



# Stortingets utredningsseksjon

## Bakgrunnsinformasjon • Analyse • Drøfting

Til: Oppdragsgiver

Dato: 24. mai 2018

Utredet: Tone Kristin Aursland

Telefon: +47 971 205 69

Oppdragsnr: 2018141

**OPPDRAG:** Vi skulle gjerne fått utredet følgende spørsmål: 1. I hvilken grad innebærer EU-kommisjonens forslag til nytt arbeidsmarkedsbyrå ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-1624\\_da.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1624_da.htm)) overnasjonal myndighet, suverenitetsavståelse og avgjørelser som kan pålegges Norge ved eventuell uenighet mellom land? 2. I hvilken grad innebærer forslaget inngripen i arbeidslivets parter i Norge sine muligheter til å regulere arbeidsmarkedet? 3. På hvilke måter kan forslaget styrke kamp mot sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og trygdesvindler i Norge?

### **MULIGE KONSEKVENSER AV FORSLAG TIL FORORDNING OM OPPRETTELSEN AV ET EUROPEISK ARBEIDSMARKEDSBYRÅ**

#### **SAMMENDRAG:**

EU-kommisjonen la 13. mars i år frem et forslag til forordning om å opprette et europeisk arbeidsmarkedsbyrå. Det overordnede formålet med dette byrået er å styrke rettferdig mobilitet av arbeidskraft i EU gjennom bedre håndhevelse av EU-regler om fri bevegelighet for arbeidstakere og tjenesteytelse. Det europeiske arbeidsmarkedsbyrået utgjør et ledd i EU-kommisjonens strategi for å virkeliggjøre en europeisk søyle for sosiale rettigheter.

Det foreslåtte byrået skal ha tre hovedmål:

- Informere. Det skal gi informasjon til borgere og bedrifter om muligheter, rettigheter og plikter når man bor, arbeider eller har virksomhet i annet medlemsland.
- Støtte opp om samarbeidet mellom de nasjonale myndighetene. Dette gjelder i saker som berører flere land, for eksempel utveksling av opplysninger som kan sikre effektiv håndheving av EU-retten. Byrået kan også koordinere og støtte felles inspeksjoner og kontroller dersom medlemslandene ber om det, for eksempel for å bekjempe svindel og misbruk.
- Megle og avgjøre tvister i grensekryssende konflikter. Formålet er å fremme løsninger, blant annet ved uenighet mellom nasjonale myndigheter om anvendelsen av EU-regelverket. Dersom det er nødvendig, skal byrået avgjøre tvister. Det skal oppfordre til samarbeid, for eksempel ved omstrukturering av virksomheter som berører flere medlemsland.

Byråets oppgaver er av ulik karakter. Noen oppgaver fremstår som rene informasjons- og koordineringsoppgaver som ikke er rettslig bindende for medlemslandene, mens andre fremstår av mer rettslig bindende karakter. Av tiltak som fremstår som potensielt inngripende overfor medlemslandene, er bestemmelser om byråets tvisteløsningskompetanse, byråets utstrakte rapporteringsplikt overfor EU-kommisjonen og lovfestet tilgang til informasjon. I tillegg kan byråets kompetanse utvides suksessivt, noe som representerer en utfordring med hensyn til vurderingen av omfanget av byråets mandat. Da den rettslige karakteren av eksempelvis byråets

tvisteløsningskompetanse er uklar, er det for det nåværende vanskelig å konkret ta stilling til spørsmålet om myndighetsoverføring.

Hva gjelder spørsmålet om forslaget griper inn i den norske arbeidslivsmodellen, må man både se hen til forordningens egne bestemmelser samt de materielle reglene byrået er satt til å håndheve. En komplett fremstilling faller utenfor denne utredningens rammer, men vi peker på ulike punkter som potensielt kan representere en utfordring i så måte.

Byrået kan potensielt virke positivt inn på Norges mulighet til å etterprøve at bedrifter fra EU/EØS-området opererer etter gjeldende regelverk. Videre kan en økt informasjonsflyt og transparens vedrørende arbeidslivsforhold på tvers av landegrensene potensielt bidra til at man lettere kan forfølge bedrifter som ikke opererer etter gjeldende standarder etter at de har forlatt landet. Slik sett kan byrået potensielt virke positivt inn i kampen mot sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og trygdesvindler.

