

Nordisk fagbevægelse mellem national autonomi og EU-integration

*Jesper Due, Jørgen Steen Madsen,
og Nikolaj Lubanski*

Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier

Indledning

De nordiske fagbevægelser står ved en skillevej. Ikke mindst forårsaget af, at ØMU'en tendentielt vil styrke den sociale integration, herunder måske i praksis føre til koordinerede overenskomstforhandlinger og harmonisering af skattepolitik og velfærdsordninger. De nordiske fagbevægelser synes at stå i et dilemma i valget mellem behovet for at fastholde national suverænitet til beskyttelse af de nordiske arbejdsmarkeds- og velfærdsmodellers særlige karakteristika på den ene side og ønsket om øget EU integration for at fremme EU som et mere socialdemokratisk orienteret beskæftigelsesfremmende velfærdsprojekt på den anden side.

De nordiske lande er ofte blevet opfattet som en blok, der bruger deres tværnationale samarbejde til at stabilisere og forsvare den særlige nordiske aftalemodel og velfærdsmodel. Men det er et samarbejde, der først og fremmest har været båret af pragmatisk koordinering. Det har måske nok kunnet bruges til i praksis at varetage fælles nordiske interesser, men det har ikke været et ideologisk baseret fællesskab til forsvar for særlige nordiske værdier. Måske fordi der trods talen om en nordisk model altid har været store nationale forskelle i arbejdsmarkedsreguleringen og derudover forskelle i international placering både politisk og økonomisk. Det er derfor ikke givet, at de nordiske lande kan finde et fælles svar på valget mellem det nordiske og det europæiske. En analyse af landenes forskellige udgangspunkter tyder tværtimod på, at valgene bliver forskellige og skillelinierne mellem dem dermed større. Selv om en vis koordinering vil blive søgt opretholdt på det hidtidige pragmatiske grundlag, kan en erodering af det faste nordiske samarbejde ikke udelukkes.

Vi analyserer i dette kapitel med et dansk udgangspunkt udviklingen i det nordiske faglige samarbejde set i relation til EU integrationen. Vi starter – i det næste afsnit – med en diskussion af det valg, de nordiske fagbevægelser – og herunder ikke mindst den danske – står over for: mellem national autonomi og EU integration. I de følgende afsnit analyseres dels de nordiske landes skiftende, men til stadighed forskellige placering i forhold til EU-samarbejdet, dels betydningen af de forskelle, der eksisterer i de nordiske landes arbejdsmarkedsmodeller – trods de mange fælles træk. Herefter behandles udviklingen af de nordiske fagbevægelsers samarbejde gennem NFS fra 1972 til 2000, inden vi gennemgår nogle konkrete eksempler på, hvordan de nordiske fagbevægelser har ageret i forhold til EU.

Det drejer sig for det første om reaktionerne på det portugisiske formandsskabs udspil om at indføre flertalsafgørelser på flere områder inden for socialpolitik og arbejdsmarkedsregulering i marts 1999 i forbindelse med regeringskonferencen om en ny EU-traktat, der skal bane vejen for udvidelsen mod øst. Og det drejer sig for det andet om

holdningen til den danske implementering af arbejdstidsdirektivet via overenskomsterne, som EU-Kommissionen har sat et spørgsmålstejn ved.

På dette grundlag er det muligt afslutningsvis at give et bud på spørgsmålet om, hvilken rolle de nordiske fagbevægelser vil spille i fremtiden? Vil det nordiske fællesskab erodere eller vil det tværtimod udvikle sig i retning af en fælles pressionsgruppe, der kan forfølge fælles interesser på det europæiske niveau?

Det vanskelige valg

Hvorfor er det tilsyneladende nødvendigt for de nordiske fagbevægelser at vælge mellem forsvaret for den nationale suverænitet og ønsket om en stærkere og mere socialt orienteret EU regulering? Det er det, fordi der i Norden er en særlig måde at regulere på, som kan blive undermineret, hvis man vælger at se bort fra de snævre nationale interesser og satse på EU reguleringen. Det særlige nordiske handler om *aftalemodellen*, dvs. arbejdsmarkedsorganisationernes selvregulering, på arbejdsmarkedsområdet, og det handler om de generelle velfærdsordninger finansieret over skattesystemet på det sociale område. Over for det står de kontinentalt-europæiske landes større vægt på politisk regulering af arbejdsmarkedet på den ene side og specifikke arbejdsmarkedsbaserede velfærdsordninger på den anden side (Esping-Andersen 1990).

I denne sammenhæng skal vi koncentrere os om arbejdsmarkedsreguleringen, både fordi det er kerneområdet i dette kapitels problemstilling, og fordi det er vores særlige forskningsområde. Som vi skal se, er det netop i spørgsmålet om betydningen af arbejdsmarkedsorganisationernes selvregulering i forhold til det politiske systems rolle, at der er en markant forskel på Danmark og de øvrige nordiske lande. Vi vil derfor i første omgang diskutere dette valg alene i forhold til den danske aftalemodel.

Den begyndende regulering af arbejdsmarkedsforhold på EU niveau har været præget af den politiske vej. Dels fordi det er den typiske model blandt fællesskabets medlemsstater, dels fordi EU grundlæggende er en politisk konstruktion. Per definition bliver en regulering gennemført via EU's institutioner derfor politisk. At skabe en egentlig aftale-regulering, hvor interesseorganisationerne som hovedregel – på tilsvarende måde som i Danmark - selv fastsætter deres forhold uden politisk indblanding, vil derfor kræve en gennemgribende reform (Strøby Jensen 1995). Et væsentligt skridt i denne retning blev taget med 11 lande aftalen og den sociale protokol i tilknytning til Maastrichttraktaten. Dermed blev der åbnet op for aftaler mellem parterne på det europæiske niveau, men karakteristisk nok ville disse aftaler ganske vist komme til at fastsætte indholdet i den europæiske regulering, men de ville blive gennemført som direktiver, dvs. som lovgivning.

Samtidig blev der åbnet op for, at direktiver om arbejdsmarkedsforhold kunne implementeres nationalt via det kollektive overenskomsts system (Dølvik 1994 og 1997, Strøby Jensen et al. 1994). Det var afgørende for den danske fagbevægelses positive holdning til den sociale protokol og til Maastrichttraktaten. Den danske aftalemodel var sikret, og hvis man vurderede udviklingen meget positivt, så var der måske på sigt mulighed for, at EU reguleringen af arbejdsmarkedet - via muligheden for de europæiske aftaler - mere ville blive præget af den danske aftalemodel end af den kontinentalt-europæiske lovgivningsmodel.

Dermed blev fuldført et skifte i den danske fagbevægelses EU politik. Fra kampagnen om medlemskabet i 1972 og næsten et par årtier frem fastholdt de danske fagforeninger sammen med deres arbejdsgivermodparter synspunktet: "vi knækker nødderne selv", dvs. at reguleringen af arbejdsmarkedet skulle forblive et rent nationalt anliggende (Due

et al. 1992). Med indførelsen af Den fælles europæiske akt, det indre marked, i anden halvdel af 1980'erne blev dette synspunkt i stigende grad uholdbart. Den økonomiske europæisering gennemhullede det nationale marked og aktualiserede dermed også en europæisk regulering af arbejdsmarkedet. Det fik den danske fagbevægelse – med tøvende tilslutning fra de danske arbejdsgivere – til at tilslutte sig 11 lande aftalen og dermed åbne op for en afgrænset europæisk regulering. Men netop af et niveau og et omfang, som ikke satte spørgsmålstejn ved den danske aftalemodel.

Indtil nu har det derfor været muligt for de danske faglige organisationer at undvige det vanskelige valg, som indledningsvist er blevet skitseret. Integrationen via EU har ikke taget et omfang, der for alvor truer aftalemodellen i Danmark, og derfor har denne kunnet fastholdes, samtidig med at de faglige organisationer på de områder, som ikke generer danske forhold, har kunnet arbejde for en udvidelse af EU reguleringen, herunder bl.a. at give EU i almindelighed og ØMU'en i særdeleshed mere håndfaste beskæftigelsespolitiske forpligtelser.

Men EU udviklingen i de senere år synes at lægge et øget pres på den danske aftalemodel. Ganske vist blev den sociale protokol med Amsterdamtraktaten indskrevet i selve traktaten med begge aftalemulighederne fastholdt. Og ganske vist fik Sverige i forbindelse med udvidelsen af EU med Sverige, Finland og Østrig fastslået, at Sverige har ret til at anvende kollektive overenskomster til implementering af direktiver. Men dels er aftalevejen i EU-sammenhæng kun blevet benyttet i minimalt omfang – ikke mindst på grund af arbejdsgivernes modstand mod en aftaleinstitution på EU niveau. Og dels er der nu senest blevet sat spørgsmålstejn ved den danske anvendelse af aftaleimplementering vedrørende arbejdstidsdirektivet. Det er EU-Kommissionen, der med en åbnings-skrivelse har presset den danske model. Det er sket på baggrund af klager fra den meget lille alternative fagbevægelse i Danmark, der samlet udgør under 5 pct. af alle organiserede lønmodtagere. Det problem, der rejses er, at aftalemetoden tilsyneladende ikke i tilstrækkeligt omfang sikrer, at alle er omfattet af direktivets rettigheder. Dette spørgsmål vender vi tilbage til nedenfor. Men her kan vi blot konstatere, at de danske overenskomstparter, ser med stort alvor på situationen og opfatter det som en direkte trussel mod den danske reguleringsform, hvis Kommissionen i forlængelse af den danske regerings svarskrivelse, vælger at rejse en sag mod Danmark.

