



ET MER SOSIALT EU

– Framveksten av EUs sosiale dimensjon

6/2022

Sammendrag

Norges viktigste internasjonale partner er EU. For det første er EU den desidert største handelspartneren vi har. For det andre er vi knyttet til store deler av lovgivningen som bestemmes av EUs organer gjennom EØS-avtalen.

EØS-avtalen er en handelsavtale, som skal sikre god handelsflyt gjennom et rettslig samarbeid. I Agenda-pamfletten «EØS for alle» beskrives det hvordan EØS-avtalen påvirker norsk næringsliv, særlig eksportnæringen, samtidig som den også presenterer noen av de rettslige konsekvensene Norge har opplevd gjennom dette samarbeidet.

Ettersom Norge gjennom EØS-avtalen er forpliktet til å inkorporere store deler av EUs lovverk, har den politiske utviklingen vi ser i Europa stor betydning for norsk politikk. Det er derfor viktig at vi har en god forståelse av hvordan EU har vært, hvordan EU er, og hva som vil bli viktig for EU i fremtiden. Dette notatet har som formål å bidra til denne forståelsen.

I Norge har vi hatt to store EU-debatter i forbindelse med folkeavstemningene i 1972 og 1994. Under begge disse debattsyklusene fikk bildet av et markedsliberalistiske EU feste seg. Det var ikke nødvendigvis feil da, men utviklingen i EUs profil og agenda siden 1994 har vært enorm. EU har gått fra å være det Europeiske Fellesskap (EF) til å bli dagens Europeiske Union. I denne overgangen har også samarbeidet blitt dypere, og omfanget blitt mye større.

Det er fortsatt vanlig i Norge å se på EU som et prosjekt som i all hovedsak fremmer markedsliberalisme. Og dette var i stor grad tilfellet da EU ble opprettet i etterkrigstiden. Markedsliberalistiske tiltak skulle skape en åpen markeds plass på det europeiske kontinentet. Gjennom handel og gjensidig avhengighet skulle kontinentets stormakter forsones, og freden skulle forankres.

For norsk næringsliv, norske organisasjoner, og særlig for norske politikere og folkevalgte er det viktig å forstå hva som har endret seg siden da og er nytt i dag. Når Norge skal samarbeide med det nye Europa må vår tilnærming være forankret i forståelsen av denne forandringen. Enten det gjelder dag til dag-samarbeid, politikkutvikling eller en eventuell ny EU-debatt må det anerkjennes at omstendighetene er drastisk annerledes enn de var i 1994.

EUs sosiale politikk er et av de områdene hvor det har vært størst utvikling de siste 30 årene. Ved undertegnelsen av Maastricht-traktaten på begynnelsen av 90-tallet ble EUs sosiale charter vedlagt, og EU har siden hatt et uttalt mål om et felleseuropeisk rammeverk for sosialpolitikk. Det har resultert i utarbeidelsen av EUs sosiale pilar, som inneholder 20 førende prinsipper for sosiale initiativer.

Endringene har kommet delvis i kjølvannet av finanskrisen i 2008 og den omfattende innstrammingspolitikken som fulgte. Dette ga grobunn for motstemmer som tok til orde for at EU måtte være mer bevisst på sitt sosiale ansvar. Som respons har EU utviklet sosialpolitikken betydelig.

Flere spesifikke initiativer har de siste årene blitt lansert med forankring i den sosiale pilaren. Det har også innvirkning på den norske politikken. I noen tilfeller bidrar det til å styrke norske velferdstilbud. Et eksempel er innføringen av «Work-Life Balance»-direktivet, som

blant annet ga fedre muligheten til fedrepermisjon uavhengig av om mor møter aktivitetskravet. Andre tiltak er mer kontroversielle, som det mye omtalte minstelønnsdirektivet, hvor nordiske land fryktet for integriteten til den nordiske modellen og partssamarbeidet. EUs primære utfordring i utarbeidelsen av sosialpolitikk er å klare å lage politikk som favner om det store interne mangfoldet i medlemslandene.

Parallelt med denne utviklingen har EU møtt kritikk for å gå ut over sine rammer. En vanlig kritikk er at EU ikke har såkalt kompetanse eller mandat til å føre politikk på områder som for eksempel lønnsfastsettelse, ettersom det ikke har noe med fri flyt eller intern bevegelse.

Sosialpolitikk er viktig i Norge, og vil fortsette å være det framover. Markedspolitikken til EU er godt kjent i Norge, og det er bred enighet om hvor lønnsom den har vært for Norge og norsk eksport. Det mer sosiale EU som brer seg utover sin rolle som markedsfasilitator er derimot mindre diskutert. Uansett hvordan man ser på føringene fra Brussel på den norske sosialpolitikken, så er den i høyeste grad reel. Dette notatet gir en oversikt over den historiske utviklingen og ser på noen av de mest aktuelle sakene.

Notatet viser at sosialpolitikk har fått stadig mer oppmerksomhet i Europa siden transformasjonen fra fellesskap til Union. EUs pilar for sosiale rettigheter er den mest betydningsfulle utviklingen de siste årene og har gitt grunnlag for mange spesifikke initiativer. Den norske staten følger nøye med på de EØS-relevante initiativene og implementerer jevnlig direktiver som har direkte betydning for norsk sosialpolitikk. I noen tilfeller vil interessene til Norge og EU samsvare. Andre ganger vil de stå i motsetning. Uansett er utviklingen et faktum. Og Norge må være seg bevisst denne utviklingen i sitt arbeid med og opp mot EU.¹

¹ Notatet er skrevet våren 2022 av Ola Reinseth, studentpraktikant i Tankesmien Agenda.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning- et historisk perspektiv.....	5
1.1	EU som en markedsstyrt union	5
1.2	Historisk utvikling av den sosiale politikken i EU.....	6
2	Dagens ordninger.....	9
2.1	EUs sosiale pilar	9
2.2	Eksempler innenfor den sosiale pilar	10
2.2.1	Direktiv for transparente og forutsigbare arbeidsforhold	10
2.2.2	Forordningen for etableringen av Den europeiske Arbeidsmarkedsmyndighet.....	11
2.2.3	Foreslått direktiv for plattformarbeidere	11
3	Europeisk sosialpolitikk og Norge: relevante problemstillinger.....	13
3.1	Indeksering av velferdsytelser	13
3.2	Det europeiske minstelønnsdirektivet	15
3.3	«Work-life Balance»-direktivet.....	18
4	Avsluttende bemerkninger: Mer sosialt, men prisen er mer EU	20
4.1	Hva med Norge?	21
5	Litteraturliste	24

1 Innledning- et historisk perspektiv

EU startet som et markedsorientert politisk samarbeid, og bærer fortsatt tydelig preg av dette i dag. Markedsdimensjonen av det europeiske samarbeidet har vokst i omfang, og liberalisering av markedet har vært en konstant prosess i den europeiske integrasjonen.² Samtidig har det vokst frem en sterk sosial dimensjon som har endret unionen.

1.1 EU som en markedsstyrt union

Det moderne EU har sitt grunnlag i Roma-traktaten av 1957. Traktaten nevner i artikkel 2³:

The community shall have as its task, by establishing a common market and progressively approximating the economic policies of Member States, to promote throughout the community a harmonious development of economic activities, a continuous and balanced expansion, an increase in stability, an accelerated raising in standard of living and closer relations between the States belonging to it.

Artikkelen sier altså at hovedmålet med det europeiske samarbeidet er å skape harmoni og stabilitet på kontinentet, samtidig som det skal øke levestandarden for den jevne europeer. Målsettingen i startfasen av det europeiske samarbeidet bærer tydelig preg av at kontinentet trenger et grunnlag for samling, men også økonomisk utvikling. Tanken var også at den økonomiske utviklingen skulle gagne alle samfunnslag og helhetlig løfte levestandarden. I så måte er ikke målet ulikt målene ved den norske velferdsstaten, som også jobber mot å sikre borgerne en viss levestandard. Men der den norske velferdsstaten har vært orientert rundt omfordeling av goder og likhet, har den europeiske tilnærmingen vært mer fokusert på å koordinere velferdstilbudene på tvers av grensene og å sikre et minimumskrav til velferd for europeiske innbyggere. Dette var et ledd i arbeidet for å sikre fri bevegelse på tvers av landegrensene.

Artikkel 3 av Roma-traktaten nevner virkemidlene som skal tas i bruk for å oppnå målsettingen oppgitt i artikkel 2. Virkemidlene er i aller høyeste grad markedsorienterte. Hovedelementet er opprettelsen av en felles europeisk markeds plass. Dette skulle gjøres ved å fjerne hindringer for handel på tvers av landegrensene, og samkjøre visse avgjørende lovgivningsområder. Slik skulle europeiske stater bli gjensidig avhengig av hverandre, og dermed skape stabilitet og harmoni. Økonomisk vekst og bedre økonomiske vilkår skulle bli fasilitert gjennom fellesmarkedet og økt handel. Tanken den gangen var at velferd og gode sosiale vilkår skulle bli sikret gjennom økonomisk vekst.

