

25 år med EØS:

Hvordan påvirkes det norske arbeidsmarkedet?

Av Jan Erik Grindheim, statsviter i Civita

Det indre marked er kjernen i det europeiske samarbeidet mellom de i dag 28 medlemsstatene i Den europeiske union (EU) og tre land i Det europeiske frihandelsområdet EFTA. Det er Island, Liechtenstein og Norge. Disse tre landene ble en del av EUs indre marked i 1994, da Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) ble iverksatt. Sveits, som er det fjerde medlemslandet i EFTA, har valgt å stå utenfor EØS-avtalen og i stedet forhandle frem bilaterale avtaler med EU på områder hvor landet har nasjonale interesser av dette.

Samarbeidet om EUs indre marked baserer seg på at det skal være fri bevegelse av mennesker, varer, tjenester og kapital på tvers av landegrensene, og at de 31 landene avtalen omfatter på visse områder skal koordinere og harmonisere sin nasjonale arbeidslivspolitik, og følge ett sett av felles regler på arbeidslivsområdet. Målet med dette er å støtte opp under måten det indre markedet fungerer på for de 500 millioner innbyggerne det omfatter.

I dette notatet skal vi for det første se nærmere på grunnlaget for EØS-avtalen, hvilke prinsipper den baserer seg på og hvordan den påvirker norsk arbeidsliv. For det andre hva som skiller EØS-avtalen fra andre typer avtaler som regulerer handel og investeringer mellom land eller organisasjoner som EU og EFTA, og da spesielt den bilaterale avtalen Norge inngikk med EUs forløper EF i 1973. For det tredje hva EØS-avtalen betyr for norske arbeidstakere og arbeidsgivere, og hvilke utfordringer den skaper for norsk arbeidsliv.

En dynamisk og ensartet avtale

EØS-avtalen er en såkalt dynamisk avtale, som er basert på et prinsipp om ensartethet. Det betyr at de lover og regler som bestemmes i EU på de områdene EØS-avtalen omfatter, også skal gjelde for de tre EFTA-landene Island, Liechtenstein og Norge, selv om disse landene ikke deltar i de politiske beslutningsprosessene i EU hvor lover og regler vedtas. Dette gjør EØS-avtalen til en meget spesiell internasjonal avtale, som best karakteriseres som en ren forvaltningsavtale mellom Norge og EU via EFTA.

Bakgrunnen for inngåelsen av EØS-avtalen, som ble underskrevet 2. mai 1992 og iverksatt 1. januar 1994, var at det som den gangen het De europeiske fellesskapene (EF), hadde etablert et felles marked på midten av 1980-tallet. Dette var basert på en ny type gjensidig avtale hvor de enkelte medlemslandene forpliktet seg til å utvikle et mer enhetlig sett av lover og regler som kunne støtte opp under et indre marked med felles løsninger overfor andre land og organisasjoner.

Avtalen ble kalt Enhetsakten, og ble iverksatt i 1987 som et felles rammeverk for det som skulle være kjernen i det indre markedet, den frie bevegelsen av personer, varer, tjenester og kapital mellom medlemslandene. I dette lå det en intensjon fra EF-landenes side om i sterkere grad å koordinere og harmonisere lover og regler som kunne støtte opp under etableringen av et felles marked, og det ble innført en «sosial dimensjon» i dette arbeidet som kunne integrere arbeidslivets parter i utformingen av en større grad av felleseuropeisk arbeidslivspolitik.

EF bestod på denne tiden av 12 medlemsland, mens EFTA hadde syv. Alle de syv landene hadde en frihandelsavtale med EF fra 1973, men dette var såkalte bilaterale avtaler mellom to parter som bare dekket deler av handelen mellom dem. For Norge gjaldt avtalen primært avviklingen av toll på industrivarer, mens Enhetsakten førte til en rekke nye utfordringer for handelen mellom EF og EFTA-landene. Som vi senere skal se har derfor denne handelsavtalen fra 1973 ingen ting med det dagens avtaler mellom Norge og EU omfatter å gjøre, og er heller derfor ikke noe reelt alternativ til disse avtalene.

Etableringen av det indre marked gjorde at EFTA-landene risikerte å møte handelshindringer som ideelt sett var avviklet mellom medlemslandene i EF med Enhetsakten. EFTA-landene mente at dette ville kunne føre til en skjev konkurranse for bedrifter og arbeidsplasser mellom de to handelsblokkene. Derfor begynte de å forhandle om det vi i dag kjenner som Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, eller EØS-avtalen.

Da denne avtalen ble underskrevet, bestod som nevnt EFTA av syv medlemsland, men da Finland, Sverige og Østerrike i 1994 gjennom folkeavstemninger valgte å bli medlemmer av det som da var blitt EU, ble Norge stående igjen som ett av fire medlemsland i EFTA mens EU nå var blitt til 15. I dag har dette forholdet gått fra 12:7 til 28:3 i EUs favør, og fullstendig endret rammebetingelsene for avtaleverket mellom EU og EFTA. Men EU-samarbeidet har ikke bare endret seg i bredden, det har også blitt sterkt utvidet i dybden og gått fra å være et økonomisk fellesskap til å bli en politisk union.

