

# EØS-avtalen, arbeidsinnvandring og virkningene for norsk arbeidsliv

*Av Torstein Ulserød, jurist i Civita, og Iven Opsahl, jurist og praktikant i Civita.*

## SAMMENDRAG

Med EØS-avtalen ble Norge fra 1994 en del av EUs indre marked, hvor kjernen er fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer.

Mens etableringen av et homogent europeisk marked for varer har vært relativt ukontroversielt, har prinsippet om at det samme skal gjelde for arbeid og andre aktiviteter som krever personflytning, vært mer omstridt. Prinsippene for bevegelse av personer i EØS-området innebærer tilnærmet fri migrasjon mellom land med svært ulikt velstandsnivå. Dette kan utvilsomt karakteriseres som et radikalt prosjekt.

Dette regimet har medført betydelig migrasjon mellom EU- og EFTA-landene, særlig etter EU-utvidelsen østover i 2004. Norge er et av landene som har mottatt flest arbeidsinnvandrere fra EU- og EFTA-området relativt til egen befolkning, og denne innvandringen har, på ulike måter, vært en av de mest merkbare konsekvensene av EØS-avtalen for nordmenn.

Dette notatet handler om arbeidsmigrasjon, som er den viktigste formen for migrasjonen innad i EU/EFTA.

Vi vil først og fremst se nærmere på erfaringene med EU-innvandringen til Norge, og noen av de viktigste konsekvensene for den norske arbeidslivsmodellen. Vi vil også drøfte om endringer i denne modellen, eller andre eventuelle negative konsekvenser for deler av arbeidslivet, eller grupper av arbeidstakere, kan være en "pris" det er verdt å betale fordi fri flyt av arbeidskraft er positivt på andre måter.

Notatet tar også opp noen av konsekvensene og erfaringene med fri bevegelse i EØS-området som helhet. Hvordan arbeidsmigrasjonen påvirker de øvrige landene i EØS-samarbeidet er relevant blant annet fordi utviklingen i disse landene påvirker norsk økonomi og samfunnsliv, uansett hvordan vi er tilknyttet EU-samarbeidet. Valgene vi gjør i Norge på dette feltet påvirker dessuten andre land og deres innbyggers velferd og livssjanser.

Arbeidsinnvandring er nesten alltid en fordel for arbeidsinnvandrerne selv. Og det er ingen tvil om at mobiliteten innad i EØS-området har gitt bedre levekår og økt frihet for mange EU-borgere. Erfaringene med fri bevegelse av personer innad i EØS tjener som en illustrasjon på det positive potensialet som ligger i migrasjon med tanke på utjevning av forskjeller mellom mennesker i ulike land.

Samlet sett har også flertallet av nordmenn sannsynligvis hatt fordel av EØS-avtalens innvirkning på arbeidslivet og samfunnet, både direkte gjennom reguleringer som styrker arbeidstakerrettighetene på en rekke områder, og indirekte gjennom vekst i norsk økonomi som har økt den samlede velferden, og gitt lavere priser på varer og tjenester, noe alle nyter godt av i rollen som forbrukere. I tillegg har fleksibiliteten et større europeisk arbeidsmarked har gitt oss vært viktig, ved at vi har kunnet dekke behov i høykonjunkturer, og ved at arbeidsinnvandrere har flyttet hjem igjen etter oljeprisfallet.

Samtidig har økt arbeidsinnvandring og påfølgende lavlønnskonkurransen skapt problemer for utsatte grupper i norsk arbeidsliv. Det er imidlertid en feilslutning å tro at det bare er EØS-avtalen som står i veien for å "løse" problemene. Norske myndigheter har anledning innenfor rammene av EØS-avtalen til å gå betydelig lenger enn de har gjort til nå i å motvirke ulikhet i arbeidslivet som følge av arbeidsinnvandring, gjennom eksempelvis lovfestede minstelønnstandarder eller økt allmenn-gjøring. Men slike tiltak vil, hvis de brukes i for stor grad, utfordre prinsipper som avtalebasert lønnsdannelse og åpen markedsøkonomi, begge deler sentrale kjennetegn ved den norske samfunnsmodellen.

Det er gjennomgående i debatter om globalisering at oppmerksomheten om problemene nærmest uunngåelig blir større enn oppmerksomheten om gevinstene. Dette preger også debatten om arbeidsinnvandring i Norge. Som Brochmann II-utvalget skriver om konsekvensene av arbeidsinnvandringen: "De som taper, har så langt vært i mindretall, men opplever enkeltvis et konkret og betydelig tap. De som vinner er mange, men gevinstene for den enkelte blir liten og uopplevd. Insentivene for de som taper til å kjempe for sine interesser, er dermed langt sterkere enn for de som vinner." Interessekamper er legitimt i et demokrati. Den politiske debatten om arbeidsinnvandring og arbeidsliv er imidlertid preget av en bestemt type argumentasjon som er egnet til å tilsløre at det reelt sett er interessekamper det handler om. Den mye omtalte kampen mot "sosial dumping" er betegnende for en type begrepsbruk som skaper inntrykk av at tiltak som allmenngjøring av tariffavtaler utelukkende handler om å sikre sosial beskyttelse for utenlandske arbeidstakere. Men kampen mot "sosial dumping" har også klare elementer av ren proteksjonisme. I notatet ser vi nærmere på noen slike eksempler.

Argumentasjonen mot EØS-avtalen som sådan er i økende grad bygget opp rundt en kritikk av hvordan avtalen angivelig rammer norsk arbeidsliv. Men det er ikke grunnlag for å si, slik EØS-avtalens kritikere ofte gjør, at den norske arbeidslivsmodellen nærmest er i ferd med å bli rasert på grunn av stor arbeidsinnvandring og lavlønnskonkurranse. Hovedtrekkene ved den norske arbeidslivsmodellen, med partssamarbeid, koordinert lønnsdannelse og arbeidsmarkedspolitik, er, så langt, videreført. Og selv om fri bevegelse av arbeidskraft kan skape problemer for enkelte grupper i Norge, er det uklart om noen av disse samlet sett ville hatt det bedre uten arbeidsinnvandringen. Samtidig er det ingen tvil om at et Norge uten en EØS-avtale ville bidratt til en verre livssituasjon for potensielle arbeidsinnvandrere fra EØS-området, og sannsynligvis et lavere aggregert velstandsnivå i både Norge og samarbeidsområdet for øvrig.

## INTRODUKSJON

*Vi må nå innrømme at det med fri bevegelse av arbeidskraft kan være en god idé på papiret, men har ført til press på lønninger og sosial dumping i våre arbeidsmarkeder.*

- Mette Fredriksen, leder i det danske Socialdemokratiet (ABCnyheter 17.01.17)<sup>1</sup>

I 2017 er det 25 år siden EØS-avtalen ble underskrevet. Gjennom avtalen, som trådte i kraft i 1994, ble Norge en del av Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), og dermed tilknyttet store deler av EU-samarbeidet, uten å være medlem av EU.

Avtalen er et av de store kompromissene i norsk politikk og har hele tiden hatt bred oppslutning i Stortinget, selv om svært få har hatt EØS som foretrukket tilknytning til EU. Som utvalget bak den såkalte Europautredningen skrev i 2012: "Til å være et politisk kompromiss har dette allerede vart svært lenge, og det er ingen klare tegn til at det skulle være i ferd med å rakne. Samtidig kan det være tegn til en viss slitasje og økt uro." Dette er nok en rimelig dekkende beskrivelse også i 2017. Og uroen rundt EØS-avtalen er større nå enn den var i 2012.

En nylig utført undersøkelse viste at 42 prosent av befolkningen ønsker å si opp eller reforhandle EØS-avtalen, mens 35 prosent vil at avtalen skal bestå. Av de som har gjort seg opp en mening, er det altså flere som mener Norge enten bør gå ut av avtalen eller reforhandle den, enn de som ønsker å beholde avtalen som den er i dag.<sup>2</sup> Det finnes ikke sammenlignbare tall fra tidligere undersøkelser. Men ut fra lignende målinger de siste årene kan det se ut som skepsisen mot EØS-avtalen er økende. I 2016 svarte 53 prosent at de var for avtalen, mens 29 prosent var mot.<sup>3</sup>

Utsiktene til at EØS-spørsmålet kan komme på dagsorden i årets valgkamp, eller etter et eventuelt regjeringsskifte i 2017, ser også ut til å være større enn på lenge. Storbritannias Brexit har skapt økt usikkerhet om EU-prosjektets fremtid, og i Norge bruker blant andre Senterpartiet og SV, som alltid har vært mot EØS-avtalen, situasjonen aktivt for å forsøke å tvinge frem en debatt om Norges tilknytning til EU.<sup>4</sup> Nationen skrev nylig på lederplass at dersom Solberg-regjeringen mister flertallet i høstens

valg er det ”duket for mildt sagt interessante diskusjoner om den nye regjeringens EØS-politikk”.<sup>5</sup> Samtidig er det økende EU- og EØS-skepsis også i Frp, som på landsmøtet i mai 2017 for første gang vedtok at partiet vil arbeide mot norsk EU-medlemskap og reforhandle deler av EØS-avtalen. Vi vil altså få en situasjon etter høstens stortingsvalg der alle realistiske regjeringsalternativer er avhengig av støtte fra partier som ønsker å si opp eller reforhandle EØS-avtalen. Også i LO, som til nå har vært en sterk forsvarer av avtalen, øker motstanden mot EØS.<sup>6</sup> LO-kongressen i mai 2017 endte med fortsatt støtte til EØS-avtalen som ”grunnlag for LOs faglige europapolitikk”, men med uttalelser som var mer kritiske enn tidligere, som blant annet krevde at den såkalte reservasjonsretten må brukes mot ”sosial dumping”.<sup>7</sup>

Sammen med EØS-avtalens prinsipielle svakheter, som handler om mangelen på demokratisk deltakelse i utformingen av EU-regelverk, av Nei-bevegelsen gjerne omtalt som mangel på folkestyre, er det særlig motstanden mot det felles-europeiske arbeidsmarkedet som har mobilisert motstand mot EØS i Norge. Bekymringen for arbeidsinnvandringen går igjen i flere land. Mens etableringen av et homogent europeisk marked for varer har vært relativt ukontroversielt, har prinsippet om at det samme skal gjelde for arbeidskraft vært mer omstridt. I Frankrike har ”den polske rørleggeren” lenge vært symbolet på problemene som angivelig følger med fri bevegelse av arbeidskraft, og de som stemte for Brexit i Storbritannia, var i stor grad motivert av motstand mot EU-innvandringen til landet.<sup>8</sup> Narrativet er at jobbene forsvinner, og at vi får ”sosial dumping” når mennesker får bevege seg fritt over landegrenser.

Fri bevegelse av arbeidskraft er en av grunnpilarene i EU, og en av de fire friheter innen Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EEA/EØS). Dette har medført betydelig migrasjon mellom EU- og EFTA-landene, særlig etter EU-utvidelsen østover i 2004. Norge er et av landene som har mottatt flest arbeidsinnvandrere fra EU- og EFTA-området relativt til egen befolkning, og denne innvandringen har, på ulike måter, vært en av de mest merkbare konsekvensene av EØS-avtalen for nordmenn. Som Europautredningen skrev: ”En av de viktigste – og de senere år mest synlige – sidene ved EØS-avtalen er at Norge ble fullt integrert i EUs felles arbeidsmarked, som i dag omfatter det meste av Europa, med over 250 millioner arbeidstakere.”<sup>9</sup>

Dette har hatt sammensatte virkninger for det norske samfunnet og norsk arbeidsliv. En av hovedbekymringene på Nei-siden i EU- og EØS-debatten på begynnelsen av 1990-tallet, var at innlemmelse i EUs felles arbeidsmarked ville føre til svekkelse av den norske arbeidslivsmodellen og et mindre anstendig arbeidsliv. Denne bekymringen er også i dag blant argumentene vi oftest hører fra EØS-avtalens motstandere. Arbeidsinnvandringen som følger med EØS gjør at ”vi er i ferd med å miste noe av det beste i det norske samfunnet, den norske arbeidslivsmodellen,” uttalte Senterpartiets nestleder Anne Beathe Tvinnereim på Nei til EUs årskonferanse i mars 2017. Ifølge Rødt-leder Bjørnar Moxnes fører EØS-avtalen til at ”organiserte kriminelle bander tar over hele bransjer” i det norske arbeidslivet.<sup>10</sup> Og de norske EØS-motstanderne har internasjonalt selskap: Lederen for det sosialdemokratiske partiet i Danmark antyder, som sitatet over viser, at det bare er på papiret fri bevegelse av mennesker kan være en god idé, med henvisning til negative konsekvenser i arbeidslivet.

## TEMAET FOR DETTE NOTATET

Selv om prinsippet om fri bevegelse av mennesker henger nøye sammen med de øvrige frihetene i EU-samarbeidet, kan det være grunn til å trekke frem denne delen av EUs indre marked som et særlig betydningsfullt prosjekt. Et regime med, i prinsippet, fri migrasjon i en så stor region, og mellom land med så ulikt velstandsnivå, er en radikal tanke som i Europa har blitt en realitet. Dette kan med rette betegnes som "et eksperiment uten internasjonalt sidestykke",<sup>11</sup> som Europautredningen uttrykte det. Prinsippet om fri bevegelse av mennesker mellom EU- og EFTA-landene er dermed et tema som er viktig nok i seg selv. Dette notatet handler om arbeidsmigrasjon, som er den klart viktigste formen for migrasjonen innad i EU/EFTA.

