likevel med at det basert på erfaringer fra EF og Norden ikke var grunn til «å vente vesentlig økning i arbeidsmigrasjonen innen EØS-området». Videre ble det påpekt at på grunnlag av kontrasten i lønns- og levevilkår ville «de fremste utfordringene rundt arbeidsmigrasjon i Europa være knyttet til forholdet til Øst-Europa og det tidligere Sovjetunionen» (NOU 2012: 2, 447). I vurderingen av hvilke konsekvenser arbeidsinnvandringen har hatt for det norske arbeidslivet, må man imidlertid skille mellom konsekvenser det får for fellesskapet, virksomhetene, arbeidstakerne, og for arbeidslivets organisering og virkemåte. Konsekvensene vil også variere for utenlandske og innenlandske arbeidstakere, samt mellom ansatte i norske virksomheter og utstasjonerte ansatte (NOU 2012: 2, 452).

For det norske fellesskapet har arbeidsinnvandringen gjennom EØS-avtalen gitt store økonomiske gevinster, og bidratt til den sterke nasjonale veksten i perioden, spesielt siden 2004. Dette illustreres gjennom den økte sysselsettingen som lå mellom 2 og 3 prosent årlig fra 2005 til 2009. Arbeidsinnvandringen har her bidratt til en stor del av sysselsettingsveksten gjennom å skaffe næringslivet nødvendig arbeidskraft. Resultatene er en styrket konkurransevne i næringslivet ved å dempe økningen i produksjons- og arbeidskostnader, samt gjennom tilgangen på fleksibel arbeidskraft, blant annet gjennom sesongarbeid (NOU 2012: 2, 453). «Vi hadde nok ikke hatt den økonomiske veksten vi har i Norge i dag uten den arbeidsinnvandringen, men det ubesvarte spørsmål er om dette har vært en naturlig og bærekraftig økonomisk vekst ettersom vi ikke har den arbeidskraften selv» (Hansen, LO Brussel). Herunder kan man stille spørsmålstegn til den nasjonale bærekraften for bransjer som bygg og anlegg (Hansen, LO Brussel).

For deler av arbeidsstyrken som arbeider i yrker som har opplevd en vekst gjennom arbeidsinnvandringen er imidlertid konsekvensene trolig mer sammensatte. Her opplever flere

yrikesgrupper en skjerpet konkurranse, som får konsekvenser for lønnseffektene (NOU 2012: 2, 454). Videre står faren for en uheldig segmentering, spesielt i de delene av arbeidsmarkedet som opplever lavlønnskonkurranse. Her er det bekymring for at regelverket bidrar til å sette lønnsnivå og sosiale rettigheter under press. Spenninger knyttet til legitimitet, velferdsstatens utgifter og virkninger på insentivene for arbeid står også på spill i den grad et voksende lavlønnsmarked kommer til som et resultat av arbeidsinnvandringen (NOU 2012: 2, 429). Herunder kommer spørsmålet om konsekvensene for arbeidsinnvandrerne fra Sentral- og Øst-Europa. Den østeuropeiske arbeidskraften regnes nå som en nødvendig del av norsk økonomi, der over 200.000 arbeidstakere fra EU/EØS-området har bidratt til den norske økonomien. Dette utgjør rundt 8 prosent av den totale norske arbeidsstyrken (NOU 2012; 2, 808).

Arbeidsinnvandringen gjennom EØS-avtalen har imidlertid avdekket mangler i den norske modellen for arbeidsliv, som lav avtaledekning, uryddige arbeidsforhold og omfattende lave lønninger i flere bransjer med høy andel arbeidsinnvandring. Arbeidsinnvandringen har dermed synliggjort problemer og utløst tiltak for bedre interne reguleringsregimer i arbeidslivet. Dette har medført økt lovregulering i tråd med EUs reguleringstradisjon, samt en økt statlig styring. Dette kan anses som en form for europeisk integrasjon eller harmonisering av det norske arbeidslivet (NOU 2012: 2, 463). Allmenngjøring av tariffavtaler for flere sektorer har blant annet her blitt brukt som tiltak (Næss, Norges delegasjon til EU).

Den økte arbeidsinnvandring har videre svekket arbeidsgiversidens forhandlingsposisjon i flere bransjer. Her pekes det på at når en gruppe arbeidstakere er villig til å arbeide til under tarifflønn, vil stillingen til useriøse aktører styrkes. Dette går på bekostning av arbeidsgiverorganisasjoner, bedrifter og deres arbeidstakere. Likevel har denne utviklingen bidratt til en rekke offentlige mottiltak - allmenngjøring og kontroll - som gjennom å legge et felles «gulv» for konkurransen, vil kunne styrke de seriøse og organiserte virksomhetene. Dette vil igjen styrke arbeidstakernes og fagforeningenes stilling i arbeidslivet gjennom økt forhandlingsmakt forutsatt at tiltakene etterleves (NOU 2012: 2, 471). Til tross for fordelene for norsk økonomi, har arbeidsinnvandringen gjennom EØS-avtalen dermed bidratt til økt press på lønningene og sosiale rettigheter i enkelte bransjer (NOU 2012; 2, 808). Dette kommer først og fremst som et resultat av at østeuropeiske arbeidsinnvandrere har et konsekvent lavere inntektsnivå i forhold til norske arbeidstakere. Arbeidsinnvandrere står også i større risiko for å miste jobben ved endringer i arbeidsmarkedet (NOU 2021: 9, 88).

Arbeidsinnvandring gir samlet sett en redusert lønnsvekst og fører til økte inntektsforskjeller innen bransjene som er mest berørt. Her har allmengjøring av tariffavtaler hatt en delvis motvirket lønnsdempende effekt, men dekker ikke opp for hele tapet, der bransjene med høy arbeidsinnvandring fremdeles opplever en signifikant dårligere lønnsvekst enn de mindre berørte bransjene. Her viser studier at det spesielt er innvandring fra de andre nordiske landene som har den største lønnsdempende effekten for arbeidstakerne i samme bransje og med samme kompetanse. Dette gjelder spesielt arbeidsinnvandring fra Sverige som har hatt en stor effekt på lønn og sysselsetting blant norskfødt ungdom. Østeuropeisk innvandring har imidlertid hatt en stor effekt på lønnsnivået for dem med lite eller ingen utdanning (NOU 2021: 9, 88).

Innvandringens effekt på lønnsutvikling understrekes også av reallønnsveksten de siste tiårene. Denne viser at det har vært en langt svakere vekst i næringer med høy andel sysselsatte innvandrere. Her trekkes spesielt hotell- og restaurantbransjen frem. De lave lønningene blant innvandrere anses å ha bidratt til denne utviklingen. Lønnsstatistikken viser også at kontrasten mellom de ulike næringene ble forsterket i etterkant av den høye arbeidsinnvandringen etter utvidelsen av EØS-området i 2004 (NOU 2016; 15, 77). De negative effektene på lønn ser imidlertid ikke ut til å gjelde komplementær nasjonal arbeidskraft. Dette er arbeidskraft som ofte har høyere eller annen kompetanse, og dermed ikke står i konkurranse med arbeidsinnvandrerne. Reallønnsveksten viser at flertallet av disse arbeidstakere har hatt lønnsvekst. Dette har oppstått i takt med en økt sysselsetting, økt produksjon og økt lønnsomhet i mange virksomheter (NOU 2012: 2, 454).

6.1.2 Utsendingsdirektivet.

Den økte arbeidsinnvandringen Norge opplevde etter østutvidelsen i 2004 blir beskrevet som en av de største fordelene og samtidig en av de største utfordringene for norsk arbeidsliv. EØS-avtalen har her lagt til rette for frihet og økte livssjanser for arbeidstakere fra regioner med dårligere arbeids- og levekår, noe som har resultert i økt verdiskaping og sysselsetting i Norge. Dette gjelder spesielt de regionene og bransjene der tilgang til innenlandsk arbeidskraft har vært problematisk. Imidlertid har den store arbeidsinnvandringen medført endringer i rekrutteringsstrategiene i utsatte bransjer. Dette har resultert i innslag av økt konkurranse for lønn, brudd på arbeidsmiljøloven, samt en økt inndeling av arbeidsmarkedet basert på nasjonalitet. Et voksende lavlønnsmarked kan videre føre til økt konkurranse som

favoriserer de useriøse og uorganiserte virksomhetene. Dette står i sterk strid med grunnelementene i den norske modellen for arbeidsliv (NOU 2012: 2, 474).

I et forsøk på å motvirke denne tendensen har EU tatt flere initiativ for å bedre sikre arbeidstakerrettigheter innen de grensekryssende arbeidsforholdene. Herunder står direktiv 96/71/EF - referert til som *utsendingsdirektivet* - om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting sentralt. Direktivet ble vedtatt i 1996 og er implementert gjennom EØS-avtalen, og er en del av norsk rett gjennom arbeidsmiljøloven og utsendingsforskriften. Her refererer loven til arbeidstakere som sendes av sin arbeidsgiver fra en stat i EU/EØS til en annen, for å utføre midlertidig arbeid. Direktivet sikrer at de nasjonale arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår også skal inkludere utsendte arbeidstakere (NOU 2021: 9, 90). Etter EU-retten gjelder utstasjonering kun for midlertidige tjenesteoppdrag ettersom det er lagt til grunn at utstasjonerte oppholder seg midlertidig under oppdraget. Dette resulterer i at de midlertidige arbeiderne ikke får de samme velferdsrettigheter i Norge før det har gått 12 måneder. Flere utstasjonerte velger derfor å gå fra oppdrag til oppdrag, og arbeider dermed i Norge over flere år, slik at de vil kunne oppnå de samme velferdsrettighetene (NOU 2012: 2, 455).

Utsendingsdirektivet blir videre beskrevet som reguleringer som tar sikte på å hindre sosial dumping, fremfor å begrense muligheten til å utstasjonere ansatte. Direktivet har dermed en stor påvirkning på reguleringene for innreisende arbeidskraft. Imidlertid er det avgjørende hvordan direktivet implementeres, der god kontroll og håndhevelse er essensielt. Her handler det for EU om å finne en balanse mellom det å sikre mobilitet - som er essensielt for å sikre et stort indre arbeidsmarked - og å hindre arbeidslivskriminalitet (Harto, NHO Brussel). Direktivet ligger derfor til grunn for fri flyt av arbeidskraft, i kombinasjon med sterkere grunnleggende rettigheter. «Noen vil ha mest mulig fri fly, mens andre vil ha minst mulig, og dette er kanskje et kompromiss» (Hansen, LO Brussel).

Utsendingsdirektivet har imidlertid skapt sterke reaksjoner og debatt. Her har fortolkningen av minstelønnsbestemmelsene i direktivet stått sentralt i juridiske og politiske diskusjoner (NOU 2021: 9, 90). Dette gjelder spesielt regelverket rundt dekning av utgifter til reise, kost og losji, som ble kjent gjennom den norske *verft-saken* gjennom Høyesteretts avgjørelse i 2013 (Norges Høyesterett 2013, 27). Utgangspunktet for konflikten i verftssaken var et regelverk som ikke omfattet reise, kost og losji i begrepet for minstelønn. Her stod Efta

Surveillance Authority (ESA), EFTA, NHO og verftene på den ene siden og høyesterett på den andre. Høyesterett konkluderte med at reise, kost og losji skal være en del av lovverket. Dette ble begrunnet i at en harmonisering av disse reglene er svært viktig for det norske arbeidsliv og den norske modellen. Dette gikk ESA imot (Næss, Norges delegasjon til EU). Verftssaken blir her et eksempel på at Norge ikke nødvendigvis bør akseptere ESA sitt syn, men isteden anse ESA som en «vakhund» og et kontrollorgan. Her har Norge imidlertid muligheten til å ta sakene ovenfor EFTA-domstolen og utnytte dette handlingsrommet (Grande, Stortinget/Arbeiderpartiet).

EU har imidlertid vedtatt endringer i utsendingsdirektivet gjennom direktiv (EU) 2018/957 fra Europaparlamentet og Rådet. Endringene som erstatter utsendingsdirektivet støtter til dels vedtaket i høyesterett, der direktivet erstatter begrepet *minstelønn* med begrepet *godtgjørelse*. Dekning av utgifter til reise, kost og losji og krav til innkvartering blir herunder tatt inn som arbeids- og ansettelsesvilkår for utsendte arbeidstakere (NOU 2021: 9, 90). Direktivendringen poengterer videre at utøvelsen av å streike og retten til å «forhandle fram, inngå og håndheve tariffavtaler eller retten til å treffe kollektive tiltak i samsvar med nasjonal rett og/eller praksis» ikke skal berøres (European Parliament 2018, 5). Norge er i dag i overenstemmelse med dette nye direktivet. Det vil kunne medføre at det blir likere lønnsvilkår mellom nordmenn og utenlandsk arbeidskraft. Utenlandsk arbeidskraft vil likevel fremdeles være gunstig for virksomhetene som trenger økt arbeidskraft i hektiske perioder. Imidlertid vil det nye direktivet føre til at innleie av arbeidskraft til disse periodene blir mindre lønnsomt, noe som kan sikre en mer rettferdig konkurranse mellom norske og utenlandsk arbeidskraft. EUs prinsipp er her viktig, «de som utfører noe på samme sted, de skal lønnes likt» (Munthe, NHO).

I tillegg til de vedtatte direktivene spiller EU- domstolen en stadig viktigere rolle for utviklingen av arbeidstakerrettigheter. Rettspraksisen fra EU-domstolen er her førende for tolkninger av EØS-avtalens. Siden 2004 har flere saker om arbeidsmobilitet funnet sted i EU-domstolen. Sakene tar stilling til nasjonale arbeidsrettreguleringer opp mot de fire friheter, noe som har resultert i kontroversielle dommer som påvirker de norske arbeidsrettsreguleringene (NOU 2012: 2, 433). Flere av dommene gjelder virkemidler nasjonale myndigheter har tatt i bruk for å bedre sikre utstasjonertes rettigheter. Herunder har EU-domstolen fastsatt at vertslandet ikke har rådighet til å stille krav som ikke står som en del av utsendingsdirektivets harde kjerne av minstelønnsatser og lovfestede vilkår. EU-domstolen

slo videre fast at kollektive tiltak som streik i prinsippet kan regnes som restriksjoner for fri bevegelse. Imidlertid vil lovligheten av slike restriksjoner vurderes ut fra legitime hensyn (NOU 2012: 2, 475). Direktivets endringer vil på denne måten ikke vil kunne løse opp i konfliktlinjene rundt innleie. For samtidig som reglene for reise, kost og losji har bedret situasjonen på det området, vil en streng juridisk løsning på problematikken være restriktiv og problematisk for dialogen i trepartssamarbeidet. «Alt skal bli så juridisk, og sånn sett øker man konfliktnivået mellom partene. Man går dermed bort fra samarbeidsdialogen som vi er vant til i Norge, og går over til en mer juridisk konfliktorientert måte å jobbe på» (Hansen, LO Brussel).

EUs tilnærming til problemer i arbeidslivet står dermed i sterk kontrast til den norske tradisjonen hvor utfordringer i arbeidslivet diskuteres gjennom forhandlinger og kollektive tiltak. Den økte rettsliggjøringen gjennom EØS-avtalen blir dermed tydelig gjennom utsendingsdirektivet, der dette er et av flere eksempler på at utfordringer tilknyttet det grenseoverskridende blir en juridisk sak for EU- eller EFTA-domstolen (NOU 2012: 2, 475). Det reduserte handlingsrommet etter EU-rettens reduksjon av de nasjonale reguleringene opp mot fri bevegelse og sosiale grunnrettigheter for bedre kontroll av det grenseskridende arbeidsmarkedet, har ført til en kontrovers i EU, samt mellom de ulike europeiske arbeidslivspartene. Dette blir også pekt på som et demokratisk dilemma, ettersom norske politikere og myndigheter har fått en begrenset deltakelse i utviklingen av regelverket som er avgjørende for det europeiske arbeidsmarkedet Norge er en viktig del av (NOU 2012: 2, 475).

6.1.3 Felleseuropeisk arbeidsmarkedstilsyn (ELA).

Til tross for Norges inntreden i det felleseuropeiske indre markedet gjennom EØS-avtalen har hovedtrekkene ved den norske modellen bestått. Herunder har lønnsdannelse, partssamarbeid, lov- og avtaleregulering og arbeidsmarkedspolitikken blitt videreført. Rammene for den interne arbeidsmigrasjon i EU/EØS-området reguleres imidlertid først og fremst gjennom EØS-samarbeidet. Her har EU-retten likevel åpnet opp for et større nasjonalt handlingsrom innenfor de satte rammene for den europeiske arbeidsmigrasjon (NOU 2021: 9, 89). De rettslige rammene for- og møtepunktene mellom reguleringene for fri bevegelse av arbeidskraft og arbeidstakernes kollektive rettigheter har imidlertid ført til større debatt. Der reguleringene i dag finner sted mellom partene i avtaler og på et nasjonalt nivå gjennom lover og forskrifter - med et spekter av lokale og nasjonale aktører og institusjoner - har flere stilt

spørsmålstegn til EUs økte innflytelse over de nasjonale reguleringene (NOU 2021: 9, 90).

Samspillet mellom nasjonale reguleringer- og politikktutvikling, og overnasjonale reguleringer blir her gjennom økt arbeidsinnvandring stadig mer relevant for arbeidslivets reguleringer og håndhevelsen av disse (NOU 2021: 9, 89). Herunder har det siden østutvidelsen blitt tydelig at informasjon om de norske spillereglene i arbeidslivet ikke når ut til alle. Dette blir illustrert i norske medier gjennom saker som; jordbær-plukkerne fra Polen som arbeidet for 27 kr timen (Håkonsen 2020), eller håndverkerne fra Litauen som arbeidet for 16 kr timen (Braathen 2011). For å bedre bidra til å sikre at EUs rettslige rammer for fri bevegelse av arbeidskraft håndheves besluttet EU i 2019 å etablere et europeisk arbeidsmarkedsbyrå; European Labour Authority (ELA). ELA har i oppgave å sørge for at arbeidstakere og virksomheter benytter seg av det indre markeds fordeler. Herunder skal ELA tilrettelegge for økt samarbeid og informasjonsutveksling mellom statene i EU/EØS. Mer kontroversielt skal ELA også megle i konflikter mellom medlemsstater innen anvendelsen av EU-retten (NOU 2021: 9, 90).

Grunnet disse konfliktlinjene er flere norske partier foreløpig avventende til innføringen av ELA i Norge. «Erfaringen er at det ofte har startet med gode intensjoner og en forholdsvis liten grad av integrasjon mellom EU-landene, mens det stadig har kommet nye pakker som inneholder ny kompetanse og mandater til byråene, og som dermed forplikter landene» (Grande, Stortinget/Arbeiderpartiet). Det er ytterligere problematisk at Norge må gå ut av hele byrået dersom Norge sier nei til en av de nye pakkene som skal innføres. Likevel er ELA ansett som positivt i den forstand at de arbeider med mange viktige mål også for norsk arbeidsliv. Herunder blir arbeid mot kriminalitet og utnyttelse trykket frem.

Det er likevel skummelt at det blir antydning at byrået vil ha en meklingsrolle der det er uenighet i hvilket regelverk som skal tolkes. Det er uvisst hvilke konsekvenser dette kan få, dersom dette er en mekling som fatter en avgjørelse eller ikke. Dersom ELA får en avgjørende makt i en mekling, går byrået langt i å overstyre landenes egne evne til å regulere arbeidslivspolitikken og partsamarbeidet (Grande, Stortinget/Arbeiderpartiet).

ELAs evne til å regulere arbeidslivspolitikken og deres håndhevelse er også diskutert. Til tross for at organisasjonslivet er bekymret for at ELA skal blande seg inn i nasjonal arbeidslivspolitikk, tyder mye på at det motsatte kan bli et problem. «ELA kan bli en papirtiger, uten særlig synlig effekt» (Bals, LO Norge). Selv om ideen om koordinering av

grenseoverskridende arbeid er god, viser tidligere erfaringer at dette er veldig krevende ettersom arbeidstilsynene rundt om i EU sliter veldig med å føre effektive tilsyn, særlig med utstasjonerte arbeidere.

Her har Norge tatt initiativ til et register - et register over utenlandske tjenester - som skal gjære det lettere å besøke de bedriftene med utenlandske arbeidere og sørge for at de har det de har krav på. Men dette har så langt strandet hos norske myndigheter og ikke Europeiske (Bals, LO Norge).

ELA vil videre kunne bidra til økt arbeidsmobiliteten, der «ELA kan løse noen av friksjonene over grensene» (Nordby Lunde, Stortinget/Høyre). NAV-skandalen er her eksempel på en sak der det var manglende kunnskap om EØS-avtalens åpning for å ta med seg rettighetene over grensene. «I Norge så glemte man nok at det handler om mere enn arbeidstakere som aktivt reiser over grensene for å jobbe. EU har differensierer ikke på dette, man skal beholde sine sosiale rettigheter når man krysser grensen uavhengig av årsak» (Nordby Lunde, Stortinget/Høyre). Ettersom samarbeidet med ELA vil fungere gjennom dialog, vil ELA kunne påpeke mangler ovenfor norske myndigheter, for å sikre at arbeidstakernes rettigheter følges. Spørsmålet blir imidlertid om ELA vil få økt mandat til å senere håndheve reguleringene slik de ønsker (Nordby Lunde, Stortinget/Høyre).