Samtidig er der med ØMU'en sat yderligere pres på i retning af harmonisering eller i det mindste fastsættelse af mindstestandarder både på det arbejdsmarkedspolitiske og det socialpolitiske område. I den sammenhæng skal ses det portugisiske formandsskabs forslag om at indføre flertalsafgørelser på nye områder. Det fremstår som en logisk følge af indførelsen af en fælles mønt, og når det sammenholdes med truslen mod aftaleimplementering, så står de danske faglige organisationer i en vanskelig situation. På den ene side vil de gerne være med i den monetære union, og derfor har de klart anbefalet et ja ved den folkeafstemning om danske tilslutning til ØMU'en, der er udskrevet til den 28. september i år. Men på den anden side vil de fastholde den danske aftalemodel, og den vil måske netop blive undermineret af den fortsatte europæiske integration (Strøby Jensen et al. 1999).

Ønsket om at udvide EU med central- og østeuropæiske lande, der deles af de nordiske lande, udvider dette dilemma. Uden at udvikle integrationen med indførelse af flertalsafgørelser på nye områder vedrørende både socialpolitik og arbejdsmarkedspolitik risikerer udvidelsen at føre til social dumping. Hvis der ikke kommer sådanne flertalsafgørelser, vil de nye lande få vetoret, og det kan netop forhindre indførelsen af mindstebestemmelser om arbejdsmarkedsforhold og dermed åbne for social dumping. Hvis

man vil åbne EU, så må man måske acceptere flertalsafgørelser, men dermed undergraver man måske på sigt den nordiske aftale- og velfærdsmodel.

Fagbevægelsen kunne så vælge med alle midler at fastholde den nationale suverænitet til beskyttelse af de nordiske arbejdsmarkeds- og velfærdsmodellers særlige karakteristika. Men det er ikke noget behageligt valg, fordi man også meget gerne på udvalgte områder vil have øget EU integration. Og hvis man blokerer for den yderligere arbejdsmarkedspolitiske integration, så medvirker man måske til, at EU bevæger sig i en helt anden retning, end den man havde ønsket sig. Så bliver der netop ikke tale om at fremme EU som et mere socialdemokratisk orienteret beskæftigelsesfremmende velfærdsprojekt, der fastholder og udbygger kollektive værdier. Så udvikler EU og ØMU'en sig i retning af at være en liberalistisk orienteret monetaristisk union, hvor økonomisk stabilitet er prioriteret over beskæftigelseshensyn, og hvor økonomisk liberalisering vil udbygge mere individualistiske værdier.

Problemet er, at internationaliseringen, og i den sammenhæng udviklingen af den økonomiske og politiske integration i EU, kommer til at påvirke de nordiske lande, uanset hvad de vælger. Det er et hovedargument for Danmarks tilslutning til ØMU'en, at man alligevel tvinges til at overholde den økonomiske politik, dvs. leve op til de konvergenskriterier, der kræves af ØMU-landene. Man skal måske endda optræde ekstra ansvarligt og være "mere katolsk end paven". Derfor kan Danmark lige så godt deltage for at få indflydelse på de beslutninger, som man efterfølgende nødvendigvis må følge.

Danmark kan godt vælge den nationale suverænitet på arbejdsmarkeds- og socialpolitikens område, men danskerne kan ikke forvente, at alt derefter vil fortsætte som før. Hvis Danmark omvendt vælger at støtte EU integration, så kan det måske bidrage til at sikre et EU, der i højere grad økonomisk og politisk følger en beskæftigelsesfremmende kurs. Men så undergraves måske de særlige nordiske metoder til regulering af arbejdsmarkedet og velfærdssystemet.

Med for meget supplerende lovgivning på grund af kravet om, at alle skal være omfattet af de politiske direktiver, forskybtes balancen mellem aftaler og lovgivning i den danske model. Det vil mindske organisationernes indflydelse, og ikke mindst fagbevægelsen risikerer at miste medlemmer. Hvorfor være medlem af en organisation, når rettighederne alligevel er sikret gennem lovgivning? Det skal erindres, at fagforeningernes medlemstal og de høje organisationsprocenter er blevet fastholdt i de nordiske lande, mens de fleste andre lande i EU har haft faldende organisationsprocenter i de senere årtier.

Det kan være, at man på trods af en svækkelse af de eksisterende organisationer og institutioner også i de nordiske lande alligevel vil få en ny form for arbejdsmarkedsregulering, der kommer til at fungere, men det kan man ikke vide på forhånd. Det eneste sikre er, at de eksisterende institutioner risikerer at erodere og dermed følger usikkerhed og øget risiko for problemer og konflikter. Derfor ønsker både de danske arbejdsmarkedsorganisationer og de danske politikere at sikre den danske aftalemodel. Set fra organisationernes synsvinkel gør det så nok heller ikke noget, at det samtidig garderer dem mod ændringer, der undergraver deres magtposition.

Parterne i den danske arbejdsmarkedsmodel vil med andre ord søge at skabe muligheder for at unddrage sig dilemmaet ved at undgå at vælge. Men det store spørgsmål er, om det trods de seneste udviklingstendenser alligevel vil være muligt fortsat at sikre "det bedste fra to verdener". I den aktuelle situation i begyndelsen af 2000, synes det at være en mere end vanskelig opgave.

Udgangspunkt i forskellige positioner

Man kan sige, at det i perioden fra 1972 til midten af 1990'erne alene var de danske faglige organisationers valg, fordi Danmark var det eneste nordiske land, der var medlem af EU. Men da de andre lande i høj grad også blev påvirket af EU's udvikling, og da både fagforeningerne fra EU landene og fra landene uden for var medlemmer af den europæiske faglige sammenslutning, ETUC, var der allerede fra starten af 1970'erne et tæt samarbejde mellem de nordiske lande. Da disse lande set fra distancen samtidig har mange fælles træk, er de ofte blevet opfattet som tilhørende en nordisk blok, der entydigt forfølger de særlige nordiske interesser og forsvare den nordiske arbejdsmarkedsmodel.

Alle de nordiske lande har en arbejdsmarkedsregulering præget af stærke faglige organisationer og arbejdsgiversammenslutninger og dermed følgende høje organisationsprocenter og en høj overenskomstdækning. Der er samtidig tale om en høj grad af selvregulering, hvor parterne har en relativ autonomi i forhold til det politiske system, når det gælder beslutninger om arbejdsmarkedet, og sikrer reguleringen gennem kollektive aftaler og et kollektivt arbejdsretligt system. Det er et lovgivningsmæssigt understøttet konfliktreguleringssystem gennemført i et samarbejde mellem det politiske system og arbejdsmarkedsorganisationerne. Der har desuden udviklet sig et trepartssamarbejde om samfundsøkonomien i almindelighed og alle spørgsmål med direkte relevans for arbejdsmarkedet i særdeleshed. Alle de nordiske lande har endvidere været præget af stærkt centraliserede overenskomstforhandlinger, men der har samtidig været tale om multiniveau regulering, dvs. partsrepræsentation og forhandlinger såvel på virksomhedsniveauet lokalt som på det nationale niveau og sektorniveauet centralt. De senere årtier har der i skiftende omfang i de fleste nordiske lande – som internationalt – været tale om en decentralisering af forhandlingerne, men stadig inden for overordnede rammeaftaler. Vi har derfor betegnet processen som *centraliseret decentralisering*, mens andre har talt om koordineret decentralisering eller "organized decentralization" (Due et al. 1994, Traxler 1995).

Man kan derfor med en vis ret tale om en fælles nordisk arbejdsmarkedsmodel med selvregulering som det bærende princip (Bruun et al. 1992, Gudmundsson 1993, Kjellberg 1998), men når man betragter modellerne indefra og sammenligner dem i et mere snævert nordisk perspektiv, så er der også forskelle mellem dem (Skulason og Jääskeläinen 2000, Dølvik 1999). Væsentligst er i denne sammenhæng en forskel i balancen mellem arbejdsmarkedsorganisationernes selvregulering og det politiske systems rolle. Det gælder i hvert fald, når man sammenholder den svenske og den danske IR-models opkomst og udvikling. Konklusionen er her, at den danske aftalemodel må karakteriseres som *regime uafhængig*, mens den svenske model i højere grad er *regime afhængig* (Due og Madsen 2000).

