

Vil et europeisk arbeidslivsbyrå styrke EUs indre marked?

*Av Jan Erik Grindheim, statsviter i Civita
og førsteamanuensis ved Universitetet i Sørøst-Norge*

Presidenten for EU-kommisjonen, Jean-Claude Juncker, la i sin årlige tale om unionens tilstand 3. september 2017 frem et forslag om å etablere et europeisk arbeidslivsbyrå, *European Labour Agency* (ELA). Begrunnelsen var et behov for å styrke samarbeidet mellom EUs medlemsstater om en bedre arbeidslivspolitik som kan bygge opp under EUs indre marked. Et halvt år senere, 13. mars 2018, kom EU-kommisjonen med et formelt forslag om å etablere et slikt byrå i 2019. Det skal være fullt operativt med rundt 140 ansatte i 2023. Forslaget er relevant for Norge gjennom Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), og Norge er sammen med Island, Liechtenstein og Sveits invitert til å delta som observatører i byrået.

Det nye byrået skal (1) sikre at EUs regler på arbeidslivsområdet håndheves på en rettferdig, enkel og effektiv måte i alle EUs medlemsstater, (2) støtte medlemstatene i saker som angår mobilitet over landegrensene, for eksempel den frie bevegelsen av arbeidstakere og koordinering av trygdeordninger, og (3) fremme et samarbeid mellom medlemsstatene om å bekjempe uredelighet og utbytende forhold i arbeidsmarkedet. Derfor kalles det også for Arbeidsmarkedsbyrået, men her oversettes det med Arbeidslivsbyrået.

I dette notatet skal vi først se nærmere på hvilke oppgaver det nye arbeidslivsbyrået skal ha, deretter hvordan dets ansvar for EUs felles politikk på arbeidslivsområdet må balanseres mot de enkelte medlemsstatenes politikk, før vi til slutt tar for oss den norske politiske debatten om dette byrået spesielt og bruken av slike byråer i EU-samarbeidet generelt. Fra norsk side har regjeringen påpekt at «Det er viktig å sikre fortsatt norsk deltakelse i de organer og fora under byrået der vi allerede deltar».¹ Men utover dette er det ikke mulig å si hvilken tilknytning Norge kan få, eller ønsker seg, til det nye byrået, siden forslaget om å opprette et arbeidslivsbyrå fremdeles er til behandling i EUs besluttende organer.

Det politiske grunnlaget for arbeidslivsbyrået

Helt siden samarbeidet i Den europeiske union (EU) ble etablert som De europeiske fellesskap (EF) på slutten av 1950-tallet, har ideen om et felles europeisk marked, med en felles europeisk arbeidslivspolitik, stått på den politiske dagsorden. Rett etter den andre verdenskrig, var tanken at gjennom en integrasjon av de europeiske landenes økonomier på tvers av landegrensene, ville en ny krig ikke bare være utenkelig, men også umulig. Gjensidig økonomisk avhengighet ville skape fred, frihet og fremgang gjennom økt vekst, velstand og velferd, og derved sikre demokratiets fremtid i Europa.

Når vi ser tilbake på mer enn 60 års samarbeid mellom de europeiske landene, har alle disse honnørordene definitivt slått til. Spørsmålet er om dette skyldes de europeiske integrasjonsprosessene, eller nasjonalstatlig politikk for økt vekst og velferd i de enkelte landene. For selv om etableringen av et felles indre marked har vært den viktigste drivkraften i det europeiske samarbeidet helt siden starten av, har en understøttende arbeidslivs- og sosialpolitikk i de felles markedsløsningene som har utviklet seg, primært vært et nasjonalstatlig anliggende for de enkelte medlemsstatene i EU.

Dette har ført til store utfordringer når det gjelder koordinering og harmonisering av arbeidslivs- og sosialpolitikken mellom EUs medlemsstater, for å bygge opp under og fremme de fire frihetene i det indre marked: fri bevegelse for personer, varer, tjenester og kapital. Men for at det indre marked skal kunne fungere bedre har EU-kommisjonen, som er den utøvende makten i unions-samarbeidet, etablert en «søyle for sosiale rettigheter». Målet med denne strategien er å fremme like muligheter og tilgang til arbeidsmarkedet på tvers av landegrensene, rettferdige arbeidsforhold og sosial beskyttelse og inkludering i alle de 28 medlemsstatene og de tre assosierte landene i EØS. Arbeidslivsbyrået skal sikre at EUs felles regler på dette politikkområdet håndheves på en rettferdig, enkel og effektiv måte i medlemslandene, og støtte disse i saker som angår det som i EU-terminologi kalles «grensekryssende mobilitet». Det vil si den frie bevegelsen av arbeidskraft på tvers av landegrensene, og behovene som følger av dette med koordinering av trygdeordninger og et samarbeid mellom EUs medlemsstater for å bekjempe ulovligheter og urettferdighet i det felles arbeidsmarkedet.

Et viktig steg på veien mot et felles marked basert på sosiale minstestandarder og rettferdige arbeidsvilkår for en grensekryssende mobilitet i EU, ble tatt da Rådet for Den europeiske union (Rådet) og Europaparlamentet 28. juni 2018 vedtok et nytt direktiv for utstasjoneringen av arbeidstakere i EØS, som er spesielt viktig for den frie bevegelsen av tjenester over landegrensene i EUs indre marked. En utstasjonert arbeidstaker er en ansatt som er sendt av sin arbeidsgiver til et annet EØS-land for å utføre en tjeneste midlertidig.

Tidligere var det slik at utstasjoneringsdirektivet åpnet for at utsendte arbeidstakere kunne arbeide under vilkår i arbeidsgivernes hjemland, såfremt utstasjoneringen ikke varte i mer enn to år. Da skulle vertslandets lovgivning gjelde dersom dette var gunstigst for arbeidstakerne. Problemet med denne ordningen var at den ofte førte til innleie av rimelig arbeidskraft fra lavkost-til høykostland, på dårligere vilkår enn det tilsvarende arbeidstakere hadde i vertslandet. Derved

bidro ordningen til det som er blitt kalt sosial dumping i EUs indre marked, spesielt etter at de sentral- og østeuropeiske landene ble medlemmer i EU fra 2004 og utover.