## INNHOOLD

1.	INNLEDNING – AVGRENSNINGER.....	3
2.	OVERORDNET OM FORSLAGET TIL ET EUROPEISK ARBEIDSMARKEDSBYRÅ .....	3
2.1	Innledning .....	3
2.2	Bakgrunn for opprettelsen av Det europeiske arbeidsmarkedsbyrået – en europeisk sosial søyle ...	4
2.3	Forslaget om å opprette et europeisk arbeidsmarkedsbyrå .....	5
2.4	Det rettslige grunnlaget – byråets myndighet .....	6
2.5	Subsidiaritetsprinsippet .....	6
3.	HOVEDINNHALDET I FORSLAGET TIL FORORDNING.....	7
3.1	Innledning .....	7
3.2	Prinsipper, målsetninger og formål (kapittel I, artikkel 1-4) .....	7
3.3	Arbeidsmarkedsbyråets oppgaver (kapittel II, artikkel 5-16) .....	8
3.4	Arbeidsmarkedsbyråets organisasjon (kapittel III, artikkel 17-24).....	9
3.5	Finansielle bestemmelser (kapittel IV) .....	9
3.6	Ansatte (kapittel V, artikkel 31-34) .....	9
3.7	Alminnelige bestemmelser og sluttbestemmelser (kapittel VI, artikkel 35-51).....	9
3.8	EU-kommisjonens beslutning om en rådgivende gruppe for Det europeiske arbeidsmarkedsbyrå	10
4.	HVILKEN MYNDIGHET SKAL BYRÅET HA?.....	10
4.1	Innledning .....	10
4.2	Generelt om EU-byråer .....	11
5.	MYNDIGHET - IKKE JURIDISK BINDEDE OPPGAVER .....	12
5.1	Innledning .....	12
5.2	Forbedre adgang til informasjon for å bidra til grenseoverskridende aktivitet .....	12
5.3	Utarbeide analyser og risikovurderinger.....	13
5.4	Retningslinjer .....	14
6.	POTENSIELT JURIDISK BINDEDE OPPGAVER .....	14
6.1	Innledning .....	14
6.2	Tvisteløsningskompetanse .....	16
6.2.1	Innledning .....	16
6.2.2	Meglingsprosedyren .....	17

6.2.3	Hvem kan utløse meglingsprosedyren? .....	18
6.2.4	Hva kan det megles om? .....	19
6.2.5	Medlemslandenes forpliktelser knyttet til meglingsprosedyren.....	20
6.2.6	EU-kommisjonens rolle .....	21
6.3	Inspeksjoner/undersøkelser .....	22
6.4	Lovfestet tilgang til informasjon for nasjonale kontaktpersoner .....	23
7.	SUKSESIV UTVIDELSE AV BYRÅETS KOMPETANSE .....	25
7.1	Innledning .....	25
7.2	Erfaringer med utvidelse av andre EU-byråers kompetanse – EUs finanstilsyn .....	26
7.3	Kommentarer .....	27
8.	VIL DELTAKELSE INNEBÆRE SUVERENITETSAVSTÅELSE?.....	28
8.1	Generelt om Grunnloven og myndighetsoverføring .....	28
8.2	Grunnloven § 115 .....	28
8.3	Grunnloven §§ 26 .....	29
8.4	Myndighetsoverføring gjennom deltakelse i EUs arbeidsmarkedsbyrå? .....	30
9.	GRIPER FORSLAGET INN I DEN NORSKE ARBEIDSLIVSMODELLEN? .....	31
9.1	Innledning .....	31
9.2	Synspunkter fra andre nordiske land .....	34
10.	BYRÅET SOM VIRKEMIDDEL MOT SOSIAL DUMPING OG ARBEIDSLIVSKRIMINALITET OG TRYGDESVINDEL? .....	35

## **1. INNLEDNING – AVGRENSNINGER**

Denne utredningen behandler EU-kommisjonens forslag til forordning om å opprette et europeisk arbeidsmarkedsbyrå. Vi gjennomgår bakgrunnen for forordningen, innholdet i denne samt eventuelle konsekvenser en eventuell innlemming av forordningen kan ha for Norge som EFTA/EØS-land. Da forslaget enda er i støpeskjeen, må det tas forbehold om at våre vurderinger kan endres når forslaget har vært behandlet i Europaparlamentet og Rådet. Videre er forslaget uklart på flere sentrale punkt, noe som vanskeliggjør en vurdering av eventuell myndighetsoverføring.

## **2. OVERORDNET OM FORSLAGET TIL ET EUROPEISK ARBEIDSMARKEDSBYRÅ**

### **2.1 Innledning**

EU-kommisjonen fremla 13. mars [et forslag](#) om å opprette et europeisk arbeidsmarkedsbyrå, forkortet ELA. Det overordnede formålet med dette byrået er å styrke rettferdig mobilitet av arbeidskraft i EU gjennom bedre håndhevelse av EU-regler om fri bevegelighet for arbeidstakere og tjenesteytelse.