ELA vil her fylle et tomrom. Mange arbeidstakere er ikke bevisst eller kjent med arbeidsrettighetene de har, og det utnytter enkeltaktører. Vi har sett det innenfor luftfart med Wizzair, vi ser det innenfor bemanningsbransjen; som henter personell fra et land i EU til Norge for å jobbe. Og forsåvidt også nå så sent som i sommer illustrert ved arbeidstakere i landbruket fra tredjeland, der de ikke kjenner rettighetene sine. Så jeg tror at ELA - for de europeiske arbeidsinnvandrere til Norge - vil kunne bidra både med informasjon i hjemland og ikke minst av sørger for at vi kan koordinere rettigheter og plikter mye bedre (Einan, arbeids- og sosialdepartementet).

Innføringen av ELA resulterer videre ikke i myndighetsoverføring fra Norge til EU. «ELA kan fungere godt ettersom all informasjon blir lagt ut, og vil fungere som en informasjonsentral, og at man kan gjennomføre inspeksjoner og kontroller når det er snakk om grenseoverskridende arbeidsforhold når de involverte landene blir bedt om det» (Munthe, NHO). Frykten er likevel at ELA kan bli for tungt byråkratisk og ta over oppgaver fra nasjonal myndighet, uten at det er behov for det (Munthe, NHO).

Det er noe vi ofte ser; at der man går inn og avdekker kritikkverdige forhold, så trekker prosessene så mye ut i tid at arbeiderne som har sagt ifra blir sittende med skjegget i postkassen. Dette gjelder spesielt i bygge-bransjen, transport, renhold, bilbransjen, landbruk og fiskeri (Bals, LO Norge).

«Problemet blir hvilken standard ELA skal ha, og hva som er sanksjonsmulighetene dersom de ikke mener det fungerer som det skal» (Nyberg, Parat). Det understøtter frykten for at ELA kan bli langt mer inngripende fremover (Hansen, LO Brussel).

For flertallet av arbeidsmigrasjonen har tilgangen til det norske arbeidsmarkedet likevel gitt dem høyere lønn og velferdsrettigheter enn det de får i hjemlandet. Dette har resultert i utvidede livsmuligheter, økte inntekter og en høyere kjøpekraft i hjemlandet. Dette bidrar videre til å redusere velstandsgapet mellom Øst-Europa og Vest-Europa, og kan på sikt fremme sosial og økonomisk utjevning på kontinentet. Herunder har det vært viktig at arbeidsinnvandrerne som er ansatt i Norge har - i følge til EU-retten - krav på samme vilkår som de andre ansatte i den samme virksomheten. Til tross for dette kravet viser studier at arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa gjennomgående har lavere inntekt enn nordmenn (NOU 2012: 2, 454).

6.1.4 Luftfartsbransjen.

Gjennom EØS-avtalen tar Norge full del i det liberaliserte luftfartsmarkedet i EU/ EØS. Den norske utviklingen innen luftfart samsvarer dermed godt med den Europeiske. De generelle tendensene tilsier en sterk vekst i flytrafikken, der lavprisselskapene stadig tar en større del av markedet (NOU 2019: 22, 53). Historisk har likevel det enkelte lands myndigheter regulert luftfarten, der flytransport som et resultat ble avhengig av bilaterale avtaler for å kunne operere intensjonalt. De bilaterale avtale regulerte herunder hvor flyselskapene kunne fly, kapasitet, rutevalg, samt billett- og fraktpriser. Resultatene av nasjonale rigide systemer for luftfarten var et kostnadskrevende system med sterke begrensninger på etableringsmuligheter. Dette la sterke hindre på konkurransekraften i bransjen. Flere land reduserte derfor hindringene innenlands, og multilaterale avtaler ble fremforhandlet. EUs liberalisering av luftfarten kom imidlertid gradvis, gjennom tre luftfartspakker i 1986, 1990 og 1992 (NOU 2019: 22, 23).

EUs tredje luftfartspakke fra 1992 er den mest omfattende og innebærer blant annet full

liberalisering av markedet for kommersiell transport av personer, gods og frakt i EU/EØS. Dette betyr at EU/EØS-borgere kan investere i, kontrollere og eie flyselskap i alle EU/EØS-land. Videre har flyselskaper i EU/EØS rett til å etablere nye flyruter innenfor EU/EØS, forutsatt at de har lisens til å drive kommersiell flytransport. Lisensen forutsetter at flyselskapet har en gyldig Air Operators Certificate (AOC), samt at selskapet består de økonomiske soliditetskravene fra liberaliseringsregelverket (NOU 2019: 22, 23). EUs ambisjon om å harmonisere nabolandenes luftfart til det europeiske luftfartsmarkedet har også i stor grad også lyktes. Common Aviation Agreement (CAA) har herunder blitt fremforhandlet med blant annet Israel, Vest-Balkan, Jordan, Georgia, Moldova og Marokko. Etter hvert som de oppfyller EUs krav og reguleringer får disse landene tilgang til EU/ EØS-markedet, herunder det norske. EU har videre fremforhandlet 'open skies'-avtaler med USA, Canada og Qatar. Avtalene åpner markedet for flyselskapene og harmoniserte regelverket for flysikkerhet, forbrukerrettigheter og miljø. Norge har tilsluttet seg EU-USA-avtalen i 2011, og har et ønske om å ta del i EU-Canada-avtalen (NOU 2019: 22, 24).

Til tross for at liberaliseringen av luftfartsmarkedet de siste 20 – 30 årene har vært nødvendig for bransjen, har framveksten av lavprisselskap fått store konsekvenser for markedet. Begrepet lavprisselskap brukes her til å beskrive flyselskapene som «tilbyr reiser til lavere priser enn de tradisjonelle fullservice- eller nettverksselskapene i bytte mot et lavere servicenivå» (NOU 2019: 22, 25). Lavprisselskapenes inntog gjennom liberaliseringen av luftfarten medførte også et press for de tradisjonelle selskapene, der kostnadsutt og redusere priser for hele bransjen ble et resultat. Minimumsservice har nå blitt normalen, der kunden har mulighet til å betale ekstra for tilleggstenester (NOU 2019: 22, 25).

EØS-avtalen har videre satt bestemmelser for å hindre konkurransevridninger, der staten blant annet ikke kan gi statsstøtte (NOU 2019: 22, 78). Det er likevel tillatt å fastsette enkelte nasjonale særregler, dersom formålet vil gi økt sosial beskyttelse for ansatte i luftfarten. Denne retten blir imidlertid ikke tatt i bruk i praksis da slike særregler vil kunne påføre de enkelte flyselskapene ekstra byrder som vil påvirke konkurransekraften deres i et allerede hardt konkurransemarked (NOU 2019: 22, 112). Luftrommet er som et resultat i stor grad blitt et juridisk tomrom preget av sterk konkurranse, noe som er utfordrende for Norge. Dette problematiseres ytterligere av at de felles spillereglene først og fremst kun gjelder for Europa. Dette gjør det vanskelig når andre aktører kommer på det europeiske markedet (Hansen, LO Brussel). Luftfarten har herunder fått problemer innen sosial dumping. Selv om luftfarten er

underlagt europeisk felles nasjonalt regelverk, og tilsynsmyndighetene, er ikke oppfølgingen av regelverket god nok. Dette får sterke sosiale konsekvenser for bransjen, der bevissthet rundt de sosiale konsekvensene av et fritt luftmarked har kommet etter innføringen av den sosiale dimensjon i 2017. «Så lenge det ikke finnes noen sanksjonsmuligheter så blir det bare masse fine ord som ikke nødvendigvis får noen konsekvenser for de som ønsker å utnytte systemet» (Nyberg, Parat).

Mister man den lønnsdannelsen som vi har hatt tradisjon for i Norge, er det ingen tvil om at lønnsøkningen vil gå ned, og denne typen struktur er derfor ødelegge. Når EØS-avtalen åpner for en så sterk konkurranse øker viktigheten av å verne om arbeidsrettigheter og lønn (Grande, Stortinget/Arbeiderpartiet).

Norsk luftfart har samtidig hatt stor fordel av EØS-avtalen, ettersom den gir selskaper rett til å etablere seg i Europa. Likevel forutsetter dette at man føler det nasjonale og overnasjonale lovverket, herunder er tilsyn essensielt (Harto, NHO Brussel). En mangel på tilsyn resulterer videre i konkurranse på ulike vilkår. «Da har du ikke konkurranse på like vilkår lengre, du tar med deg kostnadsnivået fra et annet land. Det oppleves som veldig krevende» (Nyberg, Parat). EU-kommisjonen har i sin rapport *Aviation Strategy for Europe: Maintaining and promoting high social standards* forsøkt å møte disse utfordringene og har kommet med flere konkrete forslag for å løfte det sosiale ansvaret i europeisk luftfart, samt sikre konkurranse på like vilkår (NOU 2019: 22, 112).

Rapporten viser til at det finnes betydelig EU-lovgivning for minimumsstandarder i bransjen som beskytter arbeidere. Herunder finnes det EU-regler som beskytter arbeiderenes grenseoverskridende arbeid og sikrer at flybesetningen beholder sine rettigheter uavhengig av landet man oppholder seg i, innen det indre markedet. Imidlertid har Europaparlamentet, medlemsstatene, flyselskapene og arbeidslivets parter uttrykt bekymring for den negative utvikling som et resultat av enkelte flyselskapers praksis innen ansettelses- og arbeidsforholdene. Kommisjonen viser til at disse utfordringene har resultert i en juridisk usikkerhet, en manglende harmonisering av beskyttelse for arbeidstakere og manglende konkurranse på like vilkår for virksomhetene (European Commission 2019 c, 1-2). I 2017 startet kommisjonen derfor arbeidet med å innføre tiltak for det sosiale aspektet innen luftfarten. Dette gjelder spesielt for de grenseoverskridende arbeiderne, med mål om å dempe de negative effektene av den frie konkurransen. Den europeiske søylen for sosiale rettigheter fra november 2017, har dermed også betydning for implementeringen av tiltak innen luftfart.

Her blir rettferdige arbeidsforhold for sektoren fremhevet, samt trekkes en forbedring av rettssikkerheten for den mobile flybesetning frem (European Commission 2019 c, 2-3).

Den høye mobiliteten til personellet i luftbransjen har videre resultert i en lav bevissthet rundt utsendingsreglene. Regelverket av arbeidsmiljøloven § 1-7 og direktiv 96/71/EF av 16. desember 1996 skal sikre at arbeidstakeren får de lovfestede kjerne rettighetene i vertslandet når disse er bedre enn i opprinnelseslandet. Dette er nødvendig for at arbeidstakeren skal kunne få lønn som speiler levekostnadene i landet arbeidstakeren er utsendt til. Regelverket er også viktig for å sikre konkurransevilkårene mellom virksomheter basert i ulike land. Ettersom Norge er et høykostland er dette spesielt viktig for utsending av arbeidstakere fra EØS-land til Norge. Når flyselskaper videre har et betydelig antall baser fordelt rundt i Europa, blir reglene om utsending vanskelige å håndheve for nasjonale myndigheter (NOU 2019; 22, 120). Etableringen av EUs nye arbeidsmarkedsbyrå (ELA) skal her bidra til håndhevingen av reglene, der luftfarten har blitt en del av byråets ansvarsområde (NOU 2019; 22, 121).

Konsekvensene av håndhevelse ser man i Ryanair-saken, der flyselskapet valgte å trekke seg ut når myndighetene startet håndhevelsen av regelverket. «Det tok rundt en 2 år før noen trappet opp hos Ryanair, og det ble da avslørt en rekke brudd på norsk lov, masse brudd på arbeidsmiljøloven» (Nyberg, Parat). Dette viser viktigheten av informasjon om arbeidstakernes rettigheter i luftfartsbransjen. Herunder har arbeidstakerne krav om 10 timer fri fra de går av flyet til de må gå på jobb igjen. Imidlertid er det vanskelig å informere om rettigheter når man i bransjen opplever problemer med organisasjonsfriheten. «Man ser i Ryanair-saken og fra andre land at konsekvensene for å organiseres er store, der de blir møtt med trusler eller oppsigelse. Det det er klart at norske myndigheter bør ta stilling til om man skal kunne ha et organisert arbeidsliv uten trusler» (Nyberg, Parat).

Den sterke konkurransen i sektoren gjennom liberaliseringen av luftfart har videre ført til et stort press på arbeidsvilkår. Dette fordi konkurrentene til de norske selskapene sitter med rundt 1/4 av personalkostnadene, noe som påvirker lønningene som opplever en *raise to the bottom*. «Når selskapene stiller spørsmål om hvor billig det kan bli, går det fort på bekostning av sikkerheten, utdanning og kompetansen» (Nyberg, Parat). I luftbransjen kan man også bli innleid som selvstendig næringsdrivende, der risikoen blir satt på den ansatte eller bemanningsbyrået. Denne muligheten har ført til at selskapene finner nyskapende modeller

for å spare penger og ta på seg minst mulig ansvar (Nyberg, Parat).

Luftbransjen anses her som en spesielt utfordrende bransje ettersom norske aktører konkurrerer med selskaper som opererer med helt andre lønns- og arbeidsvilkår. Dette blir ytterligere vanskelig gjennom den frie etableringsrett i EØS-området. Etableringsretten åpner her for at norske flyselskap kan etablere baser i andre land, noe som resulterer i at man sparer betydelig på lønnskostnader. Norwegian har blant annet et eget bemanningsselskap i Irland, der det irske selskapet har full styringsrett over de ansatte innen arbeidstid og lønn. Likevel tar ikke Norwegian på seg arbeidsgiveransvar. Ansvar er lagt på bemanningsselskapet. Det er mulig å innføre nasjonale tiltak for at selskaper ikke skal kunne styre unna arbeidsgiveransvaret (Grande, Stortinget/Arbeiderpartiet). Imidlertid kan selskaper som Norwegian opprette en så kompleks organisasjonsstruktur at du som ansatt hos en underleverandør kan levere alt av tjenester til moderselskapet Norwegian Airlines, uten at selskapet står til ansvar. I en slik modell mister de ansatte rettigheter til styrerepresentasjon og informasjon, noe som er en viktig del av den norske modellen.

Ingenting som påvirker din arbeidsdag og ditt arbeidsmiljø blir gjort der du jobber, det skjer jo på det overordnede konsernet. Og det er det saken handler om, hvem er den reelle arbeidsgiveren, hvem er det som faktisk bestemmer og har innflytelse over arbeidslivet ditt (Nyberg, Parat).

På den andre siden har alle selskaper i EU/EØS gjennom etableringsretten muligheten til å opprette baser i Norge. Dette har resultert i utfordringer for Norges tradisjoner med et organisert arbeidsliv. Dette illustreres av at flere av lavprisselskapene har annonsert en motstand mot fagforeninger. Imidlertid er det å nekte de ansatte å organisere seg i strid med norsk lov og ILOs kjernekonvensjoner (Grande, Stortinget/Arbeiderpartiet). Etableringsretten har videre ført til utfordringer for lønnsvilkårene. «Slik er det konkurransen fungerer; hvis noen kan gjøre det billigere - og folk synes det er akseptabelt å reise til 200 kr for flybillettene - så blir jo de andre selskapene konkurrert ut. Og når de konkurreres ut, så er det de norske selskapene bortgang» (Hansen, LO Brussel). På den andre siden vil en begrenset etableringsrett kunne føre til problemer for Norge. I et lite land som Norge er man helt avhengig av å kunne etablere selskaper i Europa, der vi som et lite land har mest å hente på frihetene innenfor EØS (Harto, NHO Brussel).

6.2 Et sosialt Europa.

Den europeiske pilar for sosiale rettigheter ble lansert i 2016 med det formål å styrke det sosiale arbeidet i EU-samarbeidet. Pilaren skal sørge for bedre arbeids- og levestandard i Europa gjennom implementeringen av 20 prinsipper og rettigheter. Disse prinsippene skal sikre like muligheter og adgang til arbeidsmarkedet, adgang til grunnleggende velferdstjenester, gode og rettferdige forhold på arbeidsplassen og sosiale sikkerhetssystemer (NOU 2021: 9, 152). Den sosial pilar og et europeisk styrket sosialt fokus kom som en reaksjon på de store sosiale konsekvensene av finanskrisen, der arbeidsledighet og økt fattigdom preget mange EU-stater. Den demografisk utviklingen med en økende aldrende befolkning, kombinert med et arbeidsliv preget av teknologisk utvikling har ytterligere understreket viktigheten av det sosiale fokuset i EU (NOU 2021: 9, 152). EUs sosiale fokus har imidlertid stått sterkt siden Maastricht-avtalen fra 1993. Avtalen er traktatgrunnlaget for den sosiale dimensjonen, samtidig som Amsterdamtraktaten fra 1999 og Lisboa-traktaten fra 2009 har støttet opp under utviklingen av et sosialt Europa (NOU 2012: 2, 431).

Kommisjonen beskriver selv det sosiale Europa som kjernen i EUs bidrag til et demokratisk, kulturelt mangfoldige og velstående samfunn. De viser til at den sosiale dimensjon vil styrke en økonomisk og sosial fremgang, bekjempe diskriminering og bidra til at alle Europeere skal kunne leve tilfredsstillende liv. EUs sosial dimensjon er dermed nært knyttet med dens økonomiske ambisjoner. Styrkede arbeidsforhold, økt levestandard og likestilling har alle vært prioriterte mål for EU, i kombinasjon med ambisjoner for det indre markedet, som garanterer like konkurransevilkår og grunnleggende rettigheter på tvers av EU/EØS (European Commission 2017 b, 6).

Til tross for at nasjonale reguleringer og organisasjons- og avtaleforhold står stekt, har EU gjennom den sosiale dimensjon vedtatt en rekke minimumsdirektiv for å bedre arbeidernes rettigheter. Disse er implementert gjennom EØS-avtalen. I EU/EØS-retten er regulering av arbeidstakerrettigheter dermed regnet som et delt ansvar. Her vedtar EU minimumsdirektiv, samtidig som medlemsstatene har et nasjonalt handlingsrom for å innføre strengere reguleringer. Kollektiv arbeidsrett og forhandlinger ligger imidlertid utenfor EUs reguleringskompetanse, samtidig kan ikke de nasjonale lovene motstride EUs prinsipper om fri bevegelse og ikke-diskriminering (NOU 2012: 2, 428). Gjennom EØS-avtalen har Norge dermed på flere områder fått sterkere rettigheter for arbeidstakerne. Herunder rettigheter ved

virksomhetsoverdragelse, likestilling og innleie (NOU 2012: 2, 473). Jeg vil nå ta for meg noen av effektene implementeringen den europeiske sosiale politikken har fått for det norske arbeidslivet.

6.2.1 Minstelønn.

Et stridsspørsmål under de norske EU-debattene på 90-tallet var konsekvensene av en innføring av EUs arbeidsrettsdirektiver. Frykten var at disse ville føre til uønsket politikk på områder som tariff, noe som kunne undergrave trepartssamarbeidets betydelig. En gjennomgang av direktivene fra 1994 til 2004 viser imidlertid at direktivene ikke påvirket tariff i perioden. I 2004 endret dette seg noe, da EU startet arbeidet med direktiver som skulle sikre utenlandsk arbeidskraft trygge rammer. Lov- og avtaleregulering i den norske arbeidslivsmodellen har siden den gang beveget seg stadig nærmere en europeisk harmonisering (NOU 2012: 2, 445). Den frie bevegelsen av arbeidere mellom land med et stort lønsspenn har etter østutvidelsen ført til økte spenninger i Vest-Europa og har satt den europeiske solidariteten på prøve. Til tross for at EUs antakelser var at arbeidsvandringen ville bli lav og kortvarig, har østutvidelsen fått større konsekvenser enn først antatt. Direktiver om likebehandling av arbeidsinnvandrere, - slikt som utsendingsdirektivet - var dermed nødvendig for å sikre et ryddig arbeidsliv til tross for den sterke veksten i migrasjon (NOU 2012: 2, 456).

Et viktig utgangspunkt for utviklingen av det indre marked med et felles arbeidsmarked i EU/EØS var videre at et åpent Europeisk marked ville gi samfunnsøkonomiske gevinster og bidra til en økonomisk utjevning og økt europeisk integrasjon. For å bidra til en større økonomisk utjevning og hindre forsterkede komparative fortrinn gjennom rimeligere arbeidskraft, har EU satt vertslandets standarder gjeldende for arbeidsinnvandrene (NOU 2012: 2, 456). Kommisjonen har etter annonseringen av den sosiale pilar tatt steget videre i den økonomiske utjevningen. Herunder presenterte President von der Leyen et juridisk rammeverk for å bedre sikre arbeiderne i EU en rettferdig minstelønn under hennes første State of the Union-tale, i september 2020 (European Commission 2020 c). Hun uttalte blant annet;

Sannheten er at for mange mennesker lønner det seg ikke lenger å arbeide. Dumping av lønn ødelegger arbeidets verdighet, straffer gründeren som betaler anstendig lønn og forvrider rettferdig konkurranse i det indre markedet. Dette er grunnen til at

kommisjonen vil fremme et lovforslag for å støtte medlemslandene til å sette opp et rammeverk for minstelønn. Alle skal ha tilgang til minstelønn enten gjennom tariffavtaler eller gjennom lovfestet minstelønn (European Commission 2020 c).

Kommisjonens mål for direktivet er å sikre at alle arbeidere i Europa skal få en lønn det er mulig å leve av. Dette med en levedyktig lønn er ansett som en stor samfunnsutfordring, der man i EU har en stor gruppe med *the working poor*, altså mennesker som arbeider, men likevel ikke har nok til å dekke vanlige utgifter. Tilstrekkelig lønn har derfor blitt en vesentlig del av EU-modellen for en mer sosial markedsøkonomi. Direktivet skal derfor også bidra til kommisjonens løfte om en mer delt velstand i Unionen (European Commission 2020 b, 1). Kommisjonen viser videre til den sosiale pilar i dens bakgrunn for direktivet, der den sosiale pilar blant annet fremmer økt europeisk velstand og fremgang for alle. Prinsipp 6 i den Europeisk pilar viser til at lønninger krever tilstrekkelige minstesatser, samt forutsigbare lønnsfastsettelse. Prinsipp 6 tar imidlertid hensyn til nasjonal praksis og viser respekt for arbeidslivets parter. De politiske retningslinjene for kommisjonen 2019-2024 viderefører dette arbeidet, der de fremlegger en handlingsplan for å implementere pilaren gjennom et initiativ om rettferdige minstelønninger. Arbeidet med et direktiv for minstelønn startet i 2020, og har siden blitt regnet som en av kommisjonens viktigste prioriteringer for perioden (European Commission 2020 b, 1).