Det er viktig å ha samtidens politiske klima i Europa i bakhodet når man ser på hvilke virkemidler som ble valgt. Selv om traktaten ble vedtatt i 1957, hadde arbeidet med avtalen strukket seg over flere år. Dette var tiden etter andre verdenskrig, hvor europeerne hadde opplevd store lidelser og ødeleggelser. Kontinentet var nærmest i ruiner etter en konflikt

² (Directorate for Economic and Financial Affairs, 2007)

³ (Treaty of Rome, 1957).

som hadde utspilt seg mellom de store europeiske nasjonene. Gjenoppbygging av økonomiene var vel så viktig som å skape harmoniske forbindelser mellom landene.

USA hadde spilt en viktig rolle i de alliertes seier i krigen. Men til tross for at de, i likhet med de andre allierte, hadde lidd store militære tap, var landet som følge av deres geografiske plassering i stor grad skjermet for de største ødeleggelsene. Derfor var økonomien deres også godt intakt. Amerikanerne så sitt snitt til å bistå gjenoppbyggingen av Europa. Dette bevisste grepet skulle gi sterke handelspartnere, og verdifull innflytelse på utformingen av europeisk politikk.⁴

Gjennom Marshall-hjelpen spredte amerikanerne entusiastisk markedsoptimismen i Europa. I og med at EU i utgangspunktet skulle være et økonomisk samarbeid var det ikke naturlig å gjøre sosialpolitikk til en stor del av samarbeidets engasjement. Medlemslandene i EU velger dessuten selv hvilke ansvarsområder de vil flytte opp på unionens nivå, og særlig Tyskland ønsket at slik politikk skulle forbli under medlemslandenes kontroll.⁵ Medlemslandene hadde alle i stor grad forskjellig tilnærming til dette politikkområdet. Å finne enighet var vanskelig. Derfor ble de markedspolitiske elementene prioritert og ga den markedsvennlige dimensjonen av EU et forsprang.⁶

1.2 Historisk utvikling av den sosiale politikken i EU

Som tidligere nevnt har sosial- og velferdspolitikken i grove trekk vært opp til medlemslandene selv å bestemme over. EU har med andre ord tradisjonelt ikke hatt en stor rolle i utformingen av medlemslandenes politikk på dette området. Allikevel er det viktig å utheve at sosiale spørsmål har vært relevante siden EUs tidlige dager. I Roma-traktaten ble det utarbeidet «sosiale bestemmelser» og målsettinger om forbedring av arbeidsvilkår og levestandard.⁷ Initiativene var imidlertid beskjedne.

I begynnelsen av det økonomiske samarbeidet ble velferdsspørsmål i hovedsak knyttet opp mot stadig økt mobilitet og grensekryssing blant EUs borgere.⁸ Det ble nødvendig med et lovverk som koordinerte sosial sikkerhet for innbyggere som flyttet over landegrenser. Responsen var *Koordinasjonsreguleringene* som siden har blitt nedskrevet under artikkel 48 i Traktaten om *Den europeiske unions virkemåte* (TEUV), og dekker også Norge gjennom EØS-avtalen.⁹ Den sier at EU er ansvarlig for å innføre lovgivning som gjør at sosiale ordninger ikke blir et hinder til bevegelsesfriheten.¹⁰ EU tok ikke på seg en rolle som velferdsaktør, men heller som en bistående aktør i å sikre borgere rettighetene de hadde krav på, uansett hvor de befant seg innenfor unionens grenser.

⁴ (Nerlich, 1979)

⁵ (Dodo, 2014)

⁶ (Dodo, 2014)

⁷ (TFEU Art.5, 1992)

⁸ (Cornelissen & De Wispelaere, 2020)

⁹ EØS-avtalen artikkel 78 nevner sosialpolitikk som et av områdene utenfor de fire frihetene hvor Norge samarbeider med den Europeiske Union

¹⁰ (TFEU art. 48, 2009)

Det er beskrivende at EU sine første steg på det sosiale feltet var såpass forsiktige. Forsiktigheten kommer til uttrykk ved at EU bare ønsket å sikre koordinerte europeiske velferdsordninger på tvers av landegrensener, heller enn å harmonisere dem. Harmonisering var den foretrukne mekanismen i markedsbaserte integrasjonsinitiativer, mens koordinering var en mildere måte å sikre samhandling mellom medlemslandene på. Med koordinering menes det at EU i første omgang jobbet å sikre at europeiske borgere kunne forvente sikker tilgang på velferdsrettigheter under opphold i andre medlemsland. Medlemslandene fikk selv kontrollere sin egen velferdspolitik, mens ansvaret for overnasjonal koordinering og tilrettelegging ble lagt på det europeiske nivået.¹¹ Koordineringen av sosiale tjenester for mobile EU-borgere var altså i hjertet av den tidlige fasen av EUs *Sosiale Aqcuis*, det samlede lovverket på dette området.¹²

Forsiktighet og tilbakeholdenhet kjennetegnet EUs sosiale fokus fram til toppmøtet i Paris i 1972. Der ble det poengtert at den økonomiske veksten var mye høyere enn veksten i *livskvalitet*. En av konklusjonene fra toppmøtet ble derfor at sosialpolitikk måtte høyere på den europeiske dagsorden.¹³ Løftene og ambisjonene var klare: Den sosiale dimensjonen av EU skulle få egen prioritet og ikke bare være et ledd i markedsrelaterte målsettinger. Dette ble imidlertid ikke tilfellet umiddelbart da sosialpolitikken hadde lite fremgang under den såkalte «eurosclerosis» mellom 1975 og 1985. Denne perioden kjennetegnes med økonomisk stagnasjon, og førte til overregulering og høy statlig pengebruk i medlemslandene. Flere integrasjonsspørsmål, sosialpolitikk blant dem, ble nedprioritert i denne perioden, til sterk kritikk fra mange. Det var ikke før Jacques Delors gjenopplivet europeisk integrasjon med sin *Single European Act* i 1986, at det sosiale arbeidet ble gjenopptatt for fullt. Delors visjoner skapte et Europa som ble betydelig tettere integrert på flere områder, deriblant i sosial- og velferdspolitik. Overgangen fra et europeisk felleskap til en europeisk union ved Maastricht-traktaten markerte øyeblikket hvor ønsket om et mer sosialt EU ble fulgt opp som et eget mål, istedenfor som en del av markedsmålene. Gjennombruddet ble utarbeidelsen av EUs sosiale charter som ble vedlagt i Traktaten for Den europeiske union¹⁴, og kan sees på som en respons til den tidligere «eurosclerosis» perioden hvor budsjettkutt ble prioritert over sosiale forhold.

Delors satsing sendte Europa inn i perioden beskrevet som «The social period».¹⁵ Mot slutten av 1990-tallet kom sosialdemokrater til makten i både Tyskland, Storbritannia og Frankrike. Dette bidro til en ytterligere ny giv. De neste årene var preget av store utvidelser både på arbeiderrettigheter og sosialt beskyttelsesnettverk. Pensjon, helsehjelp, fattigdom, utenforskap og utdanning er alle eksempler på områder som nå ble innlemmet i sosialpolitikken.¹⁶ Men selv med den sosialdemokratiske given, var det vanskelig å skape fellesregler for mange av de ovennevnte områdene. For eksempel var det lite villighet blant medlemslandene til å tillate europeisk styring av nasjonale helsesektorer.¹⁷ EU beholdt sin

¹¹ (Collins, 1975)

¹² Det Sosiale Aqcuis er EUs samlede lovverk på det sosialpolitiske området. Se: (Cornelissen & De Wispelaere, 2020)

¹³ (Paris Summit, 1972)

¹⁴ (Verdun & D'Erman, 2020)

¹⁵ (Pochet, 2020)

¹⁶ (Pochet, 2020)

¹⁷ (Pochet, 2020)

rolle som koordinator og en tilrettelegger for samhandling mellom medlemslandene, nå bare på flere områder.

Den «sosiale perioden» ble etterfulgt av en periode preget av konstante kriser. Finanskrisen, eurokrisen, flyktningkrisen, Brexit, demokratikrisen, pandemien og nå nylig krigen i Ukraina. Krisene har kommet slag i slag. Men sosiale målsettinger ble likevel lagt inn i tiårsstrategien *Europe2020* for en rettferdig økonomisk vekst og økt arbeidsdeltakelse.¹⁸ Tidligere president av Europakommisjonen, Jean Claude Juncker, uttalte at i hans visjon for Europa hadde unionen en «Triple-A Social Rating». Mens EU har navigert seg gjennom de urolige tidene var Junckers kommisjon raskt ute med å følge opp på målene. Det ble i 2017 endelig skapt et spesifikt europeisk initiativ i form av *EUs Pilar for sosiale rettigheter*. Den sosiale pilaren er i dag EUs ledende initiativ i sosialpolitikken, og vil bli diskutert i mer detalj nedenfor.