For de tradisjonelle høykostlandene i EU, det vil i praksis si et flertall av de 15 medlemslandene fra før 2004, var det mange fordeler knyttet til det tradisjonelle direktivet for utstasjonering, siden dette ga bedrifter i disse landene muligheten til å importere kompetanse utenfra for kortere perioder til gunstige lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig var det et konkurransefortrinn for bedrifter i lavkostland på midlertidig basis å kunne selge rimelig arbeidskraft til land med høyere lønninger. Derfor har land som Latvia, Litauen, Polen og Ungarn vært blant de sterkeste motstanderne av de endringene i utstasjoneringsdirektivet som nå er blitt vedtatt.²

Det nye regelverket, som må gjennomføres i de enkelte EØS-landene innen 30. juli 2020, skal for det første sikre at utsendte arbeidstakere har rett på samme lønn for samme arbeid på samme sted som lokalt fast ansatte arbeidstakere. Dessuten skal alle nasjonalstatlige regler som er nedfelt i lov eller i det som kalles allmenngjorte tariffavtaler om godtgjørelse, gjelde for utsendte arbeidstakere. For det andre skal alle unntak for utsendte arbeidstakere opphøre etter ett år, eller maksimalt 18 måneder i spesielle tilfeller. Etter dette skal nasjonalstatlige regler gjelde fullt ut. Utstasjonerte arbeidstakere vil derved ha rett på samme vilkår som lokalt ansatte. For det tredje skal reise, kost og losji dekkes av arbeidsgiver og ikke trekkes fra arbeidstakers lønn, og arbeidsgiver har ansvaret for å sikre anstendige boforhold i tråd med nasjonale regler i vertslandet.³

Grensekryssende mobilitet i EØS

Selv om Norge ikke er medlem av EU er vi gjennom EØS-avtalen med i EUs indre marked og en del av de fire frihetene som ligger til grunn for dette. Arbeidslivsbyråets oppgave er knyttet til den av disse frihetene som har med grensekryssende mobilitet å gjøre, det vil si den frie bevegelsen av personer som søker arbeid, og derved ofte betegnes som fri bevegelse av arbeidskraft, på tvers av landegrensene i de 31 EØS-landene. Friheten til å kunne søke arbeid i et annet land enn der du er statsborger, er en av EUs fundamentale rettigheter og garantert av EUs grunnleggende traktatverk. I 2017 utgjorde denne gruppen arbeidstakere i EØS-området likevel bare 3,8 prosent av de mellom 20 og 64 år i de 31 landene, men prosentandelen har økt fra 2,5 prosent i 2007.⁴

Det er store variasjoner mellom hvilke land arbeidstakere drar fra og til, med Tyskland og Storbritannia på bunn når det gjelder emigrasjon, hvor bare 1 prosent i Tyskland og 1,1 prosent i Storbritannia reiser ut for å arbeide, mens Litauen og Romania ligger på topp med henholdsvis 15 prosent og 19,7 prosent i denne aldersgruppen som arbeider i et annet land. Norge ligger godt under gjennomsnittet i EU med 1,8 prosent, og i 2017 var det bare rundt 58 000 norske som arbeidet i et annet EØS-land. Ti år tidligere var tallet nesten 65 000, så for Norges del gikk antallet markant ned fra 2007 til 2017. Dette er imidlertid noe som kjennetegner stort sett alle de landene i EU som var medlemmer før 2004, mens de sentral- og øst-europeiske landene som har kommet til etter 2004 har hatt en sterk økning i emigrasjonen til andre EØS-land.

Slik er det også i Norge, hvor det ifølge Statistisk sentralbyrås (SSB) registerbaserte tall for sysselsettingen i 2017 var litt over 200 000 EØS-borgere i arbeid. Dette inkluderte utstasjonerte

fra andre land, som ble inkorporert i SSBs registerbaserte tall for sysselsettingen i 2017. Nesten 60 prosent av de 200 000 kommer fra det SSB definerer som «EU-land i Øst-Europa»,⁵ men som vi ser av tabell 1 er det også mange arbeidstakere i Norge fra andre EØS-land, primært Sverige, Tyskland og Danmark.

TABELL 1 SYSSELSATTE (15-74) ETTER FØDELAND OG KJØNN. 4. KVARTAL 2016 (UTVALGTE EØS-LAND)

	I ALT	PROSENT KVINNER	PROSENT MENN
POLEN	63 981	32	68
SVERIGE	26 143	48	52
LITAUEN	24 182	40	60
TYSKLAND	15 543	45	55
DANMARK	10 808	42	58
ROMANIA	8 502	43	57
STORBRITANNIA	7 848	28	72
LATVIA	5 954	42	58
NEDERLAND	4 690	41	59
ISLAND	4 578	47	53

KILDE: STATISTISK SENTRALBYRÅ (2017).⁶

Norge er et av de mest populære landene for EØS-borgere generelt å emigrere til. Mange av de som kommer til Norge som arbeidssøkende har også med seg partnere og barn. I 2017 bodde det nesten 350 000 EØS-borgere i Norge. Dette utgjorde 6,6 prosent av befolkningen og plasserte Norge på niendeplass når det gjelder prosent av befolkningen som kommer fra et annet EØS-land. Dette er langt mer enn våre nordiske naboland, hvor tilsvarende tall for Danmark, Finland og Sverige er 3,5, 1,8 og 3,1 prosent, mens Island ligger foran Norge siden 7,4 prosent av befolkningen kommer fra et annet EØS-land.