Kommisjonen viser blant annet til at «bedre arbeids- og levekår, inkludert gjennom tilstrekkelig minstelønn, kommer både arbeidere og bedrifter i unionen til gode». De viser videre til at konkurransen i det indre marked skal være basert på innovasjon og produktivetsforbedringer, ikke en konkurranse basert på lønn (European Commission 2020 b, 1). Kommisjonen påpeker at målene om minstelønn er relevante både for lovfestede minstelønssystemer og for statene med systemer for kollektive forhandlinger, slik som det norske. Dette begrunnes med at direktivet er utformet med hensyn til særtrekk ved de ulike nasjonale systemene og autonomi til arbeidslivets parter (European Commission 2020 b, 2). Direktivet har derfor fremmet mål om kollektive lønnsforhandlinger i alle medlemsstater, der de kollektive forhandlingene vil spille en avgjørende rolle for tilstrekkelig minstelønnsbeskyttelse. Kommisjonen viser til samspillet mellom minstelønnsbeskyttelsen og tariffavtaler, der kollektive forhandlinger har en sterk effekt på tilstrekkeligheten av minstelønn. I stater uten minstelønn - der bruk av tariffavtaler er benyttet - vil tariffens tilstrekkelighet og andelen arbeidstakere som tar del i det kollektive forhandlingssystemet

være avgjørende (European Commission 2020 b, 3)

Artikkel 4 i direktivet viser her til kollektive forhandlinger om lønnsfastsettelse. Artikkelen fastsetter at medlemsstatene må iverksette tiltak for å fremme økt grad av kollektive forhandlinger om lønnsfastsettelse, i tilfellene der dekningsgraden for kollektive forhandlinger er under 70 % av arbeidstakerne. Det skal i disse tilfellene etableres en handlingsplan for å fremme kollektive forhandlinger (European Commission 2020 b, 12). Norge har imidlertid en dekningsgrad for tariff på rundt 52 prosent (Arbeidslivet 2020). Forslaget er videre basert på artikkel 153 i traktaten om EUs virkemåte om arbeidsforhold (European Commission 2008 a). Direktivet er imidlertid ikke vedtatt enda, og må vedtas i både Europaparlamentet og rådet før det kan bli en nasjonal lovgivning. Her har medlemsstatene i EU to år på seg til å implementere direktivet etter vedtak (European Commission 2020 b, 2). Det er likevel usikkerhet knyttet til om direktivet vil ha EØS-relevans, noe er avgjørende for om Norge må implementere direktivet. Til tross for at forslaget gjelder politikkområdet arbeidsliv - og dermed burde være merket som EØS-relevant - er ikke dette tilfellet. Kommisjonen har imidlertid indikert at det er en feil. Norge og Island gjennomfører derfor en juridisk vurdering av EØS-relevansen til direktivet. Dersom direktivet vurderes som EØS-relevant, må Norge implementere direktivet etter at det innlemmes i EØS-avtalen (European Economic Area 2021, 2).

De norske aktørene i arbeidslivet - staten, arbeidstaker- og arbeidsgiverforeninger - har stilt seg svært negative til en norsk minstelønn. Dette blir begrunnet med et ønske om å regulere arbeidslivspolitikken selv, der lønnsfastsettelsen i Norge fremdeles skal være partenes ansvar. Herunder er det ansett som viktig at de nordiske landene kan fortsette å ha lønnsfastsettelse gjennom partene, ettersom konsekvensene kan bli at useriøse arbeidsgivere uten tariff-avtaler vil tvinge lønningene ned til det som blir minstelønns-kravet. Dette kan igjen stimulere til at man ikke vil inngå tariff-avtaler, ettersom de kan lande på minstelønnen (Grande, Stortinget/Arbeiderpartiet). Norge sendte derfor i 2019 brev sammen med de andre nordiske arbeidsministre til den nye kommisjonen. I brevet ble det vist til den nordiske arbeidslivsmodellen, i håp om at minstelønnen vil ta hensyn til forhandlingsregimene i de nordiske landene. Norge har likevel sagt at de vil være med i utvikling av regelverket.

Det kan jo være uheldig for de Norske organisasjonenes gjennomslagskraft, når det bare er de rike landene i nord som ikke ønsker å legge til et regelverk, så kan det oppfattes som at vi er mest opptatt av å beskytte oss, når intensjonen med forslaget -

som vi har full forståelse for- er å ivareta de som står lavest på inntekt i Europa (Einan, Arbeids- og sosialdepartementet).

EU-delegasjonen jobber her tett opp mot både departementet og de andre nordiske landene i saken om minstelønn. De nordiske landene og partene i arbeidslivet er svært enig i saken, der de mener direktivet har en veldig svak hjemmel i EU for å regulere minstelønn. Likevel står Norden alene på sin side, der 21 EU-land alt har lovfestet minstelønn. Denne minstelønnen er i dag lav, og direktivet kan være nødvendig for å få minstelønnen mer harmonisert og opp på et bedre nivå. Imidlertid viser direktivet også til at nasjonale tradisjoner skal tas hensyn til. Likevel er direktivet for uklart på dette område, noe som fører til frykt for hva EU-domstolen kan komme til å gjøre når de får sin første sak (Næss, Norges delegasjon til EU).

Minstelønnsdirektivet er videre basert på artikkel 153, som viser til hva EU har kompetanse til. Her står det eksplisitt at lønnsfastsettelsen skal ikke fastsettes i unionen. EU skal derfor i utgangspunktet ikke vedta direktiver som går på lønnsdannelse, da dette vill ligge utenfor deres kompetanse. Implementeringen av et slikt direktiv vil også kunne være veldig ødeleggende for måten det norske arbeidsliv opererer på i dag. «Det at det skal sitte et antall dommere i Luxemburg å fastsette dette, det er en temmelig fremmed tanke for oss» (Munthe, NHO). Her finnes det imidlertid mildere alternativ til et direktiv, slik som en rekommandasjon - altså en anbefaling som ikke er juridisk bindende - for minstelønnen. Slike løsninger vil kunne være lettere for Norge å leve med. Kommisjonens argumentasjon om hensyn til nasjonale tradisjoner for lønnsforhandling er videre feil ende å begynne i. «Måten å ta hensyn til de lokale tradisjonene, er å styrke arbeidslivet parter, ikke lovreguleringene» (Munthe, NHO).

Og det er jo sånn at selv om man innføre flere regler, flere lover, det får bare en konsekvens for dem som velger å følge dem i utgangspunktet, så det er ikke alltid lover og regler vil fjerne useriøsitet og ulovligheter. For de som bryter dagens lover vil ikke nødvendigvis følge morgendagens lover heller. (Einan, Arbeids- og sosialdepartementet).

Den norske fagbevegelsen var i utgangspunktet positive til den sosiale dimensjonen, men har blitt skeptiske etter at pilaren kom i en direktivs-form, der europeiske lovreguleringer ikke nødvendigvis passer til måten norsk arbeidsliv er organisert (Hansen, LO Brussel).

Der behovet for et juridisk bindende direktiv kommer som en konsekvens av *the working*

poor - altså lønninger man ikke kan leve av- vil dette behovet for endring gjør at EU velger å gå utenfor det de opprinnelig har hjemmel til opp mot traktaten (Harto, NHO Brussel). Dette illustrerer at intensjonene med forslaget er gode, men at den praktiske gjennomføringen vil få konsekvenser dersom den ikke tar hensyn til nasjonale særegenheter i lønnsdannelsen (Einan, Arbeids- og sosialdepartementet). Konkurransedannelsene som resulterer av disse ulikhetene i EU kan imidlertid føre med seg sosial dumping, «men dersom det er vanlig lønnsdannelse i landet de kommer fra, så er det ikke sosial dumping, da er det sterk konkurranse. EUs hovedmål er her å få opp arbeidsstandardene, og økonomisk vekst, og man ser på minstelønn som en måte å bidra til det på» (Nordby Lunde, Stortinget/Høyre).

Direktivet står likevel i sterk kontrast til de viktige trekkene ved lønnsdannelsen i Norge gjennom trepartssamarbeid. Denne har over flere tiår bidratt til å fremme Norges nasjonale system for arbeidsmarkedsregulering, og har ført til sterke partsorganisasjoner og synkende ledighet. Dette har vært viktig for å stabilisere maktforholdene i arbeidsmarkedet og har tilrettelagt for økt samarbeid (NOU 2012: 2, 441). Lønnsdannelsen har derfor blitt partenes ansvar, der statens oppgave er å tilrettelegge og bidra til lønnsdannelsen, samt noen ganger direkte i lønnsoppgjørene. Koordineringen i det norske lønnsfastsettelsessystemet kommer som et resultat av samspillet mellom lover, regelverk og tariffavtaler, samt gjennom institusjoner som Arbeidsretten, Rikslønnsnemnda, Riksmekleren og Tariffnemnda. Koordinering er likevel avhengig av det sterke partsforholdet i arbeidslivet, der både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden er stek, med en høy organisasjonsgrad på begge sider (NOU 2021: 9, 34).

Internasjonale sammenligninger viser til at en sterk koordinering i lønnsdannelsen bidrar til lavere arbeidsledighet, økt sysselsetting og lavere lønnsforskjeller. Partene i arbeidslivet har dermed bidratt til å bevare de relativt små lønnsforskjellene i Norge. Den norske lønnsdannelsen har videre påvirkning i begge ender av lønnskalaen, der de laveste lønningene øker og de høyeste lønningene synker (NOU 2021: 9, 34). Dette står i sterk kontrast til de nye EU-landene, der rimelig og fleksibel arbeidskraft regnes som deres viktigste konkurransefortrinn. Dette fører til store problemer for lønnsdannelsen, der presset vil føre til det vesten ofte omtaler som sosial dumping, men som i Øst-Europa isteden anses som legitim bruk av deres frihet til økte lønninger (NOU 2012: 2, 457). Dette viser til at EU nå innser at fri mobilitet og arbeidsmobilitet ikke nødvendigvis har vært til det beste for alle, der fokusert har kommet på de negative effekter av de fire frihetene, spesielt de negative

effektene av den frie flyten av arbeidskraft. Direktivet om minstelønn er et forsøk på å rette opp i denne skjevfordelingen Europa opplever som en konsekvens av det indre marked (Einan, Arbeids- og sosialdepartementet).

Den nordiske holdningen til direktivet står i kontrast til kontinentaleuropa. «Man ser så ulikt på det, hadde du spurte en tillitsvalgt i Tsjekkia om tilsvarende så hadde du fått et helt annet svar. Han hadde bare snakke om hvordan den sosiale innretningen av Europa vil bli» (Nyberg, Parat). Det er ingen tvil om at det er store utfordringene med direktivet, samtidig er det forståelig at Europa trenger endring (Nyberg, Parat). Herunder står direktivets rettferdighetsperspektiv sterkt. «Det handler om bedre å beskytte barn fra fattigdom og det handlet om ungdom i arbeidslivet og det handler om hvordan man skal få bedre sikring på EU nivå, for det har man ikke i dag» (Næss, Norges delegasjon til EU). Det er disse sosiale utfordringene direktivet forsøker å bekjempe.

Det har vært en mye sterkere vektlegging av *free mobility*, enn *fair mobility*. Man har sett mye på hvordan man skal legge til rette for friest mulig bevegelse over landegrensene, men ikke fylt på med en tilsvarende beredskap når det gjelder å sikre de som skal bevege seg, å sikre at de får anstendige lønns og arbeidsvilkår når de flytter seg over landegrensen (Bals, LO Norge).

Utfordringene den grenseoverskridende migrasjon og arbeidsinnvandring fører med seg er videre spesielt relevant for arbeidsmarkedet internt mellom de tradisjonelt fattigste landene i øst og landene i Vest-Europa. Her får man en konkurranse på betingelser som gjør at det blir konkurransevridende. Hovedprioriteringene til EU blir derfor det grenseoverskridende og det som berører de fire frihetene, samt blir «hovedfokuset å utjevne de store ulikhetene, slik at man får bedre konkurranseevne, slik at man får like rettigheter i bunn» (Nordby Lunde, Stortinget/Høyre).

Norge har tatt andre steg for å sikre like rettigheter i bunn. På den ene siden har man tariffavtalene som regulerer lønns- og arbeidsforhold, og dermed gir et fundament for hele arbeidslivet (NOU 2021: 9, 34). Likevel har tariffavtalen også en effekt på normene i arbeidsretten (NOU 2021: 9, 36). Allmenngjøring av tariffavtaler ble som et resultat innført med mål om likeverdige vilkår for utenlandsk arbeidskraft. Fagbevegelsen har i senere tid fremmet krav om allmenngjøring i de områdene av arbeidslivet med høy andel arbeidsinnvandring, og lav tariffdekking (NOU 2021: 9, 90). Forskriften om allmenngjøring

gjelder i 2021 på følgende områder: elektro, bygg, godstransport, skips- og verftsindustrien, fiskeindustri, landbruk og gartneri, renhold, persontransport og overnattings, serverings, og cateringvirksomhet. Allmengjøringen utgjør rundt ti prosent av lønnstakerne innen privat sektor, og evalueringen viser til at det har bidratt til en høyere lønn og likere konkurransevilkår, samt har ikke allmengjøringen fått store konsekvenser for organisasjonsgraden i bransjene (NOU 2021: 9, 90). Den koordinerte lønnsdannelsen er også normgivende i den forstand at den blir referert til som «frontfagsmodellen». Dette fordi det setter normen for de økonomiske rammene for oppgjørene i Norge. Veksten i lønningene i frontfaget skal her hverken være gulv eller tak, men fungerer som en norm som skal sikre at konkurranseutsatt sektor over tid får en lønnsvekst. Denne kan også være retningsgivende for andre sektorer. Koordineringen her skjer gjennom sentrale forhandlinger, samt gjennom lokal kollektiv lønnsdannelse (NOU 2021: 9, 33).

De gode kollektive ordningene for lønnsdannelse og fordeling bidrar dermed både til en balanse i maktforhold i arbeidslivet, samt til en lavere ulikhet (NOU 2012: 2, 440). I et internasjonalt perspektiv ser man at nasjonale sterke velferdsordninger, lønnsdannelse, og arbeidsmarkedsregulering - slik den norske modellen viser til - har en større betydning for utviklingen av ulikhet i arbeidslivet, enn det graden av globalisering og markedsintegrasjon har (NOU 2012: 2, 440). Lønnsdannelse har videre vært gjennom en lang prosess i europeisk fagbevegelse, der det har blitt diskutert siden 70-tallet. Europeisk fagbevegelse landet likevel i 2011 på et kompromiss-vedtak, som viste til at «EU-ikke har kompetanse på lønn», frem til man på kongressen i 2019 snudde seg rundt, og støtter direktivet; til den nordiske fagbevegelsens store frustrasjon. Norden viser her til at det er svært vanskelig å harmonisere 30 ulike arbeidsmarkeder, med store forskjeller, både praktisk og kulturelt. EU forsøk med lovgivning i form av direktiv oppleves som en skummel utvikling

Hovedpoenget er nå at de går inn i kollektive forhandlinger. Jo mer de gjør det, jo mer vil du redusere partenes autonomi på nasjonalt nivå, i hvert fall i Norge, Sverige og Danmark. Dette fordi kollektive forhandlinger tillegger partene i arbeidslivet, og norske myndigheter har ingen rolle i det, verken politisk eller juridisk (Hansen, LO Brussel).

Europeisk utvikling av lønnsdannelse illustrerer dette, der land som Tyskland har opplevd at tariffavtale-dekningen har blitt såpass dårlig at de inngår systemer med minstelønn.

Fagbevegelsen er bekymret for den samme utvikling i de nordiske landene.

Vi vet at der du erstatter tariffavtaler med en politiker-bestemt minstelønn så blir ofte den minstelønnen veldig mye lavere, og arbeiderne mister muligheten til å påvirke den minstelønnen. I et system med allmenngjorte tariffavtaler kan man streike for å få opp lønnsnivået, slik norske, polske, litauiske og andre bygningsarbeidere gjorde under den store bygningsarbeiderstreiken i 2010 (Bals, LO).

Imidlertid er det stor forskjell på Norges allmenngjøring av tariffavtalene i de bransjene hvor problemene med sosial dumping er størst, og en lovbestemt minstelønn. Innen den lovbestemte minstelønnen vil tariff-avtalene miste sin verdi, noe som gjør det vanskelig å streike for å få lønnsvekst (Bals, LO).

6.2.2 Vikarbyrådirektivet.

Da EØS-avtalen først ble innført i Norge var antakelsen at kravene EØS ville stille til Norge innen arbeidstakerrettigheter ville være svakere enn det eksisterende norske lovverket. Dette viste seg på flere områder å ikke stemme, der EØS-avtalen har tettet flere hull i det norske lovverket på arbeidsliv, og gitt et bedre vern også for norske arbeidstakere (NOU 2012: 2, 427). Reglene for likebehandling ved utleie er et av flere eksempler på lovverk fra EU som har gitt arbeidstakerne økte rettigheter. Reglene for likebehandling ved innleie - ofte referert til som vikarbyrådirektivet - kom inn i arbeidsmiljøloven i 2013, etter europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/104/EF om vikararbeid. Direktivet innførte regler om likebehandling, der den innleide får harmonisert sine rettigheter opp mot lønnsbestemmelser og arbeidsvilkår for de ansatte som utfører det samme arbeidet. Direktivet stiller videre krav til at vikaren skal ha den samme tilgangen til felles goder og tjenester som de andre ansatte. Her finnes det imidlertid noen unntak i tilfellene der objektive grunner tilsier noen annet. Direktivet stiller også krav til etterlevelse, og det ble derfor innført krav om innsynsrett og opplysningsplikt, samt solidaransvar innen lønn og feriepenger (NOU 2021: 9, 161).

Direktivet krever også at statene i samarbeid med arbeidslivets parter og i henhold til nasjonal lovgivning, tariffavtaler og praksis, gjennomgår alle nasjonale restriksjoner eller forbud mot bruk av vikarbyrå, og finner ut om enhver begrensning av vikarbyråene er berettiget. Dette åpner opp for noe nasjonalt handlingsrom (European Commission 2008 b, 4). Direktivet

oppfordrer også til kollektive forhandlinger og allmengjøring av tariff «i en bestemt sektor eller geografisk område, etter å ha konsultert arbeidslivets parter på nasjonalt nivå» for sektorer preget av høy bruk av innleie (European Commission 2008 b, 4). Dette har til dels blitt gjennomført i Norge, gjennom sektorer som bygg, godstransport, skips- og verftsindustrien, fiskeindustri, landbruk og gartneri (NOU 2021: 9, 90).

Vikarbyrådirektivet var likevel kontroversielt når det ble innført i Norge. Denne skepsisen er grunnet i at innleievirksomhet har vært kontroversielt over mange år i Norge. Et hvert lovforslag som kan fremstå å støtte innleie, eller liberalisering av lovverket var derfor ikke populært. «Dette gjelder spesielt den radikale venstresiden i Norge som har et ønske om å forby bruk av innleie. Her skiller høyresiden seg sterkt fra venstresiden, der man heller stiller seg bak bedre reguleringer av bransjen» (Nordby Lunde, Stortinget/Høyre).

Vikarbyrådirektivet har lenge vært en strid mellom høyre- og venstresiden, der norsk fagbevegelse står spesielt sterkt imot. Arbeidsgiverorganisasjonene argumenterer imidlertid for at «vikarbyråene tjener en veldig viktig funksjon, og det er veldig mange som kommer inn i arbeidslivet på denne måten. At man får prøve seg i arbeidslivet, fungerer det som en steppstone, for fast jobb» (Munthe, NHO). Likevel har det vært viktig å stramme opp regelverket på området, for å forebygge utnyttelse. De siste årene har Norge fått færre vikarbyrå, men de som er igjen er mer seriøse aktører. «Her har direktivet hatt en effektiv, der det har begrenset misbruken av vikarer» (Munthe, NHO).

Dette stemmer godt overens med direktivets formål som blant annet er å øke kvaliteten på vikararbeid, gjennom å sikre prinsippet om likebehandling av alle arbeidstakere, uavhengig av om de er innleid eller fast ansatt. Direktivet har også slått fast at vikarbyråer skal anerkjennes som arbeidsgivere, noe som stiller strengere krav til en tidligere lite regulert bransje.

Direktivet har også etablert strengere rammer for bruk av arbeidsleie, og skal bidra til å videreutvikle fleksible arbeidsformer. Likebehandlingsprinsippet i direktivet viser til at «de grunnleggende arbeids- og ansettelsesvilkår for den utleide arbeidstakeren minst skal tilsvare de vilkår som ville gjelde ved direkte ansettelse i innleievirksomheten så lenge oppdraget varer» (NOU 2021: 9, 190). Direktivet begrenser imidlertid statens mulighet til å forby eller ha restriksjoner på vikararbeid, noe som er tråd med målet om rettferdige konkurransevilkår i EU/EØS (NOU 2021: 9, 190).