Vi vil først og fremst se nærmere på erfaringene med EU-innvandringen til Norge, og noen av de viktigste konsekvensene for den norske arbeidslivsmodellen. Vi vil også drøfte om endringer i denne modellen, eller andre eventuelle negative konsekvenser for deler av arbeidslivet, eller grupper av arbeidstakere, kan være en "pris" det er verdt å betale fordi fri flyt av arbeidskraft er positivt på andre måter. Som et utgangspunkt bør det være ukontroversielt å slå fast følgende: Det er åpenbart at den nye arbeidsinnvandringen vi har fått med EØS, ikke er uten problemer. Men det er også klart at fordelene er mange. Og de finnes ikke bare "på papiret".

Konsekvensene av fri bevegelse av mennesker i EFTA- og EU-området er ikke bare av betydning for Norge. Selv om dette notatet er konsentrert hovedsakelig om EU-migrasjonen i en norsk kontekst, vil vi også beskrive noen av de sentrale erfaringene for EU- og EFTA-området som helhet. Med det europeiske kontinentets nære historie med restriksjoner og stengte grenser som bakteppe, har den nye bevegelsesfriheten mellom landene dimensjoner som ville gjort en fremstilling som ikke forholder seg til noe av det som skjer utenfor Norge, ganske perspektivløs. Hvordan arbeidsmigrasjonen påvirker de øvrige landene i EØS-samarbeidet, er dessuten relevant for hvordan vi vurderer EØS-avtalen i Norge. Det er relevant, fordi utviklingen i disse landene påvirker norsk økonomi og samfunnsliv direkte, uansett hvordan vi er tilknyttet EU-samarbeidet. Og det er, eller bør i hvert fall være, relevant, fordi valgene vi gjør i Norge på dette feltet, påvirker andre land og deres innbygges velferd og livssjanser.

## DET RETTSLIGE RAMMEVERKET FOR ARBEIDSMIGRASJON I EØS

### Generelt om EØS-avtalen

Norge er ikke medlem av EU, men deltar i store deler av samarbeidet gjennom EØS-avtalen. EØS står for Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, og EØS-avtalen gjelder for de land som har undertegnet den, som er EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein samt de 28 EU-landene. Avtalen er den mest omfattende folkerettslige avtalen Norge har inngått.

EØS-avtalen knytter først og fremst Norge til EUs indre marked, hvor kjernen er fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer, og felles konkurransevilkår for næringslivet. Dette er ikke en avtale der partene sammen har utformet nye regler for samarbeid. Det er en avtale der EFTA-statene

har knyttet seg til en eksisterende organisasjon, og forpliktet seg til å overta gjeldende regler, som i praksis betyr at EFTA-statene overtar all relevant EU-rett som regulerer det indre markedet, pluss en rekke andre områder. Målet er å skape et indre marked som fungerer på samme måte som et nasjonalt marked, det vil si uten restriksjoner basert på nasjonalitet og landegrensener.<sup>12</sup>

Da EFTA-statene knyttet seg til EU-systemet gjennom EØS-avtalen, overtok disse landene den relevante EU-retten slik den var på det tidspunktet. Men EU-retten utvikler seg hele tiden, og et fungerende EØS-samarbeid ville vært umulig uten at EØS-avtalen ble utviklet parallelt med dette. Derfor er det et fundamentalt prinsipp i avtalen at den skal videreutvikles dynamisk, som det heter, i tråd med EU-rettens utvikling. For at EØS-relevante EU-regler skal bli en del av norsk rett, må de imidlertid gjennomføres ved lov eller forskriftsvedtak. Til forskjell fra EU-statene, der noen rettsakter ikke krever nasjonal gjennomføring for å gjelde som lov, må alle rettsakter under EØS-avtalen transformeres for å gjelde som lov i Norge. Først når EU-reglene er gjennomført i norsk rett, gjennom ordinære lov- eller forskriftsvedtak, skaper reglene rettigheter og plikter for norske borgere. Dette er den prinsipielt viktige forskjellen mellom en EØS-avtale og EU-medlemskap, nemlig at Norge gjennom EØS-avtalen ikke formelt har overført lovgivningskompetanse til et overnasjonalt nivå. I tråd med dette er prinsippet om dynamisk utvikling ikke et rettslig bindende krav, men prinsippet er så grunnleggende for hele samarbeidet at det reelt, og politisk sett, skal mye til for EFTA-statene å nekte å overta nye EU-regler.<sup>13</sup> Norge har reelt anledning til å reservere seg mot nye regler, ved det som populært omtales som "veto retten". Men det er en mulighet norske myndigheter likevel svært sjelden benytter seg av, i frykt for konsekvensene.<sup>14</sup>

Hele EØS-avtalen gjelder som norsk lov etter den såkalte EØS-loven. Det følger av denne loven at gjennomførte EU/EØS-regler har forrang fremfor ordinær norsk lovgiving. Norske domstoler er i tillegg pliktige til å tolke norsk rett så langt det er mulig for å unngå motstrid med EU/EØS-regler som ikke er transformert, og staten kan bli erstatningsansvarlig, dersom manglende gjennomføring av EU/EØS-regler medfører at private lider et tap.<sup>15</sup>

Selv om EØS-avtalen er inngått som en del av norsk utenrikspolitikk, er de største virkningene innenrikspolitiske, og det er få områder av norsk samfunnsliv som ikke indirekte eller direkte påvirkes av avtalen.

### **Fri bevegelse av arbeidskraft**

Både bevegelsen av arbeidskraft og etablering av selvstendig næringsvirksomhet forutsetter personforflytting. Reglene for fri bevegelse for personer finner vi i EØS-avtalen del III. Reglene omfatter fysiske så vel som juridiske personers (som selskaper og organisasjoner) rett til å krysse grenser innad i EØS, og til å drive varig økonomisk virksomhet.

Reglene om fri bevegelse for personer gir en EØS-borger rett til fritt å reise innad i EØS-området. En EØS-borger og vedkommendes familiemedlemmer kan oppholde seg i et annet EØS-land inntil tre måneder, for eksempel for å jobbe eller søke jobb, uten noen form for tillatelse eller registrering. EØS-borgere som vil oppholde seg i for eksempel Norge i mer enn tre måneder, må registrere seg hos politiet eller ved et servicesenter for utenlandske arbeidstakere med et oppholdsgrunnlag. Et slikt oppholdsgrunnlag kan være at vedkommende er arbeidstaker,

tjenesteyter, selvstendig næringsdrivende, eller at personen har tilstrekkelige midler til å forsørge seg selv og medfølgende familiemedlemmer. Poenget er at vedkommende må kunne finansiere sitt eget opphold. Etter fem års sammenhengende lovlig opphold, har en EØS-borger krav på permanent oppholdsrett. Disse kravene gjelder ikke for nordiske borgere, som fritt kan bo og arbeide i Norge uten å registrere seg på denne måten.

Innvandringsregimet for EØS-borgere til Norge er dramatisk annerledes enn det som gjelder for borgere fra land utenfor EØS-området. Borgere fra såkalte tredjeland (land utenfor EØS) må søke om oppholdstillatelse før de kan reise til Norge for å arbeide eller oppholde seg her, og det gjelder strenge krav til slike tillatelser. For opphold på grunnlag av arbeid gjelder det krav om konkret jobbtilbud/tilbud om oppdrag, norsk lønn og krav om relevant (og som utgangspunkt formell) kompetanse.

EØS-borgere kan jobbe i Norge som direkte ansatte i norske virksomheter, som innleid arbeidskraft, som ansatte i utenlandske bedrifter som yter tjenester her, eller som selvstendig næringsdrivende som selger sin arbeidskraft til virksomheter i Norge.

EØS-avtalen artikkel 28 angir reglene om fri bevegelse for arbeidstakere. Reglene gjelder for alle typer arbeid, med unntak for stillinger som innebærer utøvelse av offentlig myndighet. Utgangspunktet er at reglene kommer til anvendelse på de som enten søker arbeid eller tar arbeid i en annen EU/EØS-stat. Det er ingen krav til arbeidets omfang, og midlertidige stillinger, deltidsarbeid, sesongarbeid, samt grensearbeid (arbeidere som bor i hjemlandet og pendler til vertsstaten) omfattes av reglene.<sup>16</sup> For å sikre reell frihet for arbeidstakerne, gjelder reglene også for arbeidstakerens næreste slektninger og ektefelle, selv om disse ikke er statsborgere i en EU/EØS-stat.<sup>17</sup> Som utgangspunkt regnes man ikke lenger som arbeidstaker etter EØS-artikkel 28 hvis man slutter å jobbe uten å søke nytt arbeid. Dersom arbeidstakeren reiser hjem til sitt opprinnelige hjemland, vil rettighetene for arbeidstakerens familie også som utgangspunkt falle bort.

Etableringsretten fremgår av EØS-avtalen artikkel 31, og gjør det mulig å oppholde seg i et medlemsland for å etablere og utøve næringsvirksomhet permanent. Etableringsfrihet for personer og selskaper har vist seg å medføre betydelige juridiske utfordringer.<sup>18</sup> Den viktigste grunnen til dette er den allerede eksisterende og omfattende reguleringen av næringsvirksomhet i nasjonalstatene.<sup>19</sup> Det pågår et harmoniseringsarbeid for å løse utfordringene, og for Norges del tok arbeidet et skritt videre ved ikraftsettelsen av tjenesteloven i 2009. Loven gjennomfører tjenstedirektivet og inneholder regler om administrativt samarbeid, midlertidig tjenesteyting og etablering i det indre marked. Loven gjelder som utgangspunkt for alle økonomiske tjenester, men omfatter ikke trygdelovgivning og arbeidsretten.

EØS-reglene om fri bevegelse av personer har imidlertid også velferdspolitiske og trygderettslige implikasjoner. EØS-skepsisen i Frp er blant annet delvis begrunnet med bekymring for såkalt trygdeeksport. Det er en forståelig kritikk. Trygdeeksport-problematikken vil imidlertid ikke bli nærmere behandlet i dette notatet.

## DEN NYE ARBEIDSINNVANDRINGEN TIL NORGE

### EU-utvidelsene i 2004 og 2007 førte til kraftig økt arbeidsmigrasjon

De første 10 årene etter at det norske arbeidsmarkedet ble åpnet opp i 1994, var det knapt noen endringer i mobiliteten mellom Norge og EU-landene.<sup>20</sup> Få nordmenn reiste ut, og enda færre EU-borgere dro til Norge for å jobbe. Etter utvidelsen av EU med åtte nye land fra Sentral- og Øst-Europa i 2004, og senere ytterligere to land i 2007, endret dette seg dramatisk. Som påpekt i Europautredningen: "Fra å være en union av relativt velstående vestlige land, ble EU omdannet til et bredt europeisk samarbeid mellom land med store forskjeller i økonomi, velferd, lønn og arbeidsvilkår".<sup>21</sup> Det er ingen overdrivelse å si at var et radikalt prosjekt å åpne et felles arbeidsmarked, med i praksis tilnærmet fri bevegelse av arbeidskraft, mellom land med så forskjellige utgangspunkt.

Arbeidsmobiliteten mellom EFTA- og EU-landene økte radikalt fra 2004 som følge av at særlig arbeidstakere fra de nye EU-landene benyttet seg av den økte bevegelsesfriheten, og utløste det som er blitt betegnet som de største migrasjonsstrømmene på det europeiske kontinentet siden andre verdenskrig. Åpenbare drivkrefter for denne utviklingen var store forskjeller i lønns- og velferdsnivå mellom nye og gamle medlemsland i EU, ulik etterspørsel etter arbeidskraft (høy ledighet i de nye medlemslandene), samt geografisk nærhet og relativt små kulturelle forskjeller. Norge var spesielt attraktivt som et land med stor etterspørsel etter arbeidskraft og høyt lønnsnivå. Som en følge av dette er Norge et av landene som har mottatt flest arbeidsinnvandrere fra EU i forhold til folketall. Selv i absolutte tall lå Norge blant topp ti av mottakerland for EU-borgere i perioden 2009-2014.<sup>22</sup>

Arbeidsinnvandring har fra og med 2006 vært den vanligste grunnen til innvandring til Norge, mens det før dette lenge hadde vært familieinnvandring og flukt som var de viktigste grunnene til innvandring fra land utenfor Norden.<sup>23</sup> Arbeidsinnvandrere fra de 13 nyeste medlemslandene i EU har dominert innvandringen til Norge de siste 10 årene. Selv om mye av arbeidsmigrasjonen er kortvarig, og mange ikke melder flytting til Norge (og dermed ikke kommer med i SSBs statistikk over innvandring), har borgere fra de nye EU-landene i flere år vært Norges største innvandrergruppe. I 2016 var polakker den klart største innvandrergruppen i Norge, med 96 000 innvandrere. Det er to og en halv gang så mange som innvandrerne fra Sverige, og mer enn tre ganger flere enn fra Somalia, som er den største innvandrergruppen fra land utenfor Europa.<sup>24</sup>

Nettoinnvandringen til Norge var i perioden 2004 til 2012 315 000 personer. Bosatte innvandrere og arbeidstakere på korttidsopphold har stått for om lag to tredeler av sysselsettingsveksten i Norge i denne perioden. Innvandrere fra de 10 nye medlemslandene i EU har stått for 40 prosent av befolkningsveksten og 46 prosent av sysselsettingsveksten i Norge siden 2004.<sup>25</sup>

Det er særlig for yrkesgrupper med lave kvalifikasjonskrav lønnsnivået i Norge er spesielt høyt sammenlignet med andre land. Det er også i denne gruppen arbeidsinnvandringen til Norge fra EU har vært særlig stor. Norge har derimot, på grunn av den sammenpressede lønnsstrukturen og språk, vært mindre attraktivt for høyere utdannede jobbsøkere, som i langt større grad har søkt til Storbritannia og andre land.<sup>26</sup> Den norske modellen for lønnsdannelse har dermed trolig hatt



betydning både for omfanget av arbeidsinnvandring fra EU til Norge, og hvilke arbeidstakere som har valgt å komme hit.