På grund af de politiske magtforhold i Danmark har fagbevægelsen aldrig kunnet vælge at lægge mere vægt på at fremme lønmodtagernes interesser via lovgivning på trods af relationen til arbejdsgivermodparten. Socialdemokratiet har ganske vist været det dominerende regeringsbærende parti fra slutningen af 1920'erne og frem, men partiet har aldrig haft flertal i Parlamentet og har derfor været afhængig af borgerlige midterpartier. Derfor har arbejdsmarkedsorganisationerne valgt at gøre sig uafhængige af politiske konjunkturer og i fællesskab arbejde for den størst mulige selvregulering og fastholdelse af princippet om, at ændringer i den supplerende lovgivning om arbejdsmarkedet sker efter forudgående konsultation og enighed mellem organisationerne. I denne meget høje grad af voluntaristisk selvregulering adskiller den danske aftalemodel sig fra

IR-systemerne i de øvrige nordiske lande (Skulason og Jääskeläinen 2000, Grønli 1999).

I Sverige er der fx siden 1970'erne gennemført en omfattende rammelovgivning om arbejdsmarkedsrelationerne. En form for lovgivning som de danske parter bortset fra enkeltgrupper (funktionærer og tjenestemænd) har holdt sig fra. Denne vægt på selvregulering gennem indgåelsen af frivillige overenskomster er ikke mindst i parternes egen selvforståelse et afgørende element i den danske model, og fastholdelsen af aftaleelementet ses derfor som en væsentlig forudsætning for at opretholde den effektive regulering af løn- og arbejdsforhold i Danmark. Som vi skal se det, så har denne markante forskel medført, at den danske fagbevægelse i de senere år har reageret anderledes end de øvrige nordiske lande på de udfordringer, den øgede EU integration rejser.¹

Blandt andre forskelle mellem de nordiske modeller kan nævnes, at Norge i modsætning til de øvrige lande har bevaret stærke hovedorganisationer og dermed også en højere centraliseringsgrad i overenskomstforhandlingerne. I Danmark er fastholdt et udpræget konsensusforhold mellem lønmodtagernes og arbejdsgivernes organisationer både på hovedorganisations- og sektororganisationsniveauer og en dermed følgende omfattende partsrepræsentation i udvalg, råd og nævn. I Sverige blev omvendt partsrepræsentationen svækket, da de mere ideologisk prægede svenske arbejdsgivere i begyndelsen af 1990'erne i stort omfang trak deres repræsentanter ud (Dølvik 1994, Strøby Jensen et al. 1994, Due et al. 1994, Kjellberg 1998).

Ud over disse forskelle, som kendetegner aftalemodellerne, skal det tilføjes, at de faglige organisationers reaktioner i høj grad også er bestemt af de nordiske landes forskellige *placering geopolitisk og økonomisk*. Selv om mange holdninger deles på tværs af grænserne i Norden både vedrørende arbejdsmarkedsforhold, spørgsmålet om velfærdssystemernes udvikling og økonomisk politik, så er det ikke givet, at landene i en international sammenhæng handler ens. Grunden til, at man aldrig i en nordisk sammenhæng har kunnet skabe en udvikling i retning af en forbundsstat, er netop landenes forskellige internationale placering. Bl.a. derfor har de nordiske lande forholdt sig meget forskelligt til spørgsmålet om udviklingen af det europæiske samarbejde.

Fx var Danmark og Norge fra starten tættest på det daværende EF eller De seks, fordi de to lande via forsvarspolitikken var mest forankret i det vestlige samarbejde. Norge og Danmark valgte i slutningen af 1940'erne at blive medlemmer af NATO i modsætning til Sverige og Finland. Det var derfor naturligt, at det netop var Danmark og Norge, der i begyndelsen af 1970'erne ansøgte om medlemskab i EF.

Skema 1 De nordiske landes placering i forhold til EF/EU 1970-2000

<i>Før 1972</i>	<i>Fra 1972</i>	<i>Fra 1995</i>	<i>2000</i>	<i>2001?</i>
<u>EEC</u> : -	<u>EEC</u> : DK	<u>EU</u> : DK, S, SF	<u>EMU</u> : SF <u>EU</u> : DK, S	<u>EMU</u> : SF, DK <u>EU</u> : S

¹ I fagbevægelsen i de andre nordiske lande har man samme vurdering af dette særlige kendetegn ved den danske aftalemodel: "I Danmark for eksempel har det vært tradisjon for at partene i arbeidslivet alltid har tatt ansvaret for utviklingen, mens det i Norge og Sverige har vært slik at både partene og myndighetene har bidratt." (Grønli 1999, s. 8). "Denmark is the extreme case where the social partners play a dominant role in ruling the labour market, mostly without legal regulation by the state." (Skulason og Jääskeläinen 2000, s. 3).

EFTA: DK, N
S, SFEFTA: N, S
SFEEA: NEEA: NEEA: N

I Sverige var EF-medlemskab på daværende tidspunkt udelukket på grund af neutralitetspolitikken og hensynet til Finland, og Finland kunne under ingen omstændigheder tilslutte sig på grund af presset fra Sovjetunionen. Finland måtte i hele perioden efter 2. verdenskrig agere småstat i forhold til den mægtige nabo. Sovjetunionen vendte sig imod et hvert finsk skridt i retning af den vestlige alliance. Derfor blev Finland også presset stærkt, da der var planer om at skabe et økonomisk tæt samarbejde mellem de nordiske lande, NORDEK. Mange så dengang NORDEK som et alternativ til EF – eller i det mindste et samarbejde, der kunne styrke Nordens rolle i Europa både politisk og økonomisk. Det var derfor først, da samarbejdet på grund af det sovjetiske pres måtte opgives, at der i Norge og Danmark blev skabt baggrund for at gennemføre beslutningen om tilslutning til EU i 1972.

I Danmark blev det et ja til EF på grund af den økonomisk bestemte interessebaserede alliance mellem parterne i industrien, landbrug og fiskeri. Dvs. at der både var borgerlig og socialdemokratisk opslutning til projektet. I Norge blev det et nej på grund af det stærkt udkantsprægede landbrugs- og fiskerierhverv, som gav en betydelig skepsis over for et mere bindende europæisk samarbejde både på den socialistiske og den borgerlige fløj. Derefter var Danmark gennem mere end 20 år det eneste nordiske land i EF, der efterhånden blev udvidet med nye lande og skiftede navn til EU.

Først efter afslutningen af den kolde krig og Sovjetunionens sammenbrud skete der et holdningsskift, og Sverige og Finland kom med i EU fra 1. januar 1995, mens nordmændene endnu en gang valgte isolationen. Norge er dog med deltagelsen i EØS også omfattet af det indre marked og af EU-direktiverne på arbejdsmarkedsområdet.

I slutningen af 1990'erne blev ØMU'en sat på skinner, men Finland var det eneste nordiske land, der steg på toget med det samme. Det var igen et geopolitisk valg. Finland var endelig sluppet ud af den sovjetiske omklamring og ønskede så hurtigt og så stærkt som muligt at blive integreret i det europæiske samarbejde for at sikre sig mod et nyt pres og dermed følgende afhængighed, hvis den store nabo igen skulle opnå fordoms styrkeposition.

I Danmark var der stadig i befolkningen stor skepsis over for det politiske samarbejde – efter nej'et til Maastrichttraktaten i juni 1992 og det efterfølgende ja ved en ny folkeafstemning i 1993 på baggrund af sikringen af fire forbehold, herunder ret til at holde sig uden for deltagelse i den kommende monetære union. Og også i Sverige var den EU-skeptiske opinion for stærk til, at magthaverne turde forsøge at sige ja til ØMU'en med det samme. Dermed var det Finland, der overtog den danske rolle som den nordiske for-
trop i EU-samarbejdet.

Først i begyndelsen af 2000 er situationen ved at ændre sig i Danmark. Det fremstår stadigt tydeligere, at Danmark må følge den økonomiske politik, der fastlægges i tilknytning til ØMU'en, men uden at have indflydelse på beslutningerne. Derfor mener både regeringspartierne og de store borgerlige partier, at det er på tide at gøre op med det danske forbehold på dette område. Der blev derfor i begyndelsen af marts udskrevet en folkeafstemning om ja eller nej til dansk tilslutning til ØMU'en til afholdelse den 28. september. I skrivende stund er udfaldet langt fra givet. Der er fortsat en unions-skeptisk holdning i den danske befolkning. Og den kan vise sig at blive udslagsgivende - selv om ØMU'en har opbakning fra hele det politiske etablissement.