Likebehandlingsprinsippet var derfor viktig å få gjennom, men ingen selvfølge skulle bli innført i Norge. Flere land - slik som Storbritannia - ønsket tre måneders fritak før likebehandlingsprinsippet tredde i kraft. Direktivet har videre bidratt til at bemanningsforetak har blitt mer seriøse arbeidsgivere, noe som har kommet arbeidstakerne i Norge til gode (Næss, Norges delegasjon til EU). Vikarbyrådirektivet er en av sakene som likevel «fremdeles ligger som en skygge over EØS-avtalen, særlig i de fagpolitiske kretser» (Grande, Stortinget/Arbeiderpartiet). Her er det to hovedelementer som går igjen, der den ene viser til at vikarbyrådirektivet gjennom det å ha vært likestilt med de nasjonale retningslinjene fører til at mange skylder på direktivet for at vikarbyråbransjen har hatt så stor innvirkning i Norge. På den andre siden er de innleide vikarene beskyttet gjennom likebehandlingsprinsippet. Her fremmet Arbeiderpartiet forslag om at dokumentasjonen på at likebehandlingsprinsippet var ivarettatt til arbeidstilsynet. Dette forslaget fikk ikke flertall, det er derfor vanskelig å sikre at håndhevingen av direktivet er god nok.

Dette er et direktiv som har blitt sett på som en sydebukk, men når alt kommer til alt så vil direktivet - når det blir brukt riktig - kunne bidra til en stor opprydning. Dette er et direktiv som er en illustrasjon på at vi bare har fokusert på deler av direktivet. Vi utnytter ikke handlingsrommet (Grande, Stortinget/Arbeiderpartiet).

Vikarbyrådirektivet har dermed ført til store endringer i det norske arbeidslivet, der skepsisen til direktivet ikke kommer som en konsekvens av direktivet i seg selv, men de useriøse aktørene som ikke forholder seg til arbeidslivets regler.

Bruken av vikarer og bruken av midlertidighet har en sentral funksjon for en del bransjer, både for sesongsvingninger og konjunkturer som man har behov for arbeidskraft for en kort tid. Spesielt industrien på Vestlandet er helt avhengig av det for å kunne ta på seg store prosjekt. Det sier både industrien og fagorganisasjonen for verft (Einan, arbeids- og sosialdepartementet).

Innføringen av slike direktiver er imidlertid avhengig av å samtidig arbeide mot arbeidslivskriminalitet knyttet til bemanningsbyrå. Det er den potensielt manglende oppfølgingen eller manglende regelverket til å håndtere utnyttelse som er det største problemet. Her arbeider Norge med å tette hullene i utnyttelsen av regelverket som har kommet fra EU de siste årene. «Når man innfører direktivet så kan man så innføre innstramminger eller tilpasning i norsk lovverk for å bekjempe eller hindre utnyttelse» (Einan, arbeids- og sosialdepartementet). Dette viser vikarbyrådirektivet direkte til, der det står at:

Medlemsstatene skal treffe nødvendige tiltak i samsvar med nasjonal lovgivning og/eller praksis for å forebygge misbruk ved anvendelsen av denne artikkel, særlig for å forebygge flere oppdrag som følger etter hverandre og som har til formål å omgå bestemmelsene i dette direktiv (NOU 2021: 9, 190).

Dette blir støttet opp av EU-domstolens sak C-681/18 som konkluderte med at medlemsstatene må gjennomføre tiltak for å sikre at innleie forblir en midlertidig løsning. Dette er viktig for å sikre at arbeidstakere ikke leies ut til samme virksomhet gjentatte ganger i forsøk på å unngå bestemmelser (NOU 2021: 9, 190).

6.2.3 Rammer for midlertidig ansettelse.

Likebehandlingsprinsippet har stått sterkt i EU over flere tiår, der det alt i 1999 ble innført generelle prinsipper og minimumskrav for likebehandling av midlertidig ansatte. Direktivet 99/70/EF om rammeavtalen om tidsbegrenset ansettelse er begrunnet i et behov for å beskytte de midlertidige ansatt mot forskjellsbehandling, samt et ønske om å hindre misbruk gjennom gjentatte midlertidige ansettelser. Direktivet slår her fast at faste arbeidsavtaler skal være den vanlige ansettelsesform, men at visse sektorer trenger å ta i bruk midlertidige arbeidsavtaler. Rådsdirektivet går på alle former for midlertidige arbeidsforhold i offentlig og privat sektor, med unntak av vikarbyråansatte som omfattes av vikarbyrådirektivet 2008/104/EF. Direktivt for midlertidige ansatte ble videre vedtatt med grunnlag i en rammeavtale om midlertidig ansettelse. Denne ble forhandlet frem av arbeidslivets parter på et europeisk nivå, der rammeavtalen ligger som et vedlegg til direktivet (NOU 2021: 9, 183).

Rammeavtalen viser til likebehandlingsprinsippet, og fastsetter at de midlertidige ansatte ikke skal få mindre gunstige ansettelsesvilkår enn sine tilsvarende fast ansatte kollega. I likhet med vikarbyrådirektivet har også direktivet om midlertidige ansatte fastsatt at arbeidsgiver kan forskjellsbehandle, i tilfellene der det er berettiget av objektive grunner. Samt fastsetter direktivet en begrenset adgang til å gjenta midlertidige ansettelser. Direktivet ble tatt inn i EØS-avtalens gjennom vedlegg XVIII, og er implementert i norsk rett (NOU 2021: 9, 183). Direktivet viser imidlertid til at i tilfellene der det ikke er fast ansatte som regnes som sammenlignbare i samme virksomhet, skal sammenligningen likevel foretas, der virksomheten skal ta utgangspunkt i gjeldende tariffavtale i sektoren/virksomheten. I tilfellene der det ikke er tariff skal virksomheten se til annen nasjonal lovgivning eller sammenlignbar praksis (European Commission 1999, 4). For å forhindre misbruk ved bruk av midlertidige

ansettelseskontrakter, skal nasjonale myndigheter i samspill med partssamarbeidet se på den maksimale varigheten av på tidsbegrensede ansettelseskontrakter, samt se på antall fornyelser av slike kontrakter eller relasjoner (European Commission 1999, 5).

Norsk rett har lagt til grunn at fast ansettelse skal være hovedregelen, der denne gir forutsigbarhet for begge parter i arbeidsforholdet. Prinsippet om fast ansettelse som hovedregel gjennom EU-retten er derfor viktig for å støtte opp under den norske retten. Direktivet for midlertidige ansettelser fastslår at «partene i denne avtale erkjenner at faste avtaler er og fortsatt vil være den alminnelige form for ansettelsesforhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver», samt viser direktivet til at «faste arbeidsavtaler er den alminnelige form for ansettelsesforhold og bidrar til livskvaliteten for de berørte arbeidstakerne og til en bedre arbeidsinnsats» (NOU 2021: 9, 181).

Direktivet om midlertidige ansatte har endret den allmenne antakelsen om at Norges daværende lover var sterke nok til at denne typen regelverk ikke ville medføre noen endringer på den norske praksisen. I ettertid har man sett hvilken effekt direktivet for midlertidige ansatte har hatt, der man har oppdaget flere hull det norske lovverket opp mot lovfestingen av likebehandling. Direktivet førte også til en lovfestelse av utlysning av ledige stillinger, slik at midlertidig ansatte kan benytte muligheten til å søke på faste stillinger. Dette har vært en viktig endring for mange arbeidstakere (Næss, Norges delegasjon til EU). Likevel er utgangspunktet på Europeisk nivå i mange tilfeller langt lavere på mange områder innen arbeidsliv enn det det er i Norge. «Dette resulterer i at mange av direktivene vil kunne ha liten praktisk betydning for Norge» (Hansen, LO Brussel).

6.2.4 Rettigheter ved virksomhetsoverdragelse.

De økonomiske nasjonale og europeiske trendene på 90-tallet og starten av 2000-tallet førte til store endringer i foretaksstrukturen. Blant annet gjennom overføringer av foretak, virksomheter eller deler av virksomheter til andre arbeidsgivere. På dette tidspunktet var det et lovlig tomrom innenfor området, og EU anså det derfor som nødvendig å sørge for beskyttelse av arbeidstakere ved skifte av arbeidsgiver, slik at rettighetene deres ble ivaretatt. Målet var blant annet å harmonisere et europeisk regelverk på området, ettersom det var svært store forskjeller mellom medlemslandene (European Commission 2001, 1). Direktivet

grunner videre i fellesskapspakten om arbeidstakernes grunnleggende sosiale rettigheter som ble vedtatt i 1989, ofte referert til som *sosialpakten*. Sosialpakten satt fast at:

Fullføringen av det indre marked må føre til en forbedring av leve- og arbeidsforholdene for arbeidere i Det europeiske fellesskap. Forbedringen må, der det er nødvendig, dekke utviklingen av visse aspekter ved ansettelsesregelverket som prosedyrer for kollektive oppsigelser og de som gjelder konkurser. Informasjon, konsultasjon og deltakelse for arbeidstakere må utvikles etter hensiktsmessige linjer, under hensyntagen til gjeldende praksis i de ulike medlemsstatene. Slik informasjon, konsultasjon og deltakelse må iverksettes i tide, særlig i forbindelse med omstruktureringer i virksomheter eller ved fusjoner som har innvirkning på arbeidstakernes sysselsetting (European Commission 2001, 1).

På dette grunnlag kom kommisjonen med direktiv 2001/23/EC: «on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of undertakings or businesses.», referert til som direktivet for rettigheter ved virksomhetsoverdragelse (European Commission 2001, 1). En virksomhetsoverdragelse viser her til at en virksomhet eller del av virksomhet overføres til en annen arbeidsgiver. Direktivet er tatt inn i arbeidsmiljøloven § 16-1 første punktum (NOU 2021: 9, 204). Reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 16 om virksomhetsoverdragelse må imidlertid tolkes i lys av praksisen vedtatt i EU- og EFTA-domstolen. Herunder kan man se til sakene Rt. 2015 side 718 avsnitt 60. Dette viser til at formålet med direktivet er at arbeidstakerne skal få en økt trygghet og forutsigbarhet. Dette innebærer blant annet at arbeidstakeres arbeidsforhold der det er mulig kan fortsette på uendrede vilkår når ny arbeidsgiver tar over virksomheten (NOU 2021: 9, 204). Overføringen må gjelde «en selvstendig økonomisk enhet hos overdrager, der virksomheten er overført til ny innehaver på grunnlag av kontrakt eller ved sammenslåing av virksomheter» (NOU 2021: 9, 205).

Direktivet for virksomhetsoverdragelse regnes som verdifull for Norge, og har hatt en stor effekt. Dette fordi det norske lovverket ikke var i nærheten av arbeidstakerdekningen som direktivet for virksomhetsoverdragelse har implementert. Før direktivet ble implementert i Norge inneholdt arbeidsmiljøloven kun et vern mot oppsigelse på grunn av salg av bedriften. Det var dermed et stort behov for å tette hullet i lovverket for virksomhetsoverdragelse, der direktivet kommer med et stort sett av regler og vern. Dette er et direktiv som få har hørt om, men som likevel er viktig for mange arbeidstakere (Næss, Norges delegasjon til EU). «Det har

vært veldig mye rettssaker på det området etter at direktivet kom, så rettslig sett har det hatt mye betydning» (Hansen, LO Brussel).

6.2.5 Direktiv for tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår.

Utvikling av alternative tilknytningsformer som deltidsarbeid og midlertidige ansettelser, har de siste tiårene ført til en økt ustabilitet for arbeidstakere. Den økte digitalisering og endringer i demografien har forsterket denne utviklingen, der alternative arbeidsforhold og økt fleksibiliteten i dag blir regnet som en viktig drivkraft for økonomisk vekst. Disse rammene har imidlertid ført til en urettferdig praksis og mindre rettsvern for arbeidstakerne. I Europa var det også en sterk forskjell mellom den nasjonale lovgivningen på området, noe som økte risikoen for konkurranse basert på lavere arbeidsmarkedsstandarder (NOU 2021: 9, 152).

Med et ønske om å møte denne utviklingen opprettet kommisjonen i 2019 et nytt direktiv om tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår; direktiv 2019/1152 «on Transparent and Predictable Working Conditions». Direktivet anses som ett nøkkelinisiativ for den sosiale pilar og bygger på det såkalte «written statement-direktivet» - 91/533/ EØF - som handler om arbeidsgivers plikt til å informere om arbeidstakerens vilkår i arbeidsavtalen. Direktiv 91/533/ EØF er implementert i arbeidsmiljøloven §§ 14-5–14-8 (NOU 2021: 9, 152). Direktiv 2019/1152 vurderes også som EØS-relevant. Norske myndigheter arbeider derfor i 2021 med å vurdere direktivets konsekvenser, og gjennomføring av direktivet i norsk rett (NOU 2021: 9, 154). Direktivets mål er bedre arbeidsvilkår gjennom mer forutsigbare arbeidsforhold. Dette skal skje i samsvar med målet om et tilpasningsdyktig arbeidsmarked (NOU 2021: 9, 152). Direktivet skal videre legge ned minimumsstandarder for arbeidsvilkår. Disse skal gjelde alle arbeidere i unionen som har en arbeidskontrakt (European Commission 2019 b, 8).

Direktivet inneholder videre frister til når arbeidstaker skal motta informasjon, med en frist på to måneder etter tiltredelse. Arbeidsmiljøloven § 14-5 har i dag krav til at arbeidsavtalen skal foreligge «snarest mulig og senest en måned» etter tiltredelse. Det norske lovverket er dermed strengere på enkelte deler av direktivet, likevel krever det nye direktivet at den grunnleggende informasjonen om arbeidsforholdet skal foreligge senest syv dager etter tiltredelsesdagen, noe som kan innstramme det norske lovverket (NOU 2021: 9, 153). Direktivet viser til EU-domstolens praksis og fortolkning av arbeidstakerbegrepet. EU-domstolens fortolkning av kriteriene viser til at hjemmearbeidere, tilkallingsvakter, løst ansatte, plattformarbeidere,

praktikanter og lærlinger oppfyller kriteriene og kan de være omfattet av direktivet. Imidlertid viser EU-domstolene til at selvstendig næringsdrivende ikke bør være omfattet av direktivet (NOU 2021: 9, 153).

Det nye direktivet har også en liste over opplysninger og informasjon arbeidsgivere skal informere i arbeidstakerne. Disse reglene er likevel gjennomført i arbeidsmiljøloven § 14-6 (NOU 2021: 9, 153). Dette er dermed først og fremst et informasjon-direktiv; altså kommisjonen har listet opp hva som skulle inn i en arbeidskontrakt. Herunder blir det satt bestemmelser på prøvetidens lengde. Norge har imidlertid alt reguleringer på prøvetid, og direktivet vil dermed innenfor det området ikke endret lovverket. «De norske seriøse virksomhetene vil alt ha dette regelverket implementert, men det finnes alltid useriøse bedrifter som ikke kommer til å få dette på plass uansett om det kommer bestemmelser fra Brussel eller Stortinget» (Munthe, NHO). Trolig kan det være et tomrom innenfor lovverket i andre land, slik at direktivet vil komme dem til gode. En europeisk harmonisering av lovverket på området vil videre være positivt for konkurransekraften (Munthe, NHO).

Direktivet viser også til viktigheten av håndhevingen som følger av direktivet. Artikkel 15 viser her til at i tilfellene der arbeidstaker ikke mottar skriftlig informasjon som han/hun har krav på, vil en av to mekanismer bli iverksatt; «rettslige presumpsjoner i arbeidstakers favør, som arbeidsgiver kan motbevise/avkrefte, eller at arbeidstaker gis mulighet til å inngi en klage til en kompetent myndighet eller organ og motta passende oppreisning på rettidig og effektivt vis» (NOU 2021: 9, 154). Herunder er også forgjengeren til direktivet, relevant. «Før direktivet om skriftlig arbeidsavtale kom i Norge etter EØS-avtalen trådte i kraft fikk vi krav om skriftlig arbeidsavtale i loven. Det hadde vi ikke før» (Næss, Norges delegasjon til EU). «Så når LOs sommer-patrolje fokuserer på skrevet kontrakt, så er det et resultat av EØS-avtalen og ikke nødvendigvis norsk politikk» (Hansen, LO Brussel).

Direktivene på tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår har derfor hatt en stor betydning for Norge, der LO selv før implementering har brukt direktivet som argument inn i Norske lovprosesser. Dette har spesielt vært viktig opp mot Stortinget for å bedre regulere bemanningsbransjen. Her har direktivet sammen med vikarbyrådirektivet vært viktig for å kontrollere bemanningsbransjen, der prinsippet om likebehandling ligger til grunn (Bals, LO Norge).

6.2.6 Balanse mellom arbeid og fritid.

En balanse mellom arbeid og fritid regnes som en stor utfordring for arbeidstakere over hele Europa, der foreldre og dem med omsorgsansvar står spesielt presset. Problemet øker i takt med økte krav til utvidet arbeidstid og fleksibilitet i arbeidsmarkedet. De økte kravene får en spesielt negativ påvirkning for kvinners sysselsetting, og er en viktig faktor til kvinnelig underrepresentasjonen i arbeidsmarkedet. Dette henger sammen med at kvinner som får barn i snitt arbeider færre timer i lønnet arbeid, men arbeider samtidig i snitt langt flere timer med ulønnede omsorgsoppgaver. Den samme effekten ser man i tilfeller der kvinner tar seg av en syk slektning, der mange kvinner som et resultat faller helt ut av arbeidsmarkedet (European Commission 2019 a, 2).

EUs gjeldende juridiske rammeverk har frem til nylig lagt til rette for få insentiver for at menn skal påta seg en større del av omsorgsoppgavene i hjemmet. Unionen har her manglet rammeverk for pappapermisjon, noe som også gjelder i store deler av Europa. Denne ubalansen mellom arbeid og fritid mellom kvinner og menn fører også til forsterkede kjønnsstereotyper og et økt lønns-gap mellom menn og kvinner. Med sikte på økt likebehandling og økt bevissthet rundt diskriminering har kommisjonen kommet med direktivet som adresserer en balanse mellom arbeid og fritid; direktiv 2019/1158. Direktivet erstatter direktiv 2010/18/EU og vil bli implementert i Norge ettersom det er ansett som EØS-relevant (European Commission 2019 a, 2). Direktivet legger opp til at gjennomføringen av direktivet krever flere samfunnsmessige tiltak som eksempelvis barnehagedekning og langtidsomsorgstjenester. Dette er avgjørende for at foreldre og andre personer med omsorgsansvar har muligheten til å delta på arbeidsmarkedet. Som en del av håndhevelsen av direktivet legger kommisjonen opp til at statene også skal føre nasjonal statistikk basert på kjønn for å nå målene (European Commission 2019 a, 2).

Direktivet skal her beskytte arbeidstidsbestemmelsene til arbeidstakernes beste, og direktivet regnes som et godt initiativ fra EU (Grande, Stortinget/Arbeiderpartiet). Direktivet vil likevel ikke endre mye i Norge, ettersom det meste av reglementet i direktivet alt er gjennomført i Norge. Likevel er det svært mange andre land som ikke har kommet like langt. Direktivet vil derfor ha en stor effekt på Europeisk nivå. De er likevel områder innenfor direktivet der Norge ikke oppfyller kriteriene, dette gjelder spesielt lovendringene innen foreldrepermisjonen, der kommisjonen setter fars rettigheter sterkt. Dette er ansett som viktig

for å få flere kvinner i arbeidslivet, og oppnå et mer likestilt arbeidsliv. «For det handler om en jevnere fordeling av omsorgsoppgaver hjemme, og for barn. I mange land blir det kvinnene som sitter hjemme» (Nilsen Frislid, Norges delegasjon til EU).

Dette er videre et område der nasjonal handlefrihet blir tungt vektlagt i familiepolitikken. Norge stiller seg likevel bak politikken, der vi blant annet har sendt inn en felles uttalelse på direktivet gjennom EFTA sammen med Island og Liechtenstein. Uttalelsen stilte seg bak direktivet, selv om EFTA ikke ønsker å gå like langt på alle områdene. Det var blant EFTA-landene en overenstemmelse om at større deler av politikken burde overlates til nasjonal regulering. Direktivet kan derfor få konsekvenser for den norske tredelingen av foreldrepermisjon. Der fedrekvoten regnes som en særnorsk ordning, og direktivet vil kunne føre til justeringer for at Norge skal være helt i tråd med de nye kravene til lengde. Direktivet legger også krav til at fedrekvoten skal være lovpålagt. Denne rettigheten innebærer at alle fedre får 10 dagers fri direkte etter fødselen, dette finnes det ikke noe lovfestet rett på i Norge. Imidlertid har det vært praksis at fedrene kan få fri i forbindelse med fødsel, ofte basert på tariffavtaler (Nilsen Frislid, Norges delegasjon til EU).

Direktivet regnes dermed spesielt som indirekte positivt for Norge ettersom dette vil sørge for at virksomheter i Europa får likere konkurransevilkår. Det er også positivt å få fastsatt et europeisk lovverk på området, da det har vært saker oppe i ESA i forbindelse med selvstendig opptjening av pappapermisjon. Her mente ESA opptjenings-regler ikke skal stå i strid med likebehandlingsprinsippet. ESA tapte imidlertid denne saken i EU-domstolen (Harto, NHO Brussel).

6.3 Handlingsrommet.

Norges medlemskap i det indre marked gjennom EØS-avtalen har på flere viktige områder satt begrensninger for hvilken politikk de norske myndighetene kan gjennomføre. Spesielt gjelder dette innenfor de grensekryssende områdene. Norges implementering av vedtak fra EU gjennom EØS-avtalen, er videre ikke et resultat av en demokratisk prosess. Norge har i dag ikke en direkte påvirkning på politikken som fremmes og vedtas av kommisjonen, parlamentet og rådet (NOU 2012; 2, 811-812). Norge er gjennom EØS-avtalen likevel forpliktet til å gjennomføre de EØS-relevante direktivene fra EU, samt sørge for at disse kan anvendes av de personene som er ment å omfattes av reglene. Imidlertid har EU overlatt mye

av definisjonsmakten til medlemslandene i implementeringsfasen. Det er her likevel ikke fritt frem for nasjonal tolkning (NOU 2021: 9, 167).