Mer enn 11 000 EU-rettsakter i EØS

Denne utviklingen har ikke de tre EØS-landene vært med på, annet enn gjennom å iverksette mer enn 11 000 EU-rettsakter i nasjonal lovgivning, hvorav omtrent halvparten i dag er i kraft. Disse reglene er gjort gjeldende på forskjellige måter i Norge, men de fleste i form av forskrift eller lov, gjennom det som kalles direktiver og forordninger.

Forordninger er bindende vedtak som skal følges i alle detaljer i hele EU med direkte virkning når de vedtas i EUs lovgivende organer, mens de ifølge EØS-avtalens artikkel 7 «gjøres til del av avtalepartenes interne rettsorden», som det heter. Det betyr at de fleste forordninger gjennomføres i Norge gjennom egne forskrifter, som av og til krever lovendringer eller nye lover.

Direktiver er rettsakter som fastsetter et mål landene skal oppnå, men det er opp til hvert enkelt land å velge form og utforme innholdet i de nasjonale rettsaktene som skal sørge for at målene blir nådd. Direktiver er derfor ofte mer generelt utformet enn forordninger, og gjelder i utgangspunktet ikke direkte slik forordningene gjør. Det skjer først ved nasjonalstatlig gjennomføring av direktivet. I Norge gjøres også dette primært gjennom forskrifter, men større rammedirektiver kan gjøre det nødvendig med nye norske lover eller lovendringer.

I tillegg til forordninger og direktiver vedtatt i EU, er Norge gjennom EØS-avtalen også forpliktet til å iverksette såkalte beslutninger, som har direkte virkning overfor enkeltland eller enkelte bedrifter. Noen slike krever gjennomføring i norsk rett etter innlemmelse i EØS-avtalen.

Til slutt må det også nevnes at forholdet mellom EU og EFTA-landene også styres av det som kalles retningslinjer, som ikke er juridisk bindende og ikke gjennomføres i nasjonalstatlig rett, men som angir prinsipper som skal ligge til grunn for politikktutforming. Slike ikke-bindende rettsakter kalles ofte for «myk lovgivning» (*soft law*) i EU-systemet, og anvendes primært av EU-kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan på statsstøtteområdet.¹

Ifølge EØS-avtalens artikkel 102 kan EØS/EFTA-landene motsette seg at nytt regelverk blir gjort gjeldende for EFTA-landene gjennom det som kalles reservasjonsretten i EØS-avtalen, men selv om det foreligger en slik rett til formelt å se hver rettsakt på et fritt grunnlag baseres avtalen på en grunnleggende forutsetning om dynamisk ensartethet.

Et felles marked med mer enn 250 millioner arbeidstakere

Den mest synlige siden ved EØS-avtalen, er antagelig det felles arbeidsmarkedet som er skapt med EUs indre marked. Dette omfatter i dag mer enn 250 millioner arbeidstakere, og har blant annet ført til at det bare i 2018 var 34 022 EU/EØS-borgere som registrerte seg for å arbeide, studere eller å bo med familien i Norge, hvorav 21 195 kom for å arbeide.²

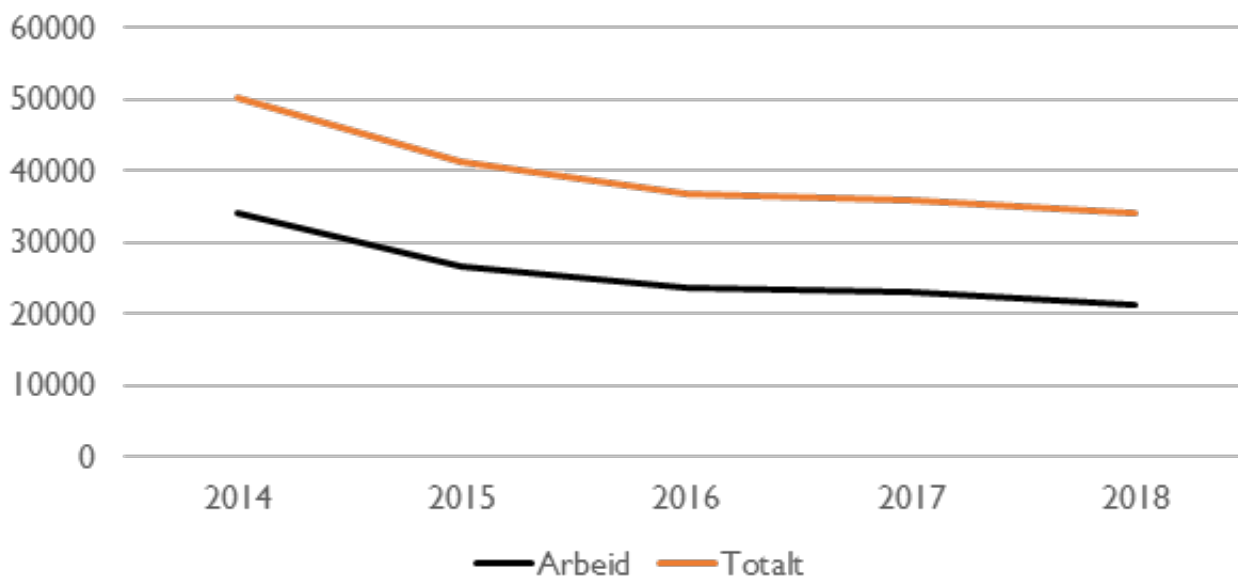
I begynnelsen av 2018 bodde det 369 122 EØS-borgere i Norge. Dette utgjorde 40,2 prosent av det Statistisk sentralbyrå (SSB) definerer som innvandrerbefolkningen i Norge, og litt over 6,6 prosent av befolkningen totalt sett. Men dersom vi følger de grunnleggende prinsippene i EØS-avtalen, og

intensjonene bak ideen om det europeiske samarbeidet i EU og det indre marked, skal EØS-borgere strengt tatt ikke registreres som innvandrere.