### **EU-innvandringen har blitt oppfattet som positiv**

SSB har siden 2009 undersøkt i hvilken grad folk er enig i at "Arbeidsinnvandring fra land utenom Norden bidrar for det meste positivt til norsk økonomi". Disse arbeidsinnvandrerne er for det meste EU- og EFTA-borgere som kommer som en følge av reglene i EØS-avtalen, så dette kan i stor grad ses som en undersøkelse av holdningene til EØS-innvandringen. I alle årene siden 2009 har rundt 70 prosent sagt seg enig i utsagnet om at denne arbeidsinnvandringen bidrar positivt til norsk økonomi. Mellom 10 og 20 prosent har sagt seg uenig. Det er altså grunnlag for å si at nordmenn flest har et positivt syn på den nye arbeidsinnvandringen. Det er likevel verdt å merke seg at andelen som er enige i utsagnet, har gått ned siden 2014 (ned 3 prosentpoeng fra 2015 til 2016), mens andelen uenige har økt fra 2015 (opp 3 prosentpoeng). Dette er statistisk signifikante endringer, men det generelle bildet er likevel at holdningene til arbeidsinnvandring i perioden 2009 til 2016 har endret seg lite, og at det er snakk om overveiende positive holdninger.<sup>27</sup> Den politiske debatten har også gjenspeilet dette. Arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa har vært påfallende lite omstridt sammenlignet med flyktning- og asylinnvandring, som har vært gjenstand for en polarisert offentlig debatt om både kultur, religion og økonomisk bærekraft. Det er imidlertid tegn som tyder på at vi er i ferd med å få en noe mer tilspisset debatt også om arbeidsinnvandring. Vi kommer tilbake til dette senere i notatet.

## **KONSEKVENSER AV EØS-INNVANDRINGEN FOR NORGE**

Når man skal vurdere konsekvensene av arbeidsinnvandringen fra EU for Norge, må man skille mellom konsekvenser for arbeidsmarkedets virkemåte (den norske arbeidslivsmodellen), arbeidstakerne, virksomhetene og samfunnet som helhet. Det er også slik at de fleste av oss har ulike interesser i ulike sammenhenger, vi er både arbeidstakere, kunder/forbrukere, og borgere som deltar i et større samfunnsfellesskap. Det er dessuten vanskelig å isolere virkningene av EØS-avtalen og arbeidsinnvandringen fra andre nasjonale og internasjonale endringer som har påvirket arbeidslivet og det norske samfunnet i årene etter EØS-avtalen. Likevel er det klart at EØS-avtalen har påvirket norsk arbeidsliv i betydelig grad de senere årene. Vi skal i det følgende se nærmere på hva arbeidsinnvandringen som har fulgt med avtalen, har betydd for det som gjerne omtales som "den norske arbeidslivsmodellen".

### **Den norske arbeidslivsmodellen**

Den norske arbeidslivsmodellen er en avtalebasert reguleringsmodell, kjennetegnet av høy grad av organisering og koordinering. Sentralt står det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene.

Norsk arbeidsliv har vært kjennetegnet av høy verdiskaping, små lønnsforskjeller, høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Dette har gjerne blitt tilskrevet den høye graden av koordinering.<sup>28</sup>

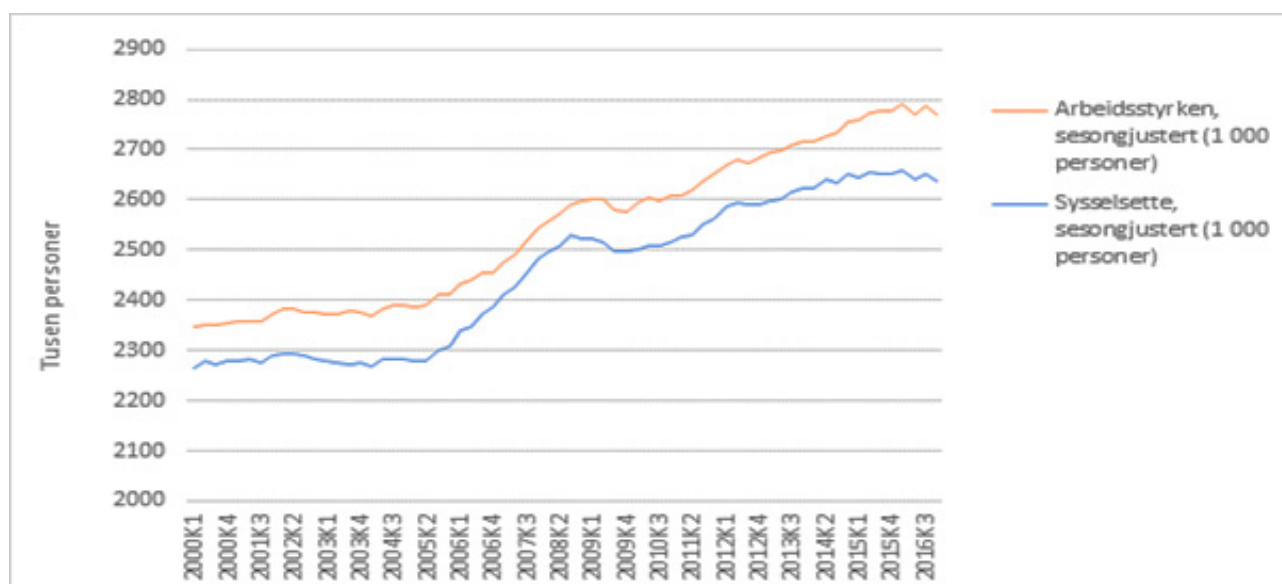
Et styrende prinsipp i det norske systemet for koordinert lønnsdannelse er den såkalte frontfagsmodellen, som innebærer at lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor skal gjelde som en norm for lønnsveksten i hjemmemarkedsbransjer og offentlig sektor. I praksis skjer dette ved at konkurranseutsatte virksomheter (det såkalte frontfaget) forhandler først, og at resultatet fra dette lønnsoppgjøret utgjør en ramme for oppgjørene i andre sektorer. Som Holden-utvalget har påpekt er "et tilstrekkelig omfang av internasjonalt konkurranseutsatte virksomheter (..) nødvendig for en balansert økonomisk utvikling." For å sikre dette må lønnsveksten i virksomheter som er utsatt for internasjonal konkurranse, avspeile pris- og produktivitsveksten i denne sektoren. Det er vanskeligere å oppnå, hvis ikke lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor gjelder som en norm for lønnsveksten ellers i økonomien. I hvert fall gjelder dette innenfor en modell med sentralisert lønnsdannelse.

Denne arbeidslivsmodellen henger tett sammen med den norske velferdsmodellen, som innebærer en skattefinansiert velferdsstat med stor grad av universelle ytelser. Til sammen utgjør dette sentrale deler av det vi kan kalle den norske eller nordiske samfunnsmodellen. Denne samfunnsmodellen hviler på noen forutsetninger. Blant disse er høy produktivitet blant sysselsatte, høy yrkesdeltakelse, høy tillit og stor grad av felles mål og virkelighetsoppfatning.

### **Arbeidsinnvandring og den norske arbeidslivsmodellen**

Det har helt siden begynnelsen av 1990-tallet vært et sentralt spørsmål i den norske europa-debatten hvordan den norske arbeidslivsmodellen ville stå seg i møte med EUs indre marked. I en rekke offentlige utredninger og forskningsrapporter har det blitt pekt på at den omfattende arbeidsinnvandringen etter 2004 har utfordret viktige elementer i den norske arbeidslivsmodellen.<sup>29</sup> Det er åpenbart riktig. Når en arbeidslivsmodell som er basert på høy produktivitet blant sysselsatte, høy grad av organisering og små inntektsforskjeller utsettes for et stort tilfang av arbeidskraft som ikke er tilpasset et høyproduktivt arbeidsliv, som i mindre grad er organisert, og som er villig til å jobbe for vesentlig lavere lønn enn nordmenn, er det vanskelig å tenke seg at dette kan skje uten at noe i modellen må endres. Det har også skjedd. Samtidig er det klart at hovedtrekkene ved den norske arbeidslivsmodellen, med partssamarbeid, koordinert lønnsdannelse og arbeidsmarkedspolitik, er videreført.<sup>30</sup>

Den økte mobiliteten etter EU-utvidelsene på 2000-tallet økte først og fremst tilbudet av billigere utenlandsk arbeidskraft, noe som ga norske virksomheter nye rekrutterings- og bemanningsmuligheter. Dette har utvilsomt bidratt til den sterke økonomiske veksten og økte sysselsettingen i perioden etter 2004. Det har "skaffet næringslivet etterspurt arbeidskraft, løst opp flaskehalsen i arbeidsmarkedet og holdt inflasjonen nede".<sup>31</sup> Det har samtidig hatt effekter for norsk arbeidsliv som utfordrer det vi kjenner som den norske arbeidslivsmodellen.



Figur 1 Antall sysselsatte i Norge 2000-2016 (Kilde, tallgrunnlag: SSB).

Man kunne tenkt seg at den rekordhøye arbeidsmigrasjonen de siste årene ville forrykke styrkeforholdet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, i arbeidsgivernes favør. Men på makronivå er det vanskelig å se klare tegn til at dette styrkeforholdet har endret seg vesentlig. Som Perspektivmeldingen viser, har den funksjonelle inntektsfordelingen, det vil si hvor stor andel av verdiskapingen som tilfaller arbeidskraft kontra kapital, vært stabil i perioden etter 2004.<sup>32</sup>

Men den økte arbeidsinnvandringen har endret organiseringen av arbeidet i flere bransjer ved økt bruk av mer fleksible bemanningsløsninger. Ettersom det først og fremst er arbeidsinnvandrere med lave formelle kvalifikasjoner som har søkt seg til Norge, og gitt at mange av arbeidsinnvandrerne har manglende språkferdigheter, er det særlig innen bransjer som etterspør manuell arbeidskraft at de nye EU-innvandrerne er overrepresentert. Det vil si næringer som bygg, renhold, verftsindustri, hotell og landbruk. Over tre fjerdedeler av alle østeuropeiske arbeidsinnvandrere er registrert sysselsatt i manuelle og ufaglærte yrker. Til sammenligning er under en femtedel av nordmenn uten innvandrerbakgrunn ansatt i disse yrkene.<sup>33</sup> De siste årenes arbeidsinnvandring har altså gitt en klar vridning i sammensetningen av arbeidsstyrken i Norge. Studier viser at det i næringer med mange arbeidsinnvandrere har vært en redusert vekst i lønninger og økte lønnsforskjeller.<sup>34</sup>

Empiriske studier tyder også på at ny arbeidsinnvandring til en viss grad utkonkurrerer lokal arbeidskraft, både norske arbeidstakere og tidligere arbeidsinnvandrere. Arbeidstakere med liten kompetanse er særlig utsatt.

Det er åpenbart, som beskrevet i Europautredningen, at EØS-avtalen har medført "en ytre liberalisering" av det norske arbeidsmarkedet i form av økt konkurranse. Men denne liberaliseringen er ikke den eneste konsekvensen av EØS-avtalen for arbeidslivet i Norge. Dette har nemlig samtidig medført "en skjerping av det interne regulerings- og kontrollregimet i arbeidslivet, som - delvis fordi partene er uenige eller ikke er i stand til å håndtere problemene selv - har innebåret sterkere statlig styring og mer lovgivning i tråd med EUs reguleringstradisjon."<sup>35</sup>

Bildet av EØS-avtalens virkninger for norsk arbeidsliv er imidlertid mer sammensatt enn et bilde som bare handler om tilpasning til et system basert på et harmonisert indre marked, med tilhørende nasjonale tiltak for å "demme opp" for uønskede effekter av økt konkurranse på arbeidsmarkedet. EU hadde ved inngåelsen av EØS-avtalen et omfattende regelverk for arbeidsliv og arbeidstakerrettigheter. EUs regelverk for arbeidsmiljø ble inntatt i EØS-avtalen, og er senere videreutviklet i tråd med regelverksutviklingen i EU. Disse reglene er stort sett utformet som minimumskrav, der medlemslandene har hatt anledning til å vedta strengere regler (i betydningen regler som gir sterkere rettigheter til arbeidstakere).