Spørsmålet er om Norge likevel har et handlingsrom innen EØS-avtalen før og etter at vedtaket finner sted. Jeg vil nå først ta for meg det norske handlingsrommet før vedtakene er vedtatt i EU. Her er både de formelle og de uformelle mulighetene for politisk påvirkning relevant. Dette gjelder både gjennom norske nasjonale eksperter, arbeid gjennom EFTA, og formelle høringer i kommisjonen, samt gjennom de uformelle kanalene i påvirkningsarbeid direkte mot kommisjonen og parlamentets medlemmer, eller indirekte gjennom deltakelse i europeiske interesseorganisasjoner. Videre vil jeg se på det norske handlingsrommet etter at vedtakene er vedtatt og videresendt til Norge. Her er det nasjonale handlingsrommet for tolkning som kommisjonen legger opp til viktig, samt er det vesentlig om direktivet er et minimumsdirektiv eller ikke, noe som vil kunne øke det nasjonale handlingsrommet for standarder høyere enn kommisjonens.

6.3.1 Handlingsrommet før vedtak.

I Norge vedtar våre politikere lovene som danner rammene for det norske organiserte arbeidslivet. Dette står i kontrast til den europeiske politikuttviklingen, der norske folkevalgte og myndigheter ikke deltar i beslutningene. Samtidig har partene i arbeidslivet en relativt sterk påvirkning gjennom deltakelse i det europeiske organisasjonslivet. Dette skaper en uvanlig asymmetrisk relasjon mellom partene i trepartssamarbeidet, og åpner opp for demokratiske dilemma ved EØS-avtalen. Svakheten ved EØS-avtalen er ikke at arbeidstaker og arbeidsgiver er for sterk, men at myndighetssiden er for svak. Sammenlignet med den bilaterale sveitsiske avtaleformen til unionen, regnes likevel EØS-avtalen som en foretrukken avtaleform. Dette handler blant annet om at den sosiale dimensjon er holdt utenfor Sveits bilaterale avtale og at arbeidslivspartene dermed ikke har adgang (NOU 2012: 2, 473).

Det at Norges folkevalgte og myndigheter som et resultat av EØS-avtalen har svakere muligheter enn arbeidslivets parter til å påvirke beslutninger i EU innen arbeidslivspolitiske spørsmål understrekes av LO og NHO i deres beskrivelse av arbeidshverdagen i Brussel. Herunder er LO sterkt representert i alle de store internasjonale organisasjonene for fagforeninger. De har et spesielt sterkt engasjement i Europa, med et eget Brussel-kontor. De bruker medlemskapet i de internasjonale organisasjonene og Brusselkontoret for å bedre

kunne utnytte handlingsrommet, mens direktivene enda er i prosesser i kommisjonen og parlamentet (Bals, LO). Medlemskapet i Europeisk fagbevegelse regnes her som LOs vei inn i systemet. LO arbeider derfor mye opp mot hva europeisk fagbevegelse skal mene, men også opp mot det norske miljøet. Imidlertid har Norge relativt liten påvirkningskraft i EU, og derfor brukes det ikke så mye tid på å påvirke norske myndigheter. LO ønsker isteden at Norske myndigheter skal være aktive, slik at LO kan bruke mer tid på å samordne seg med Svenske eller Danske fagorganisasjoner opp mot europakommisjonen og europaparlamentet. «Vi har jo ikke noen parlamentarikere, men det har jo svenskene og danskene» (Hansen, LO Brussel).

Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene - med LO og NHO i spissen - har siden EØS-avtalen ble underskrevet stått samlet i å anse EØS-avtalen som en nødvendig ramme for norske virksomheter og arbeidstakernes rettigheter og interesser i Europa. Dette har likevel ikke forhindret partene i år være sterkt uenige i hvilke mål og midler som bør vedtas i EU, og vil være til det beste for det norske arbeidslivet (NOU 2012: 2, 473). Siden tidlig på 90 tallet har NHO og LO videre hatt fast representasjoner i Brussel gjennom opprettelsen av kontorer. Kontorene er i dag samlokalisert med deres europeiske organisasjoner, noe som gjør det lettere å drive med informasjonsinnhenting, lobbying og nettverksbygging. Deres viktigste kanal for innflytelse går dermed gjennom deltakelse i de europeiske organisasjonene. Blant annet gjennom deltakelse i styrer, forhandlingsdelegasjoner, sakskomiteer og utsendinger til ulike EU-fora for organisasjonenes toppledere. Det nordiske samarbeidet har også her fått en økt betydning, der de norske partene lettere får informasjon via sine søsterorganisasjoner som har EU-medlemskap (NOU 2012: 2, 435).

NHO deltar derfor aktivt i Business Europe, som er deres europeiske organisasjon. Business Europe har videre syv politikk-komitéeer, der en av dem tar opp sosiale spørsmål innen arbeidslivsområdet, med tilhørende arbeidsgrupper. «Å delta der det er det viktigste man gjør, og det er å få Business Europa til å ta hensyn til våre synspunkter» (Munthe, NHO). Gjennom NHOs kontor i Brussel følger de aktivt med på politikktutviklingen i EU og er derfor en aktiv aktør i Brussel. NHO deltar aktivt i EFTAs konsultative komité, som består av representanter for arbeidslivets parter i EFTAs medlemsland. NHO arbeider også aktivt gjennom samarbeid med de nordiske medlemmene i parlamentet og rådet (Munthe, NHO). Her er påvirkning og formidling av deres syn på det aktuelle forslaget essensielt, samt er det å informere om hvordan den norske arbeidslivsmodellen er satt opp og fungerer en sterk prioritet. Dette er

viktig ettersom den europeiske kunnskapen om hvordan den nordiske modellen fungerer er lav. Dette forsterkes av manglende kunnskaper rundt EØS-avtalen. I saken om felleseuropeisk minstelønn ser man dette tydelig.

Selv om kommisjonen ikke har merket det direktivet som EØS-relevant, så legger vi til grunn at den mest sannsynlig vil være det. Vi er opptatt av at direktivet ikke skal få et innhold som gjør noe med trepartsmodellen i Norge. Nå ligger det et direktiv på bordet, så nå jobber vi for å eventuelt minske en negativ påvirkning på den norske modellen, og det gjør vi i et tett samarbeid, først til norske myndigheter i Brussel, og med nordiske kollegaer (Harto, NHO Brussel).

Også LO benytter handlingsrommet gjennom å sette dagsorden i EU. Dette gjøres blant annet gjennom å invitere til egne seminarer, spesielt om EØS. «Man skal aldri undervurdere manglende kunnskap om EØS-avtalen i Brussel, det er ganske mange som ikke skjønner hva det handler om» (Hansen, LO Brussel). Videre er den personlige kontakten med folk som jobber i kommisjonen og parlamentet viktig. Denne beskrives som avgjørende for å få tilgang til informasjon tidlig nok, der LO opererer med et veldig godt nettverk (Hansen, LO Brussel).

EØS-avtalen regnes dermed som bedre for de korporative aktørene fremfor de folkevalgte (NOU 2012: 2, 429). Dette aspektet blir ytterligere forsterket av de norske partene deltakelse i den sosiale dialogen gjennom medlemskap i europeiske arbeidstaker og arbeidsgiverorganisasjoner. Den sosiale dialogen er EUs trepartssamarbeid om arbeidslivssaker, der hovedorganisasjonene og Kommisjonen deltar i 40 sektorkomiteer. Deltakelsen i sosialdialogen gir hovedorganisasjonene en sterkere påvirkning i utformingen av EUs arbeidslivspolitik, sammenlignet med de norske politikerne og myndigheter (NOU 2012: 2, 433). Deltakelsen gir hovedorganisasjonene hørings og konsultasjonsrett med Kommisjonen under lovgivningsprosess, samt gir partene i fellesskap muligheten til å sette til side forslag til arbeidsrettsdirektiv fra Kommisjonen. Her kan partene forhandle frem europeiske avtaler som kan resultere i EU-direktiv. Partene oppnår dermed et rammeverk for bindende avtaler i EU/EØS-området, samt oppnår en kvasi-lovgivende funksjon. Denne formen for påvirkning finnes det ikke i medlemslandene eller andre deler av organisasjonslivet (NOU 2012: 2, 434).

Til tross for at sosialdialogen gir de norske partene i arbeidsliv påvirkning innen EUs prosesser, har de norske hovedorganisasjonene ikke den samme muligheten til å påvirke

nasjonale politiske representanter i EU-systemet (NOU 2012: 2, 436). Dette bunner i at EØS-avtalen ikke inkluderer norsk nasjonal deltakelse i EUs beslutningsprosess og lovgivende organer. Det finnes likevel noen muligheter for nasjonal påvirkning i beslutningsprosessen. Denne ligger via deltakelse i komiteer og ekspertgrupper under Kommisjonen, og finner sted i den forberedende fasen. Muligheten for nasjonalt gjennomslag er her større desto tidligere man er i beslutningsprosessen. Dette fordi kommisjonen på de tidlige tidspunktene er relativt åpne, mens sakene er ganske fastsatt innen de når behandlingen i Rådet og Parlamentet. (Utenriksdepartementet 2016, 43). Gode innspill får videre ofte gjennomslag når de blir kombinert med alliansebygging. Påvirkning gjennom medvirkning, blir dermed en viktig strategi for norske myndigheter (Utenriksdepartementet 2016, 44). Norge deltar her i ekspertgrupper og komitologikomiteer. Ekspertgruppene konsulterer kommisjonen på fritt grunnlag, og arbeider med utforming av rettsakter i de tidlige fasene. Den norske deltakelsen i disse gruppene gir tilgang til informasjon og påvirkning gjennom formidling av norske synspunkter. Komitologikomiteene er i større grad formelle komiteer med nasjonale representanter fra myndighetenes side. Komiteen assisterer Kommisjonen i utarbeidelse av nytt regelverk og har en formell rolle i EUs beslutningsprosess. Grunnet EØS-avtalens begrensinger har Norge kun observatørstatus og får ikke voteringsrett i komiteen (Utenriksdepartementet 2016, 45).

Dette illustrere det mest problematiske aspektet ved EØS-avtalen; der Norge i praksis har valgt å binde seg til å overta EUs lovverk på de fleste områder, uten direkte medbestemmelse. Dette regnes som et demokratisk underskudd. Det er videre problematisk at den norske tilknytningsformen til EU setter begrensninger på den politiske nasjonale debatten, der det demokratiske underskuddet gjør det vanskelig for befolkningen å holde myndighetene ansvarlige i europapolitikken Norge innfører. Det demokratiske underskuddet er en pris Norge betaler for å være en del av det indre marked og nyte fordelene av det. Dette er noe et bredt politisk flertall i Norge har valgt å akseptere, der EØS-avtalen er konstitusjonelt og politisk forankret i flere stortingsvedtak (NOU 2012: 2, 19).

Norske myndigheter og partipolitikere arbeider, til tross for begrensninger på de formelle påvirkningskanalene, for at Norges syn skal bli hørt i EU. Arbeiderpartiet arbeider blant annet med direkte påvirkning opp mot europaparlamentet gjennom deres søsterpartier. Likevel ligger det meste av deres arbeid i å holde seg oppdatert på europeisk politikk og sette seg inn i de prosessene som foregår. De samarbeider også tett med LO, som har egne ansatte i Brussel.

Arbeiderpartiet og LO har en samlet komite som møtes hver 14. dag for å diskutere blant annet europeiske spørsmål og problemstillinger. Arbeiderpartiet tar også ofte kontakt med europeisk fagbevegelsen i de sakene der de deler synspunkt med LO. Det samme gjelder deres europeiske søsterpartier (Grande, Stortinget/Arbeiderpartiet).

Arbeiderpartiets arbeid med politisk påvirkning kan illustreres gjennom deres arbeidet opp mot innføringen av ELA. Her la de ned press på at ELA ikke skulle regulere arbeidslivspolitikken gjennom lovendringer. Dette kravet ble sendt gjennom Storting og regjering. Her var det viktig at arbeidet med forslaget ble igangsatt i god tid før vedtaket om ELA fant sted, noe som var essensielt for at det norske kravet ble lyttet til i Brussel. Norges påvirkning i EU handler dermed i stor grad om hvor aktiv regjeringen er i sin europapolitikk, og om man er villig til å aktivt jobbe for å få gjennomslag for sitt syn. Likevel er Norge ofte sent ute på å reagere på forslagene i EU, «ofte venter vi til det har blitt fattet et vedtak i parlamentet, og dermed blir vår påvirkning minimal, der vi har muligheten til å `take it, or leave it`». Norge kan derfor få en langt større påvirkning dersom aktørene starter prosessene med påvirkning tidlig (Grande, Stortinget/Arbeiderpartiet).

I likhet med Arbeiderpartiet arbeider Høyre i forkant av vedtakene i EU ofte gjennom kontakter med sine europeiske partier for politisk påvirkning. Her er Høyres europeiske parti European People Party (EPP). Imidlertid er arbeidet som legges ned i EPP mindre enn mange antar eller ønsker at de skal gjøre.

Og det er dette som er så krevende med å stå med en fot innenfor og en fot utenfor, for når det kommer saker som berører oss, så burde vi være flinkere til å få EPP til å stemme i samsvar med våre interesser. Imidlertid er dette krevende fordi partimedlemmene også har sine nasjonale interesser. Du kan tenke deg at de konservative partiene i Tsjekkia og Polen er ganske ulike fra det ganske så liberale Høyre (Nordby Lunde, Stortinget/Høyre).

Det begrensede arbeidet opp mot EPP handler blant annet om at dette ikke prioriteres i budsjettene, da det er en høy kostnad å reise til Brussel for å snakke Høyres sak. Høyre er «derfor avhengig av partikolleagaene som Erna Solberg, som møter i EPP når hun er i Brussel. Men jeg er litt usikker på hvor dypt i detaljer man da går» (Nordby Lunde, Stortinget/Høyre).

I Arbeids- og Sosialdepartementet arbeidet man først og fremst gjennom Norges delegasjonen i Brussel. Her er det et samarbeid med nordiske kolleger, både politisk og på embetsnivå.

Herunder finner man et bredt aktivt samarbeid med partene i arbeidslivet, der regjeringens politikk og partnerens prioritering er ganske sammenfattet. «Jeg har ikke opplevd at vi har vært uenige om tilnærming til utfordringene som EU har bydd på, men vi må gjøre en del bredere vurdering enn det partene trenger å gjøre» (Einan, Arbeids- og sosialdepartementet). Likevel blir det beskrevet som en åpenbar svakhet at Norge ikke har den samme tilgangen som svensker og dansker har som medlemmer av unionen. Embetsverket har likevel politisk kontakt med kolleger i andre land i Norden, og får informasjon fra dem som sitter midt i prosessen. Med hjelp fra informasjonen de samler inn arbeider de med å presisere Norges interesser overfor kommisjonen direkte, samt gjennom de nordiske partnere. Et overordnet mål her er alltid å ta hensyn til den norske modellen for arbeidsliv (Einan, Arbeids- og sosialdepartementet).

Politisk påvirkning opp mot EU er videre en av de store oppgavene på EU-delegasjonen, der fagrådene arbeider på vegne av departementene som utsender dem. Målet er hele veien å fremme norske posisjoner og interesser. «De norske departementene lager ofte en felles posisjon eller uttalelse i møte med nye saker i kommisjonen. Da starter EU-delegasjonen sitt arbeid med å snakke med aktuelle aktører om den norske posisjonen» (Nilsen Frislid, Norges delegasjon til EU). Denne påvirkningen er spesielt vanskelig ettersom Norge ikke er EU-medlemmer (Nilsen Frislid, Norges delegasjon til EU). Norges delegasjon til EU arbeider derfor bredt med politisk påvirkning, både gjennom formelle og uformelle kanaler. En av de formelle kanalene er gjennom kommisjonen der Norge har noen rettigheter. Herunder arbeider EFTA-landene sammen med de sakene som skal behandles på et svært tidlig nivå. Norge har også fire nasjonale eksperter i generaldirektoratet for arbeidslivet og sosiale saker under kommisjonen. Disse er en viktig ressurs for Norge i EU. I tillegg er også de uformelle kanalene svært viktige, blant annet kontakt med de andre ansatte ved EU-medlemmenes ambassader (Næss, Norges delegasjon til EU).

6.3.2 Handlingsrommet etter vedtak.

Regjeringen og Stortinget har forsøkt å ta i bruk det formelle handlingsrommet EØS-avtalen åpner opp for ved å tilpasse lovverket i tråd med det norske arbeidslivet. Likevel er det store uenigheter om tilpasningen til EØS-retten og i hvor stor grad man skal utnytte handlingsrommet. De økte spenningen i handlingsrommet illustrerer videre interessekonflikter i arbeidspolitikken, og kan anses som et ledd i utviklingen av

reguleringene i forholdet mellom konkurranse og solidaritet i et stadig med globalt arbeidsliv (NOU 2012; 2, 474). Handlingsrommet innenfor alt vedtatte reguleringer eller direktiver finner sted når disse skal gjennomføres i Norge. I denne prosessen går direktivet via regjeringen til Stortinget, der det arbeides for å finne en måte å tilpasse EU-lovverket til det norske lovverket. Her finner man mange eksempler på at fagbevegelsen legger press på regjeringen og stortinget for å gå lengre enn det direktivet legger opp til. Dette er det nasjonalt handlingsrom til, ettersom Norge ofte her står fritt til å innføre et strengere eller bedre regelverk enn det EU fremmer (Nordby Lunde, Stortinget/Høyre).

Flertallet i utvalget for NOU 2021:9 - *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv - Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering* - har undersøkt handlingsrommet minimumsdirektivene åpner opp for. Herunder viser til de det norske handlingsrommet gjennom vikarbyrådirektivet. Vikarbyrådirektivet viser til at «dette direktiv får anvendelse på arbeidstakere som har en arbeidsavtale eller et arbeidsforhold med et vikarbyrå, og som leies ut til brukerforetak for å arbeide midlertidig under deres tilsyn og ledelse» (NOU 2021: 9, 309). Det sentrale målet med direktivet er dermed likebehandlingsprinsippet, og at dette skal komme gjelde alle vikarer under *brukerforetaket*, dette betyr innleiers tilsyn og ledelse. Ettersom direktivet er et minimumsdirektiv står medlemslandene dritt til å «anvende eller innføre lover eller forskrifter som er mer fordelaktige for arbeidstakerne» (NOU 2021: 9, 309). Norske myndigheter har dermed muligheten til å implementere et lovverk som går lenger i favør av arbeidstakerne, forutsatt at det nye lovverket opprettholder likebehandlingsreglene (NOU 2021: 9, 309).

NOU utvalget viser også til at direktivet for midlertidige ansettelse er enda et eksempel på et minimumsdirektiv der norske myndigheter kan gjennomføre et strengere lovverk til fordel for arbeidstakerne. Direktivet legger i dag inn bestemmelser i § 14-9 syvende ledd, der arbeidstaker som er midlertidig ansatt anses som en fast ansatt etter fire år som midlertidig ansatt. Direktiv 1999/70/EF om midlertidige ansatte pålegger imidlertid landene å innføre tiltak som skal hindre misbruk av gjentatt bruk av midlertidig ansettelse. Forutsatt at minimumskravene i direktivet blir oppfylt, står medlemslandenes relativt fritt til å innføre en strengere implementering av lovverket. Det har kommet forslag om at bestemmelsene i § 14-9 syvende ledd skal harmonisering med statsansatteloven, samt mange europeiske land i å styrke begrensningene i varigheten av midlertidige ansettelse fra fire til tre år. Dette vil ifølge utvalget ikke reise særskilte EØS-rettslige problemstillinger (NOU 2021: 9, 338).

6.4 Oppsummering av analyse av EØS-avtalens påvirkning på norsk arbeidsliv.

I dette kapittelet har jeg analysert informasjonen fra de ti semi-strukturelle intervjuene og dokumentanalysen for få en innsikt i EØS-avtalens påvirkning av norsk arbeidsliv og det norske handlingsrommet for påvirkning. Funnene viser til at EØS-avtalen siden 1994 fungert som et stabilt og forutsigbart rammeverk for Norges økonomiske samarbeid med EU. Avtalen har i tiden etter 1994 stadig fått en sterkere politisk betydning, der Norge blant annet har tatt del i utviklingen av EUs arbeidslivspolitik (NOU 2012: 2, 19). I tillegg til Norges deltakelse i EUs felles arbeidsmarked for fri bevegelighet av arbeidskraft, har Norge tatt del i innføringen av en rekke direktiv med intensjon om å verne arbeidstakernes rettigheter i et fritt marked. Fokuset på EUs politikktutvikling innen arbeidslivet ble ytterligere aktualisert gjennom innføringen av den sosiale dimensjonen (NOU 2021: 9, 150).