I Sverige har det svenske socialdemokrati på en kongres i midten af marts 2000 vedtaget at sige ja til svensk tilslutning, men det sker først efter et valg og i forlængelse af dette en folkeafstemning. Den svenske skepsis synes at være større end den danske. Derfor vil man afvente resultatet af afstemningen i Danmark. Det ser således ud til, at Finland måske snart kan få tilslutning af Danmark i kernen af EU samarbejdet, og hvis det bliver tilfældet, vil svenskerne formentlig følge efter. Derimod er det tvivlsomt, om Norge inden for en overskuelig fremtid vil bevæge sig ind i EU. Foreløbig holder nordmændene sig til det rent økonomiske samarbejde gennem EØS. Det er et valg, de kan fastholde, ikke mindst på grund af indtægterne fra de store oliereserver, der har gjort Norge til det rigeste land i Norden.

Denne gennemgang har vist landenes skiftende positioner i forhold til EF/EU, og da der fortsat i nogle år vil være tale om forskellige placeringer, så kan det formodes, at det vil medvirke til, at der fortsat bliver variationer i de nationale fagbevægelsers valg af politik. Det vil også påvirke de muligheder, der ligger i det nordiske faglige samarbejde.

Udviklingen af det nordiske faglige samarbejde

Netop på grund af forskellene i international økonomisk og politisk placering og på grund af forskellene i arbejdsmarkedsmodellerne - trods de åbenlyse fælles karakteristika - så er det fortegnet, når man ofte i andre EU-lande har set de nordiske fagbevægelser som en samlet blok, der er bundet sammen af et fælles ideologisk grundlag. Samarbejdet mellem de faglige organisationer i de nordiske lande i den Nordiske Faglige Sammenslutning, *NFS*, har haft en helt anden og meget mere pragmatisk karakter. Kort fortalt har NFS fra starten i 1972 mest af alt været et pragmatisk koordineringsredskab baseret på fælles repræsentation i internationale organer. Det har kun i begrænset omfang kunnet ses som et fælles forsvar for opretholdelsen af særlige nordiske værdier (Interview nr. 1).²

På en måde var EF som udgangspunkt afgørende også for samarbejdet mellem de faglige organisationer uden for medlemslandene. Det er et udtryk for, at EF/EU samarbejdet har været dynamoen i den europæiske udvikling siden 1950'erne. Det var således karakteristisk, at samarbejdet mellem fagforeningerne i de syv EFTA-lande af alle steder etablerede deres beskedne sekretariat i Bruxelles, hvor man officielt ikke havde noget at gøre. Da NFS blev oprettet i september 1972 var opmærksomheden også med det samme rettet mod Bruxelles. Det var umiddelbart før den norske og den danske folkeafstemning om EU-medlemskab. Da kun Danmark sagde ja, kom NFS indholdsmæssigt til at beskæftige sig mere med interne nordiske forhold, men NFS fungerede samtidig som ramme om de nordiske fagbevægelsers øvrige internationale arbejde (Interview nr. 1 og 3, Skulason og Jääskeläinen 2000).

Udgangspunktet for det nordiske samarbejde var forud for oprettelsen af NFS en mere uformel koordinering, der havde baggrund i, at kun ét nordisk land kunne blive repræsenteret i Frie Faglige Internationales øverste organ, eksekutivkomiteen. Det blev så arrangeret på den måde, at posten gik på skift, og at man koordinerede arbejdet gennem formøder og gensidig information. Denne pragmatiske koordinering blev også NFS-samarbejdets *raison d'être*, og det blev forstærket gennem udviklingen af det europæi-

² Vi har i forbindelse med arbejdet med dette kapitel foretaget enkelte interview med centralt placerede embedsmænd i svensk og dansk LO om sammenhængen mellem det nordiske og europæiske samarbejde. Se interviewlisten under referencerne.

ske faglige samarbejde. Her lykkedes det allerede i 1973 at skabe ETUC, som kom til at bestå både af de faglige organisationer fra EF's medlemsstater og fra de vesteuropæiske lande udenfor. Som udgangspunkt ønskede det tyske DGB kun at få englænderne og danskerne med, men ikke mindst det danske LO fik trumfet igennem, at ETUC blev en bredere europæisk sammenslutning. Derfor kom hele den nordiske fagbevægelse med. Og i den sammenhæng var der – på samme måde som i FFI – også kun en plads til den nordiske fagbevægelse i ETUC's styrekomite. Igen blev det valgt at indtage posten på skift mellem landene og undervejs foretage en koordinering og information via formøder, rapporteringsmøder o.lign. Der kan således ses en direkte sammenhæng mellem etableringen af NFS i 1972 og starten på ETUC i 1973. NFS blev brugt til at sikre en samordnet nordisk linie i forhold til ETUC (Interview nr. 2 og 3).

Den afgørende begrundelse for samarbejdet i NFS er således først og fremmest de praktiske årsager, dvs. den pragmatiske motivering, at de nordiske lande hver for sig er for små og ligger for afsides til, at de kan opnå indflydelse. Når de samler kræfterne, og som hovedregel deler repræsentation og taler med en stemme, udgør NFS dermed en blok af betydning med sine op mod 8 mio. medlemmer. De nordiske landes fagbevægelse kommer på den måde faktisk på top tre listen – lige efter England og Tyskland. Når dansk LO kæmpede for de øvrige nordiske landes optagelse i ETUC var det ikke af idealistiske grunde, men i en simpel erkendelse af, at man kun kunne opnå indflydelse i ETUC's ledelse, når tyngden af medlemmerne fra de øvrige nordiske landes faglige organisationer talte med (Interview nr. 1).

NFS blev dermed fra starten et forum eller en platform for diskussioner omkring europæisk fagligt samarbejde og den europæiske udvikling. Men ud over koordineringen i forhold til ETUC og FFI var arbejdet i NFS indholdsmæssigt koncentreret mere omkring en styrkelse af det nordiske samarbejde, fx om arbejdsmiljø, medarbejderrepræsentation og demokrati på arbejdspladsen samt beskæftigelsespolitik. I slutningen af 1980'erne – da den fælleseuropæiske akt havde skabt ny dynamik i EF-samarbejdet – skiftede også arbejdet i NFS karakter, og det blev efterhånden helt domineret af relationerne til udviklingen i EF/EU. Fx blev arbejdet omkring arbejdsmiljø og omkring medarbejderrepræsentation i nordiske virksomheder helt eller delvist ført over på det fælles europæiske plan (Skulason og Jääskelainen 2000, Interview nr. 1).

NFS har udviklet sig til en bred samarbejdskonstruktion, der samler alle hovedorganisationerne, dvs. ikke kun de traditionelle LO'ere med hovedvægt på faglærte og ufaglærte arbejdere, men også sammenslutninger for funktionærer, tjenestemænd og akademikere (bortset fra Norge, hvor 2 ud af 4 er udenfor NFS og ETUC). Og de er alle sammen med i ETUC, der ligeledes efterhånden blev en bred organisation, som har optaget organisationer på tværs af de hidtil adskillende politiske og religiøse skel, dvs. både de socialdemokratiske organisationer, der hidtil havde domineret den internationale "frie fagbevægelse" og de kommunistiske og kristelige sammenslutninger.

NFS har hovedsæde i Stockholm, hvor der er etableret et lille sekretariat, men efterhånden, som EU-politikken i løbet af 1990'erne er blevet helt dominerende, er omdrejningspunktet for det nordiske faglige samarbejde blevet flyttet til Bruxelles, hvor fx alle LO-organisationerne – bortset fra det islandske LO – har kontor, og hvor der er et dag til dag såvel uformelt som formelt samarbejde mellem sekretariatene. Det har bl.a. betydet en form for arbejdsdeling, hvor fx dansk LO har foretaget sig mest, hvad angår social- og grundrettigheder samt arbejdsdirektivet, mens fx finsk LO qua det finske medlemskab følger udviklingen af EMU'en tættest. Så kan de andre organisationer trække på den viden, som en af organisationerne opbygger.

I ETUC's styrekomite sidder, som nævnt, kun en nordisk repræsentant, så her er der en tæt koordinering og rapportering. Men det samme er tilfældet i forbindelse med eksekutivkomiteens møder, selv om alle de nordiske lande er repræsenteret her. Forud for disse møder er der embedsmandsdrøftelser, der pejler sig ind på de fælles interesser, og holdningerne koordineres derefter i formandsmøder. Derefter er det almindeligt, at kun en enkelt eller måske to af de nordiske repræsentanter tager ordet og giver udtryk for det nordiske synspunkt. Men det er heller ikke ualmindeligt, at der er sager, hvor vandene skiller, og i de tilfælde fremføres de forskellige synspunkter åbent, uden at det nødvendigvis bliver opfattet som en splittelse i den nordiske gruppe. Selv i de tilfælde opfattes det som en fordel med det tætte samarbejde, fordi man gennem den forudgående koordinering og efterfølgende opfølgning får talt sig præcist ind til, hvad det er, der skiller. Det gjaldt fx, da finnerne indtog en anden holdning end danskerne til arbejdstidsdirektivet (Interview nr. 1). Det er endvidere indtrykket, at koordineringen er blevet både udbygget og endnu mere systematisk end tidligere i perioden fra 1995, hvor både Finland og Sverige blev direkte medlemmer af EU (Skulason og Jääskelainen 2000, Interview nr. 2).