## 2.2 Bakgrunn for opprettelsen av Det europeiske arbeidsmarkedsbyrået – en europeisk sosial søyle

Det europeiske arbeidsmarkedsbyrået utgjør et ledd i EU-kommisjonens strategi for å virkeliggjøre [en europeisk søyle for sosiale rettigheter](#). Den sosiale søylen består av 20 prinsipper, som alle skal bidra til like muligheter og tilgang til arbeidsmarkedet, rettferdige arbeidsforhold og sosial beskyttelse og inkludering. Den er basert på EU-kommisjonens [utkast](#) samt en etterfølgende [høringsrunde](#). De 20 prinsippene og rettighetene for et velfungerende arbeidsmarked og velferdssystem er fordelt over tre hovedkapitler: 1) *Like muligheter og tilgang til arbeidsmarkedet*, 2) *Rettferdige arbeidsvilkår* og 3) *Tilstrekkelig og holdbar sosial trygghet*. Den sosiale søylen skal fungere som en referanseramme for å granske deltakerlandenes sosial- og sysselsettingspolitikk, drive frem reformer på nasjonalt nivå, og være en rettesnor for fornyet konvergens innen euroområdet. Selv om søylen er tiltenkt EUs medlemsland, kan også land utenfor EU delta. Europakommisjonen har presentert den sosiale søylen som ikke rettslig bindende for medlemslandene.

Bakgrunnen for etableringen av den sosiale søylen, er flerdelt. Europaparlamentet uttaler i sin rapport om søylen<sup>1</sup> blant annet at den sosiale dimensjonen ved den europeiske integrasjon har hatt et kraftig tilbakeslag på grunn av eurokrisen. Parlamentet nevner i denne forbindelse statsgjeldskrisen, som skyldes at to trillioner euro av skattebetalernes penger har blitt brukt til å støtte finanssektoren og de harde innsparingstiltakene som mange medlemsland har blitt tvunget til å gjennomføre. Parlamentet mener at slike tiltak har ført til akutte og alvorlige sosiale vanskeligheter, og at EU selv i større grad har blitt ansett som «*a machine for divergence, inequalities and social injustice*» og også som en del av årsaken til en nedgradering av nasjonale velferdssystemer.

Parlamentet sier videre at fri bevegelse av personer er en av EUs største prestasjoner, men ønsker samtidig ikke en konkurranse på grunnlag av arbeidsforhold og mener at uten et felles europeisk rammeverk er medlemsstatene fanget i en destruktiv konkurranse basert på en gradvis erodering av sosiale standarder. Den sosiale søylen kan anses som EUs svar på disse bekymringene.

Da EU-kommisjonens forslag til en sosial søyle ble presentert, utarbeidet de nordiske arbeidsministrene i november 2016 en [felles høringsuttalelse](#), hvor de skrev at de støttet initiativet, men at de ikke støtter endringer i kompetansefordelingen mellom EU og medlemslandene:

---

<sup>1</sup> [European Parliament, Report on a European Pillar of Social Rights \(2016/2095 \(INI\)\)](#), 25 flg.

*A European Pillar of Social Rights is relevant to all EU and EEA countries. Well-functioning labour markets and social protection systems are important to all EU and EEA countries. Good working conditions are fundamental to our citizens and necessary both in the EU and EEA countries also in order to ensure a level playing field for enterprises. For these reasons it is important to ensure that a Pillar is discussed and decided by all Member States, and that it remains open to all Member States on equal terms.*

*It is important to respect national competences and the principle of subsidiarity under the current EU Treaties when drawing up a Pillar. We do not support any changes to the competences between the EU and its Member States.*

De nordiske lands bekymringer vedrørende en kompetanseendring mellom EU og medlemslandene synes ikke helt ufundert, tatt i betraktning at det innad i EU stadig har vært uenigheter mellom de som mener at de økonomiske frihetene skal råde, og de som mener at sosiale rettigheter skal ha en mer fremskutt plass. Den første gruppen finner støtte i den opprinnelige oppfatningen av traktaten; at sosiale fremskritt ville være en naturlig konsekvens av større integrasjon, især ved at de såkalte «EU 8-statene»<sup>2</sup> skulle få adgang til de markedene til de rikere EU 15- statene.<sup>3</sup> Den sistnevnte gruppen argumenterer med at daglig erfaring i EU ikke reflekterer modellen som EU-traktaten er bygget på, og at sosiale fremskritt ikke har fulgt etableringen og utviklingen av det indre markedet.<sup>4</sup>

### **2.3 Forslaget om å opprette et europeisk arbeidsmarkedsbyrå**

EU-kommisjonens ønske om å opprette et europeisk arbeidsmarkedsbyrå ble først presentert av EU-kommisjonens president, Jean-Claude Juncker, i hans årlige tale om unionens tilstand den 13. september 2017. Et halvt år etter, den 13. mars 2018, [la Europakommisjonen fram forslag til et nytt arbeidsmarkedsbyrå](#): European Labour Authority (ELA). Forslaget, som er presentert i form av en forordning,<sup>5</sup> er merket som EØS-relevant. Norge, Island og Liechtenstein, samt Sveits, er invitert til å delta som observatører.