Mange antok ved inngåelsen av EØS-avtalen at kravene til arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter var strengere i Norge enn i EU, og at Norge måtte være et foregangsland på dette området. Men det er vanskelig å finne eksempler på at Norge etter inngåelsen av EØS-avtalen har vedtatt lovgivning som går særlig lenger enn EU-direktivenes minstestandarder. Og på flere viktige områder, som for eksempel likestilling, arbeidstid og medvirkning ved virksomhetsoverdragelser, har det vist seg at EUs minimumsstandarder gir sterkere rettigheter enn norsk lovgivning i utgangspunktet ga. I 2005 fastslo LO i en rapport at "det er vanskelig å påpeke negative konsekvenser for arbeidstakerrettigheter som direkte utslag av avtalen". Og i sitt innspill til utvalget bak Europautredningen "fremhevet LO at EØS-avtalen har bidratt til styrking av norske regler for HMS, skjermarbeid, helseundersøkelser, svangerskapskontroll, arbeid for barn/ungdom (..)". EU-retten har også utvidet rettighetene til mange ansatte i uorganiserte private virksomheter i Norge som ikke er omfattet av avtaler.<sup>36</sup>

Fra 2004 har vi imidlertid sett en ny norsk lovgivningsaktivitet for å møte utfordringene fra den økte arbeidsinnvandringen. Innenfor EØS-avtalens rammer har politiske myndigheter i Norge ingen direkte virkemidler til å styre arbeidsinnvandringen fra EØS-land (da må avtalen sies opp eller reforhandles). Men EU/EØS-retten gir betydelig handlefrihet til å innføre nasjonale tiltak for å motvirke uønskede virkninger i vertslandets arbeidsmarked av arbeids- og tjenestemobilitet. Forutsetningen er at tiltakene er begrunnet i et lovlig angitt formål og er forholdsmessige.

Denne handlefriheten har blitt brukt. Utfordringene som den nye arbeidsmigrasjonen har skapt, har blitt møtt med flere mottiltak for å demme opp for effekter av den økte lavlønnskonkurransen som anses som uønskede, blant annet har norske myndigheter lansert flere handlingsplaner mot "sosial dumping". Det klart viktigste tiltaket har vært at det såkalte allmenngjøringsinstituttet er tatt i bruk etter 2004. Allmenngjøring innebærer at en tariffavtale, gjennom forskrift, gjøres gjeldende for alle arbeidstakere som utfører slikt arbeid som tariffavtalen omfatter, også uorganiserte og utenlandske arbeidstakere. Uten slik allmenngjøring dekkes kun fagorganiserte av tariffavtalen.

I de fleste andre europeiske land har det vært vanlig med lovfestede minstelønnsordninger. Norge hadde før EØS-avtalen ingen tradisjon for hverken lovbestemt minstelønn eller allmenngjøring. Oppfatningen har vært at lønsspørsmål er et innbyrdes forhold mellom partene i arbeidslivet som man ikke ønsker lovregulert.<sup>37</sup> Det er fortsatt oppfatningen blant partene i arbeidslivet, og Norge har ingen lovbestemte minstelønnsatser. I bransjer som ikke er dekket av tariffavtale, er det med andre ord ingen nedre grense for betaling av arbeidstakere i Norge. Ved inngåelsen av EØS-avtalen ønsket LO likevel en "sikkerhetsventil" i tilfelle kraftig økt arbeidsinnvandring med påfølgende press

på lønninger, og tok derfor initiativ til en allmenngjøringslov. Innføringen av loven i 1993 utgjør den største regulatoriske endringen i lønnsdannelsen i norsk arbeidsliv som følge av EØS-avtalen.

Tariffavtalene omfatter ofte viktige reguleringer av lønn og andre arbeidsvilkår, og gjennom allmenngjøringsloven gis det mulighet for å sikre utenlandske arbeidstakere likeverdige lønns- og arbeidsvilkår som norske arbeidstakere.<sup>38</sup> Formålet med loven er videre "å hindre konkurransevridninger til ulempe for det norske arbeidsmarkedet".<sup>39</sup>

Forslaget om innføring av allmenngjøringsloven skapte stor debatt i Stortinget.<sup>40</sup> For selv om det var en bred enighet blant fagforeninger, bedriftsledere og politikere om behovet for tiltak mot "sosial dumping", var det skepsis til allmenngjøring som virkemiddel. Det er et tiltak som rokker ved prinsippene for lønnsdannelse i den norske arbeidslivsmodellen, der dette har vært et forhandlings spørsmål mellom partene i arbeidslivet. At allmenngjøring første gang ble tatt i bruk 10 år etter vedtakelsen av loven, og at det fortsatt er en relativt begrenset bruk av dette virkemiddelet, gjenspeiler at dette er et virkemiddel både fagforeningene og arbeidsgiversiden har grunner til å være forsiktige med. Fagforeningene fordi allmenngjøring svekker incentivene til å organisere seg ("gratispassasjer"-problematikk), og arbeidsgiverne fordi allmenngjøring kan drive opp kostnadene og svekke konkurranseevnen.<sup>41</sup> Det siste er også grunnen til at allmenngjøring har vært lettere å bli enig om i hjemmemarkedsbransjer, som bygg og anlegg, landbruk og rengjøring, enn i eksportrettede bransjer, som eksempelvis verftsindustrien.

Økt bruk av allmenngjøring har i noen grad motvirket den lønnsdempende effekten av den økte arbeidsinnvandringen.<sup>42</sup> Samtidig har den norske allmenngjøringspraksisen blitt et av de mest sentrale konfliktspørsmålene i norsk arbeidsliv de senere årene.

### **Konflikten om allmenngjøring i rettsapparatet<sup>43</sup>**

Den såkalte verftssaken brakte i 2009 allmenngjørings spørsmålet til domstolene. Ni skipsverft gikk til søksmål mot staten med påstand om at en allmenngjøringsforskrift i skips- og verftsindustrien var i strid med EØS-avtalens utstasjoneringdirektiv og reglene for fri tjenstemobilitet. NHO og Norsk Industri trådte inn som partshjelpere på verftenes side, og LO og Fellesforbundet på statens side, og skapte dermed, med Europautredningens ord, "den mest prominente partskonstellasjonen i noen norsk rettsprosess om EØS-avtalen så langt".<sup>44</sup>

EU-retten begrenser ikke på noen måte muligheten til å allmenngjøre vilkår for innenlandske bedrifter, verken for norske eller utenlandske ansatte. Og for ansatte i norske bedrifter, enten de er nordmenn eller borgere av et annet EØS-land, gjelder det et likebehandlingsprinsipp. Tjenestekjøp og innleie, der arbeidstakeren er ansatt i et selskap i hjemlandet, men gjør arbeid i Norge, er regulert etter litt andre prinsipper som følger av utsendingsdirektivet.<sup>45</sup> Utgangspunktet er at det er hjemlandets (det vil si landet der bedriften arbeidstakeren er ansatt i er hjemmehørende) regler om lønn og arbeidsvilkår som gjelder for utsendte arbeidstakere, men med mulighet for at visse deler av vertslandets reguleringer kan gjøres gjeldende. Finnes det ingen lovregulering av for eksempel minstelønn i vertslandet, slik tilfellet er i Norge i sektorer uten allmenngjort tariffavtale, kan ut-

sendte arbeidstakere arbeide i Norge for den lønnen de har i hjemlandet. Det kan allmenngjøres med virkning også overfor utenlandske selskaper med utsendte arbeidstakere (tjenesteytere), men da gjelder det begrensninger for allmenngjøring av annet enn minstelønnsseter. Verftssaken dreide seg nettopp om allmenngjøring for tjenesteytere/utsendte arbeidstakere, og allmenngjøring av vilkår som går utover minstelønn.

Etter at staten og fagbevegelsen hadde vunnet i både tingretten og lagmannsretten, kom saken opp for Høyesterett i 2013. Høyesterett slo fast at uorganiserte og utenlandske arbeidstakere, som er utsendt fra en arbeidsgiver i en annen medlemsstat, har rett til lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med vilkårene norske arbeidstakere har innenfor tariffavtalens virkeområde, og at slik allmenngjøring ikke strider mot EØS-retten. Dette gjelder blant annet Verkstedoverenskomstens bestemmelser om ansattes rett til utenbystillegg, overtidsbetaling, dekning av reise, kost og losji osv. og gjelder uavhengig av om arbeidstakerne er hjemhørende i Norge eller utlandet. Verftene tapte altså på alle punkter også i Høyesterett.

Men hvorfor skulle Tariffnemndas<sup>46</sup> vedtak om allmenngjøring stride mot EØS-retten, slik verftene hadde hevdet?

Det følger av EØS-avtalen artikkel 36 nr. 1 at det ikke skal legges restriksjoner på adgangen til å yte tjenester over landegrensene innenfor EØS-området. Det er ingen uenighet om at en allmenngjort tariffavtale som sikrer en utsendt arbeidstaker bedre lønns- og arbeidsvilkår enn han ville fått i hjemlandet, er en restriksjon som i utgangspunktet er ulovlig. Det følger imidlertid av Direktiv 96/71/EF – utsendingsdirektivet - (heretter "direktivet"), at statene på visse områder kan gi sine egne regler om arbeidsvilkår forrang, dvs. at slike regler kan være gyldige, selv om de er i strid med hovedregelen om fri bevegelse av tjenester over landegrensene (EØS-avtalens artikkel 36 nr. 1). Det vil si at for eksempel Norge står fritt til å ha egne regler om arbeids- og ansettelsesvilkår på visse områder, selv om disse reglene innebærer restriksjoner på adgangen til å yte tjenester over landegrensene. Direktivet gir en uttømmende angivelse av slike områder (artikkel 3 nr 1 første ledd), og omfatter blant annet minstelønn og arbeidstid. Direktivet gjelder som norsk lov ved at arbeidsmiljøloven er endret i tråd med direktivet.

Det spesielle i denne saken er at direktivet åpner for at det også på områder som ligger utenfor områdene minstelønn og arbeidstid osv, kan gis pålegg som gjelder arbeids- og ansettelsesvilkår så lenge det "dreier seg om bestemmelser om offentlig orden".<sup>47</sup>

På bakgrunn av dette var det særlig spørsmålet om allmenngjøring av tariffavtalens bestemmelser om rett til dekning av utgifter til reise, kost og losji for utsendte arbeidstakere som var av prinsipiell interesse i verftssaken. Egne bestemmelser om dette er bare i tråd med EØS-retten dersom de er nødvendig for å ivareta "offentlig orden". Dette var også slått fast i en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen før Høyesterett behandlet saken.<sup>48</sup>

Høyesterett mente at det "under enhver omstendighet" var "klart at bestemmelser om dekning av utgifter til reise, kost og losji for utsendte arbeidstakere ivaretar hensynet til offentlig orden (...)". Høyesterett argumenterte videre med dette som utgangspunkt.

Men hvorfor er det så klart at det er en sammenheng mellom reiseutgifter og offentlig orden?

”Offentlig orden” er et vilkår som skal tolkes strengt. Det følger av EFTA-domstolens, og EU-domstolens, praksis at den offentlige orden kun kan påberopes ”når det foreligger en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mot et grunnleggende samfunnshensyn.”<sup>49</sup>

Utgangspunktet for å vurdere om vi har en slik alvorlig trussel mot et grunnleggende samfunnshensyn, må tas i den norske arbeidslivs- og lønnsforhandlingsmodellen, mente Høyesterett. Spørsmålet var altså 1) om stabiliteten i den norske arbeidslivsmodellen er et ”grunnleggende samfunnshensyn”, og 2) om det vil være en trussel mot denne modellen, dersom allmenngjøring av tariffavtalens bestemmelser om rett til dekning av utgifter til reise, kost og losji for utsendte arbeidstakere ikke tillates.

Høyesterett viste til at modellen for lønnsdannelse har lange tradisjoner og er en del av vårt samfunnssystem, og videre at modellen er avgjørende for å ha kontroll på lønnsveksten, og dermed stabiliteten i norsk økonomi. Modellen er derfor en ”grunnleggende samfunnsordning”, mente Høyesterett.

Høyesterett begrunner sitt syn om at manglende allmenngjøring er en trussel mot offentlig orden, med ”samfunnsøkonomiske analyser” som ble fremlagt i saken og Stoltenberg II-regjeringens uttalelser om betydningen av ”kampen mot sosial dumping” i diverse forarbeider.<sup>50</sup>

Lovforarbeidene det vises til, slår fast at det er ”sosial dumping både når 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 sammenlignet med hva norske arbeidstakere normalt tjener.” Videre fremgår det av forarbeidene at ”sterke virkemidler i kampen mot sosial dumping” er nødvendig av hensyn til ”vern av utenlandske arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår. Sosial dumping er i tillegg uheldig for virksomheter i Norge. Det kan blant annet føre til en urettferdig konkurransesituasjon (...).” ”En negativ utvikling kan på sikt bidra til å undergrave den norske arbeidslivsmodellen”.<sup>51</sup>

På bakgrunn av dette slår Høyesterett fast at allmenngjøringsinstituttet er et verktøy for å kunne sikre stabiliteten i den norske arbeidslivsmodellen. Høyesterett henter blant annet støtte fra økonomiprofessor Ragnar Nymo, som hevder at hele modellen kan stå i fare på grunn av dårligere samarbeidsklima, lavere organisasjonsgrad og andre forhold. Nymo var en av flere sakkyndige i saken, men ble valgt ut som kilde, fordi han fremsto som ”den mest moderate”, ifølge Høyesterett.

Spørsmålet om hvorvidt bestemmelser av betydning for stabiliteten i arbeidslivsmodellen kan sies å angå ”offentlig orden”, besvares bekreftende av Høyesterett ved å vise til ”det generelle utgangspunktet” om at modellen er en ”grunnleggende samfunnsordning”.