Gjennom prinsippet om fri bevegelse for personer, som ofte betegnes som arbeidskraft i EUs indre marked, er dette innbyggere i EØS som gjennom sitt statsborgerskap i et EØS-land har rett til å bevege seg fritt på tvers av statsgrensene mellom de 31 EØS-landene. Dette er en av EUs fundamentale rettigheter og garantert av EUs grunnleggende traktatverk. I 2017 utgjorde denne gruppen arbeidstakere i hele EØS-området likevel bare 3,8 prosent av de mellom 20 og 64 år i de 31 landene, men prosentandelen har økt fra 2,5 prosent i 2007.³

Norge er ett av de mest populære landene for EØS-borgere å reise til. Mange av de som kommer til Norge som arbeidssøkende har også med seg partnere og barn, og det er langt flere EØS-borgere som kommer til Norge enn til våre nordiske naboland. Dersom vi sammenligner de prosentvise andelene av innbyggerne i de nordiske landene som kommer fra et annet EØS-land, er som vi har sett tallet for Norge 6,6 prosent, mens det i Danmark, Finland og Sverige er henholdsvis 3,5, 1,8 og 3,1 prosent. Island ligger foran Norge siden 7,4 prosent av befolkningen der kommer fra et annet EØS-land.⁴ Figur 1 viser hvor mange som har kommet til Norge via EØS de siste fem årene for å arbeide, kontra av familiære grunner, for å utdanne seg eller bare har reist hit på egne midler.

Figur 1. Antall EØS-borgere som kom til Norge 2014-18 for å søke arbeid og totalt (prosent) *



* I totalen inngår også de som kom hit av familiære grunner, for utdanning og på egne midler. Nordiske borgere inngår ikke i disse tallene. De utgjør ca. 10 prosent av sysselsatte blant det SSB regner som innvandrere (se figur 2).

Kilde: Utlendingsdirektoratet (2019), som i sluttnote 2.

Som vi ser av figuren var det langt færre som totalt sett kom til Norge via EØS-avtalen for å søke arbeid i 2018 enn fem år tidligere (21 195 mot 34 244), og i likhet med de som kom til Norge av familiære grunner var det også færre prosentvis av totalen, mens den prosentvise andelen studenter har gått opp, og de få som kom hit på egne midler har ligget konstant.

Hvordan påvirker EØS-avtalen norsk arbeidsliv?

Hvis vi ser på sysselsettingsprosenten etter innvandrerbakgrunn i tabell 1, ser vi at prosenten blant sysselsatte i aldersgruppen 20-66 år er høyest for nordiske arbeidstakere. Etter disse kommer «Vest-Europa utenom Norden og Tyrkia» og deretter «EU-land i Øst-Europa», som alle ligger over 70 prosent. Resten av innvandrergruppene har en sysselsettingsgrad på under 70 prosent.

Tabell 1. Sysselsatte (20-66 år), etter innvandrerbakgrunn og verdensregion, 4. kvartal 2017

	Absolutte tall	Prosent i hver gruppe
Hele befolkningen	2 444 517	75,3
Befolkningen eksklusive innvandrere	2 044 109	77,7
Innvandrere i alt	400 408	65,0
Norden	43 581	79,3
Vest-Europa utenom Norden og Tyrkia	41 966	73,9
EU-land i Øst-Europa	121 396	73,7
Øst-Europa utenfor EU	34 501	67,3
Nord-Amerika og Oseania	6 510	67,4
Asia	103 673	56,1
Afrika	35 999	48,6
Sør- og Mellom-Amerika	12 782	65,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2018).⁵

Ved siden av et stort antall nordiske borgere, er det spesielt fra de sentral- og østeuropeiske landene som ble medlem av EU i 2004 at det har kommet arbeidstakere til Norge og andre mottakerland for arbeidskraft i EØS de siste årene. Dersom vi ser på statistikk fra 2018, kom det i løpet av hele året 9 233 EØS-borgere fra Polen og 4 500 fra Litauen, men på tredjeplass kom faktisk Tyskland med 3 147 og deretter Romania med 1 955. Så fulgte Frankrike med 1 799, Spania med 1 672, Storbritannia med 1 644, Italia 1 571, Latvia 1 312 og Nederland 1 106. Fra de øvrige landene kom det under 1 000 EØS-borgere til Norge i fjoråret.⁶

Arbeidsinnvandringen til Norge de siste årene, og da spesielt etter utvidelsen av EU i 2004, har ført til nye reguleringer i arbeidslivet og en stor diskusjon om sosial dumping. Som Torstein Ulserød og Iven Opsahl i Civita har påpekt, har den økte mobiliteten av arbeidskraft på 2000-tallet ført til en økning i tilbudet av billigere utenlandsk arbeidskraft i Norge, noe som har gitt norske virksomheter nye rekrutterings- og bemanningsmuligheter, og bidratt til en sterk økonomisk vekst og økt sysselsetting etter 2004. Men samtidig har det utfordret den norske arbeidslivsmodellen:

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.⁷

Gjennom EØS-avtalen omfattes Norge av det aller meste av EUs regler på arbeidslivsområdet fordi denne avtalen kobler Norge til EUs indre marked. Samtidig har arbeidslivspolitikken og tilhørende politikkområder som trygde- og sosialpolitikk, tradisjonelt vært opp til de enkelte medlemslandene i EU å utarbeide og ha ansvaret for, slik at arbeidslivets parter fremdeles har hatt hovedansvaret for å utforme arbeidslivets spilleregler i EØS-landene. Men som forsker ved Fafo, Anne Mette Ødegård, har trukket frem, skal ikke nasjonale reguleringer være til hinder for et fritt europeisk marked.⁸ Dette har også ført til at EU-domstolen har kommet til rettsavgjørelser som har utfordret dette systemet, primært på områder som regulerer den frie bevegelsen av arbeidskraft og av tjenester i EØS.

Handelsavtalen fra 1973 er ikke noe alternativ

«EØS-avtalen er blitt en verkebyll i norsk politikk», skriver organisasjonen Nei til EU i en omfattende analyse av EØS-avtalen fra 2017.⁹ Det er ikke slik at EØS-avtalen sikrer norsk næringsliv adgang til EUs markeder, skriver organisasjonen, siden en større andel av eksporten fra norsk fastlandsindustri gikk til EU-land før EØS-avtalen ble inngått, og at Norges frihandelsavtale med EF fra 1973 samt regelverket til Verdens handelsorganisasjon (WTO) vil sikre norske bedrifter fortsatt markedsadgang til EU. «Ikke på noe punkt øker EØS-avtalen norsk handlefrihet til å gripe inn mot uheldige virkninger av liberaliseringen og konkurransen i EUs indre marked», konkluderer Nei til EU med i sin analyse av Norges forhold til EU.

Nei til EU har mange støttespillere for sitt syn, og i desember 2018 foreslo leder for Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, at det må foretas en utredning av alternativer til EØS, siden dette ikke var et mandat den forrige store Europautredningen hadde som grunnlag for den omfattende NOU-en *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU* fra 2012. Lysbakken gir tre grunner for å utrede alternativer til EØS-avtalen. Den første begrunner han slik:

Det er dramatiske forskjeller fra tidligere europadebatter i Norge. Da EØS-avtalen ble inngått i begynnelsen av 1990-årene, var det en forutsetning at avtalen ikke skulle påvirke norske arbeidsvilkår. Vi ser nå sosial dumping og press på norske lønns- og arbeidsvilkår. Dermed er en viktig forutsetning brutt.¹⁰

Det andre punktet er de endringene som i dag skjer i Europa, og som Lysbakken mener vil tvinge frem ulike samarbeidsformer mellom EU og land utenfor dette samarbeidet, mens det tredje punktet er at debatten om et norsk medlemskap i EU er død.

Lysbakken har rett i at det er dramatiske forskjeller i dagens situasjon for norske bedrifter og arbeidsplasser sammenlignet med hvordan det var da EØS-avtalen ble inngått for 25 år siden. Han har også rett i at utviklingen som skjer i Europa i dag går på tvers av mye av SVs politikk, og at debatten om norsk medlemskap i EU er ikke-eksisterende. Men å skulle gå tilbake til avtalen som Norge hadde med EF fra 1973, eller å støtte seg på WTOs handelspolitiske regime, vil ikke kunne erstatte EØS-avtalen hvis vi ønsker at norske bedrifter og arbeidsplasser skal være konkurransedyktige i de markedene som norsk næringsliv i dag opererer på – og med vilkårene som norske arbeidstakere forventer.

Det indre marked støttes i dag av en sosial dimensjon

Mens det skjedde lite på det europeiske arbeidslivsområdet på 1970- og -80-tallet, og EF og dets medlemsstater var preget av økonomisk stagnasjon, arbeidsledighet, og med det stor grad av sosial ekskludering, førte etableringen av det indre marked og iverksettelsen av Enhetsakten i 1987, til en nyorientering på dette politikkområdet i Europa. Partene i arbeidslivet etablerte et samarbeid på europeisk nivå som førte til innføringen av en sosial dimensjon som skulle støtte opp under det indre marked. Denne ble i første rekke knyttet til to forhold som regulerer arbeidslivet i dagens EU: 1) minimumsregler på arbeidsmarkedet og 2) sosial dialog mellom arbeidslivets parter.

Ideen bak denne strategien var, som Anne Mette Ødegård sier, at «et stort felles marked måtte kombineres med beskyttelse av arbeidstakerne»,¹¹ og i 1989 ble et sosialt charter om arbeidstakernes sosiale rettigheter vedtatt av EF-landene og lagt til grunn for EUs fremtidige arbeidslivspolitik. Neste steg var bestemmelsen om å innføre en sosial protokoll med iverksettelsen av Maastricht-traktaten i 1993, det som dannet grunnlaget for overgangen fra det økonomiske fellesskapet EF til den politiske unionen EU med det som formelt heter Traktaten om Den europeiske union (TEU). Den sosiale protokollen slo fast at medlemslandene også kunne bruke EU i sitt arbeid med å utvikle den nasjonalstatlige arbeidslivspolitikken, samtidig som partene i arbeidslivet på europeisk nivå fikk en særstilling når det gjaldt høringer og muligheten til å utvikle felles europeiske regelverk på arbeidslivsområdet.