---

<sup>2</sup> Betegnelsen henviser til de åtte øst- og sentraleuropeiske statene som ble innlemmet i EU 1. mai 2004.

<sup>3</sup> Henviser til EUs medlemsstater før utvidelsene fra og med 2004.

<sup>4</sup> Professor Catharine Barnard, «Free movement and Labour Rights: Squaring the Circle?», artikkel fra 2014.

<sup>5</sup> Forordning er betegnelsen på en rettsakt som i sin helhet får bindende virkning i EUs medlemsland, fra det tidspunktet som er satt. Det er ikke nødvendig med ytterligere gjennomføring i de enkelte medlemsland. Forordninger brukes når det er nødvendig å ha helt ensartede bestemmelser i hele EU. For Norge og de øvrige EØS/EFTA-landene må forordningen tas inn i EØS-avtalen og deretter i sin helhet inkorporeres i norsk rett, jf. EØS-avtalen artikkel 7.

Arbeidsmarkedsbyrået skal sikre at EUs regler håndheves på en rettferdig, enkel og effektiv måte. Det skal støtte medlemslandene i saker som angår grensekryssende mobilitet, som fri bevegelse av arbeidstakere, koordinering av trygdeordninger, og samarbeidet mellom landene for å takle svart arbeid.

#### Det nye byrået skal ha tre hovedmål:

- Informere. Det skal gi informasjon til borgere og bedrifter om muligheter, rettigheter og plikter når man bor, arbeider eller har virksomhet i annet medlemsland.
- Støtte opp om samarbeidet mellom de nasjonale myndighetene. Dette gjelder i saker som berører flere land, for eksempel utveksling av opplysninger som kan sikre effektiv håndheving av EU-retten. Byrået kan også koordinere og støtte felles inspeksjoner og kontroller dersom medlemslandene ber om det, for eksempel for å bekjempe svindel og misbruk.
- Megle og avgjøre tvister i grensekryssende konflikter. Formålet er å fremme løsninger, blant annet ved uenighet mellom nasjonale myndigheter om anvendelsen av EU-regelverket. Dersom det er nødvendig, skal byrået avgjøre tvister. Det skal oppfordre til samarbeid, for eksempel ved omstrukturering av virksomheter som berører flere medlemsland.

Arbeidsmarkedsbyrået vil dekke alle sektorer. Europakommisjonen fremhever spesielt transportsektoren, hvor de mener byrået kan gi operasjonell støtte til de nasjonale myndighetene, slik at man sikrer en rettferdig og effektiv håndheving av regelverket.

Forslaget skal nå behandles i Rådet og i Europaparlamentet. Målet er at byrået skal starte arbeidet i 2019 og være fullt operativt i 2023. Antall ansatte skal da være 140.

## **2.4 Det rettslige grunnlaget – byråets myndighet**

Forslaget er basert på artiklene 46, 48, 53(1), 62 og 91(1) TFEU<sup>6</sup>. Beslutninger fattes i henhold til ordinær lovgivningsprosedyre. Rådet fatter beslutninger med kvalifisert flertall, og Europaparlamentet er medbeslutningstaker.

## **2.5 Subsidiaritetsprinsippet**

Subsidiaritetsprinsippet går ut på at EU ikke skal handle på et område, med mindre det er klart at målet bedre kan oppnås ved felles regler enn på nasjonalt plan. Prinsippet får anvendelse på områder hvor EU ikke har eksklusiv kompetanse, som tilfellet er på det sosiale området. Prinsippet er traktatfestet i TFEU artikkel 5. Subsidiaritetsprinsippet

---

<sup>6</sup> Traktaten om den Europeiske unions funksjonsmåte

ble formelt introdusert ved Maastricht-traktaten<sup>7</sup> i EU for å dempe EUs "føderalistiske" tendenser.<sup>8</sup> Prinsippet har politisk betydning på lovgiverplan, og har også hatt en viss betydning som tolkningsprinsipp. Det har derimot hatt mindre betydning som en klar rettslig skranke for EU-institusjonenes kompetanse.<sup>9</sup>

I forslaget til forordning fremhever Kommisjonen at subsidiaritetsprinsippet er overholdt, da «*The objectives of the proposal cannot be sufficiently achieved by the Member States at national, regional or local level and can be better achieved at Union level for the following reasons: [...]»*, etterfulgt av en punktvis opplisting av

- At det er viktig å koordinere informasjon til allmennheten på unionsnivå,
- at anvendelsen av lovgivningen på området for grensekryssende arbeidskraft beror på samarbeid mellom medlemslandene,
- at synergiens og samarbeidshensyn mellom medlemsland, rettsikkerhetshensyn og viktigheten av å komme frem til en felles forståelse av behovet for håndheving, nødvendiggjør en koordinert tilnærming på unionsnivå.