Sentimentet rundt EUs rolle som politisk aktør forandret seg i kjølvannet av finanskrisen i 2008, og det manglende sosiale arbeidet ble sterkt kritisert. Umiddelbart etter finanskrisen kom en bølge av innstrammingspolitikk. Den drastiske innstrammingen og den vanskelige økonomiske situasjonen ga grobunn for nye stemmer i debatten. Stadig flere begynte å snakke om et nytt EU med en jevnere balanse mellom økonomiske og sosiale hensyn. Det påpekes at pilaren er selve kulminasjonen av EUs tiårige respons til denne kritikken.¹⁹

Initiativet har blitt beskrevet som et betydelig steg i den sosiale retningen for EU, og regnes som et tegn på at EU for alvor er sitt ansvar bevisst i å skape jevn vekst og fordeling av de økonomiske godene samarbeidet produserer.²⁰ Europeisk fagbevegelse har støttet opp om pilaren, og de har hatt nordisk fagbevegelse i ryggen.²¹ Men pilaren, samt det økte sosiale engasjementet har også blitt møtt med omfattende kritikk. Motstandere hevder at EU trer ut av sitt eget mandat ved å ta på seg en så sterk rolle i sosialpolitikken. Hovedargumentet er at EU ikke opprettholder respekten for selvråderetten ved å være så offensive på disse politikkområdene.²² Juncker-kommisjonen imøtegikk denne kritikken ved å understreke at EU skal være «big on big, small on small», og ikke blande seg unødig inn i medlemslandenes anliggende eller i saker som har minimal påvirkning på EU som helhet.

I kjølvannet av Finanskrisen ble EU først kritisert for innstrammingspolitikken, som førte til dårlige sosiale forhold for europeere. Som en respons har det blitt initiert en rekke saker på det sosialpolitiske området. I ettertid har kritikken gått i den andre retningen. Nemlig at EU går utenfor det som var det opprinnelige mandat og nå fører lovgivning på interne anliggende i medlemslandene og ikke lenger bare på saker som har betydning på tvers av grensene.

¹⁸ (Europe2020: A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, 2010)

¹⁹ (Polomarkakis, 2019)

²⁰ (Garben, 2019)

²¹ (Lied, 2017)

²² Ibid.

2 Dagens ordninger

2.1 EUs sosiale pilar

EUs pilar for sosiale rettigheter ble vedtatt ved EU-toppmøtet i Gøteborg i 2017. Pilaren har til hensikt å styrke det sosiale aspektet ved det europeiske samarbeidet gjennom å igangsette større reformer av det europeiske arbeidsmarkedet og sosiale systemer.

Den sosiale pilaren stiller alle EUs styringsverktøy til disposisjon: Ulike former og grader av vedtak og uttalelser som forordninger, direktiver, anbefalinger og institusjonsopprettelser blir alle brukt som ledd i pilaren.²³

Europeisk fagbevegelse har støttet opp om pilaren, og det har hatt nordisk fagbevegelse i ryggen.²⁴ Men pilaren, samt det økte sosiale engasjementet har også blitt møtt med omfattende kritikk. Særlig blant de mer integrasjonsskeptiske grupperingene i Europaparlamentet.²⁵



Feil! Fant ikke referanseskilden. Kilde: (European Commission, 2019)

Prinsippene i pilaren er formulert som områder for forbedring som bidrar inn mot europeisk sosialpolitikk. EU beskriver prinsippene selv som en guide til et sterkt sosialt Europa. Pilaren for sosiale rettigheter presenterer 20 ulike prinsipper i tre ulike grupperinger.

- Den første grupperingen omhandler like rettigheter og tilgang til arbeidsmarkedet. Den inneholder prinsipper som likestilling mellom kjønn, utdanningsstøtte og like muligheter uavhengig av sosial bakgrunn.
- Den andre grupperingen handler om arbeidsforhold. Blant prinsippene inkluderes lønnsforhold, sikkerhet på arbeidsplassen, utvikling av faglig skjønn og forutsigbare arbeidsvilkår. Arbeidsforhold har alltid vært en del av grunnmuren til arbeiderbevegelsen, helt siden fabrikkopprør tidlig på 1900-tallet fram til kollektive lønnsforhandlinger i norsk offentlig sektor i dag.

²³ (Garben, 2019)

²⁴ (Lied, 2017)

²⁵ (Vesan & Corti, 2019)

- Den siste grupperingen er basert på sosial beskyttelse og inkludering. Disse prinsippene omhandler det vi kan regne som mer klassiske velferdsrettigheter og legger til rette for ulike ordninger. Blant de førende prinsippene i denne kategorien finner vi ordninger som barnebidrag, rett til helsehjelp og arbeidsledighetstrygd. Disse prinsippene skal insentivere en styrkning av velferdsordninger i alle EUs medlemstater.

Men å framlegge prinsipper for velferd er ikke det samme som å bygge velferd. Derfor har EU også fremlagt såkalte «action plans» for de ulike prinsippene. Dette er planer for hvordan disse prinsippene vil komme til syne i praksis, gjennom konkrete initiativer. EUs Action Plan for den sosiale pilaren inneholder i tillegg tre konkrete, kvantifiserbare målsettinger med en tidshorisont fram til 2030.

- 78 prosent arbeidslivsdeltakelse blant folk mellom 20 og 64.
- 60 prosent av voksne skal årlig delta i en form for opplæring.
- Reduksjon i antall mennesker som er i risiko for å havne i sosial ekskludering eller fattigdom med 15 millioner.

2.2 Eksempler innenfor den sosiale pilar

Pilaren og de etterfølgende målsettingene gir grunnlag for ulike initiativer. Det er vanlig at et EU-initiativ med opphav i den sosiale pilar henviser til denne og de prinsippene i pilaren som er relevante for initiativet. Som nevnt har EU tatt i bruk hele verktøykassen i arbeidet med å sette den sosiale pilar ut i livet.²⁶ Nedenfor presenteres noen konkrete initiativer som har sitt utspring fra den sosiale pilaren.

2.2.1 Direktiv for transparente og forutsigbare arbeidsforhold

Direktivet for transparente og forutsigbare arbeidsforhold er et eksempel på at EU tar i bruk et direktiv for å fremme et prinsipp i den sosiale pilaren. Dette direktivet springer ut fra prinsipp 5 og 7 i pilaren.²⁷ Prinsipp 5 sier at alle arbeidere i Europa skal bli likebehandlet på arbeidsplassen, og sikres tilgang til opplæring og sosiale sikkerhetstjenester, uavhengig av deres yrkesbakgrunn eller utdanningsbakgrunn. Prinsipp 7 sier at alle arbeidstakere har rett til å bli skriftlig informert om egne arbeidsrettigheter og at de ved oppsigelse har rett til å vite grunnlaget for dette.²⁸ For å best sikre ivaretagelse av disse prinsippene forbyr direktivet for eksempel eksklusivitetsklausuler. Eksklusivitetsklausuler hindret at arbeidstakere, gjerne på midlertidige eller deltidskontrakter, skulle kunne ta seg jobber flere steder. Ofte er det nødvendig for å få god nok inntekt. Det setter også et tak på lengden av prøveperioder og pålegger at arbeidsgivere dekker opplæring der det er relevant.²⁹

²⁶ (Garben, 2019)

²⁷ (2019/1152, 2019)

²⁸ (2019/1152, 2019)

²⁹ (Transparent and predictable working conditions, 2019)

2.2.2 Forordningen for etablering av Den europeiske Arbeidsmarkedsmyndighet

Ved denne forordningen oppretter EU en ny institusjon, nemlig Den europeiske arbeidsmarkedsbyrå (ELA). Dette er et eksempel på hvordan EU bruker mer enn bare direktiver til å jobbe opp mot målene satt i den sosiale pilaren. ELA har blitt opprettet med hovedoppgave å jobbe for at rettigheter blir overholdt og håndhevet på tvers av landegrensene i Europa.³⁰ Slik har EU skapt et eget byrå som tilrettelegger samhandling mellom medlemslandene og som bistår både arbeidere og bedrifter i tolkning og forståelse av lovverket.

2.2.3 Foreslått direktiv for plattformarbeidere

Utbyggingen av de sosiale rettighetene kommer i en tid med store omveltninger i arbeidsmarkedet. Dersom EU har som målsetting å bringe med seg det sosiale Europa inn i en ny tid, vil det kreve at man tilpasser de sosiale initiativene til disse nye omstendighetene med teknologisk og digital utvikling. De senere årene har framveksten av digitale plattformer som arbeidsgivere og arbeidsformidlere vært fremtredende. Mye av dagens handel med tjenester har gått over til digitale plattformer som Uber eller Foodora, hvor de ansatte oftere regnes som selvstendig næringsdrivende. EU melder at det i 2021 var 28 millioner europeere ansatte på slike plattformer.³¹

Det er flere utfordringer ved arbeid fra digitale plattformer.³² For det første er det utfordrende å klassifisere plattformarbeidere. Rettighetene man har er ulike dersom man er selvstendig næringsdrivende eller ansatt. Mange plattformarbeidere blir klassifisert som selvstendig næringsdrivende, men det blir uriktig å kategorisere alle disse ansatte slik. At det er utfordrende å kategorisere dem på andre måter, skaper en situasjon der rettighetene deres ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt. Digitale plattformer generer i tillegg store mengder data som gir et skjevt kunnskapsgrunnlag mellom plattformene og de som jobber der. Disse dataene kan blant annet brukes til å detaljert granske en ansatts prestasjoner, noe som byr på personvernproblemer, et annet viktig område for EU.