Den sosiale protokollen fulgte et viktig prinsipp i EU som ble innført med traktatendringene fra 1993; prinsippet om subsidiaritet i de politiske beslutningene. I de nordiske landene kalles dette gjerne for nærhetsprinsippet, som tilsier at beslutninger i EU skal tas på et så lavt nivå, og så nærme dem de gjelder som mulig, men likevel på et så høyt nivå som nødvendig. Overført til arbeidslivspolitikken betydde dette at EU ikke skulle gripe inn i den friheten arbeidslivets parter hadde og har i mange EU-land til selv å inngå avtaler om lønn, retten til å organisere seg, til å streike eller innlede en lockout og lignende.

Utfordringen er hvordan EØS-avtalen tolkes

I motsetning til det Lysbakken og mange på den politiske venstresiden kritiserer EU og EUs medlemsstater for når det gjelder reguleringer av arbeidslivet, eksisterer det altså i dag mange bestemmelser som sikrer arbeidstakere (og arbeidsgivere) et trygt arbeidsmiljø, omforente forståelser om arbeidstidsbestemmelser, rett til medvirkning på arbeidsplassen, vern mot diskriminering og respekt for likeverd og likestilling etc. Ingen av disse reguleringene vil være dekket av handelsavtalen fra 1973 eller WTOs avtaleverk. Det som skiller slike tradisjonelle avtaler fra dagens generasjon av handels- og investeringsavtaler, for eksempel EØS-avtalen, er at de tradisjonelle bilaterale handelsavtalene bare regulerer hvordan varer og (i noen tilfeller) tjenester kjøpes og selges over landegrensene, mens dagens avtaler også regulerer hvordan varer og tjenester produseres og konsumeres i de enkelte landene.

I en undersøkelse jeg gjennomførte for Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) i 2018, om betydningen av en eventuell Brexit for EØS-avtalen og norsk næringsliv, kom det i flere dybdeintervjuer med bedrifter frem en bekymring for at en Brexit vil kunne sette EØS-avtalen i fare.¹² Grunnen til dette er at EØS-avtalen koordinerer og harmoniserer lover og regler for norske bedrifter som konkurrerer i EUs indre marked med 500 millioner innbyggere. Dette er det desidert største markedet for norske bedrifter som produserer varer og tjenester for eksport, siden nesten 80 prosent av eksporten går til EU. Hvis denne koordineringen og harmoniseringen av rammeverket for deres handelssamkvem med EU endres, vil det kunne få store konsekvenser for deres virksomhet og norske arbeidsplasser. Bortsett fra for en del fiskeprodukter og norsk landbruk, som ikke er en del av EØS-avtalen, har dette lite å gjøre med toll og avgifter på varer og tjenester. Det handler om felles reguleringer og markedstilgang gjennom gjensidige godkjenninger, vare- og tjenesteflyt i globale integrerte verdikjeder, tilgang til kompetanse og en rekke andre forhold som EØS-avtalen regulerer, ikke minst i forhold til arbeidstakeres og arbeidsgiveres rettigheter.

EØS koordinerer og harmoniserer arbeidslivspolitikken

Ideen med EUs indre marked, som norske bedrifter er en del av gjennom EØS-avtalen, er at slike forhold skal kunne fungere sømløst på tvers av landegrensene uten økonomiske eller politiske hindringer. Med dagens integrerte verdikjeder og flernasjonale eierskap, reguleres ikke globale markeder og internasjonalt samarbeid som i tradisjonelle handels- og investeringsavtaler hvor selve handelen og handelsrelaterte hindringer stod i sentrum, men gjennom langt mer omfattende avtaleverk som skal sikre høyere standarder for bedrifter og ansatte, produsenter og konsumenter gjennom multilaterale avtaler.

I en forelesningsrekke ved Universitetet i Oslo har regjeringsadvokat og professor Fredrik Sejersted gitt noen eksempler på hva EØS-avtalen inneholder av reguleringer av betydning for norske bedrifter og arbeidsplasser:

Industrivarer (standarder, produktkrav m.m.), energi (olje, gass, vannkraft m.m.), bygg og anlegg, konsesjonsregler, legemidler, kjemikalier, bioteknologi, avfall, alkoholpolitikk, tobakk, mattrygghet, drikkevann, veterinær, bank og forsikring, børsmarkeder og verdipapirhandel, skatte- og avgiftspolitikken,

transport (veittransport, jernbane, luftfart, skipsfart, kollektivtrafikk), telekommunikasjon, IKT, post-tjenester, immaterielle rettigheter (patent, varemerke, opphavsrettigheter m.m.), forskning og utvikling, utdanning og opplæring, arbeidsmiljø, arbeidsinnvandring, likestilling, plan- og bygningsregulering, trygderettigheter, helserettigheter, turisme og katastrofeberedskap.¹³

Felles reguleringer på disse områdene har betydning, både direkte og indirekte, for koordinering og harmonisering av EUs arbeidslivspolitik. Dette gjelder spesielt i de tilfeller der forordninger og direktiver er knyttet til felles regelverk for den frie bevegelsen av arbeidskraft og tjenester, enten dette handler om at norske borgere har rett til å søke arbeid og bli ansatt på samme vilkår i andre EU/EØS-land, at borgere fra andre EU/EØS-land kan gjøre det samme i Norge, eller at tjenesteytere og -mottakere har rett til å levere tjenester på tvers av landegrensene. EØS-avtalen skal sikre retten til opphold for å etablere og utøve næringsvirksomhet i hele EU/EØS.