Skiftet i retning af yderligere vægt på det europæiske drejede sig ikke kun om EU, men havde også en *Østersø-synsvinkel*. Efter murens fald og Sovjetunionens sammenbrud blev forsøget på at øge samarbejdet mellem landene rundt om Østersøen et væsentligt spørgsmål for de nordiske lande. Ikke mindst bestræbelserne på at medvirke til at stabilisere og demokratisere de genopstande tre små baltiske stater, Estland, Letland og Litauen, fik høj prioritet. Det satte sit præg på NFS, hvor man i 1992 ændrede strukturen, så arbejdet blev koncentreret om tre områder: EU udviklingen, Østersøsamarbejdet og interne nordiske forhold (Interview nr. 2 og 3).

I forhold til EU kom ikke alene Sverige og Finland direkte med ved siden af Danmark. Også Norge og Island var blevet tættere knyttet til det europæiske samarbejde gennem EØS-aftalen. Alle nordiske lande var dermed omfattet af det indre marked og den sociale dimension. Det styrkede de fælles europæiske bestræbelser. Det var således karakteristisk, at der gennem NFS blev lavet en tæt fælles koordination op til ETUC's kongres i 1995. Her blev fællesskabet styrket i forsvaret for opretholdelsen af to vicegeneralsekretærer, fordi det gav de bedste muligheder for, at den nordiske repræsentant i styrekomiteen stadig kunne vælges som vicegeneralsekretær.

Igen er det frygten for at blive marginaliseret, som er drivkraften bag det nordiske samarbejde. Den samme mekanisme kan styrke sammenholdet i forbindelse med udviklingen af EU, fordi der med nye lande kan ske en begrænsning af deltagerne og blive indført fælles repræsentation både i ETUC og i de forskellige EU-organer, hvor fagbevægelsen er repræsenteret. Når man fx laver en permanent beskæftigelses komite, så kan den europæiske fagbevægelse få otte pladser, og så bliver der i hvert fald ikke plads til tre nordiske repræsentanter, men maksimalt én. Dermed bliver de små lande presset ud – med mindre de samarbejder (Skulason og Jääskelainen 2000, Interview nr. 1).

Et andet væsentligt fælles projekt for NFS var udviklingen af fælles forhandlingsregler for europæiske aftaler, dvs. spilleregler for de interne processer i ETUC, så man får faste procedurer for at give mandater fra det nationale til det internationale niveau. Sådanne regler blev der efter langvarigt nordisk pres opnået enighed om i ETUC i 1996. Reglerne gav de europæiske hovedorganisationer en stærk koordinerende rolle. Det skønnes i NFS, at den fuldstændige enighed mellem de nordiske fagforeninger i dette spørgsmål var en forudsætning for reglernes gennemførelse, og derfor betragtes det som et enestående eksempel på, at organisationerne i NFS kan opnå en bemærkelsesværdig styrke –

når de vel at mærke handler samme og taler med én stemme. Gennemførelsen af reglerne kan – som det opfattes af de nordiske lande - ses som et sammenstød mellem en nordisk tradition, der kræver en præcis mandatgivning i de enkelte situationer, og en sydeuropæisk tradition, hvor formanden får et åbent mandat, når han vælges (Skulason og Jääskelainen 2000, Interview nr. 2).

Finland og Danmark som yderpunkter

I de seneste år har der til gengæld været eksempler på, hvordan de nordiske lande har ageret hver for sig og dermed har stået mere splittet i det europæiske faglige samarbejde. Splittelsen er et udtryk for grundlæggende forskellige holdninger til den europæiske udvikling i de nordiske landes faglige organisationer, når de handler i forhold til ETUC.

Yderpunkterne indtages klart af Danmark og Finland. De danske faglige organisationer er anti-føderalistiske og markant dem, der kører flest sager i ETUC's kompetente organer. Danskerne opfattes derfor som negative og fodslæbende i forhold til bestræbelserne på at styrke integrationen (Interview nr. 1). Omvendt er den finske fagbevægelse - betinget af den særlige finske geopolitiske placering og tradition for arbejdsmarkedsregulering via lovgivning – meget optaget af at holde sig til den europæiske main-stream. Det gælder om at knytte Finland så tæt som muligt til Europa for at eliminere risikoen for en tilbagevendende til den tidligere isolerede skyggetilværelse under sovjetisk dominans. Derfor støtter finnerne gerne den mere integrations-ivrige fløj, der har klart flertal i ETUC. Svenskerne er placeret mellem disse positioner. Nogle gange nærmest den danske, det gælder fx spørgsmålet om aftaleimplementeringen; nogen gange nærmest den finske, fx i spørgsmålet om nødvendigheden af flere flertalsafgørelser på det sociale område for at forhindre social dumping i forbindelse med udvidelsen af EU mod øst (Interview nr. 2 og 3).

Som stående udenfor både ØMU'en og EU holder både de norske og de islandske organisationer sig relativt neutralt i ETUC, der i høj grad er defineret som en EU-sammenslutning, selv om både de andre vesteuropæiske fagbevægelser og efter murens fald også de central- og østeuropæiske fagbevægelser er medlemmer. Det er specielt et problem for den norske fagbevægelse, der ellers er stærkt internationalt orienteret (Skulason og Jääskelainen 2000, Interview 1, 2 og 3).

På ETUC's kongres i Helsinki i sommeren 1999 kom forskellene tydeligt frem. Her valgte danskerne at gå skarpt imod flertallets generelle føderalistiske opfattelse om en stadigt stigende EU integration og udviklingen af et system med flertalsbeslutninger og så vedrørende arbejdsmarkedet. Danskerne stillede derfor en række ændringsforslag, som ville flytte vægten væk fra det føderalistiske og fremhæve mulighederne for at anvende aftaleregulering. En gennemgang af afstemningerne på kongressen viser en stor spredning mellem de nordiske lande. I mange af afstemningerne stemte de finske repræsentanter imod. I nogle tilfælde fik danskerne opbakning af svenske organisationer, men det var opfattelsen fra svenske side, at der nok var tale om en for markant dansk eksponering af særstandpunkter. I de svenske faglige traditioner lægges der vægt på en vis centralisme, der indebærer, at man søger indflydelsen i det forberedende kongresudvalg, og så ikke bagefter fremsætter de forslag, man ikke fik med, direkte på kongressen. Det var netop, hvad de danske repræsentanter med LO i spidsen gjorde, fordi man fandt, at det - også i forhold til offentligheden - var vigtigt med en politisk manifestation. Så måtte man leve med, at man til gengæld fik et forudsigeligt nederlag (Interview 1, 2 og 3).

Aftaler og lovgivning

Set fra dansk side var den store gevinst ved den offensive fremgangsmåde på kongressen, at man i de meget centrale spørgsmål om de *kollektive aftalers* placering i den europæiske arbejdsmarkedsregulering fik opbakning fra kongressens flertal. Det skete, selv om flertallet i det forberedende udvalg med embedsmænd havde vendt tommelfingeren ned. Efter dansk LO's opfattelse, var årsagen til dette holdningsskifte, at de folkevalgte politikere – bl.a. fra det engelske TUC og det tyske DGB – kunne se perspektivet. Selve grundlaget for faglig virksomhed og enhver faglig organisations *raison d'être* er netop at sikre aftaleretten til at indgå kollektive overenskomster på sit specifikke område (Interview nr. 1).

I forslaget til kongressen blev forholdet mellem aftaler og lovgivning formuleret på følgende måde:

"For the ETUC, the legislative approach and the negotiating approach are complementary and both are needed in order to develop the social *acquis*. In fact the two are closely linked, and particularly in the light of the new Treaty, analysis is needed case by case regarding which of the two approaches should be followed." (NFS kongresmateriale, ETUC kongres 1999).

Til denne formulering fik de danske organisationer indsat følgende tilføjelse:

"however it, should be underlined, that the ETUC will in the fields of industrial relations whenever adequate give priority to the European Framework Agreements." (NFS kongresmateriale, ETUC kongres 1999).

Samlet kan ETUC kongressen derfor ses som en symbolsk opslutning om aftalemodellen både på europæisk og nationalt niveau (Interview nr. 1). Heri kan ligge *en løsning* på det, som i hvert fald de danske parter opfatter som et *dilemma*?