Som en respons til dette, har Europakommisjonen lagt fram et forslag til et direktiv som skal møte den digitale transformasjonen av det europeiske arbeidsmarkedet. Direktivet skal blant annet pålegge medlemslandene å ha en kategorisering for plattformarbeiderne, for å adressere problemet med feilklassifisering. Det skal i tillegg stille krav til åpenhet om bruk av algoritmer og hvordan plattformene overvåker og bedømmer prestasjonen til sine ansatte.³³

Dette er altså blant direktivene som skal ta europeisk arbeidsrett inn i en ny tid for det europeiske arbeidsmarkedet. EU er en viktig global aktør i å regulere flere aspekter ved den digitale tidsalderen.³⁴ Personvernforordningen (GDPR) er et annet eksempel, hvor EU var den første store globale aktør til å regulere datalagring og prosessering hos de store

³⁰ (2019/1149, 2019)

³¹ (Commission proposals to improve the working conditions of people working through digital labour platforms, 2021)

³² (Commission proposals to improve the working conditions of people working through digital labour platforms, 2021)

³³ (COM 2021/762, 2021)

³⁴ (Amaro, 2021)

teknologiselskapene. Nå prøver de det samme på de store digitale plattformene, og blir en viktig global forkjemper for rettferdige digitale arbeidsvilkår. Gjennom offensiv regulering av teknologigiganter blir EU verdensledende, og innsatsen lagt inn i Brussel har ofte globale ringvirkninger. Dette skjer gjennom Brussel-effekten, et begrep først brukt av den finsk-amerikanske jusprofessoren Anu Bradford. Hun beskriver en situasjon hvor europeisk lovverk i praksis blir gjeldende i hele verden på grunn av viktigheten av å være på det europeiske markedet.³⁵ Dette gjør EU til en regulatorisk stormakt som eksporterer lovverk globalt.

³⁵ (Bradford, 2020)

3 Europeisk sosialpolitikk og Norge: relevante problemstillinger

Tradisjonelt har den skandinaviske velferdsmodellen, som Norge har vært med på å utvikle, vært mer omfattende enn det mange andre EU-medlemsland tilbyr. Det vil si at sosiale initiativer i EU, som i en del tilfeller formuleres som minimumskrav, ikke nødvendigvis har en effekt på den norske politikken. Likevel er det tilfeller hvor den sosialpolitiske utviklingen i Brussel også påvirker Norge. I dette kapittelet beskriver vi tre forskjellige saker hvor europeisk sosialpolitikk på ulike måter, har eller kunne fått betydning for Norge.

1. Indeksering av velferdsytelser
2. Minstelønnsdirektivet
3. «Work-life Balance»-direktivet.

Hvert eksempel tar for seg ulike utfordringer. Indekseringssaken tar for seg utfordringen med skandinavisk velferd opp mot EUs fire friheter. Minstelønnsaken gir et eksempel der EU sine tiltak virker forskjellig på tvers av de ulike medlemslandene og hvordan norske myndigheter må jobbe for å påvirke EU-lovgivning for å ivareta norske interesser og den norske modellen. Til slutt har vi «Work-life Balance»-direktivet, der Brussel legger føringer som faktisk styrker norske velferdsordninger.

3.1 Indeksering av velferdsytelser

EU er en union med store interne forskjeller. Levestandard, inntekts- og kostnadsnivå og kjøpekraft er alle eksempler på faktorer som varierer stort mellom medlemslandene. EU garanterer at man kan flytte seg over grenser uten å miste sin sosiale beskyttelse.³⁶ Som en viktig del av å sikre fri flyt på tvers av landegrensene, skal man kunne ta med seg opptjente velferdsordninger dersom man flytter innad i unionen. Det vil si at man har rett på velferdsytelser i det landet man arbeider i, på lik linje med statsborgerne av det samme landet.

Europeisk lovgivning står fjellstøtt på de frie frihetene, og gir rett til å forflytte seg fritt rundt i EU for alle europeiske borgere. Når man er på plass i et annet EU-land har man rett på å ikke bli diskriminert, hverken i jakten på arbeid eller i andre tjenester. EUs regelverk tillater nemlig EØS-borgere som jobber i eksempelvis Danmark, å ta imot barnetrygd der, selv om barna bor i et annet EØS-land, eksempelvis Romania. Det innebærer at for en som arbeider i Danmark og har barn i Romania, vil velferdsytelsene han mottar være veldig mye mer verdt i Romania enn i Danmark.

I forbindelse med EUs utvidelse østover på 2000-tallet fikk det europeiske markedet flere nye medlemsland med betraktelig lavere lønns- og trygdenivåer enn ellers i Europa. Det har også vært en betydelig tilstrømming av arbeidskraft vestover.³⁷ Dette skapte frykt for såkalt *velferdseksport* for mange land med høyt inntekts- og kostnadsnivå. Flere vest-europeiske

³⁶ (TFEU art. 48, 2009)

³⁷ (Meld. St. 40, 2017)

land har uttalt seg kritisk til denne situasjonen. Storbritannia, Nederland og Tyskland sendte i 2013 brev til EUs formannskap. Argumentene var for det meste basert på hvordan dette vil påvirke statsfinansene.³⁸ Det tyske Bundesrat sendte for eksempel i 2017 et brev til Europakommisjonen hvor de ba om at det skulle vurderes en kjøpekraftsjustering (indeksring) av velferdsytelser. På den andre siden har øst-europeiske land, med Polen, Romania og Tsjekkia i spissen vist til at en slik løsning vil være ulovlig i henhold til EU sin anti-diskriminerings lover.³⁹

Å indeksere velferdsytelser vil i praksis si at ytelsene blir kjøpekraftsjustert i det landet de sendes til, slik at lønnsomheten ved ytelsene ikke varierer ut ifra hvor pengene brukes. Danske velferdsytelser som sendes til Romania vil bli justert til å gi samme relative kjøpekraft i Romania som de ville hatt dersom pengene ble brukt i Danmark. På denne måten ønsker man å hindre utnyttelse av velferdssystemene.

Debatten rundt eksporten av velferdsytelser faller inn under EUs trygdekoordineringssystem, en ordning som strekker seg helt tilbake til Roma-traktaten. Denne ordningen har vært både nødvendig og ukontroversiell, ettersom at den kun har handlet om å koordinere trygdeordninger for EU-borgere som arbeider i andre medlemsland. Men det har altså blitt en debatt i kjølvannet av østutvidelsen.

Denne problemstillingen er relevant for Norge ettersom vi er en del av det indre marked. Norge har tatt til orde for en ordning som indekserer velferdsytelser som barnetrygd, i likhet med land som for eksempel Østerrike og Danmark. Det er alle land som har stor arbeidsinnvandring og generøse velferdsytelser. Det er derfor ikke overraskende at støtte for et slik forslag her. Regjeringen Solberg skrev i en melding til Stortinget i 2017 at «kjøpekraftsjustering er derfor viktig for å opprettholde legitimiteten til disse velferdsytelsene».⁴⁰ Det var også en del av Jeløya- og Granavolden-plattformen at det skulle arbeides for en slik løsning i EU, men Norge har ikke foretatt seg noe på egenhånd.

Europakommisjonen mener løsningen med indeksring er ulovlig fordi den bryter Artikkel 67 i *Forordningen for Koordinering av sosiale tjenester*.⁴¹ De argumenterer med at dette er et uttrykk for ulik behandling. EUs borgere skal nyte de samme rettighetene i andre medlemsland som borgere av dette medlemslandet. Dette er et essensielt trekk ved EU-samarbeidet.

Østerrike tok i 2019 saken i egne hender og innførte en lov som tilrettela indeksring av familierelaterte velferdsytelser.⁴² Dette ble tatt dårlig imot fra Europakommisjonen, og saken ble tatt til EU-domstolen i Luxemburg. I januar 2022 stilte «advocate general», Richard de la Tour, seg skeptisk til den østerrikske loven. Han mente den var ulovlig i en europeisk kontekst.⁴³

³⁸ (Gotarda, 2019)

³⁹ (Meld. St. 40, 2017)

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ (No 833/2004, 2004)

⁴² (Arbeiterkammer, 2020)

⁴³ (Court of Justice of the European Union, 2022)

EU-domstolen offentliggjorde sin beslutning i juni 2022 og konkluderte med at mekanismen brukt av Østerrike var diskriminerende og dermed ikke i tråd med europeisk rett.

3.2 Det europeiske minstelønnsdirektivet

Debatten om minstelønnsdirektivet til EU har blitt mye diskutert i Norge. Diskusjonen har vært tosidig. For det første var det, særlig i direktivets tidlige fase, usikkert hvordan direktivet ville fungere for land som baserte lønnsdannelsen på tariffsystemer. Særlig de nordiske landene har vært bekymret for dette. Det er også tvil om direktivet i det hele tatt er EØS-relevant, og dermed om det vil gjelde for Norge.