Ett eksempel på det vi kanskje kan kalle et utvidet arbeidslivsbegrep, er reguleringer som gjelder for helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen. På dette området eksisterer det i EU noen generelle krav som er fastsatt i rammedirektiver, mens mer detaljerte produktbestemmelser utarbeides av standardiseringsorganisasjonene. Det finnes to typer av slike direktiver; det som kalles minimums- og maksimumsdirektiver. Den første typen skal beskytte arbeidstakerne uti fra visse rammer, men som navnet på denne type direktiver tilsier, er det ikke noe som hindrer de enkelte medlemslandene i EU å innføre strengere regler enn de som er gitt i direktiver av denne typen. Den andre typen, maksimumsdirektivene, som også kalles totalharmoniseringsdirektiver, hindrer medlemsstatene i å lage strengere regler og krav enn det som fremgår av direktivet.

Allmenngjøring av tariffavtaler mot sosial dumping

Denne siste typen av direktiver har blitt møtt med kritikk, ikke minst fra store deler av fagbevegelsen, som mener at maksimumsprinsippet er med på å redusere betydningen av nasjonalstatlige tiltak på arbeidslivsområdet og undergraver offentlig velferd og arbeidstakeres rettigheter. Leder for LO i Oslo, Roy Pedersen, mener for eksempel at:

Det er falt en rekke EU-dommer som svekker fagbevegelsen, at EU avviser å ta inn en sosial protokoll i EU-traktaten for å sikre faglige rettigheter, samt at EUs innstrammingspolitikk medfører angrep på trygderettigheter, lønninger og ordinære ansettelser. EØS-avtalen truer i stadig større grad offentlig velferd og arbeidstakerrettigheter.¹⁴

En måte å motvirke denne utviklingen på er gjennom å kreve allmenngjøring av tariffavtaler, for på den måten å hindre det som kalles sosial dumping av utenlandske arbeidstakere med påfølgende konkurransevridning i virksomheter i utsatte bransjer. Ifølge Line Eldring og Kjell Skjerve i Fellesforbundet er den norske allmenngjøringsordningen særegen på dette området. I motsetning til i andre land er ikke hensikten med allmenngjøringen av tariffavtaler å bidra til en generell utbredelse av tariffavtaler i arbeidsmarkedet:

Lovens uttrykkelige formål er å sikre *utenlandske arbeidstakere* lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, samt å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske

arbeidsmarkedet. Når en allmenngjøringsforskrift først er vedtatt, vil den gjelde for alle arbeidstakerne i det aktuelle tariffområdet.¹⁵

Som Fafo-forsker Jon Erik Dølvik sier det i en kommentar til en aktuell EØS-diskusjon om hvilke regler som skal gjelde for dekning av utgifter til reise, kost og losji når innleid arbeidskraft kommer til Norge: «Utan innføringa av allmenngjøringslova då vi gjekk inn i EØS, ville Noreg ikkje hatt nokon reiskap til å påleggja utanlandske oppdragsfirma og uorganiserte norske firma å følgje reisereglane i tariffavtalane».¹⁶

Statsminister Erna Solberg er bekymret for at enkelte partier i norsk politikk er i bevegelse når det gjelder EØS-avtalen. Flere av partiene har nylig varslet motstand mot EUs fjerde jernbaneløsning og planene om et felles europeisk arbeidslivsbyrå, men «et forpliktende samarbeid innebærer både rettigheter og plikter – dette gjelder også for Norge», skriver Solberg på sin blogg.¹⁷ Hun ser for seg at EØS-avtalen kan falle bort på to måter: 1) Ved at Norge sier den opp, eller 2) ved at vi sier nei til rettsaker fra EU gjennom reservasjonsretten. Hun ser det likevel som lite sannsynlig at Norge sier opp EØS-avtalen, men er mer bekymret for at flere av partiene – også i hennes egen regjering – vil kreve økt bruk av reservasjonsretten. Hvis dette fører til en oppsigelse av EØS-avtalen eller store endringer i denne, vil det svekke jobbene og velferden, mener Solberg.

Det ville i så fall virkelig kunne endre logikken i EUs indre marked og EØS-samarbeidet på arbeidslivsområdet, og føre til konkurransevridende tiltak mellom de enkelte landene og åpne opp for langt større forskjeller i arbeidslivspolitikken og det som kalles sosial dumping. Ett av argumentene blant de britiske Brexit-tilhengerne, som vi finner igjen hos EØS-motstanderne i Norge, er at de ikke vil bli styrt utenfra i arbeidslivspolitikken. Men, som vi har sett gjennom forhandlingene britene har gjennomført med EU-kommisjonen de siste to årene, er ikke det fordi de kravene som stilles til de enkelte medlemslandene i EUs indre marked er for dårlige for arbeidstakerne, men fordi de i mange tilfeller er for gode i forhold til de standarder disse EU-motstanderne vil at britisk arbeidsliv skal styres etter.