Flere nordiske land har betont viktigheten av at EU tar hensyn til subsidiaritetsprinsippet i forbindelse med forslaget til Det europeiske arbeidsmarkedsbyrået, og et flertall i arbeidsmarkedskomiteen i Sveriges riksdag mener at Kommisjonens forslag til et nytt europeisk arbeidsmarkedsbyrå [er i strid med subsidiaritetsprinsippet](#), se nærmere under punkt 9.2.

### **3. HOVEDINNHALDET I FORSLAGET TIL FORORDNING**

#### **3.1 Innledning**

Det er primært arbeidsmarkedsbyråets oppbygning, nærmere oppgaver og funksjon som reguleres gjennom den foreslåtte forordningen. Selve de materielle reglene som byrået skal overvåke etterlevelsen av, fremgår av andre rettsakter på arbeidsmarkedsområdet. For oversiktens skyld gjennomgås nedenfor hovedinnholdet i Kommisjonens forslag til forordning.

#### **3.2 Prinsipper, målsetninger og formål (kapittel I, artikkel 1-4)**

I forordningens kapittel I blir hovedprinsippene for myndighetens virksomhet, mål og grunnleggende prinsipper presentert. Hovedformålet med byrået er å bistå

---

<sup>7</sup> I kraft i 1992, senere erstattet av Amsterdamtraktaten og senest Lisboa-traktaten.

<sup>8</sup> «*EU Citizenship and social rights*», Frans Pennings og Martin Seeleib-Kaiser, side 53.

<sup>9</sup> *EØS-rett*, 3. utgave side 68.

medlemslandene og Europakommisjonen i spørsmål som berører fri bevegelighet for arbeidskraft og samordning av sosiale trygdeordninger i EU.

Arbeidsmarkedsbyrået skal bidra til en mer rettferdig fri bevegelighet for det indre markedet gjennom å:

- Forenkle individers og arbeidsgiveres tilgang til informasjon om rettigheter og plikter, samt tilgang til relevante tjenester;
- Støtte samarbeid mellom medlemslandene vedrørende grenseoverskridende håndheving av relevant EU-rett, herunder gjennom å legge til rette for felles inspeksjoner;
- Mekle og komme med løsninger i grenseoverskridende tvister mellom nasjonale myndigheter eller ved grenseoverskridende forstyrrelser på arbeidsmarkedet.

Byrået skal være et unionsorgan med stilling som juridisk person og skal kunne være part i rettsvister.

### **3.3 Arbeidsmarkedsbyråets oppgaver (kapittel II, artikkel 5-16)**

I kapittel II blir det nye byråets oppgaver nærmere beskrevet. Oppgavene blir angitt i artikkel 5, og beskrives mer utfyllende i de påfølgende artiklene.

Det foreslås at byråets oppgaver skal være å:

- gi enkeltpersoners og arbeidsgiveres tilgang til informasjon om rettigheter og plikter i grenseoverskridende situasjoner, samt tilgang til relevante tjenester (artikkel 6 og 7)
- bidra til samarbeid og utveksling av informasjon mellom nasjonale myndigheter med det formål å sikre effektiv etterlevelse og håndhevelse av relevant EU-rett (artikkel 8);
- samordne og støtte felles inspeksjoner i samsvar med en standardavtale utarbeidet av EU-kommisjonen (artikkel 9 og 10).
- utføre analyser og risikovurderinger vedrørende fri bevegelighet av arbeidskraft (artikkel 11);
- støtte medlemslandene i kompetansebygging hva gjelder effektiv etterlevelse og håndheving av relevant EU-rett (artikkel 12)
- mekle i tvister mellom nasjonale myndigheter om håndheving av relevant EU-rett (artikkel 13);
- fremme samarbeid mellom relevante aktører hva gjelder forstyrrelser på det grenseoverskridende markedet.



### **3.4 Arbeidsmarkedsbyråets organisasjon (kapittel III, artikkel 17-24)**

I kapittel III blir byråets organisasjon og struktur nærmere angitt. Organisasjonen blir presentert i artikkel 17, og hvert ledd i organisasjonen blir så beskrevet i de etterfølgende artiklene.