Kapittelet har sett på begge formene for regulering av arbeidslivet i EU og EØS; regelverket for det indre markedet og den sosiale dimensjon. Norge er tilknyttet begge disse delene av EU-samarbeidet (NOU 2012: 2, 429). Til tross for at rammene i det indre markedet tilsier at regulering av det innenlandske arbeidsmarkedet er et nasjonalt ansvar, fastsetter EU likevel en rekke minimumsstandarder og sikrer at lovverket ikke hindrer de fire friheter og sikrer like konkurransevilkår (NOU 2012: 2, 437). Målet for minimumsstandardene er å sette et sosialt gulv for det indre marked som på den ene siden supplerer det nasjonale lovverket, og på den andre siden regulerer forholdet mellom de ulike nasjonale lovverkene (NOU 2012: 2, 442). For til tross for de økonomiske og sosiale gevinstene av det indre marked, har liberaliseringen av arbeidsmarkedet ført nærmere 200 000 mennesker fra EU-landene til Norge siden østutvidelsen i 2004 (NOU 2021: 9, 87). Østutvidelsen regnes herunder som den mest revolusjonerende hendelsen i EØS-avtalens historie, med sterke politisk, økonomisk og sikkerhetspolitiske konsekvenser (NOU 2012: 2, 428). Bekymringene er derfor store for segmentering i deler av arbeidsmarkedet (NOU 2012: 2, 429).

Kapittelet har videre sett på det norske handlingsrommet for påvirkning i EU, både før og etter at vedtakene finner sted. Analysen viser til at det er et handlingsrom for påvirkning både før og etter. Handlingsrommet er spesielt stort for arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene gjennom kommisjonens prosesser for politikktutforming (NOU 2012: 2, 433).

7. Drøfting av det grenseløse arbeidsliv.

Europa har siden 1950 tallet arbeidet for et indre europeisk arbeidsmarked, der fri bevegelse av arbeidstakere har stått sentralt (Krause, Rinne og Zimmermann 2014, 1). Den europeiske integrasjonen beveger seg stadig nærmere dette målet, der EU utvikler seg sterkere økonomisk og politisk. Her har sosiale rettigheter - ved siden av økonomiske muligheter - stått som et sentralt europeisk mål. I hjertet av denne prosessen står utviklingen av arbeidslivet (European Commission 2020 a, 1). Til tross for at Norge ikke er fullverdig medlem av den europeiske union, gir EØS-avtalen tilgang til det indre marked. Dette resulterer i at Norge har påtatt seg bestemmelser for et felles arbeidsmarked som en del av det indre marked. Herunder faller EUs regler for arbeidsmiljø og arbeidstakeres rettigheter inn i EØS-avtalen, og påvirker store deler av arbeidslivspolitikken. Norges deltakelse i det indre marked åpner dermed også opp for fri flyt av arbeidskraft, der Norge siden 2004 har vært ledende innen arbeidsinnvandring. Dette har ført til muligheter, utfordringer og økt debatt i landet (Utenriksdepartementet 2018).

I dette kapittelet skal jeg drøfte forskningsspørsmålet: «*Hvordan påvirker EØS-avtalen utviklingen av norsk arbeidsliv fra 1994 til 2022, og i hvilken grad utnytter vi handlingsrommet EØS-avtalen åpner opp for?*». For å drøfte forskningsspørsmålet skal jeg ta for meg analysen fra de ti intervjuene, samt dokumentanalysen og se dette i lys av informasjonen innhentet i bakgrunnsinformasjonen og teorien. Videre vil jeg på bakgrunn av denne informasjon plassere fokusområdene innen *et grenseløst Europa* og *et sosialt Europa* i det analytiske rammeverket. Innen *et grenseløst Europa* vil jeg se på konsekvensene av innføringen av de fire friheter; fri bevegelse av varer, tjenester, mennesker og kapital. Her ligger fokuset spesielt på fri flyt av mennesker, og dens konsekvenser innen sosial dumping, ELA, utsendingsdirektivet, og luftbransjen. Videre vil jeg innen *et sosialt Europa* se på den sosiale pilar og den effekter. Herunder ligger fokuset på lønnsdannelsen og forslaget om felleseuropeisk minstelønn, vikarbyrådirektivet, rammer for midlertidige ansatte, rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, direktiv for tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår og direktivet for balanse mellom arbeid og fritid. Her vil jeg plassere områdene basert på om effekten de har på Norge er lav, middels, høy eller veldig høy innen politiske mål, overvåkning og håndhevelse. Kriteriene for de ulike gradene er diskutert i tabell 3.1 i kapittel 3. Til sist vil jeg

ta for meg handlingsrommet Norge har innenfor EØS-avtalen. Informasjonen av resultatene for handlingsrommet vil også tolkes i lys av innsamlet teori og bakgrunnsinformasjon.

7.1 Et grenseløst Europa.

Et sentralt spørsmål under debattene om norsk EU-medlemskap på begynnelsen av 1990-tallet var effektene inngåelsen av EØS-avtalen ville ha for den norske modellen. Der den norske modellen er basert på et regulert arbeidsliv med mindre forskjeller, et velutviklet regelverk for arbeidsmiljø og trepartssamarbeidet, var man usikker på hvordan modellen vil klare seg i møte med europeisk integrasjonen preget av de fire friheter og økt konkurranse (NOU 2012: 2, 427). For til tross for de økonomiske og sosiale gevinstene av det indre marked, har liberaliseringen av arbeidsmarkedet ført nærmere 200 000 mennesker fra EU-landene til Norge siden østutvidelsen i 2004 (NOU 2021: 9, 87).

De grenseoverskridende problemstillingen EØS-avtalen åpner opp for - som svart arbeid, utsendingsregelasjonene og luftbransjen - har de siste årene blitt svært tydelige. ELA har senere kommet inn som et forsøkt på bedre overvåkning av disse områdene. Til tross for at det er tverrpolitisk enighet i Norge om verdien av fri bevegelse (NOU 2012: 2, 429), har arbeidsmobiliteten til Norge gjennom EØS etter 2004 ført til større utfordringer enn først forventet (NOU 2012: 2, 448). Der arbeidsinnvandringen på den ene siden har vært viktig for økonomisk vekst, er det på den andre siden tydelig at innføringen av EUs fire friheter har ført med seg utfordringer innen lønns- og arbeidsvilkår, økt konkurranse og sosial dumping (Utenriksdepartementet 2018).

Herunder er det viktig å se på effektene den norske modellen for lønnsdannelse har på arbeidsinnvandringen, ettersom denne kan forklare hvorfor Norge har blitt det mest attraktive landet for arbeidsinnvandring. Her ser vi på den ene siden at den norske modellen har bidratt til å gjøre Norge attraktivt først og fremst for gruppene med begrensede yrkeskvalifikasjoner. Den økte utbredelsen av allmenngjorte minstelønnsseter og overgangsordningens krav til norske lønninger har forsterket denne økonomiske tryggheten i det norske arbeidslivet. Norge har på den andre siden vært mindre attraktivt for høyt utdannet arbeidskraft. Disse har i større grad søkt seg til Storbritannia og lignende land, der språket er et mindre problem og lønnsnivået for arbeidsgruppen er høyere (NOU 2012: 2, 449). Arbeidsinnvandring har dermed vært størst til en del sektorer som er arbeidskraft-intensiv, slik som serviceyrkene og

bygg- og anlegg (Einan, Arbeids- og sosialdepartementet). Dette støttes opp av arbeidsmarkedsteoretikere som viser til at økonomiske integrasjonseffekter på arbeidsmarkedet kan få konsekvenser for tilbudet av arbeidskraft (Bertola 2008, 6).

Den europeiske integrering kan videre enten medføre en forsterkende eller divergerende effekt på strukturen til arbeidsmarkedet. Dette kan føre til positive eller negative konsekvenser for arbeidsmarkedet, blant annet innen sysselsetting, arbeidsledighet, lønnsnivå, og arbeidsproduktivitet (Raines 2000, 14). Integrering av arbeidsmarkedene vil herunder kunne øke effektiviteten i sysselsettingen, som en konsekvens av økt etterspørsel etter arbeidskraft. Her viser arbeidsmarkedsteoretikerne til at politiske reformer - slik som EU/EØS samarbeidet fremmer gjennom økt europeisk integrasjon - fjerner barrierer for internasjonal handel og mobilitet. Harmoniseringen av de europeiske arbeidsmarkedene vil dermed føre til en større etterspørsel etter arbeidskraft. I følge Bertola vil dette imidlertid også føre til økte svingninger i sysselsetting og lønn. Ettersom de flere arbeidstakere ønsker stabilitet i sitt arbeidsliv, vil svingningene etter harmoniseringen av arbeidsmarkedet igjen kunne medføre en mer nasjonalistisk politikk i håpet om å bremse uforutsigbarheten (Bertola 2008, 6).

De lokale og nasjonale interessene i Norge kan dermed stå i sterk kontrast til den internasjonalt økonomiske integrasjon som EU legger opp til gjennom innføringen av de fire friheter, og dermed et fritt marked. Imidlertid ser man gjennom innføringen av den sosiale pilar en sterkere kollektiv universell regulering for å bremse de negative effektene av liberaliseringen. Her oppfattes nok en kollektiv europeisk arbeidsmarkedsregulering som et bedre alternativ til en strengere nasjonal innføring som kan kunne komme i veien for konkurransebetingelsene i det indre marked.

Arbeidsmarkedsteorien viser imidlertid til at de samlede sysselsettingseffektene av integrering kommer av fremveksten av konkurransefortrinn. Her er det indre marked er et godt eksempel på et komplekst mønster av reguleringer i møte med økt konkurranse. Sysselsettingen vil imidlertid minske i de mindre konkurransedyktige bransjene. Integrasjonen fører dermed til en reduksjon i arbeidsledighet (Raines 2000, 15). Likevel sier disse teoriene lite om hvor sysselsettingen øker som et resultat av integrasjonen. Yrkene som er mest utsatt gjennom den europeiske integrasjonen, og opplever en økt konkurranse fra europeiske arbeidere, vil nok oppleve det mer krevende på arbeidsmarkedet som et resultat. Vernene man ser kommer som en reaksjon på de negative konsekvensene av det indre marked blir dermed først og fremst

rettet mot disse utsatte yrkene.

Herunder fremmet kommisjonen en plattform for å takle det komplekse problemet med svart arbeid. Noe som har blitt et stort problem i mange konkurranseutsatte bransjer. Plattformen legger på den andre siden opp til bedre håndhevelse av lover innenfor disse feltene. Blant annet gjennom styrket samarbeid mellom myndigheter og andre involverte aktører for å mer effektivt bekjempe svart arbeid (European Parliament 2016, 5). Plattformens fokus på håndhevelse anses som svært positivt der det pekes på at den største utfordringen for mange arbeidsinnvandrere i Norge er at de ikke kjenner til sine rettigheter, ikke har kjennskap til hvordan systemet fungerer, mangler tiltro til myndighetene eller fagforeninger, og dermed blir utnyttet (Einan, arbeids- og sosialdepartementet). EU har videre løftet problemstillingene den store arbeidsinnvandringen har ført til innen rekruttering i utsatte bransjer. Der den økte konkurransen i mange yrker har resultert i økt konkurranse for lønn, brudd på arbeidsmiljøloven, og en økt inndeling av arbeidsmarkedet basert på nasjonalitet, har dette igjen løftet et lavlønnsmarked som favoriserer de useriøse og uorganiserte virksomhetene (NOU 2012: 2, 474). Dette står i en sterk kontrast til den norske modellen for arbeidsliv, der arbeidstakers rettigheter står sterkt.

Sterkere arbeidstakerrettigheter har dermed blitt fremmet i EU, spesielt for å regulere de grensekryssende arbeidsforholdene. Herunder er utsendingsdirektivet et viktig virkemiddel mot en mer rettferdig konkurranse, der direktivet sikrer at de nasjonale arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår også skal inkludere utsendte arbeidstakere (NOU 2021: 9, 90).

Utsendingsdirektivet har imidlertid skapt sterke reaksjoner og debatt. Her har fortolkningen av minstelønnsbestemmelsene i direktivet stått sentralt i juridiske og politiske diskusjoner. Dette gjelder spesielt regelverket rundt dekning av utgifter til reise, kost og losji, som ble kjent gjennom den norske «verft-saken» gjennom Høyesteretts avgjørelse (NOU 2021: 9, 90). De nye endringene i utsendingsdirektivet gjennom direktiv (EU) 2018/957 vil i større grad dekke utgifter til reise, kost og losji og krav til innkvartering blir herunder tatt inn som arbeids- og ansettelsesvilkår for utsendte arbeidstakere (NOU 2021: 9, 90).

Likevel viser saker som utsendingsdirektivet at EU gjennomfører en økt rettsliggjøring, der grenseoverskridende problemer blir en juridisk sak for EU-domstolen eller EFTA-domstolen (NOU 2012: 2, 475). Denne måten å løse arbeidslivets problemer står i kontrast til den norske modellen som i større grad involverer dialog mellom arbeidslivets parter. Der den økte

rettsliggjøringen gjennom EU setter faste vilkår for arbeidslivet, vil den norske modellen med forhandling og tariff gjennom trepartssamarbeidet føre til en økt fleksibilitet, der det ikke blir satt et «gulv» for rettighetene. Den økte rettsliggjøringen i EU minsker også det norske handlingsrommet, noe som øker det demokratiske problemet med EØS-avtalen.

Det overordnede målet til den europeiske union har dermed lenge vært en bevegelse mot et felles arbeidsmarked med økt økonomisk aktivitet. Dette måler er i stor grad oppnådd gjennom sammenslåing av de nasjonale markedene gjennom innføringen av det indre marked. Denne prosessen er en av de mer fremtredende eksemplene på en sterk europeisk integrasjon (Raines 2000, 1). Et fullverdig europeisk arbeidsmarked kan likevel ikke oppstå før man harmoniserer praksiser, institusjoner og regler for arbeidsmarkedets funksjon på et europeisk nivå. Her har Europa enda en lang vei å gå (Raines 2000, i). For å bedre harmonisere praksiser i EU, og sikre at de rettslige rammer for fri bevegelse av arbeidskraft overvåkes og håndheves ble det europeisk arbeidsmarkedsbyrå; European Labour Authority (ELA) opprettet. ELA har videre i oppgave å sørge for at arbeidstakere og virksomheter benytter seg av fordelene med det indre marked. Mer kontroversielt kan ELA også megle i konflikter mellom medlemsstater innen anvendelsen av EU-retten (NOU 2021: 9, 90).

Den forsterkede harmoniseringen av regelverket i et felles arbeidsmarked vil i følge arbeidsmarkedsteorien også kunne øke handelen, der handel og arbeidsmarked påvirker hverandre gjensidig; der den eksisterende arbeidsmarkedsstrukturer på den ene siden er avgjørende for sterke eller svake handelsforbindelser, vil fjerning av handelsbarrierer - i dette tilfelle gjennom harmonisering av regelverk - på den andre siden være avgjørende for distribusjonen og prisen på arbeidskraft i de nasjonale arbeidsmarkedene (Raines 2000, 4). Bertola viser også til at høyere elasticitet i arbeidsmarkedet er en teoretisk og empirisk mulig konsekvens av integrasjon, spesielt har økt økonomisk integrasjon påvirkning på elasticiteten (Bertola 2008, 6). Dette viser oss på den ene siden av integrasjonen gjennom EØS og det indre marked - gjennom harmonisering og dermed fjerning av handelsbarrierer - kunne påvirke lønnsnivået i arbeidsmarkedet, samt at det norske arbeidsmarkedet kan få en økt elasticitet.

Frykten for ELA ligger imidlertid ikke i ELAs mandat til overvåkning av lovverket, men hvorvidt ELA får et sterkere mandat til å ta avgjørelser. Det å regulere arbeidslivspolitikken og partsamarbeidet er dermed noe de fleste ønsker å holde ELA unna, for å ikke svekke de

nasjonale myndigheters handlingsrom, og endre maktbalansen i partssamarbeidet. Imidlertid er det ikke per dags dato snakk om myndighetsoverføring fra Norge til ELA. Herunder har det også blitt stilt spørsmålsteget til om ELA kun skal være et byråkratisk maskineri uten et større mandat.

Gjennom EØS-avtalen blir Norge videre med i det liberaliserte luftfartsmarkedet i EU/ EØS. Den norske utviklingen innen luftfart samsvarer dermed godt med den Europeiske. De generelle tendensene tilsier en sterk vekst i flytrafikken, der lavprisselskapene stadig tar større del av markedet (NOU 2019: 22, 53). EUs liberalisering av luftfarten kom gradvis, gjennom tre luftfartspakker i 1986, 1990 og 1992 (NOU 2019: 22, 23). Det er EUs tredje luftfartspakke fra 1992 som er den mest omfattende og innebærer blant annet en full liberalisering av markedet for kommersiell transport av gods, personer og frakt i EU/EØS. Dette inkluderer at flyselskaper i EU/EØS har rett til å opprette nye flyruter innenfor EU/EØS (NOU 2019: 22, 23). EUs ambisjon om å harmonisere nabolandenes luftfart til det europeiske luftfartsmarkedet har i stor grad også lyktes (NOU 2019: 22, 24). Liberaliseringen har imidlertid fått store konsekvenser gjennom framveksten av lavprisselskap. Dette har ført til et større press for de tradisjonelle selskapene, der kostnadskutt og reduserte priser for hele bransjen ble et resultat (NOU 2019: 22, 25). EØS-avtalen har videre satt bestemmelser for å hindre konkurransevridninger, der staten blant annet ikke kan gi statsstøtte (NOU 2019: 22, 78).

Delvis som et resultat av konkurransereglene har luftrommet i Europa i stor grad blitt et juridisk tomrom preget av konkurranse (Hansen, LO Brussel). Det juridiske tomrommet blir forsterket av at oppfølgingen av regelverket ikke er god nok. Forutsatt at det ikke finnes noen sanksjonsmuligheter får ikke bruddene på arbeidsmiljøloven i luftbransjen konsekvenser for de som ønsker å utnytte systemet (Nyberg, Parat). Når EØS-avtalen åpner for en så sterk konkurranse øker også viktigheten av å verne om arbeidsrettigheter og lønn (Grande, Stortinget/Arbeiderpartiet). Norsk luftfart har likevel hatt stor fordel av EØS-avtalen, ettersom den gir selskaper rett til å etablere seg i Europa (Harto, NHO Brussel). Problemet ligger i at mangelen på tilsyn fører til at man ikke lengre konkurrerer på like vilkår (Nyberg, Parat).

På bakgrunn av analysen, teori og bakgrunnsinformasjonen blir arbeidsmobilitet, plattform mot svart arbeid, utsendingsdirektivet, ELA og EUs luftfartspakker plassert inn i det

analytiske rammeverket for EUs arbeids- og sosialsaker. Her vil jeg gi de ulike variablene en lav, middels, høy eller svært høy skår innen politiske mål, overvåkning og håndhevelse.

Tabell 7.1: Analyse av resultater innen «Et grenseløst Europa»:

Analytiske resultatet av nivå på EU-integrasjon og involvering:			
	Politisk mål:	Overvåkning:	Håndhevelse:
Arbeidsmobilitet	Høy	Veldig høyt	Medium
Plattform mot svart arbeid	Lav	Medium	Medium
Utsendingsdirektivet	Medium	Medium	Medium
ELA	Medium	NA	NA
EUs Luftfartpakker	Høy	Lav	Lav

Arbeidsmobilitet gjennom det indre marked og innføringen av de fire friheter får en høy skår på grad av involvering av politiske målsetninger. Dette begrunnes i at målet som ble gjennomført krevde en omfattende politikkreform med potensial for å undergrave den eksisterende institusjonelle strukturen og grunnleggende prinsipper for politikkområdet. Den økte arbeidsinnvandringen har spesielt siden 2004 endret norsk arbeidsliv generelt, og spesielt innenfor sektorer preget av et lavere utdanningsnivå. Det har ført til større konkurranse, press på lønningene og en endret sysselsetting. Arbeidsinnvandringen har imidlertid også påpekt juridiske tomrom i den norske arbeidsmiljøloven, og et sterkere regelverk for å verne arbeidstakere som har kommet på plass i et forsøk på å minske de negative konsekvensene av den økte konkurransen fra utenlands arbeidskraft. Dette gjelder både norsk nasjonal lovgivning, og en rekke direktiver implementert gjennom EØS-avtalen.

Arbeidsmobilitet skårer videre veldig høyt på overvåkning. Dette begrunnes i at EUs fire friheter har en hyppig forhånds- og etterfølgende EU-overvåking, der statene må ta sikte på å oppfylle europeiske mål og/eller retningslinjer. Retningslinjene for de fire frihetene i det indre marked er strenge, der nasjonalt lovverk som begrenser konkurransen i det indre marked blir slått ned på. Vernet av konkurransen står sterkt i det indre marked, og begrenser det nasjonale handlingsrommet for å sette inne vern av nasjonale arbeidere/virksomheter. Dette ser man i alle bransjer, fra luftfart til verftsindustrien, der statlige konkurransefortrinn har vært diskutert. Arbeidsmobiliteten skårer til sist medium på grad av involveringen for håndhevelse

av lovverket. Dette viser til at EU har traktatbaserte anbefalinger, og mulighet for sanksjoner ved manglende overholdelse. Norge har ved flere anledninger tatt saker til EU/EFTA-retten for forhold som har blitt regnet som konkurransevridende. EUs håndhevelse av dette lovverket viser at EU her går lengre enn myke anbefalinger.

Plattform mot svart arbeid fikk imidlertid en lav skår på grad av involvering innen politiske mål. Til tross for at plattform mot svart arbeid er sterkt knyttet til arbeidsmobiliteten, oppnår den en lav grad ettersom tiltakene som ble presentert i stor grad var ukontroversielle mål, som ikke utfordrer eksisterende institusjonelle ordninger, men antyder bare noen mindre justeringer på et bestemt område. Norge hadde på tidspunktet plattformen ble vedtatt alt vedtatt sterke strategier i kampen mot svart arbeid og sosial dumping. EUs plattform førte dermed ikke til noen større endringer på de nasjonale målsetningene. Plattform mot svart arbeid får en medium skår på overvåking og håndhevelse. Dette fordi plattformen vil bli fulgt opp av EU, spesielt gjennom innføringen av ELA. Imidlertid er dette mye basert på anbefalinger, der Norge alt oppfyller majoriteten av kriteriene.