Sammen med Island, Irland, Kypros og Malta utgjør Norge det vi kan kalle små land i Europas periferi som har en høy prosentandel EØS-borgere blant sine innbyggere.⁷ Ellers er det naturlig nok i sentrum av Europa at det er en høy prosentandel EØS-borgere som søker arbeid og bosetter seg i et annet land. I dag omfatter dette mer enn 16 millioner EØS-borgere, og 1,7 millioner som hver dag krysser en eller flere av medlemsstatenes grenser for å arbeide. Prosentvis gjelder dette i første rekke små land som Luxembourg, med hele 40,7 prosent innflyttede EØS-borgere, og Liechtenstein med 17,8 prosent, samt mellomstore land som Sveits med 16,4 prosent, Belgia med 7,8 prosent og Østerrike med 7,5 prosent. Til sammenligning har de største landene i EU, Frankrike, Italia, Storbritannia og Tyskland, bare en prosentandel av befolkningen fra andre EØS-land på henholdsvis 2,4, 2,5, 5,5 og 4,8, men i absolutte tall er disse naturlig nok blant de største arbeidsmigrasjonslandene i EØS.

Generelt sett er det høyt utdannede som reiser ut fra det som ovenfor er kalt høykostland, og da gjerne til andre høykostland, mens det fra de sentral- og østeuropeiske landene som er blitt medlem av EU etter 2004, primært er lavt utdannede som midlertidig eller permanent søker arbeid i et

annet EØS-land. I begge tilfeller er det langt flere yngre enn eldre som reiser ut, mens det er mindre forskjell mellom kvinner og menn, selv om forholdet er 55 til 45 i gjennomsnitt for EUs 28 medlemsland.⁸

Disse skjevhetene mellom medlemslandene i EU når det gjelder arbeidsmigrasjon over landegrensene, forsterkes av store forskjeller mellom de enkelte medlemslandenes arbeidslivs- og sosialsystemer. Hovedprinsippet i EUs arbeidsmarkeds- og sosialpolitikk, som også gjelder for de tre EFTA-landene som er en del av EØS-avtalen – Island, Liechtenstein og Norge, er at arbeidstakerne har sine rettigheter i ett medlemsland av gangen. Derved kan de enkelte landene praktisere de felles politiske tiltakene på dette politikkområdet forskjellig, selv om det har vært gjennomført en rekke tiltak for å unngå dette.

Ifølge en EU-forordning om koordineringen av de enkelte medlemslandenes trygdesystemer ((EC) 883/2004), og en forordning som gir prosedyrer for iverksettingen av denne ((EC) 987/2009), skal arbeidstakere som omfattes av grensekryssende mobilitet (1) ikke kunne opparbeide seg eller motta trygder i mer enn ett medlemsland av gangen, (2) ha samme rettigheter og plikter som vertslandets arbeidstakere, (3) kunne aggregere trygderettigheter i flere land og (4) ta med seg trygderettigheter fra ett land til et annet innen EØS. Men ifølge Monika Kiss ved Europaparlamentets utredningsavdeling, fungerer ikke dette i praksis. Derfor har EU-kommisjonen satt i gang en revisjon av disse reglene, hvor det skal klargjøres under hvilke vilkår de enkelte medlemsstatene i EU eventuelt kan tilpasse sine arbeidslivs- og sosialpolitiske tiltak og trygdeordninger egne behov.⁹

Hvilke oppgaver skal byrået ha?

Det er i forlengelsen av dette arbeidet vi må se forslaget om å opprette et europeisk arbeidslivsbyrå. Den frie bevegelsen av arbeidskraft på tvers av medlemsstatenes grenser i EUs indre marked er antagelig en av unionens største politiske suksesser – om ikke den aller største. Samtidig er det en frykt blant politikere og administrativt ansatte i EUs institusjoner for at hvis ikke de klarer å etablere et europeisk rammeverk for et indre marked med en større grad av felles arbeidslivs- og sosialpolitiske tiltak, vil medlemsstatene kunne bli fanget i en ødeleggende konkurranse hvor de sosiale standardene totalt sett vil kunne bli dårligere og ikke bedre enn i dag.

Som vi har sett tidligere i dette notatet, skal arbeidslivsbyrået sikre at EUs felles regler for det indre marked håndheves i de enkelte medlemsstatene på en rettferdig, enkel og effektiv måte, og støtte medlemsstatene i saker som angår den grensekryssende mobiliteten. Det vil i første rekke si den frie bevegelsen av arbeidskraft, koordineringen av trygdeordninger og samarbeidet mellom medlemsstatene for å unngå urettferdighet og uærlighet i det felles arbeidsmarkedet.

Byråets oppgaver er av ulik karakter, og spenner fra rene informasjons- og koordineringsoppgaver, som ikke er rettslig bindende for medlemsstatene i EU, til rettslig bindende tiltak som vil kunne gripe inn overfor medlemsstatenes arbeidslivs- og sosialpolitiske lovgivning og praksis. Det kan for eksempel være bestemmelser om at arbeidslivsbyrået skal tillegges tvisteløsningskompetanse,

rapporteringsplikt overfor EU-kommisjonen og lovfestet rett til informasjon fra de enkelte medlemsstatenes myndigheter på dette området. Oppgavene er delt i tre hovedmål:

Informere. Arbeidslivsbyrået skal gi informasjon til borgere og bedrifter om muligheter, rettigheter og plikter når man bor, arbeider eller har virksomhet i annet medlemsland.

Støtte opp om samarbeidet mellom de nasjonale myndighetene. Dette gjelder i saker som berører flere land, for eksempel utveksling av opplysninger som kan sikre effektiv håndheving av EU-retten. Byrået kan også koordinere og støtte felles inspeksjoner og kontroller dersom medlemslandene ber om det, for eksempel for å bekjempe svindel og misbruk.