En oppsigelse av EØS-avtalen og gjeninnføring av nasjonalstatlige standarder i europeisk arbeidsmarkedspolitik, er ingen garanti for at arbeidslivet i de enkelte landene vil bli bedre organisert. Antagelig er det helt motsatt, og for et land som Norge – hvor vi har et godt organisert arbeidsliv langt på vei på arbeidstakernes og arbeidsgivernes premisser – ville det være helt umulig å opprettholde dagens standarder dersom land som norske bedrifter og arbeidsplasser konkurrerer med kunne tilby langt lavere standarder enn de allerede gjør i dag. EØS-avtalen er ikke et «race to the bottom» for velutviklede velferdsstater som den norske, slik EØS-motstanderne i Norge påstår, men et «race to the top» for de landene med langt lavere standarder våre bedrifter og arbeidsplasser er i konkurranse med i vårt desidert største marked. Ved siden av å støtte opp under EUs indre marked, handler EU- og EØS-samarbeidet også om å bidra til solidaritet på tvers av landegrensene. En slik solidaritet ligger ikke i handelsavtalen fra 1973 eller WTO-systemets frihandelspolitikk.

Konklusjon: EØS-avtalen har tjent norsk arbeidsliv godt

Før landsmøtet i Fellesforbundet i 2015, ble det publisert en rapport om lønn, kjøpekraft, fordeling og velferd for forbundets medlemmer i perioden 2000 – 2014. Her kom det frem at lønnsveksten på de 15 årene rapporten omhandler, hadde økt med 42 prosent. Forbundets leder, Arve Bakke, forklarte dette med at hans medlemmer hadde gjort det rimelig godt i sentrale og lokale lønnsoppgjør hvert eneste år i perioden, og at prisveksten var blitt holdt nede og produktiviteten hadde gått opp.¹⁸

Dette er helt riktig. Som forskningsstiftelsen Fafo viser, har hver og en av oss i gjennomsnitt ikke opplevd ett eneste år med reallønnsnedgang etter 1990,¹⁹ og som undersøkelser gjort av professor Ragnar Nymoen ved Universitetet i Oslo viser, har reallønnsutviklingen også vært mer stabil i årene etter inngåelsen av EØS-avtalen enn i de 25 årene før.²⁰

Samtidig påpekte Bakke i 2015 at selv om Fellesforbundet i disse årene hadde lagt spesiell vekt på å løfte de lavtlønte gruppene mest gjennom særskilte tiltak i oppgjørene, hadde forskjellene mellom de som tjente minst og de som tjente mest innenfor forbundets område økt. Det er en rekke forklaringer på dette.

En av dem er innvandring, og det faktum at sysselsettingen er lav i mange innvandrergupper og høy når det gjelder andelen ansatte innvandrere i lavt lønnede yrker. Men, som vi har sett ovenfor, gjelder manglende yrkesdeltagelse i mindre grad arbeidstakere fra EØS-land enn andre deler av verden, og det er heller ikke i typisk lavlønnsgrupper EØS-borgerne befinner seg. Derfor krever disse utfordringene andre løsninger enn oppsigelse av EØS-avtalen.

Når det gjelder EØS-avtalen, er det en utfordring at tradisjonen i Norge er at minstelønn fastsettes gjennom avtaler, og ikke gjennom lov og forskrift. Disse tariffavtalene har sikret en minstelønn i store deler av arbeidslivet, også for ansatte i bedrifter uten tariffavtale. Men ifølge NHO kan denne praksisen være i konflikt med EØS-retten, uten at dette er en felles holdning i næringslivet. Det er forskjellige meninger om dette spørsmålet på arbeidsgiversiden, siden konkurranseforholdene ofte varierer fra bransje, til bransje og derved nytten av EØS-avtalen og hvordan den fungerer fra bedrift til bedrift.

Men også fra arbeidstakersiden har det vært stilt spørsmål ved om allmenngjøringen slik den praktiseres i Norge er til fordel for fagorganisasjonene, eller om dette er en ordning som kan føre til at organisasjonsgraden og avtaledekningen i norsk arbeidsliv blir lavere. Hvis tariffavtalene blir allmenngjort, hvem vil da være interessert i å være fagorganisert og kreve tariffavtaler i bedriften der de er ansatt? Dessuten har det vært diskutert om resultatet av allmenngjøringen kan bli at Norge ender opp med en ordning med lovfestet minstelønn, slik mange EU-land har, men som norsk fagbevegelse har vært sterkt imot.

EØS-avtalen har tjent norsk arbeidsliv godt, men den er ikke uten utfordringer. Spørsmålet er hvordan disse utfordringene løses: i fellesskap eller på nasjonalstatlig nivå i Europa? Med den tiltagende motstanden vi i dag ser mot EU på ytterste venstre og høyre fløy i politikken, er den logikken og de rettighetene som et klart flertall av arbeidstakere og arbeidsgivere har nytt godt av i

EU/EØS-samarbeidet gjennom 25 år, under press fra politikere hvis alternativ til EØS er en utdatert handelsavtale fra 1973 og et WTO-regime som slett ikke har levd opp til forventningene siden det ble iverksatt i 1995.