På bakgrunn av dette slår dommen fast at allmenngjøring av tariffavtalens bestemmelser om dekning av utgifter til reise, kost og losji, ikke er i strid med EØS-retten, og dermed lovlig.

I oktober 2016 åpnet EFTAs overvåkningsorgan - ESA - med bakgrunn i verftssaken, sak mot Norge for brudd på reglene om utstasjonerte arbeidstakere som følger av EØS-avtalen. ESA er enig med Norsk Industri, og mener den norske stat ikke har anledning til å kreve at norske bedrifter skal dekke reiseutgifter til utenlandske arbeidstakere i Norge med bakgrunn i direktivets unntak og hensynet til offentlig orden. Saken illustrerer problemene knyttet til utstrakt allmenngjøring i eksportrettede bransjer. Norsk Industri har vært opptatt av at saken har stor betydning for norsk verftsindustriens konkurransekraft, med henvisning til at allmenngjøringen det her er åpnet for, er svært kostnadsdrivende.

Fagbevegelsen ved LO ser på sin side saken som en konflikt mellom den norske arbeidsmodellen og EØS-avtalen, og har advart mot "mer uro i norsk arbeidsliv og økt konfliktnivå", dersom regjeringen bøyer seg for ESAs uttalelser.

I mai 2017 er status i saken at Solberg-regjeringen har svart ESA ved å vise til Høyesteretts behandling, samt oppfordret partene i arbeidslivet til å løse konflikten. Saken kan eventuelt havne i EFTA-domstolen.

Verftssaken handler om de sentrale konfliktlinjene i spørsmålet om allmenngjøring i eksportrettede bransjer. Det er samtidig en sak som viser at EØS-avtalen ikke bare fører til en rettsliggjøring av politiske spørsmål, slik mange uttrykker bekymring for. Dette går begge veier. Håndteringen av verftssaken i domstoler og academia, illustrerer at verken dommere eller samfunnsforskere er upåvirket av politiske vurderinger og preferanser.

I en Fafo-rapport fra 2015 som "oppsummerer de siste ti årenes forskning på den rekordstore arbeidsinnvandringen til Norge fra Øst-Europa etter EUs utvidelser",<sup>52</sup> vises det til at verftssaken handlet om problemstillinger knyttet til "spillerrommet for lavlønnskonkurranse" i det norske arbeidslivet. Rapporten slår fast at "et kjernepremiss i dommen var at legalisering av slik lavlønnskonkurranse ville være en trussel mot den norske avtalemodellen og dermed mot et vesentlig trekk ved det norske samfunnssystemet – såkalt "offentlig orden" i EU-rettslig terminologi. Denne forskningsbaserte kunnskapen ble tillagt betydelig vekt i Høyesteretts begrunnelse, og flere av forskerne på feltet ble innkalt som sakkyndige vitner i rettsaken på statens side." Nå gjaldt ikke spørsmålet i denne saken "legalisering" av lavlønnskonkurranse. Det er i utgangspunktet ingen legale begrensninger for lønnskonkurranse i Norge, ettersom vi ikke har noen lovbestemt minstelønn, så en problemstilling om "legalisering" av slik lønnskonkurranse er meningsløs. Det var heller ikke allmenngjøring av lønn som var omstridt i saken for Høyesterett. Konflikten sto om hvorvidt det også kunne kreves allmenngjøring av dekning av blant annet reise- og oppholdsutgifter. Men det er riktig at konklusjonen i Høyesterettsdommen har som premiss at dersom allmenngjøring av reise- og oppholdsutgifter ikke tillates, vil det være en trussel mot det norske samfunnssystemet i en slik grad at det ville gå ut over "offentlig orden". Det er imidlertid grunn til å spørre om dette er et premiss som følger av "forskningsbasert kunnskap".

Høyesterettsdommen i denne saken er et godt eksempel på at det i realiteten ikke alltid er et skarpt skille mellom juss, forskning og politikk.



Høyesteretts argumentasjon for nødvendigheten og forholdsmessigheten av allmenngjøringen av tariffavtalens bestemmelser om dekning av utgifter til reise, kost og losji som et tiltak for å verne om den offentlige orden, baserer seg mer på skrivebordsempirisme enn et bredt tilfang av forskningsbaserte argumenter. Høyesterett drøfter heller ikke grunnvilkårene om nødvendighet og forholdsmessighet eksplisitt i denne delen av dommen, men at Høyesterett mener disse vilkårene er oppfylt må antas å være et underliggende premiss for konklusjonen. Det anføres at "samarbeidsklimaet i arbeidslivet kan bli dårlig" (som her må forstås som at LO blir vrangvillige hvis de ikke får viljen sin, noe LO også i ettertid har advart mot), at en lavere organisasjonsgrad både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden må forventes å bli konsekvensen av manglende allmenngjøring, at det ikke er "noen gitt å vite nøyaktig" når "terskelverdien" for hva arbeidslivsmodellen tåler er nådd, og det pekes på en antatt "dominoeffekt" en underkjennelse av forskriften om allmenngjøring vil ha for andre allmenngjorte tariffavtaler. Kort sagt, en rekke antagelser om samfunnsforhold som verken er underbygget av professor Nymoens eller av Høyesterett, og de økonomiske motargumentene, er alt annet enn grundig behandlet i dommen.

Men slike motargumenter finnes. Konsekvensen av utstrakt allmenngjøring er, som verftsindustrien har advart mot, at kostnaden ved å benytte utsendte arbeidstakere i Norge i øker dramatisk, noe som kan føre til at "markedet for utsendte arbeidstakere forsvinner". Dette er en bekymring Høyesterett ser bort i fra med henvisning til at "svakket arbeidsmarked som følge av fordyrelse, vil (..) alltid være en risiko ved ytelse som skal gi økt sosial beskyttelse", og at "det sier seg selv at slike tillegg ikke mister sin karakter av objektiv fordel for arbeidstakeren selv om fordyrelsen gir risiko for redusert etterspørsel etter tjenesten."

Den mangelfulle behandlingen av slike argumenter kan delvis skyldes at disse ikke ble presentert i tiltrekkelig grad av den ankende parten (verftene). Deres hovedargument var at tiltaket muligens er egnet til å "beskytte arbeidsfreden og den norske arbeidslivsmodellen om et regulert og velfungerende arbeidsmarked med høy organisasjonsgrad", men at dette er økonomiske hensyn som uansett ligger utenfor "offentlig orden" i direktivets forstand. Dette synspunktet ble, som vi har sett, avfeid av Høyesterett. Verftene bestred også flere av premissene for professor Nymoens konklusjoner om de negative effektene av manglende allmenngjøring for den norske arbeidslivsmodellen. Det er imidlertid uvisst hvilken dokumentasjon som ble fremlagt for Høyesterett i den forbindelse, og Høyesterett la i alle fall liten vekt på slike innvendinger.

Dette endrer likevel ikke inntrykket av at premissene følger av konklusjonen, og ikke omvendt, og at Høyesterett i denne dommen baserer seg på politisk synsing, og i liten grad foretar en balansert drøftelse. Dette inntrykket blir særlig påtrengende når Høyesterett til slutt i dommen bemerker at det i "totalbedømmelsen" også legges "vekt på at bestemmelsene vi står overfor etter sitt innhold er ment å sikre den sosiale beskyttelsen av utsendte arbeidstakere".

Denne "totalbedømmelsen" ser ut til å være basert utelukkende på den rødgrønne regjeringens postulat om "sosial dumping", slik disse kommer til uttrykk i de nevnte forarbeidene. Det fremgår her at "kampen mot sosial dumping" handler om å verne utenlandske arbeidstakere, men at det også dreier seg om å beskytte norske arbeidstakere mot "en urettferdig konkurransesituasjon" og "urimelig lønnspress".

”Sosial dumping” er dermed et problematisk begrep, fordi det rommer flere ulike ting som ikke nødvendigvis henger sammen. Å sikre forsvarlige og verdige arbeidsforhold gjennom HMS-krav og lignende, er temmelig ukontroversielt. Hvor langt man skal gå i å bekjempe ”urimelig lønnspress”, er imidlertid noe det, med god grunn, vil være ulike syn på. Selv om bekjempelse av økt lønnskurransse også i noen grad kan ses som en idealistisk begrunnet kamp for å bevare en bestemt type arbeidslivsmodell og en bestemt type arbeidsliv, er det samtidig klart at dette er en interessekamp. Og interessekamper kjennetegnes av at de gjerne går ut over noen. Når det hevdes at denne kampen ikke handler om å si nei til arbeidsinnvandrere, er det ikke særlig troverdig.<sup>53</sup>

For det er vanskelig å se for seg hvordan en begrensning av mulighetene til i noen grad å kunne konkurrere på lønn og betingelser på det norske arbeidsmarkedet, ikke handler om å si nei til noen arbeidsinnvandrere. Som Europautredningen slår fast: ”For næringslivet i de nye EU-landene er billig og fleksibel arbeidskraft et av deres viktigste konkurransefortrinn når det gjelder eksport av varer og tjenester”.<sup>54</sup> Dette gjelder naturligvis også for eksport av arbeidskraft, og for den enkelte arbeidstaker. Dermed vil det som fra et norsk fagbevegelsesperspektiv anses som ”sosial dumping”, for arbeidsinnvandrere fra for eksempel Polen, ses som utnyttelse av et legitimt konkurransefortrinn, og kanskje det eneste konkurransefortrinn de har, som gir dem mulighet til å få arbeid som er bedre betalt enn de kan få i hjemlandet. Det kan også være det konkurransefortrinn de har, som gjør det mulig å få arbeid i det hele tatt, hvis alternativet i hjemlandet er arbeidsløshet.

Det er også et poeng i denne saken at dekning av utgifter til reise, kost og losji i praksis er en lite relevant problemstilling for norske verftsarbeidere, mens dette vil gjelde alle utsendte utenlandske arbeidstakere. Dermed fører allmenngjøring av denne typen ordninger til at det fort blir betydelig dyrere å bruke utenlandsk arbeidskraft enn norsk, som allerede i utgangspunktet har konkurransefortrinn. I så fall er det mer nærliggende å se denne allmenngjøringen som et proteksjonistisk tiltak, enn som et tiltak for å fremme sosial beskyttelse.

Det er i det hele tatt oppsiktsvekkende at Høyesterett bygger sin argumentasjon på et politisert begrep som ”sosial dumping”, uten den minste antydning til problematisering av den virkelighetsforståelsen, og de sterke (fagforenings)interessene, som ligger til grunn for bruken av begrepet.

Selv om Høyesterett i verftsdommen forsøksvis søkte støtte hos samfunnsøkonomiske utredninger, bærer den rettslige argumentasjonen preg av at domstolen har tatt stilling til en viss modell, som den mener er så sedimentert og uangripelig at enhver modifisering vil være et angrep på norsk ”offentlig orden”. For det er bare slik man får argumentasjonen til å ”gå opp”, og dermed finner rom for å bruke unntaksbestemmelsen om ”offentlig orden”.

Det er selvsagt et legitimt *politisk* standpunkt å mene at utstasjonerte arbeidstakere i Norge må ha krav på å få dekket reise og oppholdsutgifter. Men det er tilslørende å kalle det kamp mot ”sosial dumping”. Og det er i alle tilfeller ikke grunnlag for å si at det er forskningsmessig klart at grensen for stabiliteten i den norske arbeidslivsmodellen går ved akkurat dette spørsmålet.

### **Markedstenkning kan også være i arbeidstakeres interesser**

I kritikken av hvordan norsk arbeidsliv formes av EØS-avtalen, er gjennomgangstemaet gjerne at

prinsippene for fellesmarkedet i EØS kolliderer med arbeidstakeres rettigheter. Selv om prinsippene for å sikre mobilitet over landegrensene og like konkurransevilkår legger visse begrensninger på nasjonale reguleringer av arbeidslivet, er det, som omtalt over, også slik at EU-retten eksplisitt krever et omfattende sett av minstestandarder for arbeidstakerrettigheter, noe som også har styrket disse rettighetene for norske arbeidstakere. Og det er, som vi også har sett, et betydelig handlingsrom for å vedta nasjonale bestemmelser om arbeidsvilkår som i utgangspunktet strider mot grunnprinsippene om for eksempel tjenestemobilitet, selv om grensetilfellene er gjenstand for konflikt.

Men det er heller ikke slik at grunnprinsippene for et felles marked ensidig utfordrer arbeidstakeres rettigheter. Disse prinsippene kan også være i arbeidstakeres interesse. Ikke bare indirekte, gjennom fordeler på aggregert nivå, i form av lavere priser, økonomisk vekst osv. Erfaringene med EØS viser også at selve tanken om felles markeder med like konkurransevilkår kan være en direkte fordel for arbeidstakere.

Et illustrerende eksempel i denne sammenheng er den såkalte havnesaken, som dreide seg om etableringsretten etter EØS-avtalen. Saken gjaldt lovligheten av en boikott for å opprettholde fortrinnsrett til lossing og lasting i Drammen havn til fordel for Norsk Transportarbeiderforbund (NTF), der Holship, som er et danskeid spedisjonsselskap, har ønsket å bruke egne ansatte til dette arbeidet. Ordningen med fortrinnsrett for losse- og lastekontorer ved havnene er i realiteten en ordning som fører til at disse har monopol på slikt arbeid.