Megle og avgjøre tvister i grensekryssende konflikter. Formålet er å fremme løsninger, blant annet ved uenighet mellom nasjonale myndigheter om anvendelsen av EU-regelverket. Dersom det er nødvendig, skal byrået avgjøre tvister. Det skal oppfordre til samarbeid, for eksempel ved omstrukturering av virksomheter som berører flere medlemsland.¹⁰

Målet med opprettelsen av arbeidslivsbyrået er at det skal kunne bistå medlemslandene og EU-kommisjonen i spørsmål som berører den grensekryssende mobiliteten knyttet til EUs indre marked gjennom en samordning av sosiale trygdeordninger i medlemslandene. Dette vil igjen kunne føre til en mer rettferdig mulighet for den enkelte arbeidstaker til fritt å kunne bevege seg i det indre marked gjennom å:

Forenkle individers og arbeidsgiveres tilgang til informasjon om rettigheter og plikter, samt tilgang til relevante tjenester;

Støtte samarbeid mellom medlemslandene vedrørende grenseoverskridende håndheving av relevant EU-rett, herunder gjennom å legge til rette for felles inspeksjoner;

Mekle og komme med løsninger i grenseoverskridende tvister mellom nasjonale myndigheter eller ved grenseoverskridende forstyrrelser på arbeidsmarkedet.¹¹

Et springende punkt for flere av medlemsstatene og kritiske politiske interesser på tvers av medlemsstatene, er at det nye arbeidslivsbyrået skal kunne være et unionsorgan med stilling som juridisk person og skal kunne være part i rettstvister. Dette gjør at ikke minst de nordiske landene har utvist en viss form for skepsis mot byrået, siden det kan bygge opp under en standardisering og sentralisering av arbeidslivs- og sosialpolitikken som i de nordiske landene i stor grad har vært ivaretatt gjennom et omfattende trepartssamarbeid mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene med staten som tredjepart.

Et flertall i arbeidsmarkedskomiteen i Sveriges Riksdag mener for eksempel at forslaget om etableringen av et sentralt arbeidslivsbyrå i EU strider mot det såkalte subsidiaritetsprinsippet i unionssamarbeidet.¹² Det vil si at beslutninger skal tas så nærme dem de gjelder som mulig, men likevel på et så høyt nivå som nødvendig. EU-kommisjonen mener imidlertid at subsidiaritets- eller nærhetsprinsippet, som det gjerne kalles i de nordiske landene, er ivaretatt i denne saken, da det ikke er mulig å gjennomføre en felles politikk på dette området uten at (1) informasjon om de enkelte medlemsstatenes prinsipper og praksis i arbeidslivs- og sosialpolitikken koordineres på

overstatlig nivå; (2) anvendelsen av lovgivningen for grensekryssende mobilitet beror på et samarbeid mellom medlemsstatene; og (3) synergi- og samarbeidshensyn mellom medlemsstatene vektlegges for å få til en koordinert tilnærming til rettssikkerhetsspørsmål og behovet for en felles forståelse for dette og håndheving av felles regler i det indre marked.¹³

Fra dansk side har det vært utvist en generell skepsis mot å opprette et nytt overstatlig byrå på et politikkområde hvor det allerede finnes byråer som arbeider med lignende spørsmål. Ifølge den danske regjeringen bør det heller utarbeides en strategi for økt samarbeid mellom de eksisterende byråene, og satses på allerede eksisterende samarbeidsstrukturer på nasjonalstatlig og overstatlig nivå. Men også danskene er redde for sin trepartsmodell og en sentralisering av arbeidsmarkedspolitikken som kan true denne. I et følgebrev fra den danske arbeidsministeren, Troels Lund Poulsen fra det liberale partiet Venstre, til EU-kommisær Marianne Thyssen, som er ansvarlig for EUs arbeidsmarkedspolitikk, understreker den danske regjeringen at hvis det skal opprettes et europeisk arbeidslivsbyrå, må visse kriterier ligge til grunn. For det første må eksisterende nasjonale kompetanseområder og prinsippet om nærhet (subsidiaritetsprinsippet) respekteres. For det andre må det gis tilstrekkelig rom for forskjellighet i nasjonale arbeidsmarkeder og sosiale modeller og prioriteringer, inkludert en autonom nøkkelrolle for partene i arbeidslivet. For det tredje må ikke arbeidslivsbyrået tillegges kompetanse på områder som kan svekke eksisterende nasjonale regler.¹⁴

Betydningen for Norge gjennom EØS-avtalen

Når det gjelder norske interesser og spørsmålet om etableringen av et nytt arbeidslivsbyrå på overstatlig nivå i EU vil gripe inn i den norske arbeidslivsmodellen, avhenger dette av de bestemmelsene forordningen om byrået vil inneholde og de materielle reglene byrået blir satt til å håndheve. Ifølge Tone Kristin Aursland ved Stortingets utredningsseksjon, vil det foreslåtte arbeidslivsbyrået – i tråd med intensjonen EU-kommisjonen har satt for de 28 medlemsstatene i EU – også kunne virke positivt inn på Norges mulighet til å etterprøve at bedrifter fra hele EØS-området opererer etter gjeldende regelverk i det indre marked:

Videre kan en økt informasjonsflyt og transparens vedrørende arbeidslivsforhold på tvers av landegrensene potensielt bidra til at man lettere kan forfølge bedrifter som ikke opererer etter gjeldende standarder etter at de har forlatt landet. Slik sett kan byrået potensielt virke positivt inn i kampen mot sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og trygdesvindel.¹⁵

Norske myndigheter deltar på en rekke områder som har med arbeidslivsmobilitet å gjøre i EUs indre marked. Den norske regjeringen har derfor, i likhet med den danske og svenske, gitt uttrykk for at det nye arbeidslivsbyrået må respektere det som kalles «nasjonal kompetanse» på dette området. Samtidig understrekte utenriksminister Ine Eriksen Søreide i sin redegjørelse om viktige EU- og EØS-saker i Stortinget i mai 2018, at «Det er viktig å sikre fortsatt norsk deltakelse i de organer og fora under byrået der vi allerede deltar».¹⁶

Utenriksministeren peker her på en utfordring med EØS-avtalen som går ut over denne konkrete saken. Det er en generell vekst i antallet EU-byråer og det omfanget disse har fått i regelutviklingen

og gjennomføringen av regelverket i de enkelte medlemslandene i EU. Det finnes i dag 37 slike byråer i EU.¹⁷ Disse er blitt opprettet gjennom egne rettsakter som fastlegger deres kompetanse og oppgaver. Med noen få unntak er dette uavhengige enheter i EU-systemet som, ifølge professor Jarle Trondal ved Universitetet i Agder, opererer i gråsonen mellom politikk og administrasjon. Dette har skapt en debatt om hvorvidt disse byråene undergraver demokratiske prosesser i EUs medlemsstater, fordi ingen egentlig vet hvor de hører hjemme i EU-hierarkiet. Men dette er for enkelt, sier Trondal: «Vi kan si at de først og fremst er tenkt å være organer som understøtter den utøvende myndigheten i EU. De må forholde seg til EU-parlamentet via EU-kommisjonen, og slik sett er byråene under demokratisk kontroll – men likevel på armlengdes avstand».¹⁸