Minstelønnsdirektivet til EU ble foreslått av Europakommisjonen i oktober 2020. Direktivet tar sikte på å sikre alle arbeidere i Europa en adekvat minstelønn, det vil si en lønn som er god nok til at man kan leve av den, og kommer som en respons til økningen av fattigdom blant folk som er i arbeid.⁴⁴ Allerede før pandemien var antallet «working poors» i Europa rundt 20 millioner.⁴⁵ Globalisering, digitalisering og nye former for arbeid (f.eks. digitale plattformarbeidere), har redusert lønningene i jobber med lave kompetansekrav. Forslaget om et direktiv for en adekvat minstelønn har vokst fram over tid og er et av flere initiativ for å styrke den sosiale dimensjonen av Europa. Initiativet har forankring i den sosiale pilarens prinsipp 6, som sier at europeere har rett til lønn som sikrer skikkelig livskvalitet. EU ønsker et minstelønnsdirektiv fordi de mener dette vil bidra til rettferdig konkurranse, stimulere produktivetsforbedring og minske økonomiske forskjeller.⁴⁶

21 av dagens 27 medlemsland *har* allerede en lovfestet minstelønn uavhengig av bransje, mens seks medlemsland (Sverige, Danmark, Østerrike, Finland, Kypros og Italia) forhandler minstelønn bransjevis gjennom tariffavtaler.

Den europeiske faglige samorganisasjon (ETUC) er blant aktørene som er sterkt for direktivet. Deres innvending er at direktivet ikke går langt nok. De har ønsket et lovverk som setter enda strengere føringer for minstelønninger og som innebærer sterkere støtte til fagforeninger i land hvor tariffdekningen er under 80 prosent.⁴⁷

Minstelønndirektivet vil fungere ulikt i ulike medlemsland. Det skyldes ulike modeller for lønnsdannelse blant medlemmene. Sverige og Danmark er eksempler på land som følger samme modell som i Norge, hvor tariffforhandlinger mellom partene er det førende prinsippet for lønnsdannelsen - altså at partene i arbeidslivet forhandler lønnen seg imellom uten politisk innflytelse. Denne framgangsmåten har sikret relativt lav forekomst av lavtlønnede arbeidsplasser, men krever også høy grad av fagorganisering og avtaledekning for å være effektivt.⁴⁸ I land hvor tariffdekningen er lav, vil lønnstakere være mer avhengig av statlig beskyttelse i utarbeidelse av lønnsforhold. Denne statlige beskyttelsen kommer

⁴⁴ (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the European Council on adequate minimum wages in the European Union., 2020)

⁴⁵ (European Anti-Poverty Network, 2020)

⁴⁶ (Adequate minimum wages in the EU, 2020)

⁴⁷ (ETUC, 2021)

⁴⁸ (Seldèn, 2020)

som regel i form av en statlig satt minstelønn. Grunnen til at det likevel, sett fra EUs side, er behov for et direktiv er at de mener denne minimumsatsen er for lav i nesten alle medlemslandene som praktiserer denne ordningen.⁴⁹

Direktivet virker gjennom tre mekanismer for å sikre bedre lønnsforhold i Europa. For det første skal det promotere tarifforhandlinger som praksis. Dersom tariffdekningen er lavere enn 80 prosent sier direktivet at landet må fremlegge planer for hvordan de skal øke tariffdekning. EU anerkjenner at de beste lønnsforholdene i Europa finner man i land hvor tariffdekningen er høy og hvor tarifforhandlinger setter standarden for lønnsforholdene.

For det andre skal direktivet sette krav til hvordan minstelønn blir satt i medlemslandene som har en slik ordning slik at disse satsene nærmer seg tilstrekkelig inntekt. For det tredje skal direktivet tilrettelegge for styrket håndheving av reglementet rundt minstelønn.⁵⁰

Ifølge EU vil ikke direktivet påtvinge land uten en lovfestet minstelønn å innføre dette og den vil også respektere land som baserer seg på tariffavtaler i lønnsforhandlingene. Det avgjørende er at medlemslandene jobber for å nå intensjonen i direktivet, nemlig en adekvat minstelønn.⁵¹

Videre støtter store deler av europeisk fagbevegelse (som ofte har en svakere posisjon enn organisasjonene i Norden) direktivet ettersom det gir dem et gulv å stå på i lønnsforhandlinger.

Det har vært aktiv debatt i saken om minstelønn, og nordisk fagbevegelse har stilt seg særlig negative til forslaget. De mener at EU ikke har hjemmel til å lage lovverk på dette området, og at lønnsforhandlinger er medlemslandenes anliggende. De har stått fast på at hvorvidt medlemslandene velger å løse dette via en lovfestet minstelønn eller via tarifforhandlinger, er ikke EUs ansvarsområde. Og ifølge det såkalte subsidiaritetsprinsippet skal ikke EU skal lagelovgivning på områder hvor formålet kan oppnås bedre ved nasjonal lovgivning.⁵² Den svenske regjeringen har for eksempel uttalt at EU ikke skal få bestemme hvordan de fastsetter lønn.⁵³

Den nordiske modellen med lønnsforhandlinger har en lang tradisjon for politisk uavhengighet. I Norden er dette en prosess mellom partene, med minimal politisk innblanding. Frykten er at et EU-direktiv som setter føringer, uansett hvor lite relevante for de nåværende nordiske forholdene, vil sette en farlig presedens som kan gjøre skade på modellen over et lengre tidsperspektiv.⁵⁴ Norge har stått sammen med resten av våre nordiske naboer og jobbet mot direktivet. Blant annet har norsk LO vært med på å signere et brev fra de nordiske fagforeningene til President av Europakommisjonen, Ursula von der

⁴⁹ (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the European Council on adequate minimum wages in the European Union., 2020)

⁵⁰ (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the European Council on adequate minimum wages in the European Union., 2020).

⁵¹ (Adequate minimum wages in the EU, 2020)

⁵² (TFEU Art.5, 1992)

⁵³ (NTB-TT-RITZAU, 2022)

⁵⁴ (Amundsen, 2020)

Leyen, hvor de uttrykker misnøye både med lovverket, men også ved at ETUC ikke har lyttet til de nordiske innvendingene.⁵⁵

I det endelige direktivet har de fått noe gjennomslag for dette. EU anerkjenner at den nordiske modellen fungerer bra, men viser til at de aller fleste europeiske land ikke har høy nok tariffdekning til at slike løsninger er effektive.

I desember 2021 ble det derimot klart at Sverige hadde snudd i saken og begrunnet det med at det var gjort forandringer i lovforslaget som innebar at medlemsland som opererte med effektive tariffforhandlingsystem ikke lenger var underlagt krav om å innføre minimumslønnssats.⁵⁶ I tillegg argumenterte den svenske regjeringen for at de kunne ha mer innflytelse i de videre forhandlingene av direktivet ved å stemme for. Danmark står fortsatt fast i opposisjon mot forslaget. Det begrunner de med at selv om de ikke kan tvinges til å innføre minstelønn nå, så kan direktivet brukes til å tvangsinnføre det i Danmark senere. Frankrike har lenge vært en stor pådriver for minstelønnsdirektivet og overtok våren 2022 formannskapet i EU sitt ministerråd. Direktivet ble i juni 2022 godkjent av ministerrådet og parlamentet.⁵⁷ Direktivet er i skrivende stund under juridisk gjennomgang (29. juni 2022).

Også Norge har opprettholdt sin motstand. Det er imidlertid en diskusjon om hvorvidt direktivet vil ha innvirkning, fordi det er tvil om det er EØS-relevant eller ikke.

KS stilte under et møte i EØS- og EFTA-forumet spørsmål til hvorvidt dette direktivet ville gjelde for EØS-land.⁵⁸ Tidligere Arbeidsminister Hadia Tajik var tydelig på at det ikke vil være nødvendig for Norge å innføre minstelønnsdirektivet, fordi det nåværende direktivforslaget inneholder rapporteringskrav knyttet opp til det «europeiske semesteret». Det europeiske semesteret er en prosess for oppfølging innenfor EU som Norge ikke er tilknyttet.⁵⁹ Også regjeringens posisjonsnotat deler denne oppfatningen.⁶⁰ Det er altså en bestemt norsk oppfatning om at Norge slipper å delta i direktivet, men Stortinget påpeker at den endelige avklaringen på EØS-relevansen blir avklart først når direktivet blir vedtatt i EU.⁶¹ Da er det i så fall for sent for motforestillinger, utover muligheten til å legge ned veto mot innføringen. Det gjøres sjeldent, og de politiske konsekvensene kan være store.

Minstelønnsaken viser altså hvordan norske og nordiske velferdsinteresser møter utfordringer i Europa, og viser at ivaretagelse av norske interesser krever forhandlinger. Ytterligere demonstrerer det EUs utfordringer forbundet med å skape lovverk som favner det interne mangfoldet. Selv om EU sitt minstelønnsdirektiv har et mål som både norske myndigheter og den norske fagbevegelsen støtter, står fremgangsmåten i kontrast fra det systemet vi kjenner i Norge. Med så stort mangfold innad i EU, er det vanskelig å få til

⁵⁵ (Risgaard, et al., 2020)

⁵⁶ (Duxbury & Tamma, 2021)

⁵⁷ (Hasås, 2022)

⁵⁸ (EEA & EFTA forum on local and regional authorities, 2021)

⁵⁹ (Sæbø, 2021) & (Hansen, 2021)

⁶⁰ (Spesialutvalget for personbevegelse, arbeidsliv og arbeidsmiljø, 2021)

⁶¹ (Stortinget, 2021), det ble vedtatt i Juni 2022, men den endelige lovteksten var enda ikke offentliggjort under skrivingen av dette notatet.

regelverk som er effektive og som samtidig ivaretar de brede interessene som er representert.