Arbeidsmarkedsbyråets ledelses- og forvaltningsstruktur skal bestå av et styre, et såkalt «*management board*», en administrerende direktør, «*Executive Director*» og en interessegruppe, «*stakeholder group*». Styret skal bestå av en representant fra hvert medlemsland og to representanter fra Europakommisjonen, hvorav alle er stemmeberettigede. Interessegruppen skal bestå av representanter fra fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner på unionsnivå. I tillegg til denne permanente strukturen skal byrået kunne opprette særskilte arbeidsgrupper og ekspertpaneler for å arbeide med spesifikke oppgaver eller politikkområder, herunder et meklingspanel, «*a Mediation Board*». Prosedyrereglene for slike arbeidsgrupper og ekspertpaneler skal utformes i samråd med EU-kommisjonen.

### **3.5 Finansielle bestemmelser (kapittel IV)**

I kapittel IV reguleres etableringen av byråets budsjett og budsjettets struktur.

### **3.6 Ansatte (kapittel V, artikkel 31-34)**

I kapittel V er det nedfelt bestemmelser om byråets ansatte, herunder bestemmelser om de ansatte, den administrerende direktøren, de nasjonale kontaktpersonene og utsendte nasjonale eksperter samt annet personell.

Foruten ordinære ansatte i ulike kategorier, skal medlemsstatene utpeke en nasjonal kontaktperson som skal utsendes til byrået og som skal arbeide ved byråets sete. De nasjonale kontaktpersonene skal bidra til å utføre byråets oppgaver og skal, i overensstemmelse med medlemsstatenes nasjonale lovgivning, ha rett til å begjære informasjon fra berørte nasjonale myndigheter. I tillegg kan byrået benytte seg av utstasjonerte nasjonale eksperter på alle områder av sin virksomhet.

### **3.7 Alminnelige bestemmelser og sluttbestemmelser (kapittel VI, artikkel 35-51)**

I kapittel VI finnes alminnelige bestemmelser og sluttbestemmelser, blant annet vedrørende immunitet og privilegier for byråets personell, språk, regler om åpenhet og kommunikasjon, bestemmelser om bekjempelse av bedrageri, personvern og erstatningsansvar. I artikkel 41 er inntatt en bestemmelse om at EU-kommisjonen regelmessig skal evaluere byråets resultater;

*No later than five years after the date referred to in Article 51, and every five years thereafter, the Commission shall assess the Authority's performance in relation to its objectives, mandate and tasks. The evaluation shall, in particular, address the possible need to modify the mandate of the Authority, and the financial implications of any such modification, including by further synergies and streamlining with Agencies active in the area of employment and social policy. [...]*

Kapitlet inneholder også bestemmelser om den Europeiske ombudsmannens utredninger samt samarbeid med tredjeland.

### **3.8 EU-kommisjonens beslutning om en rådgivende gruppe for Det europeiske arbeidsmarkedsbyrå**

I tillegg til forslaget til forordning, har EU-kommisjonen ved Kommisjonsbeslutning (EU) [2018/402](#) av 13. mars 2018 besluttet å etablere [et rådgivende utvalg](#) for Det europeiske arbeidsmarkedsbyrået. I henhold til beslutningen, skal det rådgivende utvalget gi EU-kommisjonen råd og bistand om hvordan en rask opprettelse av byrået og dets fremtidige virksomhet skal finne sted. Utvalget skal ikke delta i selve lovprosessen vedrørende den foreslåtte forordningen, men forventes å bidra til å legge grunnlaget for opprettelsen av byrået.

Gruppen skal bestå av representanter for medlemsstatene, EU-kommisjonen, representanter fra arbeidslivets parter på unionsnivå og representanter fra EU-byråer og EU-tilsyn med ansvar på områdene sysselsetting og sosiale spørsmål. Beslutningen gjelder til arbeidsmarkedsbyrået er opprettet.

## **4. HVILKEN MYNDIGHET SKAL BYRÅET HA?**

### **4.1 Innledning**

Spørsmålet som drøftes under dette og etterfølgende punkter, er hvilke typer oppgaver og hvilke former for myndighetsutøvelse som Det europeiske arbeidsmarkedsbyrået er ment å ha i henhold til forordningen. Videre vil noen av de potensielle implikasjonene dette kan få for Norge som EØS-medlem skisseres. Samtidig er det viktig å understreke at det ikke er mulig med sikkerhet å konkludere om hva rekkevidden av byråets kompetanse vil være, og hvordan forslaget vil virke inn på den norske arbeidslivsmodellen. Til det er Kommisjonens forslag på flere punkter noe uklart, og rettskildegrunnlaget er noe tynt. Vi påpeker også at Kommisjonens forslag skal

behandles av Europaparlamentet og Rådet før den endelige forordningen vil foreligge, og endringer i forslaget kan derfor forekomme.