16. desember 2016 kom Høyesterett til at boikotten var ulovlig, fordi den er i strid med etableringsretten etter EØS-avtalen. Formelt sett er det bare boikott mot utenlandsk tjenestetilbyder/etablerer dommen forbyr. Man kan etter dette ikke tvinge en utlending til å inngå avtale med et losse- og lastekontor ved bruk av boikott. I etterkant av dommen har imidlertid Bedriftsforbundet, som var partshjelper på Holships side i saken, argumentert for at dommen må føre til at heller ikke norske virksomheter som ønsker å etablere seg ved norske havner, kan møtes med boikott, med henvisning til konkurranselovgivningen. På bakgrunn av dette er det sendt en klage til Konkurransetilsynet med påstand om at tilsynet må gi pålegg som reelt opphever monopolet, og åpner for konkurranse ved norske havner fra både utenlandske og norske aktører. Denne klagen er ikke avgjort.

Et sentralt spørsmål i saken for Høyesterett var i hvilken grad retten til boikott er vernet av internasjonale menneskerettskonvensjoner. Både den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 11, Den reviderte europeiske sosialpakt, og ILO-konvensjonen nr. 87 og 98 ble påberopt av NTF som grunnlag for et slikt vern. Høyesterett bemerket til dette at "(I) den grad disse konvensjonene beskytter boikott, kan de ikke forstås slik at de gir fagforeninger en uinnskrenket rett til å bruke boikott i arbeidskampssammenheng." Og videre: " Ved vurderingen av om en boikottaksjon tilfredsstiller de krav som må stiles til proporsjonalitet" etter disse konvensjonene, "må boikottaksjonen blant annet avstemmes mot de rettigheter som følger av EØS-avtalen. Etableringsretten etter EØS-avtalen artikkel 31 utgjør en av hjørnesteinene i EØS-samarbeidet, og ved proporsjonalitetsvurderingen må man søke å finne frem til et rimelig balansepunkt mellom disse rettighetene."

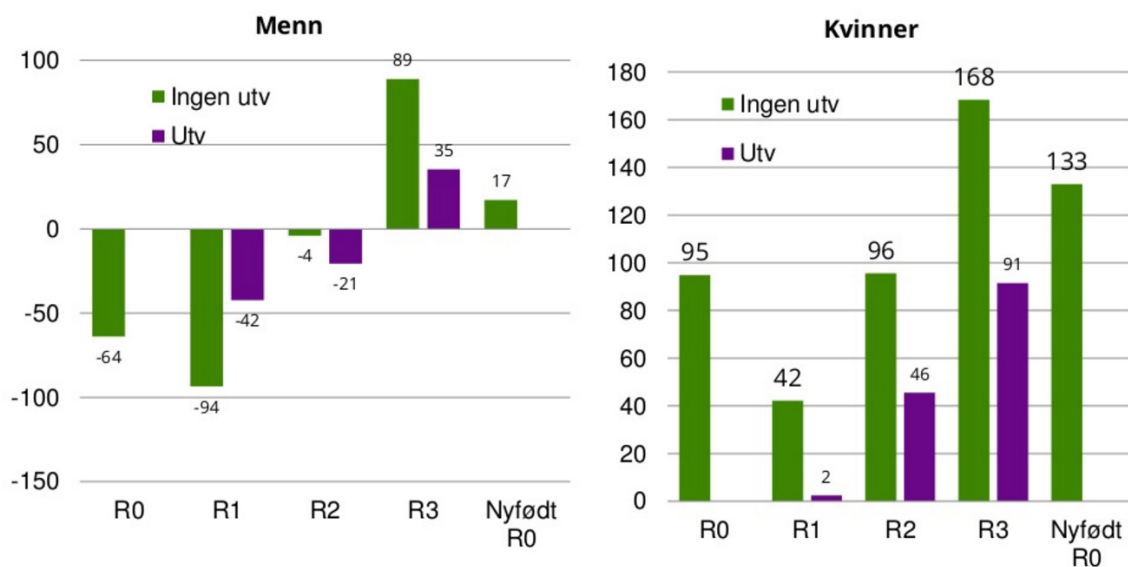
Høyesterett begrunnet deretter konklusjonen om at fortrinnsretten som NTF krevde, var i strid med etableringsretten etter EØS-avtale, slik: "I den foreliggende sak blir boikott benyttet som middel til å fremtvinge en fortrinnsrett til losse- og lastearbeid i Drammen havn for ansatte ved Administrasjonskontoret. Den primære og – og ønskede – virkning er å begrense andre aktørers tilgang til markedet for losse- og lastetjenester. Boikotten er således svært inngripende i etableringsretten, og den vil også kollidere med andre arbeidstakers interesser. Dersom Holship får utføre losse- og lastetjenester i Drammen havn, vil det gi grunnlag for arbeidsplasser i Holship. Det er vanskelig å se at disse arbeidsplassene i et menneskerettsperspektiv skal veie mindre enn arbeidsplassene ved Administrasjonskontoret."

Uansett om denne dommen fører til at monopolet ved norske havner opphører fullstendig, ved at Konkurransetilsynet kommer med pålegg som åpner for konkurranse også mellom norske virksomheter, illustrerer saken at det ikke er entydig hva som er i arbeidstakers interesse. Enkelt sagt ivaretar et havnemonopol, som det vi har hatt ved norske havner, interessene til et lite antall havnearbeidere organisert i en bestemt fagforening. Interessen disse har i at fortrinnsretten opprettholdes, er imidlertid betinget av, og går ut på, at andre arbeidstakere blir nektet å utføre losse- og lastearbeid ved norske offentlige havner. Holship-dommen har blitt hyppig trukket frem av fagbevegelsen og partier på venstresiden som et eksempel på hvordan EØS-avtalen truer norske arbeidstakerrettigheter. Men det er i beste fall en unyansert fremstilling. Denne saken kan like gjerne tjene som eksempel på at selve markedstenkningen i EØS-avtalen også ivaretar mange arbeidstakers interesse, både norske og utenlandske.

### **Konsekvenser av den nye arbeidsmigrasjonen for norsk arbeidsliv**

Ettersom omfattende arbeidsinnvandring fra EU til Norge fortsatt er et forholdsvis nytt fenomen, er det mange forhold knyttet til dette som det ikke er mulig å trekke konklusjoner om ennå. Det gjelder blant annet hvordan den nye arbeidsinnvandringen påvirker velferdsstatens bærekraft og offentlige finanser på lengre sikt.<sup>55</sup>

Nye fremskrivninger fra SSB viser at arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa er lønnsomme for statsfinansene gjennom et livsløp, særlig hvis det tas hensyn til forventet utvandring (lilla søyle i figur 2 nedenfor), men også uten noen utvandring overhodet er denne innvandringen lønnsom (grønn søyle i figuren). Dette gjelder riktignok kun menn, men alle kvinner er ut fra denne beregningsmåten "ulønnsomme", uansett hvor de kommer fra.<sup>56</sup>



Figur 2 Nåverdi av offentlige nettoutgifter per leveår fom 25 år i 2016 i 1000 2013-kroner. For ulike opprinnelsesregioner på følgende måte: R0: Norge, R1: Vestlige land (Vest-Europa ellers, Nord-Amerika, Australia, NZ), R2: Østeuropeiske EU-land, R3: Resten av verden. (Kilde: Erling Holmøy, SSB)

Det er selvsagt en snever måte å tenke lønnsomhet på, selv om disse beregningene sier noe relevant om samfunnsøkonomiske forhold. Foruten at det alltid vil være betydelig usikkerhet knyttet til slike fremskrivninger, fordi man er nødt til å gjøre en rekke antagelser om fremtidig utvikling med hensyn til yrkesdeltakelse og levealder med mer, er det også andre metodiske svakheter ved disse fremskrivningene. Blant annet fordi de ikke tar hensyn til at arbeidsinnvandrernes, og alle andres, økonomiske bidrag også består i det arbeidet de utfører og de varene og tjenestene de produserer. For å si noe om økonomiske effekter som tar hensyn til dette, trengs et kontrafaktisk sammenligningsgrunnlag, det vil si en type fremskrivning som ikke bare beregner antatte virkninger for statskassen, men som også ser på hvilken posisjon ulike grupper i den innfødte befolkningen ville vært i med hensyn til lønn, kjøpekraft og tilgang på varer og tjenester uten arbeidsinnvandringen. Det er naturligvis en krevende øvelse.

Det er heller ikke enkelt å vurdere de samlede effektene av den nye arbeidsinnvandringen til nå, ettersom ulike grupper har blitt påvirket svært ulikt, og konsekvensene er sammensatte også for de enkelte gruppene. En overordnet vurdering tilsier likevel, som journalist Ola Storeng skrev i Aftenposten nylig, at arbeidsinnvandringen som har fulgt med EØS-avtalen "alt i alt (har) tjent Norge godt". (..) "Norges gullalder, tiåret etter utvidelsen av EU mot øst i 2004, ble muliggjort av både høy oljepris og høy arbeidsinnvandring."<sup>57</sup> Det var også en av flertallet i utvalget bak Europautredningens sentrale konklusjoner at arbeidsinnvandringen fra EU "har bidratt vesentlig til den sterke veksten i verdiskaping og sysselsetting i Norge siden 2004."<sup>58</sup> I perioden 2005-2009 hadde Norge en sysselsettingsvekst på 2-3 prosent årlig, noe som ikke ville vært mulig uten arbeidsinnvandringen.<sup>59</sup>

Men dette har også bidratt til at lønnsveksten i enkelte bransjer med mange arbeidsinnvandrere har blitt dempet, til tross for tiltak som for eksempel økt allmenngjøring. Det er i utgangspunktet en fordel for arbeidsgiverne at lønnskostnadene vokser mindre enn de ellers ville gjort. Og det er i noen grad en nærmest uunngåelig effekt av økt arbeidsinnvandring, i hvert fall på kort og mellomlang sikt.<sup>60</sup> Lavere lønnskostnader er også en fordel for alle som forbrukere, ved at det gir lavere priser på varer og tjenester.

Det har imidlertid betydning for hva slags arbeidsliv og samfunn vi får. For de økte inntektsforskjellene går i en bestemt retning. Kombinasjonen av en vridning av arbeidsstyrkens sammensetning, der en rekke ufaglærte yrker har overrepresentasjon av arbeidsinnvandrere, og økt lønnsbredning mellom yrker, betyr et arbeidsliv med en mer polarisert lønnsstruktur mellom nordmenn og arbeidsinnvandrere.

Noen mener at dette er en utvikling i retning av et mer "uanstendig" arbeidsliv. Men for arbeidsinnvandrerne som har kommet til Norge, har den nye bevegelsesfriheten åpenbart gitt arbeidsmuligheter med bedre lønn og velferdsrettigheter enn de ville fått i hjemlandet. Mange av arbeidsinnvandrerne har imidlertid en mer usikker tilknytning til arbeidslivet enn den norske befolkningen gjennom bemanningsbyråer som brukes stadig mer innen næringer som bygg og anlegg. For en betydelig del av arbeidsinnvandrerne ser dette, så langt, ut til å forbli en varig tilknytningsform til arbeidslivet. Selv om det altså er liten tvil om at arbeidsinnvandrere opplever "sosial jumping",<sup>61</sup> og ikke "sosial dumping", ved å bytte ut en dårligere betalt jobb, eller arbeidsløshet i hjemlandet, med jobb i Norge, ser det så langt ut som det er en tendens til at arbeidsinnvandrerne forblir i arbeidslivets lavere sjikt i Norge. Gitt at den økte arbeidsinnvandringen som nevnt er et ganske nytt fenomen, er det et åpent spørsmål om dette vil endre seg over tid, eller om dette vil manifestere seg i mer varig segmentering av det norske arbeidslivet.<sup>62</sup> Det er imidlertid liten uenighet om at arbeidsmigrasjon i hvert fall har potensial til å øke de sosiale og økonomiske ulikhetene innad i det norske samfunnet, selv om det er få tegn til at arbeidsinnvandringen fra EØS hittil har hatt en identifiserbar effekt på den generelle ulikheten i Norge.

For innenlandske arbeidstakere er effektene av den økte arbeidsinnvandringen ulike for ulike grupper. Arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa har først og fremst hatt en negativ effekt på lønnsnivået for arbeidstakere med lite utdanning, og da særlig andre innvandrere.<sup>63</sup> Vi kan tenke oss at en del av den norske befolkningen som i dag har svært lave inntekter eller står utenfor arbeidslivet, kunne vært i en bedre posisjon uten den økte arbeidsinnvandringen.<sup>64</sup> Men dette er en gruppe som er utfordret fra mange hold, blant annet handel, og det er ikke lett å isolere virkningene av arbeidsmigrasjonen. Her er det også et relevant poeng at reduserte lønnskostnader gjennom en viss lønnskonkurranse som følge av innvandring, ikke nødvendigvis er en trussel mot norske arbeidsplasser og arbeidsvilkår. Mange industriarbeidsplasser har de siste tiårene forsvunnet til utlandet som følge av internasjonal handel. Å redusere lønnskostnadene gjennom arbeidsinnvandring på de stillingene som tåler høye kostnader minst, kan være et substitutt for utflytting av hele produksjonen. Norske arbeidstakere kommer i verste fall likt ut om de blir erstattet av arbeidsinnvandrere, som når hele virksomheten blir flyttet ut, men kan potensielt komme vesentlig bedre ut. Når produksjonen blir værende i Norge kan fortsatt en del spesialiserte og godt betalte funksjoner fylles av norske

arbeidstakere. Her er verftsindustrien (og annen konkurranseutsatt industri) forskjellig fra for eksempel byggebransjen. Fordi byggebransjen ikke kan flagges ut, kan arbeidsinnvandring i denne bransjen sees på som en utvidelse av internasjonal konkurranse. I industrien er arbeidsinnvandring derimot noe som potensielt demmer opp for negative konsekvenser av en annen form for konkurranse, nemlig handel.