Utsendingsdirektivet får en medium skår på grad av involvering av politiske målsetninger. Dette kommer som et resultat av at direktivets mål utfordrer noe eksisterende politikk, men ikke den underliggende institusjonelle strukturer til et politikkområde. Norge har hatt et juridisk tomrom på området, der det har vært behov for et lovverk som i større grad tar hensyn til likestillingsprinsippet i arbeidslivet. Utsendingsdirektivet i sin oppdaterte form har i stor grad innført et lovverk som kan balansere behovene, og gjøre konkurransevilkårene bedre for arbeiderne i utsatte bransjer. Utsendingsdirektivet oppnår også en medium skår på grad av involvering på overvåking og håndhevelse. I liket med plattform for svart arbeid og majoriteten av EUs andre direktiv på området, vil utsendingsdirektivet også bli fulgt opp med overvåking og håndhevelse. Dette vil bli tydeligere etter innføringen av ELA i Norge. Likevel er dette områder der en sterkere håndhevelse av lovene ville vært nyttig, ettersom useriøse virksomheter ikke tar hensyn til regelverket som alt eksisterer. Dette fører til et mer useriøst arbeidsliv, og er ødeleggende for en rettfærdig konkurranse for arbeidstakere og arbeidsgivere.

ELA oppnår også en medium skår på grad av involvering av politiske målsetninger. Her legger jeg til grunn ELAs nåværende mandat som et organ som skal overvåke og informere. Dersom ELA får et tyngre mandat - der nasjonal myndighet blir overført - vil innføringen av

ELA kunne undergrave eksisterende institusjonell struktur for arbeidslivet. ELA vil imidlertid etter dagens mandat kunne være et bindeledd og delta i det norske arbeidet mot svart arbeid og sosial dumping. Likevel vil ELAs kunne påvirke den generelle graden av overvåkning av den nasjonale implementeringen av EU/EØS-rett. ELA har i motsetning til de andre tiltakene ikke blitt rangert for overvåkning og håndhevelse, ettersom ELA er organet som er satt ned for å drive overvåkning, og drives langt mer direkte av EU.

EUs luftfartspakker oppnår en høy grad av involvering innen de politiske målene for integrering. Dette fordi liberaliseringen av norsk luftfart krevde en omfattende politikkreform med potensial for å undergrave den eksisterende institusjonelle strukturen og grunnleggende prinsipper for politikkområdet. Der norsk luftfart før liberaliseringen var preget av sterk nasjonal kontroll, har liberaliseringen ført til vesentlige endringer av de grunnleggende prinsippene for bransjen, dette har fått store konsekvenser gjennom framveksten av lavprisselskap. Dette har igjen ført til et større press, der kostnadskutt og reduserte priser for hele bransjen ble et resultat. Bestemmelser hindrer også i stor grad statlig støtteordninger, da dette regnes som konkurransevridende. Imidlertid blir liberaliseringen av luftfarten beskrevet som et nødvendig tiltak for bransjen. Ettersom liberaliseringen var en nødvendighet, er det rimelig å anta at et juridisk tomrom ville ha dukket opp uavhengig av når liberaliseringen ville ha funnet sted. Likevel åpner EUs pakker også opp for retten til å opprette baser i hele EU/EØS, noe som ikke nødvendigvis hadde vært tilfellet uten EØS-avtalen.

EUs luftfartspakker skårer imidlertid lavt på grad av involvering innen overvåkning og håndheving. Dette med utgangspunkt i den dårlige håndhevelsen av det eksisterende lovverket, med en stor grad av brudd på arbeidsmiljøloven. Den manglende overvåkingen og håndhevelsen av eksisterende EU/EØS-rett innen luftbransjen fører til en sterkere konkurranse fra useriøse selskaper som velger å ikke forholde seg til lovverket.

7.2 Et sosialt Europa.

Den europeiske pilar for sosiale rettigheter ble lansert i 2016 med det formål å styrke det sosiale arbeidet i EU-samarbeidet. Pilaren skal sørge for bedre arbeids- og levestandard i Europa gjennom implementeringen av 20 prinsipper og rettigheter. Disse prinsippene skal sikre like muligheter og adgang til arbeidsmarkedet, adgang til grunnleggende velferdstjenester, gode og rettfærdige forhold på arbeidsplassen og sosiale sikkerhetssystemer.

Den sosial pilar og et europeisk styrket sosialt fokus kom som en reaksjon på de store sosiale konsekvensene av finanskrisen, der arbeidsledighet og økt fattigdom preget mange EU-stater (NOU 2021: 9, 152).

Den europeiske union og den europeiske integrasjonen representerer videre et av de største eksemplene på frivillig institusjonell endring (Campos, Coricelli og Moretti 2019, 88). Her skiller den europeiske integrasjon mellom integrering i dybden, og utvidelser, der integrering i dybden viser til traktat- og politikktutvikling, mens utvidelser viser til de nye medlemsstatene i unionen (Nugent 2010, 33). Den politiske integrasjonen i dybden - gjennom blant annet direktiver og den sosiale dimensjon - blir her ansett som et svar på flere av utfordringene knyttet til utvidelsene av medlemsstater, som spesielt etter 2004 har skapt utfordringer gjennom økt arbeidsinnvandring.

Til tross for at EUs antakelser var at arbeidsvandringen ville bli lav og kortvarig, har østutvidelsen fått større konsekvenser enn først antatt. Direktiver om likebehandling av arbeidsinnvandrere, - slikt som utstasjoneringdirektivet - var dermed nødvendig for å sikre et ryddig arbeidsliv til tross for den sterke veksten i migrasjon (NOU 2012: 2, 456).

Kommisjonen har etter annonseringen av den sosiale pilar tatt steget videre i den økonomiske utjevningen. Herunder kommer forslaget til en rettferdig minstelønn. Kommisjonens mål for direktivet er å sikre at alle arbeidere i Europa skal få en lønn det er mulig å leve av. Direktivet skal også bidra til kommisjonens løfte om en mer delt velstand i Unionen (European Commission 2020 a, 1)

Til tross for at den sosiale dimensjon ikke regnes som bindene i sine mål viser kommisjonen til den sosiale pilar i dens bakgrunn for direktivet. Spesielt er prinsipp 6 i den europeiske pilar relevant, der den viser til at man krever tilstrekkelige minstelønninger, samt forutsigbare lønnsfastsettelse. Minstelønn ble her regnet som en av kommisjonens viktigste prioriteringer for perioden (European Commission 2020 a, 1). Artikkel 4 i direktivet viser likevel til kollektive forhandlinger om lønnsfastsettelse. Artikkelen fastsetter at medlemsstatene må iverksette tiltak for å fremme økt grad av kollektive forhandlinger om lønnsfastsettelse, i tilfellene der dekningsgraden for kollektive forhandlinger er under 70 % av arbeidstakerne. Det skal i disse tilfellene etableres en handlingsplan for å fremme kollektive forhandlinger (European Commission 2020 a, 12). Norge har imidlertid en dekningsgrad for tariff på rundt 52 prosent (arbeidslivet 2020).

Dersom direktivet viser seg å bli merket som EØS-relevant vil dette kunne få sterke konsekvenser for den norske modellen for arbeidsliv. Der direktivet står i sterk kontrast til de viktige trekkene ved lønnsdannelsen i Norge gjennom trepartssamarbeid. Denne har over flere tiår bidratt til å fremme vårt nasjonale system for arbeidsmarkedsregulering, og har ført til sterke partsorganisasjoner og synkende ledighet. Modellen har også vært viktig for å stabilisere maktforholdene i arbeidsmarkedet og har tilrettelagt for økt samarbeid (NOU 2012: 2, 441). Der lønnsdannelsen i Norge har blitt partenes ansvar, kan direktivet kunne endre dette prinsippet forutsatt at Norge ikke øker tariffdekningen. Internasjonale sammenligninger viser at en sterk koordinering i lønnsdannelsen bidrar til lavere arbeidsledighet, økt sysselsetting og lavere lønnsforskjeller. Partene i arbeidslivet har dermed bidratt til å bevare de relativt små lønnsforskjellene i Norge. Den norske lønnsdannelsen har videre påvirkning i begge ender av lønnskalaen, der de laveste lønningene øker og de høyeste lønningene synker (NOU 2021: 9, 34). Dette står i sterk kontrast til de nye EU-landene, der rimelig og fleksibel arbeidskraft regnes som deres viktigste kurransefortrinn. Dette fører til store problemer for lønnsdannelsen, der presset vil føre til det vesten ofte omtaler som *sosial dumping*, i Øst-Europa anses som legitim bruk av deres frihet til økte lønninger i vesten (NOU 2012: 2, 457).

Innen arbeidsmarkedsteorien er integreringens effekt på lønn videre svært relevant, og regnes som et av de mest kontroversielle spørsmålene i moderne arbeidsmarkedsteori (Edo og Rapoport 2018, 2). Her viser teorien til at integreringsprosessen vil kunne resultere i at lønningen øker i lavlønsland og faller i høylønsland. Samtidig påpekes det at det er flere institusjonelle faktorer som direkte eller indirekte påvirker lønningene. Raines viser til at særlig styrkede fagforeninger, lovgivning om minstelønn og grad av velferdsstat er avgjørende for lønnsutviklingen etter økt arbeidsinnvandring (Raines 2000, 15). Raines påpeker også at en nedgang i lønnsforskjeller også avhenger av de statlige barrierene for lønnsutvikling- og utjevning. Lønnsforskjellene mellom faglærte og ufaglærte arbeidere er her viktig. I tillegg vil arbeidsmarkeds fleksibilitet spille en større rolle i utviklingen. Dette viser at til tross for at lønnsnivåene som helhet ikke nødvendigvis utjevnes, vil endringer i lønninger innen bestemte arbeidstakergrupper være mer sårbare for lønnspåvirkning (Raines 2000, 16). Imidlertid viser Edo og Rapoport til at innvandring har større negative effekter i land der minstelønnen er relativt lav. Dette betyr at høye minstelønninger har en beskyttende virkning på befolkningens lønn. Dette senker faren med sterk konkurranse arbeidsinnvandring (Edo og Rapoport 2018).

Norge har tradisjon for kollektive forhandlinger gjennom trepartssamarbeidet. Raines peker her på at minstelønn skiller seg fra kollektive forhandlingssystemer der de på den ene siden vil kunne øke forutsigbarheten til bedriftene, men på den andre siden oppleves som mindre fleksible ettersom minstelønn ofte har et satt nivå som ikke tar hensyn til ulike sektorer og virksomheter. Graden av deltakelse i fagforeninger er også her viktig. Teorien viser at dette kan føre til stabile rammer for å fremforhandle opplæringsystemer, arbeidsmønstre og en sterkere fleksibilitet. Dette kan igjen føre til høyere produktivitet i arbeidsstyrken (Raines 2000, 35).

Til tross for at nasjonale reguleringer og organisasjons- og avtaleforhold står steikt i Norge, har EU gjennom den sosiale dimensjon også vedtatt en rekke minimumsdirektiv for å bedre arbeidernes rettigheter. I EU/EØS-retten er regulering av arbeidstakerrettigheter dermed regnet som et delt ansvar. Her vedtar EU minimumsdirektiv, samtidig som medlemsstatene har et nasjonalt handlingsrom for å innføre strengere reguleringer (NOU 2012: 2, 428). Gjennom EØS-avtalen har Norge på flere områder fått sterkere rettigheter for arbeidstakerne (NOU 2012: 2, 473). Reglene for likebehandling ved innleie er et av flere eksempler på lovverk fra EU som har gitt arbeidstakerne økte rettigheter. Reglene for likebehandling ved innleie - ofte referert til som vikarbyrådirektivet - innførte regler om likebehandling, der den innleide får harmonisert sine rettigheter opp mot lønnsbestemmelser og arbeidsvilkår for de ansatte som utfører det samme arbeidet (NOU 2021: 9, 161). Direktivets formål er å forbedre kvaliteten på vikararbeid gjennom prinsippet om likebehandling av alle arbeidstakere, uavhengig av om de er innleid eller fast ansatt. Likebehandlingsprinsippet i direktivet står sterkt, med det mål at vikarene ikke skal få dårligere arbeidsvilkår enn andre ansatte. Direktivet begrenser imidlertid statens mulighet til å forby eller ha restriksjoner på vikararbeid, noe som er tråd med målet om rettfærdige konkurransevilkår i EU/EØS (NOU 2021: 9, 190). Til tross for at likebehandlingsprinsippet her står sterkt er håndhevelsen av direktivet avgjørende for arbeiderne, ettersom de useriøse aktørene ikke ønsker å forholde seg til arbeidslivets regler.

Likebehandlingsprinsippet har videre stått sterkt i EU over flere tiår, der det alt i 99 ble innført minimumskrav for likebehandling av midlertidig ansatte. Direktivet 99/70/EF om rammeavtalen om tidsbegrenset ansettelse er begrunnet i et behov for å beskytte de midlertidige ansatt mot forskjellsbehandling, samt et ønske om å hindre misbruk gjennom

gjentatte midlertidige ansettelser. Direktivet slår fast at faste arbeidsavtaler skal være den vanlige ansettelsesform, men at visse sektorer trenger å ta i bruk midlertidige arbeidsavtaler (NOU 2021: 9, 183). Rammeavtalen viser her til likebehandlingsprinsippet, og fastsetter at de midlertidige ansatte ikke skal få mindre gunstige ansettelsesvilkår enn sine tilsvarende fast ansatte kollega (NOU 2021: 9, 183). Direktivet omhandler videre fellesskapspakten om arbeidstakernes grunnleggende sosiale rettigheter som ble vedtatt i 1989, ofte referert til som *sosialpakten*. Sosialpakten slår fast at «fullføringen av det indre marked må føre til en forbedring av leve- og arbeidsforholdene for arbeidere i det europeiske fellesskap» (European Commission 2001, 1).

Direktivet for rettigheter ved virksomhetsoverdragelse er et annet eksempel der den nasjonale lovgivningen manglet. Reglene om virksomhetsoverdragelse må imidlertid tolkes i lys av praksisen vedtatt i EU- og EFTA-domstolen. Her kan man se til sakene Rt. 2015 som viser til at formålet med direktivet er at arbeidstakerne skal få en økt trygghet og forutsigbarhet. Dette innebærer blant annet at arbeidstakeres arbeidsforhold der det er mulig kan fortsette på uendrede vilkår når ny arbeidsgiver tar over virksomheten (NOU 2021: 9, 204).

Kommisjonens direktiv om tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår anses også som ett nøkkelinisiativ for den sosiale pilar (NOU 2021: 9, 152). Direktivets mål er bedre arbeidsvilkår gjennom mer forutsigbare arbeidsforhold. Dette skal skje i samsvar med målet om et tilpasningsdyktig arbeidsmarked (NOU 2021: 9, 152). Direktivet skal videre legge ned minimumsstandarder for arbeidsvilkårene. Disse skal gjelde alle arbeidere i unionen som har en arbeidskontrakt (European Commission 2019 b, 8). I likhet med direktivet for rettigheter ved virksomhetsoverdragelse må direktivet for tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår ses i sammenheng med EU-domstolens praksis og for tolkning av arbeidstakerbegrepet (NOU 2021: 9, 153). Direktivet viser også til viktigheten av håndhevingen som følger av direktivet. Artikkel 15 viser her til at i tilfellene der arbeidstaker ikke mottar skriftlig informasjon som han/hun har krav på, vil en av to mekanismer bli iverksatt; «rettslige presumpsjoner i arbeidstakers favør, som arbeidsgiver kan motbevise/avkrefte, eller at arbeidstaker gis mulighet til å inngi en klage til en kompetent myndighet eller organ og motta passende oppreisning på rettidig og effektivt vis». (NOU 2021: 9, 154).

En balanse mellom arbeid og fritid regnes også som en stor utfordring for arbeidstakere over hele Europa, der foreldre og dem med omsorgsansvar står spesielt presset. Problemet øker i takt med økte krav til utvidet arbeidstid og fleksibilitet i arbeidsmarkedet. De økte kravene får

en spesielt negativ påvirkning på kvinners sysselsetting, og er en viktig faktor til kvinnelig underrepresentasjonen på arbeidsmarkedet (European Commission 2019 a, 2). EUs gjeldende juridiske rammeverk har frem til nylig lagt til rette for få insentiver for at menn skal påta seg en større del av omsorgsoppgavene i hjemmet. Unionen har manglet rammeverk for pappapermisjon, noe som også mangler i store deler av Europa for øvrig. Denne ubalansen mellom arbeid og fritid mellom kvinner og menn fører også til forsterkede kjønns-stereotyper og et økt lønnsgap mellom menn og kvinner. Med sikte på økt likebehandling og bevissthet rundt diskriminering har kommisjonen kommet med direktivet som adresserer en balanse mellom arbeid og fritid (European Commission 2019 a, 2). Direktivet vil likevel ikke få store konsekvenser Norge, ettersom det meste av reglementet i direktivet alt er gjennomført i Norge. Familiepolitikken er videre et betent område, der nasjonal handlefrihet blir tungt vektlagt. Direktivet legger imidlertid krav til at fedrekvoten skal være lovpålagt. Denne rettigheten innebærer at alle fedre får 10 dagers fri direkte etter fødselen, dette finnes det ikke noe lovfestet rett på i Norge (Nilsen Frislid, Norges delegasjon til EU).

Tabell 7.2: Analyse av resultater innen «Et sosialt Europa»:

Analytiske resultatet av nivå på EU-integrasjon og involvering:			
	Politisk mål:	Overvåkning:	Håndhevelse:
Minstelønnsdirektivet	Høy - visst merket som EØS-relevant	Medium - visst merket som EØS-relevant	Medium - visst merket som EØS-relevant
Vikarbyrådirektivet	Medium	Medium	Medium
Rammer for midlertidige ansatte	Medium	Medium	Medium
Rettigheter ved virksomhetsoverdragelse	Medium	Medium	Medium
Direktiv for tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår	Medium	Medium	Medium
Balanse mellom arbeid og fritid	Medium	Medium	Medium

Minstelønnsdirektivets skår på grad av involvering av EUs politiske mål, overvåkning og håndheving avhenger av om direktivet ender opp med å bli markert som EØS-relevant. Med dette forbeholdet lagt til grunn vil minstelønnsdirektivet skåre høyt på politisk mål. Dette begrunnes i at direktivet vil kreve omfattende politikkreform med potensial for å undergrave den eksisterende institusjonelle strukturen og grunnleggende prinsipper for et politikkområde. Der den norske modellen for arbeidsliv legger trepartssamarbeidet til grunn, vil en innføring av et direktiv med krav til 70 prosent tariffdekning kunne resultere i store endringer i dagens modell for lønnsforhandling.

Vikarbyrådirektivet, rammer for midlertidige ansatte, rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, direktiv for tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår og direktivet for balanse mellom arbeid og fritid skårer alle medium på grad av involvering i EUs politiske mål. Dette viser til at direktivene utfordrer noe eksisterende politikk, men ikke den underliggende institusjonelle strukturer til et politikkområde. Norges underliggende struktur for arbeidslivet legger opp til en balanse mellom en rettferdig konkurransekraft for næringslivet, sammen med arbeidstakers rettigheter. Gjennom likhetsprinsippet legger direktivene opp til økte arbeidstakerrettigheter i Norge gjennom implementeringen, samtidig som direktivene legger prinsippet om rettferdig konkurranse i bunn. Målsetningen med direktivene er dermed i harmoni med den norske modellen for arbeidsliv.

Overvåking og håndhevelsen av direktivene står i kontrast til den norske modellen for arbeidsliv. Man ser en økt lovliggjøring i EU, der domstolene har fått en økt makt. Der direktivene før i større grad kunne tolkes av nasjonale myndigheter, må de i dag ses i lys av EU-domstolens rettspraksis. Dette senker det nasjonale handlingsrommet og reduserer trepartssamarbeidets myndighet. Der konflikter i arbeidslivet i Norge i stor grad blir løst gjennom trepartssamarbeidet, der retningslinjer blir vedtatt i tariff tilpasset den enkelte bransje eller virksomhet, vil den økte lovliggjøringen fra EU kunne redusere områdene for tariff.

ELAs innføring i Norge vil også påvirke overvåkingen av direktivene, og avhengig av ELAs mandat vil dette påvirke håndhevingen av direktivene i ulik grad. Imidlertid er det et behov for økt håndhevelse av det eksisterende regelverket, da svart arbeid og sosial dumping gjennom useriøse aktører er ødeleggende for et seriøst arbeidsliv bygget på et prinsipp om like konkurransevilkår. På bakgrunn av dette skårer *vikarbyrådirektivet, rammer for*

midlertidige ansatte, rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, direktiv for tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår og direktivet for balanse mellom arbeid og fritid alle med en medium grad av involvering i EUs overvåkning og håndhevelse.

7.3 Det europeiske handlingsrommet.

Det norske samarbeidet med EU er drevet frem og opprettholdes av et politisk flertall i Norge. Likevel er spørsmålet om medlemskap i EU fortsatt et av de største og mest polariserte spørsmålene i norsk politikk. EØS regnes her som et kompromiss mellom fløyene som ønsker økt tilknytning i form av medlemskap, og partiene som ønsker økt nasjonalt selvstyre gjennom andre tilknytningsformer. Dette kompromisset danner grunnlaget for en stabil europapolitikk uavhengig av skiftende stortingsflertall og regjeringer (NOU 2012: 2, 20). Siden innføringen av EØS-avtalen har avtalen endret seg radikalt i takt med et Europa preget av økt integrering. Dette kommer tydelig frem i utviklingen av EUs medlemsstater fra de originale 6 til dagens 27 medlemsstater, samt endringen fra et økonomisk samarbeid til en bred politisk union, med stor politisk, økonomisk og sosial påvirkning. Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i store deler av denne utviklingen (NOU 2012: 2, 35).