De fleste av EU-byråene er blitt etablert etter at EØS-avtalen ble inngått. Norsk deltagelse er derfor noe som eventuelt må forhandles frem i hvert enkelt tilfelle, slik vi for eksempel så med et ønske fra regjeringens side om at Norge våren 2018 skulle slutte seg til EUs nye energibyrå ACER (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*). Dette er et byrå som skal sikre et integrert energimarked i EU ved å harmonisere medlemsstatenes regelverk, og diskusjonen rundt en norsk tilslutning til dette byrået kan tjene som utgangspunkt for en bedre forståelse av den debatten som nok vil komme dersom Norge ber om å bli en del av det nye arbeidslivsbyråets virksomhetsområde.

Norge deltar i dag i 17 av EUs byråer.¹⁹ Hovedregelen er at norske representanter kan delta på byråenes møter med forslags- og talerett, men uten stemmerett. Dette har ført til en debatt om hvorvidt Norge gjennom å slutte seg til disse byråene blir underlagt organer som kan fatte vedtak Norge ikke har mulighet til å stemme over, slik professorene Halvard Haukeland Fredriksen og Eirik Holmøyvik ved Universitetet i Bergen har påpekt. Mens professor Eivind Smith ved Universitetet i Oslo har kalt dette for «ei reint formalistisk omgåing av krava for myndighetsoverføring i Grunnlova».²⁰ Men disse argumentene kunne vel i så fall være relevant også for annen lovgivning i EU, som gjennom EØS-avtalen blir gjeldene i Norge uten at det har vært grunnlag for politiske prosesser og vedtak i Stortinget.

Skepsisen mot at Norge bør knytte seg til disse byråene går mer på det politiske enn det administrative. Det er problemet med å overlate til EFTAs overvåkingsmyndighet ESA å fatte vedtak i saker som har med disse byråene å gjøre, som i stor grad bekymrer kritikerne. Begrunnelse er i seg selv god nok, gitt at det er her er snakk om at vedtak som fattes i og av byråene ikke vil være innom Stortinget til behandling, men på grunn av EØS-avtalen tre i kraft med umiddelbar virkning også i Norge. Men, som diskusjonen rundt ACER i februar 2018 viste, er det ikke en entydig forståelse av denne problemstillingen i debatten om en norsk tilslutning til disse byråene. I et innlegg i avisen VG 15. februar 2018, skrev daværende olje- og energiminister Terje Sjøviknes og utenriksminister Ine Eriksen Sjøreide at:

Grunnloven bygger på en forutsetning om at det er *norske* statsorganer som skal utøve myndighet overfor personer og foretak i Norge. Dersom slik myndighet overføres ut av riket, taler en om *myndighetsoverføring* i Grunnlovens forstand. Eventuelle vedtak fra Esa knyttet til Acer-forordningen skal rettes til den norske reguleringsmyndigheten for energi, organisert som en egen del av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), og ikke direkte mot norske

personer eller foretak. Løsningen forutsetter at reguleringsmyndigheten følger opp med nødvendige vedtak overfor relevante aktører i Norge. Justisdepartementets lovavdeling vurderte på den bakgrunn at vedtakene etter Acer-forordningen ikke vil få direkte internrettslig virkning i Norge, og at det dermed ikke foreligger myndighetsoverføring i Grunnlovens forstand.²¹

Professor Trondal utdyper dette ved å påpeke at EU-byråene bryter med EØS-avtalens forutsetning om nasjonal, administrativ suverenitet, men sier samtidig at de bidrar til avtalens hovedidé om en dynamisk harmonisering av lovverk og praktisering av dette på linje med det vi ovenfor har sett at EU-kommisjonen mener ikke er mulig å få til uten en form for overstatlig koordinering og harmonisering av nasjonalstatlig politikk i unionssamarbeidet. Trondal sier det slik:

Vi kan si at dette er det politisk-administrative kompromisset Norge har valgt å ta: Man har valgt en ordning som sikrer harmonisert lovgivning og administrative standarder som er like innad i EØS-området, samtidig som man har fratatt seg selv muligheten til å utforme regler og standarder på linje med EU-medlemmer.²²

EU-kommisjonen har presisert at forordningen om det nye arbeidslivsbyrået ikke innebærer at medlemsstatene eller individer blir pålagt nye plikter, eller at forslaget utfordrer nasjonale lover eller håndhevningssystemer. Kollektive forhandlinger og handlinger skal heller ikke bli utfordret. Hvilket betyr at det gjennom dette byrået ikke er meningen at medlemslandene skal pålegges noen rettslige forpliktelser. «Like fullt inneholder forordningen visse elementer som potensielt kan innebære en forskyvning av kompetanse fra nasjonale myndigheter til arbeidsmarkedsbyrået eller til EU-kommisjonen, enten ved implementering av forordningen i sin nåværende form eller gjennom etterfølgende revideringer,» mener Tone Kristin Aursland.²³ Dette gjelder altså i forbindelse med at byrået er tenkt å skulle ha en tvisteløsningsmekanisme, rapporteringsforpliktelser til EU-kommisjonen, rett til å foreta inspeksjoner og jevnlig evalueringer på EU-nivå, og det faktum at byråer som dette over tid utvider sitt kompetanseområde gjennom egen praksis eller ved å bli tillagt dette fra overordnede myndigheter.