Konkurranse fra arbeidsinnvandring har ført til mindre rekruttering av nordmenn til de bransjene med høyest konkurranse.<sup>65</sup> Dette fremstilles av mange som et problem, men er i realiteten en rasjonell og ønskelig tilpasning, som gjør at de negative konsekvensene for norske arbeidstakere blir mindre. De som velger andre bransjer, som for eksempel har større behov for norskkunnskaper, kan ende opp med *høyere* realinntekt enn de ellers ville hatt.

En klar overordnet konklusjon er at flertallet av nordmenn samlet sett sannsynligvis har hatt fordel av EØS-avtalens innvirkning på arbeidslivet og samfunnet. Det har skjedd både direkte gjennom reguleringer som styrker arbeidstakerrettighetene på en rekke områder, og indirekte gjennom vekst i norsk økonomi som har økt den samlede velferden, og gitt lavere priser på varer og tjenester, noe alle nyter godt av i rollen som forbrukere. I tillegg har fleksibiliteten et større europeisk arbeidsmarked har gitt oss vært viktig, ved at vi har kunnet dekke behov i høykonjunkturer som ellers ville ført til svekket konkurransekraft, og ved at arbeidsinnvandrere har flyttet hjem igjen etter oljeprisfallet.

Det er imidlertid et dilemma i mange globaliserings spørsmål at oppmerksomheten om problemene nærmest uunngåelig blir større enn oppmerksomheten om gevinstene. Dette preger også debatten om arbeidsinnvandring i Norge. Som Brochmann II-utvalget skriver om konsekvensene av arbeidsinnvandringen: "De som taper, har så langt vært i mindretall, men opplever enkeltvis et konkret og betydelig tap. De som vinner er mange, men gevinstene for den enkelte blir liten og uopplevd. Incentivene for de som taper til å kjempe for sine interesser, er dermed langt sterkere enn for de som vinner."<sup>66</sup> Holship-saken, som er nevnt i forrige avsnitt, er et eksempel på at de som har noe å tape på åpenhet og mobilitet over landegrensene, kan utgjøre en svært liten gruppe. Men det er en gruppe som ofte er godt organisert og har sterk motivasjon for å kjempe for sine interesser.

Uansett hvilken oppfatning man har om gevinstene og problemene forbundet med den økte arbeidsinnvandringen vi har fått som en følge av EØS-avtalen, er det en feilslutning å tro at det bare er EØS-avtalen som står i veien for å "løse" problemene. Det er for eksempel fullt mulig å bekjempe lavlønnskonkurranse i større grad innenfor rammene av EØS-avtalen. Det er ingenting i EØS-retten som hindrer Norge i for eksempel å vedta høyere lønnsgulv gjennom lovbestemt minstelønn eller høyere satser med utspring i avtaler som allmenngjøres for utlendinger og andre som er ansatt i virksomheter med driftssted i Norge.

Det er, som vi har vært inne på, sammensatte grunner til at både myndighetene og partene i arbeidslivet har vært tilbakeholdne med lovregulering og allmenngjøring av minstelønnsatser. Men én grunn er nok at det ikke bare er koordinert lønnsdannelse, små inntektsforskjeller, høy grad av organisering og universell velferdsstat som har vært suksesskriterier i den norske samfunnsmodellen. Et sentralt trekk ved den norske, og nordiske, samfunnsmodellen er at de nordiske landene også har

vært åpne markedsøkonomier. Denne åpenheten har, som nevnt innledningsvis, vært forholdsvis ukontroversiell når det gjelder handel med varer og bevegelse av kapital, mens den er mer omstridt når det gjelder arbeidsmobilitet over landegrensene.

Skal man gå lenger i å lovregulere minstelønninger og arbeidsbetingelser med sikte på å redusere ulikhet i arbeidslivet som følger med arbeidsinnvandring, utfordrer det ikke bare prinsippene for avtalebasert lønnsdannelse i den norske modellen. Det utfordrer også prinsippene for en åpen markedsøkonomi. Dette er et moment som ikke alltid reflekteres i forskningen på arbeidsliv i Norge. I den nevnte Fafo-rapporten som oppsummerer forskning på den nye arbeidsinnvandringen, slås det for eksempel fast at allmenngjøring "har dempet effektene av lavtlønnskurranser og løftet en del lavtlønte over minstesatsen i avtalen." Men, som det også står i rapporten, "allmenngjøring har likevel ikke vært tilstrekkelig til helt å motvirke veksten i lønnsfordeling som har fulgt med arbeidsinnvandringen."<sup>67</sup> Men det er ikke mulig å se for seg at man "helt" kan motvirke økt lønnsfordeling med en slik økning i arbeidsinnvandringen Norge har hatt etter EU-utvidelsen. Hvis det skal iverksettes tiltak med sikte på å oppnå noe slikt, må vi antagelig akseptere at det fører til dramatisk mindre arbeidsinnvandring, med de konsekvensene det kan ha for kostnadsutvikling, vekst og samlet velstandsnivå. Norske politikere *kan* vedta slike tiltak i større grad enn de har gjort til nå uten at det strider mot EØS-avtalen. Men det kan hevdes at noe slikt vil være i strid med den norske arbeidslivsmodellen. I alle tilfeller er det klart at tiltak som tar mål av seg til "helt" å motvirke økt lønnsfordeling som følge av arbeidsinnvandring, vil være et politisk valg. Slike tiltak kan neppe begrunnes med "forskningsbasert kunnskap" om hva som er nødvendig for å opprettholde en bestemt arbeidslivsmodell i Norge.

## FRI MIGRASJON I EUROPA – NOEN OVERORDNEDE PERSPEKTIVER

Den nye arbeidsinnvandringen til Norge som følge av EØS-avtalen har, som vi har sett, hatt omfattende konsekvenser for det norske samfunnet. Prinsippet om fri bevegelse for arbeidstakere har også betydd mye for hele EØS-området. Det felleseuropeiske arbeidsmarkedet har proporsjoner som gjør det vanskelig å overdrive betydningen for Europa som region. Bildet av sammensatte virkninger gjelder naturligvis for alle involverte land, ikke bare Norge. Men det er likevel solid grunnlag for å si at erfaringene med fri bevegelse mellom EU- og EFTA-land, ikke minst etter EU-utvidelsen i 2004 og 2007, tjener som en illustrasjon på det positive potensialet som ligger i å åpne for friere migrasjon.<sup>68</sup> Disse erfaringene er også egnet til å illustrere at sammenhengene mellom reguleringer og migrasjon er mer komplekse enn hva vanlige oppfatninger kanskje tilsier.

Visjonene bak de fire friheter, som ble etablert allerede ved Romtraktaten i 1957, handlet om å øke velstanden og sørge for økonomisk utjevning mellom landene gjennom økonomisk integrasjon som skulle redusere farene for en ny krig mellom de europeiske landene. Prinsippene om fri bevegelse av mennesker, kapital, varer og tjenester, henger tett sammen, og mobilitet har betydning for de andre frihetene og et velfungerende felles marked. Men fri bevegelse er også viktig i seg selv.

Det pekes ofte på fordeler på makronivå, som økt vekst og sysselsetting. Men det er også verdt å huske at fri bevegelse av mennesker har stor direkte betydning for hvilke liv enkeltmennesker har



mulighet til å leve. Det har gitt borgere fra alle land i EU/EØS området, samt Sveits, anledning til fritt å søke arbeid, studier og opphold i hele regionen. Dette har medført en formidabel utjevning av valgmuligheter og levekår for den enkelte borger, ikke minst for innbyggere i de østeuropeiske landene. Reglene om fri bevegelse av arbeidskraft gir i dag jobbmuligheter til 10 millioner mennesker. For å sette dette litt i perspektiv: Det betyr at EU-reglene om arbeidsmobilitet direkte angår flere mennesker enn de som jobber i hele landbrukssektoren i EU.<sup>69</sup>

Et smidig arbeidsmarked mellom land i samme region er også viktig for selskapers muligheter til å vokse. Derfor er fri bevegelse av mennesker av stor betydning for næringslivets konkurransekraft i Europa. Men selv om mobiliteten i EØS-området (EU- og EFTA-landene) har økt de senere årene, er det verdt å merke seg at den fortsatt er lav hvis vi for eksempel sammenligner med USA. Mobiliteten, målt som andel av befolkningen som årlig flytter til et annet land, ligger i EU på rundt 0,3 prosent. I USA er det hvert år 3 prosent av befolkningen som flytter til en annen stat.<sup>70</sup> Dette kan henge sammen med blant annet mangel på et felles språk, som kan ses som et konkurransefortrinn i USA sammenlignet med EU. Manglende språkferdigheter er også pekt på som det viktigste identifiserte hinderet for å få en jobb som passer med egne kvalifikasjoner blant EUs mobile befolkning.<sup>71</sup>

Erfaringene med fri bevegelighet for mennesker i Europa viser også trekk ved denne migrasjonen som kan bidra til å nyansere vanlige oppfatninger om forholdet mellom migrasjon og reguleringer. I den politiske debatten om innvandring hører man ofte om behovet for å føre en stram innvandringspolitikk, med strenge vilkår for opphold, blant annet fordi en slik politikk antas å begrense innvandringen og dermed integreringsproblemer som følge av en stor innvandrerbefolkning. Men mobiliteten mellom land i EØS-området peker i retning av at sammenhengene mellom migrasjon og politikk er mer sammensatte. Det er naturligvis slik at et liberalt regime for migrasjon mellom land med betydelige forskjeller i levekår, lønnsnivå og velferd, kan gi økt immigrasjon, slik statistikken også viser for migrasjonen i EØS-området etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007. Men hvis vi sammenligner migrasjonen mellom EU- og EFTA-landene med migrasjonen til disse landene fra land utenfor EU og EFTA (tredjeland), er det også slik at langt flere av EU-migrantene drar tilbake til sitt hjemland etter en stund enn hva tilfellet er for tredjelandsborgere.<sup>72</sup> Statistikken for Norge tyder på det samme: 94 prosent av de 23 000 flyktningene som innvandret i perioden 2005-2009, som i all hovedsak kommer fra land utenfor EØS, bor fortsatt i Norge. Til sammenligning bor 67 prosent av de 80 000 arbeidsinnvandrere som kom i perioden 2005-2009, som for det meste er EU-migranter, fortsatt her.<sup>73</sup> Selv om det altså er klart at en betydelig del av den nye arbeidsmigrasjonen er midlertidig og sirkulær, viser forskningen på denne innvandregruppen også en økende tendens til varig bosetting. For eksempel ble et overveldende flertall av arbeidsinnvandrere som mistet jobbene sine under finanskrisen i 2008/2009, værende i Norge og mottok arbeidsledighetstrygd.<sup>74</sup> Dette kan likevel danne grunnlag for en hypotese om at en politikk som åpner for fri bevegelse av mennesker mellom land ikke bare gir mer migrasjon, men også en annen type migrasjon, i den forstand at man får mer såkalt sirkulær migrasjon enn med et strengt regime.

Det er ikke ulogisk at det er slik. For mennesker fra tredjeland som får opphold i Norge eller et annet land i Europa, vil det å forlate landet de har kommet til, ofte bety å oppgi rettighetene de har til opphold, og at det kan bli vanskelig å få de rettighetene tilbake, dersom de skulle ønske det. EU- og EFTA-borgere vet derimot at de når som helst kan komme tilbake igjen. Det er interessant å se at inn-

og utvandringmønsteret for India til Norge likner på mønsteret for arbeidsinnvandrere i EU, med mange både inn- og utvandrere, og har lite til felles med mønsteret for andre land i Afrika og Asia. Innvandring fra India til Norge er i hovedsak arbeidsinnvandring, samt en del familieinnvandring og utdanning, men, naturlig nok, ingen flyktninger. Altså samme type innvandringsgrunner som for EU-borgere. Indere har i flere år vært den klart største gruppen arbeidsinnvandrere til Norge utenom EU-borgere. Arbeidsinnvandring fra India er imidlertid, i likhet med alle andre land utenom EU og EFTA, underlagt et strengt regulert regime med detaljerte krav til kvalifikasjoner og jobbtildbud før en tillatelse gis. Dette kan tyde på at også innvandringsgrunn har betydning for i hvilken grad migranter drar ut igjen etter en stund, ikke bare hvor liberale reglene for innvandring er. Det er ikke ulogisk at det er slik heller. Returforutsetningene er naturligvis helt annerledes for en arbeidsinnvandrer fra India enn for en flyktning fra Somalia eller Eritrea. Indiske arbeidsinnvandrere til Norge er dessuten i stor grad en ressurssterk gruppe mennesker med høye faglige kvalifikasjoner som er etterspurt i et internasjonalt arbeidsmarked. Det følger av at det i all hovedsak er denne typen arbeidsinnvandring Norge åpner for fra land utenom EU- og EFTA-området. Det er naturligvis et åpent spørsmål om vi ville sett et lignende innvandringsmønster som det vi i dag ser fra India og EU, også for andre land, dersom vi åpnet for arbeidsmigrasjon etter modell fra EØS.