Da er det kanskje en trøst for statsminister Erna Solberg og andre som frykter at EØS-avtalen skal forvitte som følge av de gjentatte angrepene på den, at EØS-støtten blant velgerne aldri har vært sterkere. I en måling Sentio gjorde for avisene Klassekampen og Nationen i november 2018, svarte 60,2 prosent av de spurte at de ville ha stemt ja dersom det var en folkeavstemning om EØS i morgen. Bare 21,5 prosent ville ha stemt nei, mens 18,3 prosent ikke visste hva de ville ha stemt. Ifølge målingen var også støtten til norsk medlemskap i EU høyere enn tidligere, da 25,5 prosent sa de ville ha stemt ja til medlemskap og 64,3 prosent ville ha stemt nei.²¹

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

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

Ta kontakt med forfatteren på janerik@civita.no eller [civita@civita.no](http://civita.no).

Sluttnoter

- 1 Europalov (2019): «Om EU-rettsaktene». Lastet ned 10.2.2019: <https://europalov.no/laer-mer/eu-rettsaktene>.
- 2 Data fra Utlendingsdirektoratet (2019): «EØS-registrerte etter statsborgerskap og måned (2018)» og «EØS-registreringer etter statsborgerskap og formål (2018)». Lastet ned 6.2.2019: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/?year=0&filter=13>.
- 3 Eurostat (2019): «EU citizens living in another Member State – statistical overview». Lastet ned 20.1.2019: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_citizens_living_in_another_Member_State_-_statistical_overview.
- 4 Eurostat (2019): «EU citizens living in another Member State – statistical overview». Lastet ned 20.1.2019: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_citizens_living_in_another_Member_State_-_statistical_overview.
- 5 Statistisk sentralbyrå (2018): «Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert». Lastet ned 11.2.2019: <https://www.ssb.no/innvregsys/>.

- 6 Samme referanse som sluttnote 2.
- 7 Torstein Ulserød og Iven Opsahl (2017): EØS-avtalen, arbeidsinnvandring og virkningene for norsk arbeidsliv». Civita-notat nr. 8/2017. Oslo: Civita.
- 8 Anne Mette Ødegård (2012): «Hvordan påvirker EØS norsk arbeidsliv?» 31. mars 2012 *arbeidslivet.no*. Lastet ned 30.11.2018: <https://www.arbeidslivet.no/Internasjonalisering/EU-og-EOS/EOS-og-norsk-arbeidsliv/>.
- 9 Nei til EU (2017). *25 år med EØS – Konsekvenser for arbeidsliv og samfunn*. Oslo: Nei til EU, s. 5.
- 10 Audun Lysbakken intervjuet av Alf Ole Ask (2018): «SV utfordrer EØS-partiene: Vil ha utredet alternativer til EØS-avtalen». *Aftenposten* 22. november 2018. Lastet ned 11.2.2019: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/9mw0p5/SV-utfordrer-EOS-partiene-Vil-ha-utredet-alternativer-til-EOS-avtalen>.
- 11 Samme referanse som sluttnote 8.
- 12 Jan Erik Grindheim (2018): *Hva betyr Brexit og EØS for norsk næringsliv?* Rapport skrevet for NHO. Oslo: OrganisasjonsKonsult.
- 13 Fredrik Sejersted (2013): «EU/EØS-retten». Forelesninger våren 2013 ved Universitetet i Oslo. Lastet ned 11.2.2019: <https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/EURO2101/v13/undervisningsmateriale/euro2101-disp-forelesning---sejersted-v.2013.pdf>.
- 14 Roy Pedersen (2018): «Alternativ til dagens EØS-avtale». LO Oslo. Lastet ned 11.2.2019: <http://www.alternativprosjektet.no/hva-gir-eos-avtalen-klarsignal-til>.
- 15 Line Eldring og Kjell Skjærve (2015): «Allmenngjøring av tariffavtaler». *Lønn, kjøpekraft, fordeling og velferd 2000-2014*. Oslo: Fellesforbundet.
- 16 Jon Erik Dølvik (2019): «EØS-striden i fagrørsla». *Dag og Tid* 18. januar 2019.
- 17 Erna Solberg (2018): «EØS sikrer norsk velferd». 4. juli 2018. Lastet ned 10.2.2019: <https://erna.no/2018/07/04/eos-sikrer-norsk-velferd/>.
- 18 Arve Bakke (2015): *Lønn, kjøpekraft, fordeling og velferd 2000-2014*. Oslo: Fellesforbundet.
- 19 Fafo (2017): «Lønn og lønnsutvikling i Norge». *Arbeidslivet.no* 31. oktober 2017. Lastet ned 30.11.2018: <https://www.arbeidslivet.no/Lonn/Tariffavtaler/Lonn-og-lonnsutvikling-i-Norge-i-tall-og-fakta/>.
- 20 Ragnar Nymo (2016): «Between Institutions and Global Forces; Norwegian Wage Formation Since Industrialization». Paper presented at the workshop *Macroeconomics and Policy Making* arranged in honour of Asbjørn Rødseth, 18. Mai 2016.
- 21 Hegnar.no (2018): «Rekordoppslutning for EØS-avtalen på ny måling». *Hegnar.no* 23. november 2018. Lastet ned 11.2.2019: <https://www.hegnar.no/Nyheter/Politikk/2018/11/Rekordoppslutning-for-EOES-avtalen-paa-ny-maaling>.