Jarle Trondal har delt den faglige debatten rundt disse byråene i tre hovedkategorier: de som ser dem primært som mellomstatlige organisasjoner, transnasjonale ekspertorganer eller ekte EU-institusjoner. I det første tilfellet oppfattes byråene som svake og nøytrale overvåkere av iverksettelsen av politiske tiltak som er vedtatt av medlemsstatene i fellesskap. Det betyr at byråenes myndighet er delegert fra medlemsstatene, som gjennom sine politiske representanter i byråenes styrer, kan utøve politisk makt og kontroll. Når det gjelder de som ser byråene som transnasjonale ekspertorganer, er dette et uttrykk for at byråene er langt løsere knyttet til medlemsstatene og EU-nivået, og derved kan opptre mer uavhengig av medlemsstatenes og EU-institusjonenes demokratiske kontroll. Ser vi til slutt på byråene som ekte EU-institusjoner, betyr det at de er tett integrert i EU-kommisjonens virksomhet og oppfattes som reguleringsorganer mer enn som frittstående informasjonsknutepunkter.²⁴

Målet med arbeidslivsbyrået er å få EUs indre marked til å fungere bedre uten at dette går ut over de grunnleggende prinsippene i EUs felles arbeidslivs- og sosialpolitikk, og de enkelte medlems-

andenes prinsipper og praksis på dette politikkområdet. For å hindre at den norske arbeidslivsmodellen blir satt til side, overkjørt eller utvannet, som følge av at Norge gjennom EØS-avtalen slutter seg til byrået og dets funksjonsområde, må forslaget til forordning og tilgrensende forslag til rettslige virkemidler på arbeidslivsområdet og i sosialpolitikken ikke bidra til at nasjonalstatlige rettigheter og plikter kommer under press. Eller som Tone Kristin Aursland sier: at ikke en norsk tilslutning til arbeidslivsbyrået «bidrar til en nivellering av arbeidslivsstandarder ned til et minste felles multiplum».²⁵

Som Aursland påpeker, er det liten tvil om at det er problematisk å skulle utvikle en felles lovgivning i EU basert på en idé om en sosial søyle som kan understøtte det indre marked når det er så store forskjeller mellom medlemslandene på det arbeids- og sosialpolitiske området. Men samtidig er hele formålet med forordningen om et nytt arbeidslivsbyrå: «Å utvikle fellesskapslovgivning som skal løfte standardene i arbeidslivet i land hvor slike rettigheter ikke er godt nok utviklet, uten at land som Norge samtidig skal senke sine standarder, noe som tilsier at den norske arbeidslivsmodellen ikke vil bli utfordret».²⁶

Utfordringen er at EU gjennom opprettelsen av arbeidslivsbyrået, utarbeider lovgivning, prinsipper og praksis på områder som tradisjonelt har vært et av de viktigste politikkområdene i de europeiske nasjonalstatenes velferdsutvikling. På sikt kan dette medføre at det nærhets- eller subsidiaritetsprinsippet som blant annet har sikret de skandinaviske landenes måte å løse arbeidslivsspørsmål på gjennom en trepartsmodell, vil kunne komme under press. Dette har også fått deler av de norske fagorganisasjonene til å reagere negativt på at regjeringen ønsker en norsk tilslutning til arbeidslivsbyrået dersom det blir mulig gjennom EØS-avtalen.

Hvem er for og hvem er mot?

EØS-avtalen sikrer ikke bare norske bedrifters adgang til EUs indre marked på like konkurransevilkår med bedrifter i EUs egne medlemsland, men også norske arbeidsplasser i en konkurranseutsatt eksportindustri. Nesten halvparten av verdiskapingen i norsk næringsliv går til eksport og mer enn tre fjerdedeler av eksporten går til EU. Derfor må også Norges tilknytning til EU baseres på avtaler som sikrer viktige felles reguleringer på arbeidslivsområdet, slik tankegangen bak EU-kommisjonens idé om en sosial søyle i arbeidslivs- og sosialpolitikken legger opp til.

Arbeidslivsbyrået skal styrke denne ideen og de prinsippene som ligger i den sosiale søylen for primært å etablere et godt grunnlag for det som er blitt kalt grensekryssende mobilitet i EUs indre marked. Det vil si den frie bevegelsen av arbeidskraft på tvers av statsgrensene i de 31 landene som dekkes av Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, EØS. Utfordringen med dette er, som vi ha sett, at arbeidslivs- og sosialpolitikken tradisjonelt har vært et nasjonalstatlig anliggende, og derfor har etableringen av et nytt EU-byrå på dette området skapt en viss frykt for at byråets administrative myndighet kan bli for omfattende og gripe inn i den politiske makten medlemsstatenes lovgivende forsamlinger har hatt i arbeidslivs- og sosialpolitikken. Fra den norske regjeringens side, ser arbeids- og sosialminister Anniken Hauglie denne problemstillingen slik: «Norge har tidligere ønsket intensjonene bak initiativet velkommen, som et bidrag til styrket

samarbeid mot arbeidslivskriminalitet. Samtidig har vi fra norsk side understreket vårt syn om at det nye organet må respektere nasjonal myndighet».²⁷

Arbeiderpartiet har derimot åpnet for å si nei til EUs arbeidslivsbyrå, og partiets nestleder Hadia Tajik sier at de vil ha fordeler og ulemper grundig belyst før partiet tar stilling til saken. Hun har diskutert saken med deler av fagbevegelsen, som mener at potensialet er stort og at byrået kan bli et viktig virkemiddel for å bekjempe sosial dumping på tvers av landegrensene, men mener samtidig at det er uaktuelt for Arbeiderpartiet å være med på at «det skal lages reguleringer fra annet hold enn norsk».²⁸ Samtidig påpeker Tajik at vi har en høy standard på lønns- og arbeidsvilkår i Norge, som gjør at hun vil løfte standarden i Europa og ikke senke den. «Det må være denne dynamikken som gjelder dersom vi skal syns at dette er akseptabelt,» sier hun.²⁹