3.3 «Work-life Balance»-direktivet

«Work-life Balance»-direktivet (WLB) ble vedtatt i 2019 og er grunnlagt på prinsipp 2 og 9 av den sosiale pilaren.⁶² Prinsipp 2 omhandler likestilling i arbeidslivet mellom kjønnene og prinsipp 9 skal muliggjøre gjennomførelse av omsorgsoppgaver for mennesker med foreldreansvar. Formålet med direktivet er nettopp å fremme likestilling og god balansegang mellom arbeidsliv og privatliv. Likestilling mellom kjønnene er vedtatt som en fundamental rettighet for EU-borgere, og artikkel 3 av EUs forfatningstraktat sier at unionen skal jobbe aktivt for å promotere dette.⁶³

Direktivet skal oppnå disse to målsettingene ved å styrke foreldrepermisjon for begge foreldrene. Noe som blir gitt særlig tung vekt i direktivet er permisjon for fedre.

WLB har en bred tilnærming til inkludering av kvinner i arbeidslivet, ved å styrke fedrekvoten i foreldrepermisjonen. Forskning viser at kjønnsforskjeller i omsorgsansvar og familielivets infrastruktur er de største gjenstående utfordringene for kvinners karriere- og yrkesliv.⁶⁴ Altså at ansvarsoppgavene hjemme i en familie ofte faller på kvinner, som begrenser deres karrieremuligheter.

Det er allerede lovfestet 4 måneder foreldrepermisjon i EU. Tidligere var én av disse fire månedene ikke-overførbare mellom mor og far.⁶⁵ WLB-direktivet skal gi fedre incentiver til å ta mer ansvar hjemme blant annet ved å øke fedrekvoten og øke tiden som er reservert til fedre i foreldrepermisjonen. To måneder med fedrekvote er nå ikke-overførbare. I tillegg gir direktivet fedre rett til ti arbeidsdagers fri ved fødselen av barnet.

Den norske Folketrygdloven dekker allerede store deler av politikken som direktivet introduserer. På noen områder overoppfyller vi også kravene, blant annet har man i Norge 49 uker betalt foreldrepermisjon, hvorav 15 uker er øremerket far (og 15 for mor) ved 100 prosent uttak av permisjon.

Norge er et av de landene med sterkest tradisjoner på de sosialpolitiske området. Likevel finnes det tilfeller hvor EU-initiativ tvinger fram norsk handling og driver norsk politikk framover på det sosialpolitiske området. WLB-direktivet er et eksempel på et EU-initiativ med slik effekt.

Norge har tradisjonelt hatt sterke ordninger for permisjon ved fødsel. Siden 1978 har Norge hatt lik rett for mor og far til å ta ut permisjon. For eksempel kommer det fram av Barne- og Familiedepartementets proposisjon til Stortinget at Norge allerede oppfyller kravene som stilles i WLB på mødres rett til foreldrepenger og fedres rett til uttak der både mor og far har

⁶² (Directive 2019/1158, 2019)

⁶³ (TEU art. 3(3), 1992)

⁶⁴ (Halrynjo, Kitterød, Mangset, & Skorge, 2022)

⁶⁵ (Directive 2010/18)

opptjent retten til foreldrepenger.⁶⁶ Andre krav i direktivet som ytelsesnivået, alder på barnet og kvalifikasjonsperioden er også allerede dekket av den norske Folketrygdloven.⁶⁷

Innføringen av WLB-direktivet til norsk lov medførte likevel noen endringer av norsk lovgivning. To hovedpunkter av direktivet førte til endring i norsk lov da WLB ble innført.⁶⁸ Punktene gjaldt aktivitetskravene til mor og fedrepermisjonen ved fødselen.

Ifølge norsk lov var tilfeller der det kun var far som hadde opptjent rett til foreldrepenger, var fars rett til uttak avhengig av om mor gikk ut i aktivitet. For å oppfylle dette aktivitetskravet måtte mor ut i jobb, utdanning eller ta del i heltids introduksjonsprogram. Det gjaldt i henhold til Folketrygdloven §§ 14-13 og 14-14. Med bakgrunn i WLB-direktivets krav om at to måneder av fedrekvoten ikke kan overføres til den andre forelder⁶⁹, anbefalte departementet å gi fedre som har opptjent foreldrepenger muligheten til å ta ut disse to månedene uavhengig om mor har oppfylt aktivitetskravet eller ei.

Før WLB-direktivet var også perioden rett før fødsel og de følgende seks ukene forbeholdt mor. Fedre hadde på sin side rett på to ukers permisjon i forbindelse med fødselen i tråd med arbeidsmiljøloven §12-3. Disse ukene er ikke betalt, men mange arbeidstakere mottar likevel denne permisjonen betalt som følge av tariffavtaler.⁷⁰ Endringen i forbindelse med WLB-direktivet innebærer at fedre i Norge nå kan velge å overføre inntil to av ukene av fedrekvoten til tiden rundt fødselen, og få betalt uavhengig av om man har andre avtaler med arbeidsgiver.

Endringene sikrer likere fordeling av foreldrepermisjonen og insentiverer aktiv deltakelse fra fedre i omsorgsansvar for barn. Ved å gi far tilgang til opptjente foreldrepenger uavhengig av mors aktivitetsstatus og ved å la far bruke deler av foreldrepengene i to uker rundt fødselen er målet å sikre at fedre blir involvert i hjemmet. Dette skal skape grobunn for likere arbeidsfordeling av oppgaver internt i familiene, som vil tilrettelegge for kvinnelig deltakelse i arbeidslivet.

⁶⁶ (Prop. 15L, 2021)

⁶⁷ (Prop. 15L, 2021)

⁶⁸ (Prop. 15L, 2021)

⁶⁹ (Directive 2019/1158, 2019)

⁷⁰ (Prop. 15L, 2021)

4 Avsluttende bemerkninger: Mer sosialt, men prisen er mer EU

Den europeiske sosialpolitikken kan ikke evalueres på samme måte som vi vurderer tilsvarende politikk i Norge. Gjennom hele EUs historie har de klassiske velferdsordningene vært under medlemslandenes jurisdiksjon.⁷¹ Ansvarer som har tilfalt det europeiske nivået er derfor relativt begrenset.

EU har imidlertid spilt en viktig rolle i å sikre arbeideres rettigheter og koordinering av nasjonale initiativer for å ivareta rettigheter for mobile borgere. Det er viktig å påpeke at disse ansvarsområdene har tilfalt det overnasjonale, europeiske nivå fordi det er hensiktsmessig i et økonomisk henseende. For utviklingen av det europeiske fellesmarkedet, og for å promotere fri flyt av personer over landegrensene har koordinering av relevante sosiale ordninger blitt sett på som nødvendige. Det er altså først og fremst økonomiske motivasjoner som har ligget til grunn.⁷² Pensjon er et eksempel på ordninger som må koordineres hvis borgere skal tilbringe deler av sitt yrkesaktive liv utenfor deres egne land.

I senere tid har rollen EU har spilt utviklet seg. En interessant teori som forklarer den sosiale satsingen til EU, er at de største forandringene i europeisk politikktutvikling kommer i og rundt akutte kriser. Den tidligere franske gjenoppbyggingsministeren, Jean Monet, blir ofte sitert fra sine memoarer hvor han skrev at «Europa vil bli formet av kriser». Dette perspektivet blir relevant hvis man ser på den intensiverte innsatsen for sosialpolitikken gjennom et tiår preget av konstante kriser.⁷³ Finanskrisen i 2008 virket blant annet inn på sosialpolitikken ved at de økonomiske innstrammingerne som ble vedtatt i Brussel skapte en politisk reaksjon mot dominansen og prioriteringen av økonomiske hensyn i det teknokratiske Eurosamarbeidet. EU fikk kritikk for innstrammingspolitikken de førte og mangelen på sosiale initiativer som fulgte. Dette fikk konsekvenser for EUs videre arbeid ved at det styrket narrativet om at god sosial fordeling sikret økonomisk vekst.⁷⁴ EU fikk altså kritikk for mangel på sosial handlekraft, noe som satte fart på den sosiale utviklingen.

Så selv om velferdspolitikken generelt ikke er tillagt det europeiske nivået, er det tatt flere sosiale initiativer i EU, ved at EU i større grad nå innfører lovgivning forankret i de rettighetene medlemslandene selv har vedtatt på EU-nivå. Rettigheter for arbeidere har forankring i det europeiske systemet og velferdsrettigheter følger arbeidere som krysser landegrensene. I tillegg er det et faktum at sosialpolitikk til stadighet blir viet mer oppmerksomhet i både retorikk og lovgivning - et signal om at dette området blir stadig høyere prioritert. I tillegg begynner initiativene, og dermed den faktiske lovgivningen, å komme på plass.⁷⁵ EUs sosiale pilar, og initiativene den har bragt med seg er et godt bilde på det.