## 4.2 Generelt om EU-byråer<sup>10</sup>

Noe som i stor grad har preget EUs utvikling i senere tid, er fremveksten av en hel rekke ulike byråer. EU-byråene spiller stadig viktigere rolle både hva gjelder regelverksutviklingen og i gjennomføringen av regelverket på nasjonalt nivå. Med unntak av et fåtall forvaltningsbyråer som forvalter ulike EU-programmer under Kommisjonens myndighet, er de ulike byråene uavhengige organer. De opprettes gjennom egne rettsakter som fastlegger deres oppgaver og kompetanse.<sup>11</sup> De fleste av EU-byråene er etablert etter inngåelsen av EØS-avtalen. Norsk deltakelse er derfor ikke omfattet av avtalen, men må fremforhandles i hvert enkelt tilfelle. Gjennom EØS-avtalen deltar EFTA-statene i dag i 17 byråer.<sup>12</sup> Som hovedregel har norske representanter møte-, forslags- og talerett, men ikke stemmerett. Fremveksten av byråene kan forklares med økt samordningsbehov for å opprettholde ensartede konkurransevilkår i et utvidet og mer diversifisert EU, men også som et utslag av et ønske om å styrke kvaliteten på de regler som utformes og de beslutninger som treffes på stadig mer komplekse fagfelt. Mens byråene i utgangspunktet har hatt begrenset formell myndighet, gis de i økende grad kompetanse til å fatte beslutninger som er bindende for myndighetene og i noen tilfeller også for private rettssubjekter.<sup>13</sup> Det har vært reist visse spørsmål ved EU-lovgivers adgang til å tillegge byråene slik kompetanse, men gjennom den prinsipielt viktige storkammeravgjørelsen i sak C-270/12 *UK mot Rådet og Parlamentet* gjorde EU-domstolen det klart at delegasjonsadgangen må anses som temmelig vid.<sup>14</sup> Dette er en utvikling som byr på prinsipielle utfordringer i EØS-rettslig sammenheng.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Kilde: *EØS-rett*, 3. utgave, Halvard Haukeland Fredriksen og Gjermund Mathiesen

<sup>11</sup> Se blant annet Kommisjonens [oversikt over de desentraliserte byråene](#).

<sup>12</sup> En oppdatert oversikt finnes på [www.efta.int/eea/eu-agencies](http://www.efta.int/eea/eu-agencies).

<sup>13</sup> Byråenes suksessive utvidelse med hensyn til myndighetsutøvelse drøftes nærmere nedenfor i punkt 7.

<sup>14</sup> Sak C-270/12 [SK] *UK mot Rådet og Parlamentet*. Konkret gjaldt saken artikkel 28 i forordning (EU) nr. 236/2012, som på nærmere angitte vilkår gir et av EUs nye tilsynsorganer på finansmarkedsområdet (European Securities and Markets Authority- ESMA) kompetanse til å forby såkalt shortsalg av verdipapirer med direkte virkning for private rettssubjekter.

<sup>15</sup> Et aspekt ved den ofte foretrukne topilar-modellen for norsk tilslutning til EUs byråer - at kompetansen til å fatte vedtak som er folkerettslig eller internrettslig bindende er lagt til EFTAs overvåkningsorgan ESA - er at denne modellen gjør at utøvelsen av vedtaksmyndighet blir løftet vekk fra kontrollmekanismene som omgir den i EU-pilaren. Les mer om dette i artikkelen «*Kompetanse uten kontroll? Om Norges tilslutning til EUs finansbyråer (II)*» av Ingrid Hertzberg og Tarjei Bekkedal i *Lov og Rett*, 4. utgave 2018.

## 5. MYNDIGHET - IKKE JURIDISK BINDEDE OPPGAVER

### 5.1 Innledning

Det europeiske arbeidsmarkedsbyråets oppgaver, slik de fremgår av forordningen, er av ulik karakter. Noen oppgaver fremstår som rene informasjons- og koordineringsoppgaver som ikke er rettslig bindende for medlemslandene, mens andre fremstår som av noe mer rettslig bindende karakter. I inneværende kapittel vil vi gjennomgå de mest sentrale oppgavene av ikke-juridisk bindende karakter, før vi i kapittel 6 vil drøfte noen av de aktivitetene som potensielt kan få en mer rettslig bindende virkning overfor medlemsstatene.