Anniken Hauglie har reagert på Tajiks uttalelser og påpekt at «Det er ingen grunn til å frykte at EUs nye arbeidsmarkedsbyrå kan svekke norske lønns- og arbeidsvilkår. Dette handler først og fremst om å bekjempe grenseoverskridende arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Det burde også Ap være opptatt av».³⁰ Dette sammenfaller dessuten med synet til Den europeiske samorganisasjonen ETUC, som også er opptatt av at det nye arbeidslivsbyrået skal respektere selvstendigheten til partene i arbeidslivet og ikke undergrave nasjonale ordninger der fagforeninger bidrar i tilsynssaker og håndhevingen av regler. Norske LO, Unio og YS er medlemmer i ETUC, og de er også klare på at partene i arbeidslivet skal være involvert i utviklingen og oppfølgingen av byrået fremover.³¹

Men det nye arbeidslivsbyrået møter også direkte motstand, uten noen form for forståelse for de behovene som trekkes frem for å legitimere det. Dette gjelder spesielt fra Trygve Slagsvold Vedum, leder i Senterpartiet. Han mener at «Det norske arbeidsmarkedet fungerer i hovedsak bra, og det er ingen grunn til at vi skal gi fra oss kontrollen over det».³² Til avisen Klassekampen har han i tillegg påstått at ingen aktører i det norske arbeidsmarkedet ønsker EU inn – verken LO eller NHO. Men dette er en påstand NHO ikke kjenner seg igjen i: «Dette byrået er ikke noen trussel mot Norges arbeidsmarked og har ingenting med den norske trepartsmodellen å gjøre. Det blir enda verre når han hevder at vi må gi fra oss kontrollen over det norske arbeidsmarkedet,» sier internasjonal direktør i NHO, Tore Myhre, i en kommentar til Vedum.³³

Journalist Ragnhild Heyerdahl, i tidsskriftet Fri Fagbevegelse, gjorde i september 2018 et intervju med to fagforeningsledere med motsatt syn på arbeidslivsbyrået. Det var forbundsleder Jan Olav Andersen i EL og IT Forbundet og leder for YS Jorun Berland. Andersen frykter at vilkårene for europeiske arbeidere svekkes med det nye byrået, mens Berland mener at det kan bli en alliert i kampen mot sosial dumping i arbeidslivet. Intervjuet med de to fagforeningslederne er oppsummert i tabell 2, og kan stå som et eksempel på de viktigste argumentene som har vært brukt for og mot arbeidslivsbyrået i norsk debatt.

TABELL 2 ARGUMENTER FOR OG MOT EUS ARBEIDSLIVSBYRÅ 2018

FOR (BARLAND)	MOT (ANDERSEN)
Kan være med på å bidra til mindre arbeidslivskriminalitet og sosial dumping	Politisamarbeid og andre organ kan ivareta dette
Gi informasjon til arbeidstakere og bedrifter om muligheter, rettigheter og plikter	Skal dette måles mot felleseuropeiske rettigheter og plikter, eller medlemslandenes regelverk?
Skal koordinere samarbeidet mellom landene	Vi vil ikke tvinges til å harmonisere norsk regulering av arbeidslivet med et felleseuropeisk regelverk
Kan fremme solidaritet med arbeidstakere i andre europeiske land	Kan senke standardene i Norge, med avregulering og svekking av fagorganisasjonenes rettigheter
Den største usikkerheten er knyttet til inspeksjoner og rollen som tvisteløser mellom land, men inspeksjonene skal være frivillige og meklingen er ikke bindende	Tvisteløsningsmekanismen blir ikke bare et «konfliktråd». Hvilket lands regler vil bli lagt til grunn? Neppe norske i en konflikt med Polen
Inntil noe annet er bevist, er dette en riktig vei å gå	Vi kan ikke vite hvordan dette organet vil utvikle seg
Vil kunne være med på å løfte standarden ute	Vil befeste et minste felles multiplum

KILDE: HEYERDAHL (2018).

Konklusjon

EU-kommisjonens forslag om å etablere et nytt arbeidslivsbyrå passer godt med et initiativ som den norske regjeringen har fremmet overfor Kommisjonen om å styrke det europeiske samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Men, som så ofte i EU- og EØS-relaterte saker i den norske politiske debatten, blir nøkkelspørsmålet hvor mye nasjonalstatlig myndighet som avgis til EU, og om dette er noe vi må akseptere for å opprettholde vår adgang til EUs indre marked med mer enn 500 millioner innbyggere. Med den stadig økende tendensen i EU til å opprette nye byråer som dette, minsker naturligvis de enkelte medlemslandenes politiske innflytelse på den administrative utviklingen, og ikke minst i EØS-landene. Men dette er kanskje nødvendig for å sikre at den grensekryssende mobiliteten i EUs indre marked opprettholdes og derved legger et bedre grunnlag for at fellesmarkedet mellom de europeiske landene består. Som president Jean-Claude Juncker sa da han la frem sitt forslag om opprettelsen av det nye arbeidslivsbyrået: «Det er absurd å ha en tilsynsmyndighet for banker for å holde oppsyn med bankstandarder, men ingen felles arbeidskraftmyndighet som skal sørge for rettferdighet i vårt indre marked. Vi vil opprette en slik myndighet». ³⁴

Notatet er skrevet av Jan Erik Grindheim, PhD, statsviter i Civita og førsteamanuensis ved Handelshøyskolen, Universitetet i Sørøst-Norge.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsyttere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på janerik@civita.no eller civita@civita.no.