⁷¹ (Verdun & D'Erman, 2020)

⁷² Collins, D. (1975). The European Communities: The Social Policy of the First Phase, Volume 1. *Journal of Social Policy*, pp. 106-107.

⁷³ (Verdun & D'Erman, 2020); (Börzel, 2016)

⁷⁴ (Verdun & D'Erman, 2020)

⁷⁵ (Næss, 2019)

Det kanskje tydeligste området er for arbeidstakerrettigheter. Flere initiativer med utgangspunkt i den sosiale pilaren har sørget for at arbeideres rettigheter har blitt styrket. Det foreslåtte direktivet for beskyttelse av plattformarbeidere er det første av sitt slag i verden og EU er i en unik posisjon til å stå opp mot de store multinasjonale selskapene. Plattformarbeidere er en utsatt gruppe, ikke bare i Europa, men også globalt. Likevel er det vanskelig for mindre økonomier å regulere adferden til selskaper på den størrelsen. EU blir derfor i stor grad den globale regulerende myndighet på dette området.⁷⁶

På den andre siden har kritikere vært skeptiske til denne utvidede tolkningen av EU sitt mandat. Utgangspunktet for EU var handelssamarbeid. Det første sosiale initiativet til EU var for eksempel trygdekoordinasjonsordningen. Dette var en ordning som koordinerte trygdeordningene i de ulike medlemslandene, som et ledd i å sikre fri bevegelse for arbeidstakere i unionen. I dag har EUs rolle vokst seg mye større og nå fører de lovgivning på spesifikke ordninger. WLB er et godt eksempel på et slikt lovverk, som setter spesifikke føringer for fedrepermisjonen til medlemslandene. Den bestemmer blant annet hvor mange måneder som skal være låst til far, og pålegger medlemslandene at far skal ha rett til å ta 10 dager fri i forbindelse med fødsel.

4.1 Hva med Norge?

Norge har allerede et arbeidsliv med sterkt forankrede arbeidstakerrettigheter, i tillegg til et godt partsamarbeid i arbeidslivet. Vi har også lange sosialpolitiske tradisjoner, og EU følger på mange måter etter Norge. Vi har tidligere diskutert hvordan noen av initiativene, som på grunn av de norske forutsetningene, dermed ikke fører til noe særlig forbedring av de nåværende arbeidsvilkårene for norske arbeidere. Noen kan også virke mot sin hensikt, eller i alle fall utfordre våre historiske og forhandlingsbaserte systemer. Minstelønnsaken viser en tydelig forskjell på den nordiske og europeiske tilnærming til og historikk rundt arbeidslivsspørsmål. Det tillits- og forhandlingsbaserte nordiske systemet reagerte negativt på den europeiske tilnærmingen hvor minstelønn skulle oppnås med lovgivning. EUs direktiv er dårlig tilpasset den norske og nordiske arbeidslivsmodellen fordi direktivet også må kunne dekke over mer enn 20 andre europeiske arbeidslivsmodeller. Dette illustrer det som er blant EUs hovedproblemer, nemlig det å skape lovgivning som favner det betydelige mangfoldet som finnes internt. I dette tilfellet kan det som skulle være en styrkning av lønnsvilkår for europeiske arbeidere virke mot sin hensikt i de nordiske landene som baserer seg på forhandlinger mellom partene og tariffavtaler.

Indekseringssaken representerer hvordan de fire frihetene byr på utfordringer relatert til det store mangfoldet av økonomiske omstendigheter og velferdsordninger på tvers av EU-samarbeidet. Dette gir trygghet og frihet ved arbeid i andre EU/EØS-land, men gir også rom for utnyttelser som kan svekke legitimiteten til ordningene.

Gjennom WLB-direktivet ser vi også at det også finnes tilfeller der EU dytter Norge i en mer sosial retning. Foreldrepengeordningen i Norge ble styrket for fedre, noe som tilrettelegger for mer deltakelse i hjemmet og barneoppdragelse fra fars side. Det vil gi mødre bedre

⁷⁶ (Amaro, 2021)

tilgang til arbeidslivet og være et ledd i likestillingsarbeidet. Disse endringene har det også vært politisk ønske om å innføre i Norge, men med få resultater. En utredning av Barnefamilieutvalget i 2017 foreslo for eksempel å fjerne aktivitetskravet til mor.⁷⁷ SV har også uttalt seg skeptiske til ordningen og argumentert for at den svekker legitimiteten til fedrekvoten som helhet.⁷⁸ Direktivet til EU ble dermed en katalysator på å få gjennom et politisk tiltak som har vært diskutert, men ikke gjennomført i Norge.

Det har altså vært en klar økning i det sosiale fokuset til EU, særlig i løpet av de siste 15 årene. Noen ganger gir de sosialpolitiske initiativene i Brussel hodebry for skandinaviske og norske myndigheter, mens det andre ganger er tiltak også vi ønsker oss. EU vil nok ikke bli en betydelig velferdsaktør med det første, da dette fortsatt først og fremst er medlemsstatenes anliggende. Men det er ikke tvil om at det sosialpolitiske prosjektet vokser i Brussel og at EU bevisst sikter på å være mer enn en markedsfasilitator.⁷⁹ Mye av endringen har dessuten kommet for å møte kritikk fra medlemslandene selv.

Et mer sosialt rettferdig EU er noe Norge kan være positive til, men det vil også være politikkområder der våre mål ikke samsvarer med EU på samme måte. Der EU startet som et samarbeid som kun håndterte saker som er grensekryssende, har det i dag vokst til en politisk union som fører lovgivning på interne forhold som lønn og foreldrepermisjon. Dette må vi ha med oss i vår vurdering av dagens EU.

De tre eksemplene vi har pekt på i dette notatet gir et bilde av hvor sammensatt EU er på det sosialpolitiske området. Det viser at den sosiale utviklingen til EU påvirker oss og medlemslandene på godt og vondt. Intensjonene og målsetningene til EU er å bygge et sosialt Europa. Og man kan like, eller ikke like at dette er en del av en større utvikling med et stadig mer omfattende og bredere EU, som fører lovgivning på stadig flere områder. Noen ganger vil EU bli større på områder hvor norske og europeiske interesser samsvarer. Da vil det være lett å se positivt på denne utviklingen, ettersom at EU er større og har betydelig større rekkevidde enn Norge. Men dersom EU sine interesser står i motsetning til de norske vil det skape utfordrende situasjoner.

Det er ikke gitt at et mer sosialt Europa blir et EU som prøver å gjenskape den nordiske modellen over hele kontinentet. EU er for mangfoldig til det, og deres løsninger må kunne tilpasses et bredt spekter av sosialpolitiske tradisjoner og økonomiske forutsetninger. Selv om EU neppe jobber for å innføre den nordiske modellen over hele kontinentet, er det tydelig at sosialpolitikken og den sosiale dimensjonen av EU har fått en styrket posisjon. Det er viktig at Norge engasjerer seg og bidrar i dette, slik at den europeiske sosialpolitikken kan bidra til å redusere forskjeller og skape et mer rettferdig og konkurransedyktig arbeidsmarked. Blant annet har vi lang erfaring med tariffsystemer i Norge. Når EU da sier at de ønsker å øke tariffdekningen i Europa er dette et eksempel på en utvikling Norge bør støtte opp under. Når EU på den andre siden ønsker å innføre minstelønn er det viktig at Norge er våkne og jobber for at slike tiltak skal unngås eller at Norge skal unntas. Norske

⁷⁷ (NOU 2017:6, 2017)

⁷⁸ (Tjernshaugen, 2013)

⁷⁹ (Garben, 2019)

myndigheter bør derfor følge nøye med på de utviklingstrekkene som finner sted. Den forståelsen er viktig for å kunne identifisere, jobber for å sikre norske interesser.

5 Litteraturliste

- 2019/1149. (2019). *Regulation establishing the European Labour Authority*. Brussels: Official Journal of the European Union.
- 2019/1152. (2019). *Directive on transparent and predictable working conditions*. Brussels: Official Journal of the European Union.
- Amaro, S. (2021, mars 25). *How Europe became the worlds top tech regulator*. Hentet fra cncb.com: <https://www.cncb.com/2021/03/25/big-tech-how-europe-became-the-worlds-top-regulator.html>
- Amundsen, B. (2020, desember 08). *Why are Norwegian trade unions opposed to the EU's minimum wage proposal?* Hentet fra sciencenorway.no: <https://sciencenorway.no/labour-policy-wages-work/why-are-norwegian-trade-unions-opposed-to-the-eus-minimum-wage-proposal/1782536>
- Arbeiterkammer. (2020). *Indexierung der Familienbeihilfe*. Hentet fra arbeiterkammer.at: https://www.arbeiterkammer.at/beratung/berufundfamilie/BeihilfenundFoerderung/Indexierung_der_Familienbeihilfe.html
- Article 2. (1957). Treaty of Rome. *on the Creation of the European Communities*. Roma: Official Journal of the European Union.
- Bradford, A. (2020). *The Brussels Effect: How the Euroean Union Rules the World*. Oxford: Oxford University Press.
- Börzel, T. A. (2016). From EU Governance of Crisis to Crisis of EU Governance: Regulatory Failure, Redistributive Conflict and Eurosceptic Publics. *Journal of Common Market Studies*, ss. 8-31.
- Collins, D. (1975). The European Communities: The Social Policy of the First Phase, Volume 1. *Journal of Social Policy*, ss. 106-107.
- COM 2021/762. (2021). *Proposal for a directive on improving working conditions in platform work*. Brussels: Official Journal of the European Union.
- COM(2020)682. (2020). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the European Council on adequate minimum wages in the European Union*. Brussels: European Commission.
- Cornelissen, R., & De Wispelaere, F. (2020). Sixty years of European social security coordination: achievements, controversies and challenges. I B. Vanhercke, D. Ghailani, S. Spasova, & P. Pochet, *Social policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road* (ss. 143-166). Brussels: ETUI.
- Court of Justice of the European Union. (2022, januar 20). *Advocate General's Opinion in Case C-328/20*. Hentet fra curia.europa.eu: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-01/cp220011en.pdf>