Det egentlige mål – også for ETUC – er dermed, at der skal indgås europæiske minimumsaftaler med arbejdsgivermodparten – helt uden om Kommissionen. Dermed når man et skridt længere end den specificerede procedure, der blev indført med 11 lande aftalen og den sociale protokol i forbindelse med Maastrichttraktaten, hvor der ikke alene blev indført en mulighed for at implementere EU direktiver vedr. reguleringen af arbejdsmarkedet via overenskomster på nationalt niveau, men også gennemført en mulighed for på det europæiske niveau at indgå aftaler og dermed bestemme indholdet i de direktiver, der herefter gennemføres af de europæiske institutioner. Dvs. at der stadig er tale om en form for politiske regulering.

Man kan argumentere for, at der allerede på et sådant grundlag kan siges at være etableret et europæisk IR-system (Strøby Jensen et al. 1999), men det er ikke et IR-system med en egentlig selvregulering via parternes egne aftaler. Det er en sådan tilføjelse, der lægges op til med beslutningerne på ETUC's kongres i sommeren 1999.

Spørgsmålet er imidlertid, hvordan et sådant system kan fungere? Det ville formentlig kræve oprettelsen af en europæisk arbejdsret for at sikre et konfliktløsningssystem? Og det ville skabe vanskeligheder i de mange europæiske lande, hvor organisationsprocenterne og overenskomstdækningen er begrænset. Her er supplerede lovgivning nødvendig efter *erga omnes*-princippet. Derfor vil det formentlig stadig være den almindelige fremgangsmåde i en form for fællesskab som EU udgør - mellem lande med meget forskellige forudsætninger - at omsætte aftalerne til direktiver efter de principper, der allerede

de er gældende. Som det fremgår ovenfor, så er det også ETUC's officielle politik, at der både skal være lovgivning og aftaler til regulering af det europiske arbejdsmarked.

Den største barriere for udvikling af et kollektivt aftalesystem på det europæiske niveau er dog ikke de faglige organisationer, som er vant til den mere lovgivningsorienterede reguleringsmodel. Det er derimod de organiserede arbejdsgivere, UNICE, som indtil nu har været imod udviklingen af en europæisk aftalemodel. Hovedtendensen på det nationale niveau har været decentralisering og individualisering. Og hvorfor skulle arbejdsgiverne, der dermed er ved at slippe af med en reguleringsform nationalt, frivilligt acceptere, at et tilsvarende system til gengæld udvikles på europæisk niveau?

Arbejdsgiverne har også kun tøvende deltaget i den sociale dialog, hvilket kan ses af, at der indtil nu kun er indgået aftaler mellem de europæiske parter i forbindelse med vedtagelsen af tre direktiver: om forældreorlov, om deltidsarbejde og om midlertidig ansættelse. Arbejdsgiverne synes kun at være parat til at indgå aftaler, når der er en markant trussel om, at der under alle omstændigheder vil blive gennemført regulerende direktiver på et bestemt område (Grønli 1999, Strøby Jensen 1995, Strøby Jensen et al. 1999).

Udviklingen af ØMU'en kan måske i sig selv bidrage til, at der alligevel kommer fart i udviklingen af en europæisk aftaleinstitution – og det endda vedrørende de kollektive aftalesystemers kerneområde: lønforholdene. Det synes at være en indbygget logik, at der ikke alene vil ske en samordning af landenes økonomiske politik generelt, men også af lønpolitikken. Måske kan det på det centrale europæiske niveau føre til udvikling af fælles kriterier og retningslinier for lønudviklingen, svarende til de rammer, der nationalt lægges via forskellige trepartsarrangementer. Men endnu er processen dog træg.

I første omgang er der sket mest i samarbejde mellem enkeltlande og på sektorniveau. Således blev fagbevægelsen fra Benelux-landene og Tyskland i september 1998 enige om at samordne deres krav til forhandlinger, udveksle information og deltage i hinandens forhandlingsdelegationer. Det sker ud fra et princip om lønstigninger sat i forhold til inflation og produktivitetsstigning – den såkaldte Doorn aftale.

I december 1998 vedtog den europæiske metalarbejdersammenslutning, EMF - med fuld opbakning fra de nordiske organisationer - at starte en lignende proces på sit område. Beslutningen indebærer bl.a. udvikling af regionale netværk til samordning af lønpolitikken. De nordiske forbund udgør gennem Nordisk Metal en sådan region (Dølvik 1999).

En anden region udgøres af de danske, svenske og tyske organisationer, hvor man er begyndt at følge Doorn-aftalens principper. Det indebærer fx en tæt koordinering og gensidig information og deltagelse i hinandens forhandlingsdelegationer. Under overenskomstforhandlingerne i Danmark, der blev afsluttet i januar 2000, deltog de andre organisationer ganske vist ikke direkte, men der var en tæt information gennem møder i forhandlingsforløbet. Og i foråret 2000 er CO-industri – det danske forhandlingskartel på det toneangivende industriområde – for anden gang med på sidelinien ved en aftaleforhandling i Nordtyskland. Første gang var i 1999 inden for den kemiske industri i forhandlinger ført af IG BCE. Anden gang drejer det sig om metalindustrien, nærmere bestemt de forhandlinger, som skal føres af IG Metal Bezirk Küste. Det vurderes, at denne koordinering på tværs af grænserne vil få en stigende betydning. Og det er et samarbejde, der har særlig vægt, netop fordi det er mellem de overenskomstbærende organisationer (Interview nr. 4).

Hvis man for blot få år siden havde spurgt danske fagforeningsformænd, om de ville komme til at deltage i en sådan form for koordinering, havde de sagt klart nej. Nu er det

blevet acceptabelt, og det kan være starten på egentligt koordinerede overenskomstforhandlinger. Det er naturligt, at sektorniveauet bliver omdrejningspunktet for denne udvikling, fordi det er på dette niveau, at der indgås overenskomster i de fleste europæiske lande.

Det vil formentlig være EMF med det tyske IG Metal i spidsen, der fortsat vil være spydspids. Det kan ses som et udtryk for, at det er de eksportorienterede sektorer, der er tilhængere af ØMU'en og et tættere europæiske samarbejde, mens modstanden er størst i organisationerne, der dækker hjemmemarkedserhverv (Interview nr. 2). Dvs. at der er tale om en skillelinie internt i de nordiske lande, og ikke så meget mellem landene. Den største hindring for udviklingen er dog også her arbejdsgiverne, som ønsker at holde fast i den decentralisering af løndannelsen, der er sket i de senere årtier i de fleste lande (Dølvik 1999).

Diskussion om aftaleimplementering

Som afslutning skal vi i det følgende omtale to aktuelle eksempler, der dels viser det særlige dilemma, som i det mindste den danske fagbevægelse står over for i valget mellem national suverænitet og øget EU integration, dels viser de forskelle, der er på dette område mellem de nordiske lande. Her er det ud over Danmark eksemplificeret med Sverige og Finland.

Parterne i Danmark har set det som en forudsætning for at bevare aftalemodellen, at det bliver muligt at implementere EU-direktiver om arbejdsmarkedsforhold via overenskomsterne. Hvis der kommer for meget supplerende lovgivning på grund af kravet om, at alle skal være omfattet af de politiske direktiver, så forskubbes balancen mellem aftaler og lovgivning i den danske model. Det vil mindske organisationernes indflydelse, og ikke mindst fagbevægelsen risikerer at miste medlemmer. Hvorfor være medlem af en organisation, når rettighederne alligevel er sikret gennem lovgivning.

Denne aftalemulighed er blevet truet gennem EU-Kommissionens åbningsskrivelse til den danske regering i juni 1999, hvori der sættes et spørgsmålstejn ved den danske implementering af arbejdstidsdirektivet gennem overenskomsterne. Parterne og regeringen i Danmark forstår ikke denne tvivl. Mellem 80 og 85 pct. af lønmodtagerne er enten direkte eller indirekte via overenskomster og aftaler omfattet af arbejdstidsdirektivet, og de to største danske hovedorganisationer, LO og DA, har givet en garanti for, at de vil sikre, at alle dækkes – også personer, som ikke er medlemmer af faglige organisationer og ikke umiddelbart dækket af kollektive overenskomster. Den danske regering giver i forlængelse heraf den garanti, at hvis hovedorganisationerne ikke kan opfylde deres løfte, så vil regeringen med det samme tage affære og indføre lovgivning. Aktørerne i Danmark mener, at de dermed lever op til de krav, som EU-Kommissionen tidligere har fundet tilstrækkelige, dvs. at man dels i *praksis* dækker alle, dels øjeblikkeligt gør noget, hvis det viser sig, at nogen falder udenfor. Men det er en politisk garanti og ikke en formel juridisk garanti, og det er måske baggrunden for, at EU-Kommissionen nu alligevel har taget det første skridt mod den danske regering med sin åbningsskrivelse.

Den danske regering sendte sit svar i januar 2000, og det er i skrivende stund et åbent spørgsmål, om der kommer en sag mod Danmark ved EF-Domstolen. Hvis der gør det, og hvis sagen går Danmark imod, så kan det blive tuen, der får læsset til at vælte. Så vil der relativt hurtigt blive tale om en afgørende ændring af den aftalebaserede danske model i retning af en mere lovgivningsbestemt regulering af arbejdsmarkedet (Due og Madsen 2000A).