Dette problematiseres ytterligere av at samarbeidet med EU i stor grad har utviklet seg utenfor norske myndigheters politiske kontroll, der Norge har en begrenset innflytelse på politikken som påvirker oss direkte. Dette gjelder både utviklingen innenfor rammene av EØS, samt ny politikk og praksis (NOU 2012: 2, 817). Et avgjørende spørsmål er hvilket handlingsrom Norge har for å påvirke politikken som utformes i Europa som et land uten medlemskap. Dette er særlig relevant da europeisk politikk er svært integrert i Norge gjennom EØS, og har stor innflytelse på Norge i de aller fleste sektorer. Norges handlingsrom for å påvirke EUs politikkkutforming er interessant både med hensyn til muligheter før og etter implementering. I denne sammenheng presenteres flere interessante problemstillinger som; hvor omfattende Norges demokratiske underskudd er, og om vi har en reel mulighet til å anvende veto.

Teorien om liberal intergovernmentalisme blir her aktuell. Denne baserer seg videre på to grunnleggende antakelser om politikk. Den viser for det først til at stater fungerer som aktører. EU kan på bakgrunn av dette studeres ved å se på medlemsstatene som aktører i en befatning av anarki. Dette resulterer i at statene når sine målsetninger gjennom forhandlinger. Dette står i motsetning til antakelsen om at EU er en sentralisert myndighet som selv står for

de politiske beslutningene. Innen liberal intergovernmentalisme anses EU heller som et organ for politisk koordinering mellom aktørene (Moravcsik og Schimmelfennig i boken av Wiener og Diez 2009, 68).

Den andre grunnleggende antakelsen liberal intergovernmentalisme viser til er at statene regnes som rasjonelle. Herunder veier aktørene resultatene av de ulike forslagene og velger den som fører til det beste resultatet for dem. Utviklingen i EUs politikk forklares dermed som konsekvensen av individuelle handlinger basert på de rasjonelle aktørenes preferanser. Her legger liberal intergovernmentalisme ned forbeholdet om at avgjørelsene tas på bakgrunn av tilgjengelig informasjon. Samarbeidet i EU gjennom etableringen av felles politikk og institusjoner forklares dermed som felles avhengige rasjonelle valg etter mellomstatlige forhandlinger fremmet av de rasjonelle statene (Moravcsik og Schimmelfennig i boken av Wiener og Diez 2009, 68).

Med utgangspunkt i liberale intergovernmentalisme vil Norge som aktør kunne nå dens målsetninger gjennom EØS-avtalen. Dette viser til at Norge opplever at fordelene av EØS-avtalen er sterkere enn ulempene avtalene medfører. Dette er viktig opp mot det norske handlingsrommet i EØS-avtalen, der påvirkningen bør enten være oppfattet som stor nok til at det finnes et nasjonalt handlingsrom for påvirkning, eller at fordelene ved EØS er såpass store at mangelen på handlingsrom ikke er essensielt. Moravcsik og Schimmelfennig understreker at fordelene med medlemskap er svært tydelig i EUs tilfellet, der unionen har redusert utsiktene til intern krigføring gjennom økonomisk avhengighet. Den dag i dag er det likevel de økonomiske interessene som er den sentrale drivkraften. Imidlertid viser han til at økonomiske interesser bare viser deler av bildet (Moravcsik 1998, 474, funnet i Moravcsik og Schimmelfennig i boken av Wiener og Diez 2009, 70).

Videre vil det nasjonale handlingsrommet i EØS-avtalen avhenge av formen for vedtaket som skal innføres. Dette kan komme i form av en målsetning eller et direktiv. Selv om direktiver er bindende i sin målsetting, kan «nasjonale myndigheter avgjøre hvordan direktivet skal gjennomføres i nasjonal rett». Plikter og rettigheter inntreder videre «i utgangspunktet først ved nasjonal gjennomføring av direktivet. Direktiver brukes når det er ulike måter å gjennomføre felles målsettinger på, noe som gjør det nasjonale handlingsrommet og muligheten for lokale tilpasninger større» (Utenriksdepartementet 2016, 83). Dette viser til at direktivene som

innføres i norsk rett i stor grad setter et *gulv* for lovverket. Dette åpner opp for nasjonale strengere regelverk som kan verne arbeiderne.

7.4 Oppsummering av drøftingen.

I dette kapittelet har jeg drøftet analysen fra kapittel seks i lys av informasjonen innhentet i bakgrunnsinformasjonen og teorien for å kunne besvare forskningsspørsmålet: «*Hvordan påvirker EØS-avtalen utviklingen av norsk arbeidsliv fra 1994 til 2022, og i hvilken grad utnytter vi handlingsrommet EØS-avtalen åpner opp for?*». Jeg har på bakgrunn av denne informasjon plassere fokusområdene innen *et grenseløst Europa* og *et sosialt Europa* i det analytiske rammeverket. Her vil jeg plassere områdene basert på om effekten de har på Norge er lav, middels, høy eller veldig høy innen politiske mål, overvåkning og håndhevelse. Til sist tok jeg for meg handlingsrommet Norge har innenfor EØS-avtalen i lys av innsamlet teori.

Funnene viser til at arbeidsmobilitet og EUs luftfartpakker gjennom det indre marked og innføringen av de fire friheter får en høy skår på grad av involvering av politiske målsetninger. Dette begrunnes i at målet som ble gjennomført krevde en omfattende politikkreform med potensial for å undergrave den eksisterende institusjonelle strukturen og grunnleggende prinsipper for politikkområdet. Innføringen av ELA og direktivene skårer alle medium på grad av involvering i EUs politiske mål. Dette viser til at de utfordrer noe eksisterende politikk, men ikke den underliggende institusjonelle strukturer til et politikkområde. Norges underliggende struktur for arbeidslivet legger opp til en balanse mellom en rettfærdig konkurransekraft for næringslivet, sammen med arbeidstakers rettigheter. Unntaket her er minstelønnsdirektivet som vil få en høy skår, forutsatt at det blir merket som EØS-relevant. Dette begrunnes i at direktivet vil kreve omfattende politikkreform med potensial for å undergrave den eksisterende institusjonelle strukturen og grunnleggende prinsipper for et politikkområde. Der den norske modellen for arbeidsliv legger trepartssamarbeidet til grunn, vil en innføring av et direktiv med krav til 70 prosent tariffdekning kunne resultere i store endringer i dagens modell for lønnsforhandling.

Innen det europeiske handlingsrommet er det nasjonale handlingsrommet i EØS-avtalen avhenge av formen for vedtaket. Selv om direktiver er bindende i sin målsetting, kan Norge avgjøre hvordan direktivet skal implementere (Utenriksdepartementet 2016, 83).

8. Konklusjon.

Norge gikk inn i EØS-avtalen med utgangspunkt i at avtalen ville føre til positive politiske, økonomiske og sosiale effekter. Det er her lagt til grunn at europeisk samarbeid vil føre til bedre forutsetninger for næringslivet, en styrket sysselsetting, økt velferd, samt sikre Norges utenrikspolitiske interesser (NOU 2012: 2, 808). Likevel har EØS-avtalens tilknytning til EU ført til større problemer gjennom fri flyt av arbeidskraft og en økt juridisk av det grenseoverskridende (NOU 2012: 2, 475), noe som står i sterk kontrast til den norske tradisjonen for å løse utfordringer gjennom partssamarbeid.

For å konkludere på forskningsspørsmålet mitt: «*Hvordan påvirker EØS-avtalen utviklingen av norsk arbeidsliv fra 1994 til 2022, og i hvilken grad utnytter vi handlingsrommet EØS-avtalen åpner opp for?*», mener jeg at til tross for at EØS-avtalen ble inngått med antakelsen om at kravene til arbeidsmiljø og arbeidsrettigheter var strengere i Norge enn i EU, har Norge gjennom EØS-avtalen på flere områder fått EU-regler som har vist seg å gi bedre beskyttelse og sterkere rettigheter også for norske arbeidstakere. Blant annet i form av bedringer for arbeidstakerne innen likestilling, vikararbeid og innen luftfarten. EØS-avtalen har likevel ført til økt konkurranse og en økt omstillingsfrekvens for den norske arbeidslivsmodellen, der tiltak mot sosial dumping og svart arbeid har økt i et forsøk på å bekjempe de negative effektene av økt arbeidsinnvandring. Videre har allmenngjøring av tariffavtaler, samt kontrolltiltak blitt innført i flere bransjer for å motvirke det økte presset på lønns- og arbeidsvilkår.

Handlingsrommet EØS-avtalen åpner opp for, har videre ikke blitt utnyttet til det fulle. I forkant av vedtak har norske myndigheter og organisasjonsliv en rekke formelle og uformelle arenaer for påvirkning. Dessverre er det vanlig at Norge forsøker å påvirke forslagene først når forslaget er nært vedtak. Dette fører til at muligheten for påvirkning reduseres. Norske myndigheter har også en god mulighet for å utnytte handlingsrommet når vedtakene skal implementeres i Norge, da flertallet kommer i form av minimumsdirektiver. Ettersom direktivene ofte setter et gulv for arbeidstakerrettigheter, har Norge her et større nasjonalt handlingsrom for å gå lengre i sin implementering. Dette handlingsrommet kan i langt større grad utnyttes.

9. Litteraturliste.

- Arbeidslivet. 2020. «Hvor mange har tariffavtale i Norge?». Oppdatert 09.11.2020.
<https://www.arbeidslivet.no/Lonn/Fagorganisering/tariffavtaledekning/>
- Bertola, Giuseppe. 2008. «Labour Markets in EMU. What has changed and what needs to change.» *European Economy. Economic Papers* 2008 (388): 10.2765/91931
- Braathen, Frøydis. 2011. «Tjente 16 kroner i timen.» *Aftenposten*, 26.04.2011.
<https://www.aftenposten.no/norge/i/Vbyl1/tjente-16-kroner-i-timen>
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre. Om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Campos, Nauro F. Fabrizio Coricelli & Luigi Moretti. 2018. "Institutional Integration and economic growth in Europe." *Journal of Monetary economics* 2019 Vol. 103: 88-104.
[10.1016/j.jmoneco.2018.08.001](https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2018.08.001)
- Court of Justice of the European Union. «Poland is ordered to pay the European Commission a daily penalty payment of €500 000 because it has not ceased lignite extraction activities at Turów mine.» Case C-121/21 R. Luxemburg: CVRIA Press and Information, 2021. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-09/cp210159en.pdf>
- De la Porte, Caroline, and Elke Heins. 2014. "A new era of European Integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis." *Comparative European politics (Houndmills, Basingstoke, England)* 13 (1): 8-28.
<https://doi.org/10.1057/cep.2014.39>.
- De la Porte, Caroline og Elke Heins. 2015. «Game Change in EU Social Policy: Towards more European Integration.» I *The eurozone crisis and the transformation of EU governance*, redigert av João Rodrigues, Maria og Eleni Xiarchogiannopoulou, 157-173. Surry: Routledge. <https://www.routledge.com/The-Eurozone-Crisis-and-the->

[Transformation-of-EU-Governance-Internal-and/Rodrigues-Xiarchogiannopoulou/p/book/9781472433107#](https://www.routledge.com/Transformation-of-EU-Governance-Internal-and-Rodrigues-Xiarchogiannopoulou/p/book/9781472433107#)

Edo, Anthony og Hillel Rapoport. 2018. «Minimum wages and the labor market effects of immigration.» IZA insitute of labour economics (11778): 1-68.

<https://docs.iza.org/dp11778.pdf>

Edo Anthony. 2018 «The Impact of Immigration on the Labour Market.» *Journal of Economic Surveys*.

European commission. 1999. «Concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP.» Direktiv 1999/70/EC. Brussels: European

Commission 1999. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999L0070&from=EN>

European Commission. 2001. «On the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of undertakings or businesses.» Direktiv

2001/23/EC. Brussel: Official Journal of the European Union, 2001. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0023&from=EN>

European Commission. 2008 a. «Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union.» Notat 2008/C 115/01. Brussel:

Official Journal of the European Union, 2008. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=EN>

European Commission. 2008 b. «On temporary agency work.» Direktiv 2008/104/EC.

Brussel: Official Journal of the European Union, 2008. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0104&from=DA>

European commission. 2017 a. «Statement of President Juncker on the Proclamation of the European Pillar of Social Rights.» Oppdatert 17. november 2017.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_17_4706

European Commission. 2017 b. «Reflection paper on the social dimension of Europe.»

Rapport fra the European Commission. Brussel: European Commission, 2017.

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/reflection-paper-social-dimension-europe_en.pdf

European Commission. 2019 a. «On work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU.» Direktiv 2019/1158. Brussel: Official Journal of the European Union, 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1158&from=EN>

European Commission. 2019 b. «On transparent and predictable working conditions in the European Union.» Direktiv 2019/1152. Brussel: Official Journal of the European Union, 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1152&from=en>

European Commission. 2019 c. «Aviation Strategy for Europe: Maintaining and promoting high social standards.» Rapport fra the Commission til European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the committee of the regions on implementation of free trade agreements. Brussel: European Commission, 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0120&from=EN>

European commission. 2020 a. «First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages.» 83 final (C 2020) Brussels: European Commission 2020.

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=522&langId=en&moreDocuments=yes>

European Commission. 2020 b. «On adequate minimum wages in the European Union.»

Proposal 2020/0310 (COD). Brussel: Official Journal of the European Union, 2020.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN>

European Commission. 2020 c. «State of the Union Address by President von der Leyen at

- the European Parliament Plenary.» Oppdatert 16. september 2020.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_20_1655
- European Commission. 2021. «European Platform tackling undeclared work.» Oppdatert 23.04.2022. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>
- European Economic Area. 2021.«Draft background paper and draft key messages on the Proposal for a Directive on adequate minimum wages in the European Union.» Ref. 21-151, 2021. <https://www.samband.is/wp-content/uploads/2021/02/21-151-twentyseconf-meeting-of-the-eea-efta-forum-28-29-january-2021-background-paper-on-min-wages.pdf>
- European parliament. 2016. «Establishing a European Platform to enhance cooperation in tackling undeclared work.» Decition (EU) 2016/344. Brussel: Official Journal of the European Union, 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0344&from=EN>
- European parliament. 2018. «Amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.» Directive (EU) 2018/957. Brussels: Official Journal of the European Union, 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0957>
- European parliament. 2019. «Establishing a European Labour Authority.» Regulation (EU) 2019/1149. Brussels: Official Journal of the European Union, 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1149&from=EN>
- George, Alexander L og Andrew Bennet. 2005. Case Studies and Theory Development in the *Social Sciences*. Massachusetts: MIT Press.
- Hasås, Torgny. 2021. «Norden sier nei til EUs minstelønn. Norge slipper å innføre dette, hevder Hadia Tajik.» *Fri fagbevegelse*, 22.11.2021.
<https://frifagbevegelse.no/nyheter/norden-sier-nei-til-eus-minstelonn-norge-slipper-a-innfore-dette-hevder-hadia-tajik-6.158.833548.871bef0628>
- Howe, Kenneth R. 2012. «Mixed Methods, Triangulation, and Causal Explanation.» *Journal*

of Mixed Methods Research 2012 1-7.

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1558689812437187>

Håkonsen, Katharina. 2020. «Polske jordbærplukkere hevder de ble bedt om å lyve til Arbeidstilsynet: «Si at dere tjener 130 kroner».» *FriFagbevegelse*, 26.04.2022. <https://frifagbevegelse.no/nyheter/polske-jordbarplukkere-hevder-de-ble-bedt-om-a-lyve-til-arbeidstilsynet-si-at-dere-tjener-130-kroner-6.158.722762.9a29a705f8>

Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer. 2020. *Qualitative analysis*. London: SAGE Publications Ltd.

Justesen, Lise, and Nanna Mik-Meyer. 2010. *Kvalitative metoder i organisations- og ledelsesstudier*. København: Hans Reitzel.

Krause, Annabelle, Ulf Rinne og Klaus F. Zimmermann. 2014. «How Far Away Is a Single European Labor Market?» *IZA* 2014 (8383): 1-32. <https://ftp.iza.org/dp8383.pdf>

Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe*. London: Routledge.

Norges Høyesterett. «HR-2013-00496-A.» Sak nr. 2012/1447. Oslo: Norges Høyesterett, 2013. <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2012/saknr2012-1447.pdf>

NOU 2012: 2. *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5d3982d042a2472eb1b20639cd8b2341/no/pdfs/nou201220120002000dddpdfs.pdf>

NOU 2016: 15. *Lønnsdannelser i lys av nye økonomiske utviklingstrekk*. Oslo: Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/77d435e6aa6d421480708c971ce734a9/no/pdfs/nou201620160015000dddpdfs.pdf>

NOU 2019: 22. *Fra statussymbol til allemannseie - norsk luftfart i forandring*.

Oslo: Samferdselsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/19a211ff48814d09b9939631924cf48d/no/pdfs/nou201920190022000dddpdfs.pdf>

NOU 2021: 9. *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/7b8fb44f93a4402981ed7f279b345dbe/no/pdfs/nou202120210009000dddpdfs.pdf>

Noy, Chaim. 2008. «Sampling Knowledge: The Hermeneutics of Snowball Sampling in Qualitative Research.» *International Journal of Social Research Methodology* 2008 (11): 327-344.

<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13645570701401305?needAccess=true>

Nugent, Neil. 2010. *The government and politics of the European union*. 7. utgave. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Raines, Philip. 2000. «The impact of European integration on the development of national Labour markets.» Employment paper, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow .

Regjeringen. 2022. «Offisielt fra statsrådet 6.mai 2022.» 6 mai, 2022.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/offisielt-fra-statsradet-6.-mai-2022/id2911676/>

Syrovatka, Felix. 2019. «Labour markets under attack. The new European labour market policy after the crisis». Doktorgradsavhandling, Eberhard-Karls-University of Tübingen.

Udgaard, Nils Morten. 1996 «Norway and European Integration: The Permanent Cliffhanger.» I *Strategic Analysis and the Management of Power*, 141-153. London: Macmillan press LTD.

Utenriksdepartementet. 2016. *EU/EØS-håndboken*. Oslo: Utenriksdepartementet.

https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/europapolitikk/eu_eos_handbok2016.pdf

Utenriksdepartementet. 2018. «Norges samarbeid med EU.» 24.01.2018.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema-norge-eu/norge-eu/id684934/>

Wiener, Antje og Thomas Diez. 2009. European Integration Theory. New York: Oxford

University Press.

10. Vedlegg.

Vedlagt finner du en av 10 intervjumaler. Ettersom alle 10 var noe ulike basert på ekspertens tematiske område og politiske erfaring er kun et av intervjuene lagt ved. Imidlertid var flertallet av spørsmålene like for alle. Intervjuguiden er dermed å anse som representativ.

I Informasjon om intervjuobjekt:

1. Navn og alder?
2. Bakgrunn, arbeidsområde og organisasjonsbeskrivelse?
3. Avdelingens/seksjonens oppbygging, arbeidsområder?
4. Hvordan arbeider dere opp mot EU?

II Generelt om EU og arbeidsliv:

5. Hvordan opplever dere EUs utvikling innen arbeidsliv de siste årene?
6. Hva opplever du er EUs hovedprioriteringer innen arbeidsliv?
7. Hvordan jobber dere med kommisjonen og parlamentet satsning på den sosiale pilaren?
8. Kan du beskrive fasene i arbeidet deres opp mot den sosiale pilaren?

III Felleseuropeisk minstelønn:

9. Kan du redegjøre for deres posisjon opp mot kommisjonen arbeidet med felleseuropeisk minstelønn?
10. Hvor stor er graden enighet eller splittelse i spørsmålet blant kommisjonens og parlaments medlemmer og partier?
11. Kommisjonen har gått ut med at den europeiske minstelønnen skal ta hensyn til nasjonale tradisjoner for forhandling av lønn. I Norge har vi trepartssamarbeidet og en arbeidslivsmodell som ikke er lagt opp til minstelønn. Hvordan ser dere for dere at kommisjonen kan tilrettelegge for norske tradisjoner for lønnsforhandling (tariff)?

IV Arbeidsinnvandring og sosial dumping:

12. Hvordan opplever dere omfanget av arbeidsinnvandrere?
13. Er det et mål fra EUs side at mobiliteten for arbeidere skal økes de neste årene?
14. Potensielt oppfølgingsspørsmål: Hvilke tiltak fokuserer/implementerer EU på for å øke arbeids-mobiliteten?
15. Det nye arbeidsmarkedsbyrået (ELA) har som intensjon å arbeide med å informere arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende som arbeider i et annet land om deres rettigheter og muligheter på arbeidsmarkedet. Hvordan skal ELA gjøre dette konkret?
16. Hvilke andre tiltak har EU/ELA implementert/planer om å implementere i arbeidet mot sosial dumping som du anser som viktig?
17. Tror du samarbeidet mellom nasjonale myndigheter bli sikret gjennom ELA?
18. Nyere direktiv som: Revidert utsendingsdirektiv, vikarbyrådirektivet, direktiv for tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår (samt arbeidsmarkedsbyrået) har blitt innført de siste årene. Hvilken effekt har disse direktivene hatt? Har direktivene møtt på noen større utfordringer?

V Avsluttende spørsmål:

19. Du kjenner til feltet veldig godt, er det ting som du føler ikke er dekket i dette intervjuet?
20. Hva er forskningsprosjektets vei videre?
21. Noen spørsmål?
22. Dersom de kommer over andre ting, kan de ta kontakt med meg, og er det ok at jeg tar kontakt igjen dersom det er noe som er uklart eller som jeg lurer på?
23. Takke for intervjuet.