- Directive 2019/1158. (2019). *Directive on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU*. Brussel: Official Journal of the European Union.
- Directorate for Economic and Financial Affairs. (2007). *European Economy; Economic Paper*. Brussels: European Commission.
- Dodo, M. K. (2014). Historical Evolution of the Social Dimension of the European Integration: Issues and Future Prospects of the European Social Model. *L'Europe En Formation*, ss. 51-66.
- Duxbury, C., & Tamma, P. (2021, desember 3). *Sweden backs EU minimum wage after longtime opposition*. Hentet fra politico.eu: <https://www.politico.eu/article/sweden-backs-eu-minimum-wage-directive-longtime-opposition/>
- EEA & EFTA forum on local and regional authorities. (2021). *Opinion on the Proposal for a Directive on adequate minimum wages in the European . KS*.
- EEA MS. (1994). *Agreement on the European Economic Area*. Brussels: European Economic Area.
- ETUC. (2021). *ETUC calls for improvements to the directive to achieve fair minimum wages & collective bargaining*. European Trade Union Movement.
- European Anti-Poverty Network. (2020, may 18). *Working, Yet Poor: In-work poverty in times of pandemic*. Hentet fra eapn.eu: <https://www.eapn.eu/working-yet-poor-in-work-poverty-in-times-of-pandemic-eapn/>
- European Commission. (2010). *Directive 2010/18*. European Commission.
- European Commission. (2010). *Europe2020: A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2019). *The European Pillar of Social Rights in 20 Principles*. Hentet fra ec.europa.eu: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en
- European Commission. (2019). *Transparent and predictable working conditions*. Hentet fra ec.europa.eu: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1313>
- European Commission. (2019). *Work-life balance*. Hentet fra ec.europa.eu: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en>
- European Commission. (2020). *Adequate minimum wages in the EU*. Hentet fra ec.europa.eu: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1539&langId=en>
- European Commission. (2021, desember 9). *Commission proposals to improve the working conditions of people working through digital labour platforms*. Hentet fra ec.europa.eu: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6605

- Garben, S. (2019, mai 21). European Pillar of Social Rights: an Assessment of its Meaning and Significance. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, ss. 101-127.
- Gotarda, L. (2019). *Indexation of Family Benefits: a Review of the Legality of the Austrian Measure in the Light of EU Law*. Roma: Libera Università Internazionale degli Studi Sociali.
- Halrynjo, S., Kitterød, R., Mangset, M., & Skorge, Ø. S. (2022). *Hva skaper hindringer for kjønnslikestilling i næringslivet?* Oslo: CORE Kjernemiljø for likestillingsforskning.
- Hansen, R. R. (2021, desember 3). *Europeisk minstelønn på trappene*. Hentet fra *agendamagasinet.no*: <https://agendamagasinet.no/debatt/europeisk-minstelonn-pa-trappene/>
- Hasås, T. (2022, juni 8). *EU vil innføre minstelønn - fortsatt uklart hva det vil bety*. Hentet fra *frifagbevegelse.no*: <https://frifagbevegelse.no/nyheter/eu-vil-innfore-minstelonn--fortsatt-uklart-hva-det-vil-bety-6.158.880969.0295047551>
- Lied, R. (2017, november 21). *EUs sosiale pilar møter arbeidsgjevarmotstand*. Hentet fra *unio.no*: <https://www.unio.no/replikker-2017/eus-sosiale-pilar-moter-arbeidsgjevarmotstand/>
- Mathisen, B. R. (2003, februar 28). *Velferdsstaten - tre modeller*. Hentet fra *forskning.no*: <https://forskning.no/politikk-samfunnskunnskap-samfunnsokonomi/velferdsstaten---tre-modeller/1077080>
- Meld. St. 40. (2017). *Eksport av Norske Velferdsytelser*. Oslo: Arbeids- og Sosialdepartementet.
- Nerlich, U. (1979). Western Europe's Relations with the United States. *Daedalus*, ss. 87-111.
- Nordmelan, J. J., & Hansen, B. (2021). *Derfor er jeg sosialdemokrat*. Oslo: Res Publica.
- NOU 2017:6. (2017). *Offentlig støtte til barnefamiliene*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- NTB-TT-RITZAU. (2022, juni 7). *EU vil innføre minstelønn, tross svensk motstand*. Hentet fra *dagsavisen.no*: <https://www.dagsavisen.no/nyheter/verden/2022/06/07/eu-vil-innfore-minstelonn-tross-svensk-motstand/>
- Næss, M. (2019, mai). *Arbeids- og sosialpolitikk i EU*. Brussel, Brussel, Belgia: Norges delegasjon til den europeiske union.
- Paris Summit. (1972). *Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972)*. Paris: European Communities.
- Pochet, P. (2020). Twenty years of the publication "Social policy in the European Union": what have we learned? I B. Vanhercke, D. Ghailani, S. Spasova, & P. Pochet, *Social policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road* (ss. 13-34). Brussels: ETUI.

- Polomarkakis, K. A. (2019, februar 14). The European Pillar of Social Rights and the Quest for EU Social Sustainability. *Social and Legal Studies*, ss. 183-200.
- Prop. 15L. (2021). *Endringer i folketrygdloven mv. (styrkning av fedres rett til foreldrepenger mv.)*. Oslo: Barne- og Familiedepartementet.
- Regulation. (2004). *No 833/2004*. Brussels: European Commission.
- Risgaard, L., Sorgenfrey, B., Qvistgaard, L., Gabrielsen, H.-C., Følsvik, P., Rekdal, K., . . . Sveinbjarnardóttir, Þ. (2020, september 4). *Reply of the Danish, Norwegian, Icelandic and Swedish trade union federations on the Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*. Hentet fra fho.dk: <https://fho.dk/wp-content/uploads/2020/09/letter-second-consultation-on-minimum-wage.pdf>
- Seldèn, K. L. (2020, august 1). Challenges posed by the EU minimum wage initiative to the ETUC and European trade union cooperation. *European Review of Labour and Research*, ss. 325-343.
- Spesialutvalget for personbevegelse, arbeidsliv og arbeidsmiljø. (2021). *Direktivforslag om tilstrekkelige minstelønninger*. Oslo: Regjeringen.
- Stortinget. (2021, november 18). *Europaparlamentet med sterk støtte til europeisk minstelønn*. Hentet fra Stortinget.no: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/EU-EOS-informasjon/EU-EOS-nytt/2021/eueos-nytt---18.-november-2021/europaparlamentet-med-sterk-stotte-til-europeisk-minstelonn/>
- Sæbø, H. (2021, november 22). *Norden sier nei til EUs minstelønn. Norge slipper å innføre dette, hevder Hadia Tajik*. Hentet fra frifagbevegelse.no: <https://frifagbevegelse.no/nyheter/norden-sier-nei-til-eus-minstelonn-norge-slipper-a-innfore-dette-hevder-hadia-tajik-6.158.833548.871bef0628>
- TEU art. 3(3). (1992). *Consolidated version of the Treaty on the European Union*. Maastricht: Official Journal of the European Union.
- TFEU art. 48. (2009). *eur-lex-europa.eu*. Hentet fra Treaty on the Functioning of the European Union: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>
- TFEU Art.5. (1992). *Treaty on the European Union*. Roma: European Union.
- Tjernshaugen, K. (2013, august 2). *Umulig å forsvare at 6000 fedre ikke får ta permisjon*. Hentet fra aftenposten.no: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/IA1QL/umulig-aa-forsvare-at-6000-fedre-ikke-faar-ta-permisjon>
- Utenriksdepartementet. (2021, desember 6). *Et europeisk minstelønnsdirektiv kan bli klart til våren*. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/et-europeisk-minstelonnnsdirektiv-kan-bli-klart-til-varen/id2891154/>

- Verdun, A., & D'Erman, V. (2020). Two decades of change in Europe: post-crisis social policymaking in the EU. I B. Vanhercke, D. Ghailani, S. Spasova, & P. Pochet, *Social Policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road* (ss. 37-49). Brussels: ETUI.
- Vesan, P., & Corti, F. (2019, mai). New Tensions over Social Europe? The European Pillar of Social Rights and the Debate within the European Parliament. *Journal of Common Market Studies*, ss. 977-994.