I dette spørgsmål har Danmark opbakning fra svenskerne. Den svenske regering fik – ikke mindst foranlediget af svensk LO - i forbindelse med optagelsen i EU pr. 1. januar 1995 protokolleret, at Sverige har ret til at anvende aftaleimplementering af EU direktiver. Men svenskerne vurderer selv, at det snarere er en politisk end en juridisk bindende garanti, og derfor kan det ikke udelukkes, at den på et tidspunkt bliver underkendt af EF-Domstolen. Det er baggrunden for, at svenskerne er parate til at engagere sig på den danske side, selv om der ikke i forhold til arbejdstidsdirektivet er problemer for svenskerne, fordi der på dette område er tale om svensk lovgivning. Men de problemer kan måske komme i anden eller tredje ombæring, hvis først danskernes aftaleimplementeringsprocedure bliver underkendt (Interview nr. 2).

Den finske fagbevægelse vil formentlig også konkret bakke Danmark op, men alene for at hjælpe deres nordiske kolleger (Interview nr. 1). Hverken finnerne eller nordmændene har et konkret problem på dette område, fordi de har etableret en fast procedure for at udvide kollektive aftaler gennem lovgivning – en form for erga omnes-princip, som er fastsat henholdsvis i den finske ”arbetsavtalslag” og den norske lov om ”almengjøring av tariffavtaler” (Ahlberg og Bruun 1996). En fremgangsmåde, som svensk LO ikke ønsker (Interview nr. 2). Ikke mindst i Finland har der været en stærk tradition for en meget omfattende statslig rolle i reguleringen af arbejdsmarkedet, og finnerne har derfor svært ved at forstå den meget stærke danske opfattelse af modsætningen mellem aftale og lovgivning (Bruun 1999).

Det er uacceptabelt for de danske parter, hvis brugen af aftaleimplementering i realiteten fjernes. I den danske – og måske i den sammenhæng også fælles nordiske – oplevelse af virkeligheden, bliver der gennem aftaleimplementeringen sikret en meget effektiv gennemførelse og overholdelse af direktiverne. Samtidig er det fornemmelsen, at nogle af de sydeuropæiske lande snakker meget om fællesskab og indførelsen af europæiske regler, mens det mange gange kniber med at omsætte de smukke ord i reel handling. Lovgivningsvejen fører ikke i sig selv til, at reglerne i praksis giver de lønmodtagere, der skulle nyde glæde af dem, de stipulerede rettigheder (Interview nr. 1).

Det kan være, at der her ligger indbygget nogle af de fordomme, som europæerne har om hinanden, men hvis det er parternes oplevelse, så kan den blive virkelig i sine konsekvenser. Man kan naturligvis ikke acceptere den ene metode trods sine juridiske mangler, fordi det kan påvises, at en anden metode, der i formel henseende følger reglerne, heller ikke er uden mangler. Men man kan måske holde fast i et væsentligt princip bag det europæiske samarbejde, nærmere bestemt subsidiaritetsprincippet, som på dansk kaldes nærhedsprincippet. I hvert fald når det kan påvises, at der faktisk er tale om en noget nær 100 pct. dækning for alle via aftalevejen. Så må det substantielle gå forud for det formelle. Sådan er det danske synspunkt. Det er oppe mod en mere formelt juridisk tænkende EU-Kommission, som skal gøre vold på sig selv, hvis den skal acceptere en mere pragmatisk politisk løsning. Er det så overhovedet muligt at sætte en grænse, som kan håndteres?

De fleste danske juridiske forskere med speciale i EU-spørgsmål har da også den opfattelse, at Danmark har et alvorligt problem, hvis man holder fast i aftaleimplementering og afviser enhver følgelovgivning (Kristiansen 1997, Nielsen 1997).

Ja eller nej til nye områder med flertalsafgørelser

Spørgsmålet om indførelsen af nye områder med flertalsafgørelser samt indskrivningen af faglige rettigheder i EU-traktaten er blevet aktualiseret af regeringskonferencen om den nye EU-traktat, der skal bane vej for optagelsen af central- og østeuropæiske lande.

Det har været en almindelig holdning i flertallet af EU-landene, at det er nødvendigt både at indskrive faglige rettigheder i EU-traktaten og at indføre flertalsafgørelser på en række nye arbejdsmarkedspolitiske og socialpolitiske områder. Det skal skabe sikkerhed imod social dumping, og imod at de nye lande kan blokere for den videre integration.

Når det gælder indskrivning af faglige rettigheder, som fx ret til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger mv., så er der enighed mellem de nordiske lande om, at det ikke må gennemføres på en måde, så det bliver EF-Domstolen, der skal sanktionere reglerne. Det er i orden, at det bliver fastslået traktatmæssigt, at de enkelte medlemslande skal overholde sådanne rettigheder, men retshåndhævelsen skal overlades til de enkelte landes arbejdsretlige systemer. Hvis det viser sig, at det nationale system ikke kan sikre rettighederne, skal EU's sanktionsmulighed alene være politisk, dvs. via Ministerrådet (Interview nr. 1 og 2).

Når det gælder holdningen til flertalsafgørelser på nye områder, er der derimod forskel mellem de nordiske lande. Her er modstanden mod øget integration igen størst i Danmark, mens fx Sverige og Finland er mere åbne. De er stærkt optaget af at sikre udvidelsen mod øst, men forudsætningen er effektive procedurer til at fastsætte minimumsdirektiver om arbejdsmarkeds- og socialpolitik (Interview nr. 2). Derfor var det blandt de nordiske lande kun Danmark, der – sammen med Storbritannien – vendte sig skarpt imod det udspil, der kom fra det portugisiske formandskab i slutningen af februar 2000. I udspillet blev fremhævet det ønskelige i at gå fra kravet om enstemmighed til kvalificeret majoritet i en række spørgsmål både inden for det arbejdsmarkedspolitiske og det socialpolitiske område. Det gælder bl.a. regler vedrørende afskedigelse, medbestemmelse i virksomhederne samt lønmodtagernes sociale sikring og beskyttelse. I Kommissionens udspil i marts er samme emner nævnt. Det er i sig selv alvorligt nok set fra det danske synspunkt.

Selv om der er taler om minimumsdirektiver, og man i Danmark som hovedregel har en standard over gennemsnittet, så kan det godt påvirke de danske forhold. Fx vil et direktiv om afskedigelser sandsynligvis ligge på et niveau over de danske regler. Det er let at afskedige medarbejdere i Danmark, men til gengæld er der en høj grad af sikkerhed for de afskedigede gennem dagpengesystemet. Det giver større mobilitet og fleksibilitet for de danske virksomheder. Hvis det ændres, så må fleksibiliteten sikres på anden vis, og det kan betyde en nedsættelse af dagpengeniveauet for de lavest lønnede og et system med lavere mindstelønninger.

Det portugisiske formandskab går på et afgørende punkt videre end Kommissionen, idet der i formandskabets udspil også indgår indførelse af flertalsafgørelser vedrørende spørgsmål om kollektive forhandlinger. Ganske vist skal det ikke omfatte strejkeretten og spørgsmål mægling og voldgift, der er knyttet hertil. Men forslaget taler generelt om muligheden for flertalsafgørelser vedrørende både det kollektive forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser og om selve aftalernes indhold og bindende karakter, fx om hvorvidt de skal kunne udstrækkes til andre end dem, der underskriver aftalerne.

Det gør forslaget om nye områder med flertalsafgørelser ekstra kontroversielt. Også i de øvrige nordiske lande. For den danske regering og de danske lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer er det derudover særligt betænkeligt, at udspillene kommer på et tidspunkt, hvor det fortsat er uvist, om man i Danmark kan følge de hævdundne traditioner og implementere de mange nye regler, der sandsynligvis vil komme, via overenskomstsyste-
met. En garanti for en fortsat ret til aftaleimplementering synes at være en

nødvendig betingelse for de danske parter, hvis ikke EU-udviklingen skal underminere den danske model.

Opsamling og perspektivering

Man kan til en vis grad tale om, at nordiske arbejdsmarkedsrelationer under et befinde sig i et vadested mellem *national autonomi*, for at sikre den nordiske aftalemodels særlige karakteristika, og yderligere *EU integration*, bl.a. for at sikre større hensyn til udviklingen i beskæftigelsen under den nye monetære union. Men det er tilsyneladende mest den danske fagbevægelse, der oplever det som et virkeligt dilemma.