## MOBILITET OG SOSIAL BESKYTTELSE ER EN KREVENDE BALANSEGANG

Som på de fleste politikkområder handler også arbeidsmigrasjon og den harmoniseringen som pågår mellom europeiske land, om å finne en rimelig balanse mellom ulike hensyn. EU-rettens prinsipp om fri bevegelighet bygger på en visjon om økonomisk utjevning og vekst i Europa gjennom å skape et felles arbeidsmarked. Tanken er at fri bevegelse av arbeidstakere bidrar til å skape økt velstand for alle land som deltar i det indre markedet. Men det ligger et paradoks i at jo større forskjellene mellom landene er i økonomi og velferd, desto større er utfordringene knyttet til intra-EU-mobilitet. Hvis samarbeidet lykkes med å nå målene om større utjevning av økonomiske forskjeller mellom landene, vil også de fleste problemene knyttet til fri bevegelse av arbeidstakere, bli mindre relevante. Men all den tid det stadig er store forskjeller mellom landene i økonomisk utvikling, er situasjonen at ulike politiske mål står mot hverandre.<sup>75</sup> Og selv om enkelte konfliktlinjer kan sies å bygge på overdrivelser, og kanskje også noen misoppfatninger, er det, som vi har sett på i dette notatet, snakk om reelle interessekonflikter og målkonflikter.

Det snakkes gjerne om et såkalt "trilemma" knyttet til intra-EU-mobilitet som beskriver disse konfliktlinjene: Autonome nasjonale velferdsstater, sterke sosiale beskyttelsesordninger for arbeidstakere og stadig tettere integrasjon i form av mer arbeidsmigrasjon, er ikke, i "ekstremversjonene", mulig samtidig. Det er mulig å nå to av målene samtidig, men ikke alle tre.<sup>76</sup> Inntil forskjellene mellom landene i samarbeidet eventuelt blir redusert så mye at disse målkonfliktene er mindre relevante, blir utfordringen å finne en rimelig balanse innenfor "trilemmaet".

Basert på erfaringene med EU-innvandring de siste årene, er det mye som tyder på at Norge til nå har funnet en rimelig vellykket balanse innenfor disse rammene. Relativt til folketall har Norge mottatt en svært stor andel av arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene, noe som med stor sannsynlighet har vært positivt for norsk økonomi som helhet og de aller fleste nordmenn, samtidig som det har gitt muligheter på arbeidsmarkedet og bedre levekår for titusenvis av EU-borgere. Samtidig er

den norske samfunnsmodellen, med partssamarbeid og høye sosiale standarder i arbeidslivet, høyt lønnsnivå og små lønnsforskjeller, og en omfattende nasjonal velferdsstat, om ikke uforandret, likevel videreført. Denne samfunnsmodellen sørger for beskyttelsesmekanismer som forhindrer at for mange taper på den økte konkurransen, og at de som på kort eller lenger sikt likevel kommer dårlig ut, blir ivaretatt. Men modellen er også sårbar i møte med økt lavlønns-konkurranse på arbeidsmarkedet.

På bakgrunn av dette er det legitimt å bekjempe "sosial dumping", i betydningen lønnskorransse, noe erfaringene viser at det også er et betydelig rom for innenfor EU-retten som regulerer det indre markedet. Begrunnelsen for en rimelig balanse i disse tiltakene handler imidlertid ikke bare om at det finnes interessemotsetninger mellom land som mottar arbeidsinnvandrere og landene de kommer fra, eller mellom grupper i det norske samfunnet. Det er viktig å ikke miste av syne at et velfungerende indre marked, også for arbeidskraft og tjenester, etter alt å dømme bidrar til å øke det samlede velstandsnivået.

Selv om de langsiktige økonomiske konsekvensene av økt innvandring er usikre, er det, som vi har vært inne på, grunn til å forvente en viss økning i ulikheten innad i det norske samfunnet som følge av innvandring. Og vi kan allerede slå fast at den nye arbeidsinnvandringen har ført til større forskjeller i inntekt og tilknytningsform til arbeidslivet mellom ulike bransjer, og mellom innenlandske arbeidstakere og arbeidsinnvandrere. Det kan ses som en del av prisen vi betaler for EØS-avtalen, med de fordelene avtalen gir på aggregert nivå både for innbyggere i Norge og andre land. I hvilken grad slike økte forskjeller i arbeidslivet og samfunnet anses som en akseptabel pris, blir et politisk spørsmål, som bør være gjenstand for løpende debatt.

I den debatten er det ingen grunn til å underslå fagbevegelsens engasjement for solidaritet, også internasjonalt. Men det er samtidig grunn til å huske at fagforeninger først og fremst er interesseorganisasjoner. Deres primære oppgave er å ivareta medlemmene, som er mennesker som allerede er innenfor det norske arbeidslivet, sine interesser. Å kjempe for bestemte gruppers interesser er legitimt, og av og til essensen av hva politikk handler om. Men det som kjennetegner interessekamper, er gjerne at slike kamper har tapere. Som vi har vært inne på, gjelder det også kampen mot økt lønnskorransse som følge av arbeidsinnvandring ("sosial dumping").

Dette er realiteter som ikke oppheves av at de som fremmer krav om begrensning av EØS-innvandringen, som både SV og deler av fagbevegelsen nå også gjør helt eksplisitt,<sup>77</sup> samtidig erklærer at de er for solidaritet og mot rasisme.<sup>78</sup> Når Brexit nå fremholdes som "tidens mulighet til å få noe bedre enn EØS",<sup>79</sup> er det, foruten spørsmål om hva dette "noe" skal være, et sentralt spørsmål hvem det skal bli bedre for. Om noen, når alle konsekvenser tas med, får det bedre i Norge, er et åpent spørsmål. Det er imidlertid vanskelig å se for seg noe annet enn at et Norge utenfor EØS vil bidra til en vanskeligere tilværelse for arbeidsledige EU-borgere i Øst-Europa.

**Forfattere: Torstein Ulserød, jurist i Civita, og Iven Opsahl, jurist og praktikant i Civita**

*Takk til Nicolay Skarning, advokat og partner i Kvale Advokatfirma, Kurt Weltzien, advokat i NHO, Jørn Gloslie, avdelingsdirektør, EØS-senteret UD/Europaavdelingen og Finn Ola Jølstad, arbeids- og sosialråd – Counsellor for Labour and Social Affairs Norges delegasjon til EU, for nyttige innspill.*

*Civita er en partipolitisk uavhengig tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt forståelse og oppslutning om liberale verdier og løsninger. 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 [torstein@civita.no](mailto:torstein@civita.no) eller [civita@civita.no](mailto:civita@civita.no).*

## SLUTTNOTER

- 1 Støres partikamerater: - EUs frie bevegelse gir oss sosial dumping og må reformeres, *ABCnyheter* 17.01.17, <https://www.abcnyheter.no/nyheter/2017/01/17/195270907/eus-frie-bevegelse-gir-oss-sosial-dumping-og-ma-reformeres>
- 2 <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/ny-maaling-fire-av-ti-vil-vrake-eller-reforhandle-eoes-avtalen/a/23992893/>
- 3 <http://www.dn.no/nyheter/2016/11/28/0535/Politikk/varsler-kamp-mot-eos-avtalen>
- 4 <http://www.nettavisen.no/na24/sp-vil-dumpe-es-avtalen-etter-brexit/3423269232.html>
- 5 <http://www.nationen.no/leder/ap-ma-la-eos-fordommene-fare/>
- 6 <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/eoes-avtalen/lo-tillitsvalgt-tror-paa-norsk-farvel-til-eoes-brenner-for-noxit/a/23896541/>
- 7 <https://www.dn.no/nyheter/2017/05/12/0935/lo-slar-ring-om-eos-avtalen>
- 8 <https://www.theguardian.com/politics/2016/dec/15/poorer-voters-worries-immigration-fuelled-brexit-vote-study-finds>
- 9 NOU 2012:2 Innenfor og utenfor. Norges avtaler med EU. (Europautredningen), s. 427
- 10 Rødt-leder Bjørnar Moxnes på Nei til EUs årskonferanse 03.03.2017
- 11 NOU 2012:2
- 12 Ibid.
- 13 Ibid.
- 14 Ibid.
- 15 Ibid.
- 16 Arnesen, Kogstad, Rognstad, Sejersted, (2011), *EØS-rett*, Universitetsforlaget.
- 17 Direktiv 2004/38/EF art 7.
- 18 NOU2012:2, punkt 16.5.1, side 446.
- 19 Arnesen, Kogstad, Rognstad, Sejersted, (2011), *EØS-rett*, Universitetsforlaget.
- 20 NOU 2012:2, s. 428
- 21 Ibid.
- 22 European Commission 2016: *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility*, s. 31
- 23 SSB (2016): Holdninger til innvandrere og innvandring 2016
- 24 SSB (2016): Innvandrernes demografi. Stadig mest innvandring fra Polen
- 25 Holden III, kap 2.5
- 26 NOU 2012:2, kap 16
- 27 SSB (2016), Holdninger til innvandrere og innvandring 2016
- 28 NOU 2013:13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi (Holden III)

- 29 Se for eksempel Friberg, J. (2016) *Arbeidsmigrasjon. Hva vet vi om konsekvensene for norsk arbeidsliv, samfunn og økonomi?* Fafo-rapport, NOU 2012:2, kap 16, NOU 2013:13, Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi (Holden III-utvalget).
- 30 NOU 2012:2, kap 16
- 31 NOU 2012:2, kap 16.
- 32 Meld. St. 29 (Perspektivmeldingen 2017), s. 134, se figur 7.10
- 33 Friberg, J. (2016)
- 34 Ibid.
- 35 NOU 2012:2, kap 16.
- 36 Ibid.
- 37 Ibid.
- 38 Se: Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven), LOV\_1993-06-04-58 § 1.
- 39 Ibid.
- 40 NOU 2012:2, kap 16.
- 41 Ibid.
- 42 Friberg, J. (2016)
- 43 Avsnittet er i basert på artikkelen "Høyesteretts kamp mot sosial dumping" av Torstein Ulserød og Morten Kinander, Minerva 30.01.2014
- 44 NOU 2012:2, kap 16
- 45 Direktiv 96/71/EF
- 46 Tariffnemnda er en særskilt nemnd oppnevnt av Kongen (dvs regjeringen) med kompetanse til å treffe vedtak, i form av forskrift, om allmenngjøring av en landsomfattende tariffavtale.
- 47 Direktiv 96/71, artikkel 3 nr. 10
- 48 Rådgivende uttalelse fra EFTA domstolen, EFTA-domstolens dom 23.januar 2012
- 49 EU-domstolens avgjørelse i sak C-319/06 Kommisjonen mot Luxemburg avsnitt 50 flg.
- 50 Se for eksempel Ot.prp.nr. 88 (2008-2009)
- 51 Ibid.
- 52 Friberg, J. (2016)
- 53 SV-leder Audun Lysbakken på Nei til EUs årskonferanse, mars 2017
- 54 NOU 2012:2, kap 16, s. 457
- 55 Friberg, J. (2016)
- 56 Erling Holmøy, SSB
- 57 Ola Storeng, Aftenposten 28.03.2017
- 58 NOU 2012:2, kap 16
- 59 Ibid.
- 60 NOU 2017:2. kap 8.4
- 61 Mathilde Fasting (2012): *Sosial jumping*. Civita-rapport
- 62 Friberg, J. (2016)
- 63 Ibid.
- 64 NOU 2013:13, Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi (Holden III-utvalget). Utredningen viser til studier som konkluderer med at arbeidsinnvandring fører til lavere lønnsvekst og sysselsetting for tidligere innvandrere og innfødte med lav utdanning og lønn

- 65 Brekke, I., Røed, M., & Schøne, P. (2013). *Påvirker innvandring investeringen i utdanning? Søkelys på arbeidslivet*, 30(3), 169-188
- 66 NOU 2017:2. kap 8.4
- 67 Friberg, J. (2016)
- 68 Se for eksempel forestående Civita-notat av Nikolai Hegertun og Øyvind Eggen for en nærmere drøfting av utviklingseffektene knyttet til migrasjon
- 69 Mikkel Barslund og Mathias Busse: *Labour mobility in the EU. Adressing challenges and ensuring "fair mobility"*. CEPS Special Report no. 139/July 2016
- 70 Ibid.
- 71 European Commission 2016: *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility*, s. 78
- 72 Castles, De Haas, Miller (2014): *The age of migration*. International population movements in the modern world. s. 118
- 73 SSB 2016: *Innvandrerne demografi. Stadig mest innvandring fra Polen*
- 74 Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2014): *Labour migrant adjustment in the aftermath of the financial crisis*
- 75 Mikkel Barslund og Mathias Busse: *Labour mobility in the EU. Adressing challenges and ensuring "fair mobility"*. CEPS Special Report no. 139/July 2016
- 76 Ibid.
- 77 Se: <https://www.abcnyheter.no/nyheter/2016/10/27/195252238/sv-vil-begrense-arbeidsinnvandringen-til-norge>
- 78 Se: <http://www.klassekampen.no/article/20170203/PLUSS/170209917>
- 79 Audun Lysbakken på Nei til EUs årskonferanse, mars 2017