Sluttnoter

- 1 Europautvalget på Stortinget (2018): «Informasjonspakke fra faggruppen for EU/EØS-informasjon». 29. mai 2018. Oslo: Stortinget.
- 2 Ines Wagner (2018): *Workers without Borders. Posted Work and Precarity in the EU*. Cornell University Press.
- 3 Regjeringen (2018): «Endringer i utsendingsdirektivet (96/71/EF)». EØS-notatbasen regjeringen.no. Lastet ned 21.1.2019: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2016/mai/forslag-til-endringer-i-utsendingsdirektivet-9671ef/id2502344/>. Se også en kortversjon av Camilla Walstad (2018): «Lik lønn for likt arbeid». Oslo: Europabevegelsen. Lastet ned 21.1.2019: <http://www.europabevegelsen.no/lik-lonn-for-lik-arbeid/>.
- 4 Eurostat (2019): «EU citizens living in another Member State – statistical overview». Lastet ned 20.1.2019: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_citizens_living_in_another_Member_State_-_statistical_overview.
- 5 Statistisk sentralbyrå (2018): «Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert». Lastet ned 20.1.2019: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvregsys>.
- 6 Statistisk sentralbyrå (2017): «Tabell 8 Sysselsatte innvandrere (16-74 år) etter landbakgrunn og næring. 4. kvartal». Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert. Lastet ned 20.11.2017: <https://www.ssb.no/innvregsys/>.
- 7 Eurostat (2018): «Migration and migrant population statistics». Statistics Explained. Lastet ned 21.1.2019: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/1275.pdf>.
- 8 Samme som sluttnote 5.
- 9 Monika Kiss (2018): «European Labour Authority». Europaparlamentets Member's Research Service Briefing EU Legislation in Progress. Lastet ned 21.1.2019: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625101/EPRS_BRI\(2018\)625101_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625101/EPRS_BRI(2018)625101_EN.pdf).
- 10 Samme som sluttnote 1.
- 11 Tone Kristin Aursland (2018): «Mulige konsekvenser av forslag til forordning om opprettelsen av et europeisk arbeidsmarkedsbyrå». Stortingets utredningsseksjon. Lastet ned 22.1.2019: https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/utredning/notater/arbeidsmarked_eu.pdf.
- 12 Sveriges Riksdag (2018): «Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten». Arbetsmarknadsutskottets utlåtande 2017/18:AU17. Lastet ned 22.1.2019: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/utlatande/subsidiaritetsprovning-av-kommissionens-forslag_H501AU17.
- 13 Europakommisjonen (2018): «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority». COM(2018) 131 final 2018/0064 (COD). Strasbourg: Europakommisjonen.
- 14 Beskæftigelseministeriet (2018): «Danish position on a possible European Labour Agency (ELA)». Europaudvalget 2017-18 EUU Alm. Del Bilag 444 Offentligt. Lastet ned 22.1.2019: <https://www.eu.dk/samling/20171/almDEL/EUU/bilag/444/1862797.pdf>.
- 15 Tone Kristin Aursland (2018): «Mulige konsekvenser av forslag til forordning om opprettelsen av et europeisk arbeidsmarkedsbyrå». Stortingets utredningsseksjon. Lastet ned 22.1.2019: https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/utredning/notater/arbeidsmarked_eu.pdf, s. 2.
- 16 Ine M. Eriksen Søreide (2018): «Sak nr. 3 [12:47:03] Redegjørelse av utenriksministeren om viktige EU- og EØS-saker». Stortinget – Møte 22. mai 2018, lastet ned 20.1.2018: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2017-2018/refs-201718-05-22?m=3>.
- 17 Byråene har et eget nettverk med en hjemmeside hvor alle byråene er presentert: EU Agencies Network. Lastet ned 22.1.2019: <https://euagencies.eu>.

- 18 Jarle Trondal intervjuet av Morten S. Smedsrud (2018): «En trussel mot demokratiet». *Forskningsmagasinet Apollon* 4/2018, s. 30.
- 19 For en oversikt, se EFTAs hjemmesider. Lastet ned 22.1.2019: <http://www.efta.int/eea/eu-agencies>.
- 20 Begge referansene er hentet fra Stortingets Representantforslag 104 S Dokument 8:104 S(2015-2016). Lastet ned 22.1.2019: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2015-2016/dok8-201516-104/?lvl=0>.
- 21 Terje Søviknes og Ine Eriksen Søreide (2018): «Vi skal fortsatt styre norsk energipolitikk». Hentet fra Utenriksdepartementet på regjeringen.no. Lastet ned 22.12.2019: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norsk_energipolitikk/id2589895/.
- 22 Samme som sluttnote 17, s. 30
- 23 Samme som sluttnote 14, s. 15.
- 24 Samme som sluttnote 17, s. 30.
- 25 Samme som sluttnote 14, s. 33.
- 26 Samme som sluttnote 14, s. 33.
- 27 Sitert fra Innst. 374 S (2017-2018) Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen. Dokument 8:208 S (2017-2018). Stortinget, s. 6.
- 28 Hadia Tajik intervjuet av Stian Nicolajsen (2018): «Ap stoler ikke på regjeringen i EU-sak: Skeptisk til nytt EU-byrå». *Dagsavisen* 12. april 2018. Lastet ned 17.9.2018: <http://klassekampen.no/article/20180412/ARTICLE/180419937>.
- 29 Samme som sluttnote 27.
- 30 Anniken Hauglie gjengitt fra Dagsavisen 11. juni 2018, referert i *Fafo Østforum* 11. juni 2018. Lastet ned 17.9.2019: <http://fafoestforum.no/index.php/nyheter/item/hadia-apner-for-nei-til-eus-nye-arbeidsmarkedsbyra>.
- 31 Tormod Ytrehus (2018): «Junckers europeiske arbeidsmarknadstilsyn er på veg». *FriFagbevegelse* 23. februar 2018. Lastet ned 22.1.2019: <https://frifagbevegelse.no/nyheter/junckers-europeiske-arbeidmarknadstilsyn-er-pa-veg-6.158.531124.fc2c2df407>.
- 32 Trygve Slagsvold Vedum intervjuet av NTB (2018): «Vedum varsler kamp mot Junckers europeiske arbeidsmarkedstilsyn». *FriFagbevegelse* 26. mars 2018. Lastet ned 17.9.2019: <https://frifagbevegelse.no/nyheter/vedum-varsler-kamp-mot-junckers-europeiske-arbeidsmarkedstilsyn-6.158.537222.eb4c3590ea>.
- 33 Tore Myhre intervjuet av NTB (2018): Samme som sluttnote 31.
- 34 Sitert i Torgny Hasås (2018): «Hva er EUs arbeidsmarkedsbyrå?» *Fri Fagbevegelse* 13. juni 2018. Lastet ned 23.1.2019: <https://frifagbevegelse.no/nyheter/hva-er-eus-arbeidsmarkedsbyra-6.158.551549.14c1458792>.