

Lena Maier: EU, arbeidsrätten och normgivningsmakten

Rättsvetenskapliga bibliotek, Juridiska Institutionen,
Stockholms universitet.

Jure AB 2000, 522 s.

ATLE SØNSTELI JOHANSEN

Suverenitetsprinsippet kjennetegnes ved at lovgiver står fritt, innenfor konstitusjonelle rammer, til å utforme de regler som til enhver tid anses som hensiktsmessig. Ved overnasjonale bindinger som medlemskap i EU, har medlemslandene i større eller mindre utstrekning gitt avkall på sin suverenitet.

Dette er utgangspunkt for Lena Maiers bok; «EU, arbeidsrätten och normgivningsmakten», som er hennes doktoravhandling, forsvart ved Universitetet i Stockholm, i november 2000. Avhandlingens hovedformål er å gi en beskrivelse av de kompetansebegrensninger EU-retten innebærer for den arbeidsrettslige regulering på nasjonalt plan.

Avhandlingen er delt inn i fire hoveddelar. Den første del gir en presentasjon av emnet og de spørsmål som behandles. Deretter gis en generell omtale av fremveksten og de instrumenter som griper inn i forholdet mellom nasjonalstaten og fellesskapet i EU. I avhandlingens tredje del redegjør Maier nærmere for den modell hun legger til grunn for sin analyse. I siste del, som er den mest omfattende, anvender Maier teorien og

analyserer konkrete spørsmål innenfor det arbeidsrettslige område.

Selv om avhandlingen konsentrerer seg om et rettsområde, den *arbeidsrettslige* regulering, er de tre første delene av allmenn karakter og egner seg som en generell innføring i den vertikale maktfordelingen, forholdet mellom medlemsstatene og EU. Den horisontale maktfordeling, forholdet mellom institusjoner på samme nivå innenfor EU eller på nasjonalt plan, reiser egne spørsmål som ikke behandles i avhandlingen.

Med bakgrunn i tariffavtalens stilling på nasjonalt plan og de sosiale parters deltakelse i den felleskapsrettslige lovgivningsprosess, begrenser Maier seg ikke til formell lovgivning. Også kollektivavtalen omtales som en viktig del av regelutforming innenfor EU.

Maier reiser spørsmål om den regelutforming som finner sted i tariffavtaler er underlagt de samme begrensninger som formell lovgivning. Selv om spørsmålet ikke kan besvares generelt, antyder hun at de sosiale parter kan ha større handlefrihet enn nasjonale myndigheter. Maier begrunner dette

bl.a med at traktaten åpner for felleskapsrettslig regulering gjennom tariffavtaler på europeisk nivå, og at de europeiske arbeidsmarkedsparter dermed er gitt en særskilt posisjon som det enkelte medlemsland ikke innehar. Maier skriver at denne muligheten for felleskapsrettslig regulering allerede har medført en forskyvning fra direktiv- og lov regulering til tariffavtale regulering. Denne endringen får stor betydning for fremtiden, og kan innebære at man om noen år ser konturene av en Arbeidsrett for EU, en egen domstol til å håndtere tvister på arbeidsrettens område.

Et spørsmål er om nasjonale kollektivavtaler kan medføre bindinger for medlemsstatene. Det er mulig den rolle arbeidsmarkedsparter har i EU systemet, og som er gitt anerkjennelse gjennom EF domstolens avgjørelser bl.a. i *Albany*, *Brentjens* og *Drijvende Bokken*, også medfører begrensninger for medlemsstatenes adgang til å gripe inn i nasjonale tariffavtaler. Maier kommer inn på dommene i en annen sammenheng (på side 197 og 443) uten at hun behandler spørsmålet¹.

Avhandlingens andre del er et bakteppe hvor de to første kapitlene er viet frem-

veksten av de felleskapsrettslige regler, prinsipper for kompetansefordeling- og overføring, samt klargjøring av ulike begrep som benyttes. Maier finner det fruktbart å ta utgangspunkt i begrep som suverenitet, overnasjonalitet, konføderasjon og føderalisme, men påpeker at det ikke alltid er vannrette skott mellom begrepene og at det er vanskelig å utlede noen allmenne prinsipper for kompetansefordelingen ved bruk av begrepene. Diskusjonen om EU er en konføderasjon eller har karakter av føderalisme, er derfor i første rekke en rettsteoretisk debatt som ikke gir noen nærmere veiledning i den konkrete analyse av maktfordelingen mellom EU og det enkelte medlemsland.

Formålet med avhandlingens tredje del er derfor å utvikle en modell som egner seg til analyse av konkrete spørsmål. Et utgangspunkt for Maier er at medlemsstatene begrenser sin kompetanse ved å avgi suverenitet, noe som generer forpliktelser og innskrenker medlemslandenes handlingsrom. For å klarlegge statenes handlingsrom er det derfor nødvendig å fastlegge hvilken kompetanseoverføring som finner sted. Maier drøfter ulike aspekter ved kompetanseoverføring fra medlemsstatene og de spørsmål dette reiser for en teoretisk og allmenn fremstilling av emnet.