Det gælder både modstanden mod, at nye områder bliver omfattet af flertalsafgørelser, og frygten for, at muligheden for at implementere EU direktiver på arbejdsmarkedsområdet via overenskomster skal blive undergravet. Udviklingen i de senere år har vist, at der vedrørende disse spørgsmål er forskellige opfattelser i de nordiske landes fagbevægelser. Vores analyse antyder samtidig, at det sandsynligvis også vil blive tilfældet i den overskuelige fremtid. Det kan næppe undgå at komme til at påvirke den rolle, de nordiske fagbevægelser kommer til at spille i fremtiden.

Vi kan med relativ stor sandsynlighed sige, at de nordiske landes fagbevægelser ikke kommer til at fremstå som en ideologisk tæt samlet blok, der stædigt og vedholdende forsvarer de nordiske værdier på det europæiske niveau. Men det er heller ikke særligt sandsynligt, at det nordiske faglige samarbejde vil erodere. Tværtimod vil det formentlig fortsætte efter de ad hoc prægede og pragmatiske retningslinier, som det hidtil har udviklet sig. Der har igennem hele historien om NFS og ETUC været tradition for, at de nordiske lande har udnyttet den styrke, der ligger i at samle kræfterne og tale med én stemme, når man har kunnet formulere fælles standpunkter. Men der har samtidig været tradition for, at de nordiske fagbevægelser har kunnet handle hver for sig, når der ikke har været enighed. Og det vel at mærke uden, at det bliver opfattet som splittelse og dermed virker skadeligt på det videre samarbejde.

De enkelte faglige organisationer vil formentlig stadig – som det hidtil har været gældende – mest handle efter deres egne nationale regerings overordnede EU-politik, end de vil følge tværnationale faglige synspunkter. Med de forskellige holdninger – fx til spørgsmålet om aftaleimplementering og flertalsafgørelser – vil det ikke være overraskende, om de nordiske fagbevægelser i større udstrækning end hidtil vil agere hver for sig. Selv om et samarbejde baseret på funktionel pragmatisme godt kan holde til det, kan det derfor heller ikke fuldstændigt udelukkes, at det på sigt kan svække det nordiske fællesskab.

Tendensen i retning til *regionalisering* peger dog i den modsatte retning. NFS har således opprioriteret samarbejdet omkring udviklingen af Østersøregionen. Det gælder både generelt politisk og på overenskomstområder, hvor der – som nævnt – er startet en ny form for koordinering mellem faglige organisationer i Tyskland, Sverige og Danmark. Det kan på sigt styrke samarbejdet mellem de nordiske lande, men det peger samtidig på, at der bliver tale om nye samarbejdsformer, som også inddrager lande uden for den nordiske kreds.

Den danske fagbevægelses vanskelige valg i forhold til EU integrationen handler i virkeligheden om en mere grundlæggende problemstilling i EU's måde at fungere på. Der er næppe nogen tvivl om udviklingen i retning af en egentlig politisk union med et forbundsstatsligt niveau, der træffer flertalsbeslutninger på de væsentligste politiske og økonomiske områder. Men med den europæiske historie er der nok heller ikke nogen

tvivl om, at der på den ene side i den lokale implementering af beslutningerne skal være rum for større variationer end i en almindelig forbundsstat, og at det på den anden side kun skal være egentligt tværgående og grænseoverskridende spørgsmål, der besluttet om på det europæiske niveau (jf. *subsidiaritetsprincippet* og *proportionalitetsprincippet*), hvis der vel at mærke skal sikres folkelig opbakning til projektet.

Problemet med disse principper ligger i, at der på grund af det indre marked og den dermed følgende tættere og tættere økonomiske integration, vil være vanskeligt at foretage skarpe grænser mellem de spørgsmål, der kræver overordnede fælles beslutninger, og de spørgsmål, der kan klares lokalt. Man vil næsten altid kunne argumentere for, at et spørgsmål har tværnational karakter. Og særlige nationalt baserede praksisformer vil også ofte kunne beskyldes for at være konkurrenceforvridende. Det vil dermed mere være de politiske magtforhold end principperne i sig selv, der kommer til at bestemme EU udviklingen. Og den vil - hvis det forudsættes, at ØMU'en fortsat vil fungere efter hensigten - tendere at gå i retning af mere integration og flere fælles beslutninger.

Referencer

Ahlberg, Kerstin og Bruun, Niklas. 1996. *Kollektivavtal i EU. Om almängiltiga avtal och social dumping*. Stokholm: Juristförlaget.

Andreasen, Marie-Louise, Kristiansen, Jens og Nielsen, Ruth (red.). 1999. *Septemberforliget 100 år*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Bruun, Niklas, Fbdgren, Boel, Halvorsen, Marit, Hýden, Håkon og Nielsen, Ruth. 1992. *The Nordic Labour Relations Model. Labour Law and Trade Unions in the Nordic Countries*. Aldershot: Dartmouth Publishing.

Bruun, Niklas. 1999. "Septemberforliget fundamentet för den nordiska arbetsrättsmodellen", s. 67-84, i Andreasen et al. (red.) 1999.

Crouch, Colin og Traxler, Franz (red.). 1995. *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* Aldershot: Avebury.

Due, Jesper, Strøby Jensen, Carsten og Madsen, Jørgen Steen. 1992. *EF & den sociale dimension. En sociologisk analyse*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, Jesper. Madsen, Jørgen Steen, Strøby Jensen, Carsten og Petersen, Lars Kjerulf. 1994. *The Survival of the Danish Model. A Historical Sociological analysis of the Danish System of Collective Bargaining*. København: DJØF Publishing.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2000. "Varför är den danska avtalsmodellen anorlunda än den svenska", s. 13-32, i Tegle (red.) 2000.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 2000A. *Implementation of EU Directives via Collective Agreements: the only way to safeguard the Danish Model*. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Dølvik, Jon Erik. 1994. "Norwegian Trade Unionism at a Crossroad?", s. 69-116, i Kauppinen og Köykkä (red.) 1994.

Dølvik, Jon Erik. 1997. *Redrawing Boundaries of Solidarity? ETUC, social dialogue of trade unions in the 1990s* Oslo: ARANA Report No 5, Fafo Report No. 238.

Dølvik, Jon Erik. 1999. *Farvel solidaritet? Internasjonale utfordringer til den norske arbeidslivsmodellen*. Oslo: Fafo.

Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cornwall: TJ Press Ltd.

NFS kongresmateriale, ETUC kongres 1999.

Ferner, Anthony og Hyman, Richard (red.). 1998. *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell Publishers.

Gudmundsson, Gestur. 1993. *Den nordiske model*. Aalborg: Nordisk Sommeruniversitet.

Grønli, Vidar. 1999. Europeisering av arbeidslivet. Utveklngen av et europeisk tariffsamarbeid. Oslo: Fellesforbundet.

Interview nr. 1: leder af LO's kontor i Bruxelles, John Svenningsen, LO i Danmark, Bruxelles, 18. februar 2000.

Interview nr. 2: afdelingschef for LO's internationale afdeling, (head of international department) Ulf Edström, LO i Sverige, Stockholm, 6. marts 2000.

Interview nr. 3: konsulent Leif Nyrell, NFS, Stockholm, 6. marts 2000.

Interview nr. 4: international sekretær Jens Bundvad, CO-industri, 17. marts 2000.

Kaupinen, Timo og Köykkä, Virpi. 1994. *Transformation of the Nordic Industrial Relations in the European Context*. IIRA 4th European Regional Congress, Helsinki, Finland 24.-26. August, 1994. Helsinki: The Finnish Labour Relations Association.

Kjellberg, Anders. 1998. "Sweden: Restoring the Model?", s. 74-117, i Ferner og Hyman (red.) 1998.

Kristiansen, Jens. 1997. *Lønmodtagerbeskyttelse i dansk arbejdsret*. København: GAD JURA.

Nielsen, Ruth. 1997. *EU-arbejdsret*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Skulason, Ari og Jääskeläinen, Markku. 2000. "Regional co-operation within the Nordic Council of Trade Unions and across the Baltic Sea. *Transfer*, no. 1, 2000. Bruxelles: ETUI.

Strøby Jensen, Carsten, Due Jesper og Madsen, Jørgen Steen. 1994. "The Scandinavian Model in Europe – the Choice of IR-Roles for the Labour Market Parties at National and EU Levels", s. 44-67, i Kauppinen og Köykkä (red) 1994.

Strøby Jensen, Carsten. 1995. *Arbejdsmarked og europæisk integration - en sociologisk analyse af den europæiske models etablering i EU*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Strøby Jensen, Carsten, Madsen, Jørgen Steen og Due, Jesper. "Phases and dynamics in the development of EU industrial relations regulation", s. 118-34 i *Industrial Relations Journal*. Vol. 30, no. 2, juni 1999.

Tegle, Stig (red.). 2000. *Har den svenska modellen överlevt krisen?* Stockholm: Arbetslivsinstitutet.

Traxler 1995. "Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disorganized Decentralization as a Map for Industrial Relations", s. 3-19, i Crouch og Taxler (red.) 1995.

FAOS
16.03.2000