Maiers utgangspunkt for undersøkelsen er medlemslandenes handlingsrom. Hun vurderer situasjonen nedenfra i stedet for å analysere spørsmålet ovenfra i et felleskapsrettslig perspektiv. Med den motsatte innfallsvinkel vil EU institusjonenes kompetanse lett komme i fokus og medlemslandenes handlingsrom bli sekundær. Noen praktiske forskjeller bør imidlertid ikke dette gi for den konkrete vurdering, og uav-

1 I Colcom report fra juni 2000; «*Collective agreements on the Competitive Common Market. A study of Competition Rules and Their Impact on Collective Labour Agreements*, anføres at dommene på selvstendig grunnlag kan legge bindinger på myndighetenes adgang til å underkjenne nasjonale kollektive avtaler som stridende mot konkurranseregler, se side 44 – 48. I forlengelsen av dette må også nevnes at EF domstolen flere ganger har uttalt at grunnleggende menneskerettigheter, som organisasjons- og streikeretten må henføres inn under, er en del av felleskapsreglene, se nærmere Lena Maier side 200.

hengig av hvilken innfallsvinkel man velger, så må nok blikket vekselvis vendes både oppover og nedover.

Maier finner det nødvendig å skille mellom kompetanse og forpliktelser. Forpliktelsen til å handle lojalt mot felleskapsreglene er selvstendig og gjelder også på saksområder hvor det ikke er overført kompetanse. I Maiers terminologi defineres kompetanse som et rettslig forhold som muliggjør endring i rettslige posisjoner. Pliktregler forstår hun som aktuelle påbud, forbud eller tillatelser, mens kompetansereglene er av hypotetisk karakter, de er betinget av at kompetansen benyttes til å etablere plikt. Utviklingen av analysemodell får preg av rettsfilosofi og jeg er noe usikker på hvor anvendelig eller nødvendig dette er for de spørsmål Maier skal undersøke.

I analysen av det nasjonale handlingsrom begrenser Maier seg til utvalgte spørsmål innenfor svensk arbeidsrett. Mer enn et utgangspunkt er dette likevel ikke og fremstillingen har stor overføringsverdi til andre rettssystemer, herunder også norsk arbeidsrett.

I det avsluttende kapittel beskriver Maier en tendens innenfor EU som viser at sosiale målsettinger i stadig større utstrekning tillegges vekt i de rettslige avveininger. Hun påpeker også dette flere steder i gjennomgangen av de spørsmål hun behandler og viser hvordan dette gir konkrete utslag for løsningen av ulike spørsmål.

Eksempelvis er anbudsreglene bestemmelser av økonomisk karakter som skal fremme konkurranse og sikre den frie flyt av varer og tjenester. I utgangspunktet skulle man derfor anta at anbudsdirektivene bare i begrenset utstrekning gir adgang til å legge vekt på sosiale hensyn. På tross av dette

påviser Maier at hensynet til arbeidstakere i stor utstrekning kan ivaretas innenfor anbudsreglene og at sosiale hensyn preger forståelsen av direktivene. Det er i første rekke EF domstolens dom i Beentjes (sak 31/1987) som har vært tatt til inntekt for at medlemslandene i anbudsdokumentene kan stille sosial politiske krav. Etter at avhandlingen ble publisert er dette utviklet ytterligere i en dom av 26.09. 2000 (sak 225/98). I dommen la EF domstolen til grunn at det for tildeling av anbud var legitimt å vektlegge evnen til å etterleve lokale tiltak og målsettinger om å bekjempe arbeidsløshet.

Betydningen av dette kan for norske forhold illustreres med en sak hvor ESA har bedt den norske regjering om å redegjøre for situasjonen på det kommunale pensjonsmarked. Den norske stat mener kommunale pensjoner ikke er omfattet av anbudsreglene og har, som en del av begrunnelsen, vist til at dette er en tariffestet ordning som involverer lovgiver og arbeidsmarkedets parter i fellesskap, og at tariffavtalen ivaretar tungtveiende sosiale hensyn. Saken er ikke ferdigbehandlet, men kan gi en pekepinn på om sosiale hensyn tillegges den samme vekt innenfor EØS området.

Lena Maiers avhandling er i all hovedsak deskriptiv og analytisk uten at forfatterens egne vurderinger av det system hun beskriver tilkjennegis. Formålet er å studere det nasjonale handlingsrom de lege lata, men det hadde vært interessant om Maier også vurderte situasjonen fra arbeidsmarkedets parter ståsted, med utgangspunkt i de fordeler eller ulemper som ligger i den rettsstilstand og fremtidige utvikling hun beskriver.

Lena Maiers avhandling er imponerende grundig, detaljert og med en overflod av kunnskap om et vanskelig emne. Den er i

første rekke et stykke akademisk arbeid og på ingen måte noen håndbok, men praktiskere vil ha stor nytte av avhandlingens fjerde del som behandler viktige områder innenfor den arbeidsrettslige regulering.

Forfatteropplysninger:

Atle Sønsteli Johansen er advokat i LO, Norge