### 5.2 Forbedre adgang til informasjon for å bidra til grenseoverskridende aktivitet

En av de mest sentrale oppgavene til byrået vil være å forbedre informasjonsflyten hva gjelder hvilke rettigheter og plikter som grensekryssende arbeidstakere må ta i betraktning, og som følger av relevante rettsakter. I forordningens artikkel 6, «*Information on cross-border labour mobility*» heter det således:

*«The Authority shall improve the availability, quality and accessibility of information offered to individuals and employers to facilitate labour mobility across the Union, in accordance with Regulation (EU) 589/2016 on EURES and Regulation [Single Digital Gateway – COM(2017)256]. To that end, the Authority shall:*

*(a) provide relevant information on the rights and obligations of individuals in cross-border labour mobility situations;*

*(b) promote opportunities to support the labour mobility of individuals, including through guidance on access to learning and language training;*

*(c) provide relevant information to employers on labour rules, and the living and working conditions applicable to workers in cross-border labour mobility situations, including posted workers;*

*(d) support Member States in complying with the obligations on the dissemination of and access to information relating to the free movement of workers as laid down in Article 6 of Directive 2014/54/EU, and to the posting of workers as laid down in Article 5 of Directive 2014/67/EU;*

*(e) support Member States in improving the accuracy, completeness and user-friendliness of relevant national information services, in accordance with the quality criteria laid down in Regulation [Single Digital Gateway – COM (2017)256];*

*(f) support Member States in streamlining the provision of information and services to individuals and employers pertaining to cross-border mobility on a voluntary basis, while fully respecting Member States' competences.»*

Av bestemmelsen fremgår hvilke ulike former for informasjonsarbeid som byrået skal gjøre på selvstendig grunnlag, i tillegg til at det skal bistå medlemsstatene i selv å optimalisere informasjonsflyten. Oppgavene fremstår av koordinerende og informerende art. Medlemsstatenes kompetanse skal like fullt respekteres, jf. bestemmelsens bokstav f.

### **5.3 Utarbeide analyser og risikovurderinger**

Forordningens artikkel 11 omhandler grenseoverskridende mobilitetsanalyser og risikovurderinger. Det fremgår blant annet av bestemmelsens første ledd at:

*The Authority shall assess risks and carry out analyses regarding cross-border labour flows, such as market imbalances, sector-specific threats and recurring problems encountered by individuals and employers in relation to cross-border mobility. For that purpose, the Authority shall ensure complementarity with, and draw on the expertise of, other Union agencies or services, including in the areas of skills forecasting and health and safety at work. Upon a request by the Commission, the Authority may carry out focused in-depth analyses and studies to investigate specific labour mobility issues.*

Bestemmelsen foreskriver videre at byrået skal organisere «peer reviews» mellom nasjonale myndigheter og ulike tjenester blant annet for å undersøke spørsmål og problemer som kan oppstå ved implementering og praktisk anvendelse av EU-retten og håndhevelsen av denne, forbedre kunnskap og gjensidig forståelse av ulike systemer og praksis, samt å vurdere effektiviteten av ulike tiltak, herunder forebyggende og avskrekkende tiltak.

Av bestemmelsens tredje ledd fremgår at byrået jevnlig skal rapportere sine funn til EU-kommisjonen, i tillegg til berørte medlemsstater. Byrået skal også skisseres egnede tiltak for å bøte på avdekkede svakheter.

## 5.4 Retningslinjer

I medhold av forordningens artikkel 12 er arbeidsmarkedsbyrået tillagt som oppgave å utstede retningslinjer. Det fremgår av forordningens artikkel 12 «*Support to capacity building*» at byrået blant annet skal:

- (a) develop common guidelines for use by Member States, including guidance for inspections in cases with a cross-border dimension, as well as shared definitions and common concepts, building on relevant work at the Union level;*
- (b) promote and support mutual assistance, either in the form of peer-to-peer or group activities, as well as staff exchanges and secondment schemes between national authorities;*
- (c) promote the exchange and dissemination of experiences and good practices, including examples of cooperation between the relevant national authorities;*
- (d) develop sectoral and cross-sectoral training programmes and dedicated training material;*
- (e) promote awareness-rising campaigns, including campaigns to inform individuals and employers, especially small and medium-sized enterprises («SMEs»), of their rights and obligations and the opportunities available to them.*

Retningslinjer er i sin natur ikke en rettslig bindende normering, men er såkalt «soft law». EU-traktaten gir ikke noen form for rettslig bindende kraft til slik «soft law», de kan således verken skape rettigheter eller pålegge forpliktelser. Retningslinjene kan like fullt generere både praktiske og juridiske virkninger, og har vist seg å utgjøre en viktig autoritativ funksjon i EU-domstolens rettspraksis. På denne måten får de rettslig betydning.<sup>16</sup>

## 6. POTENSIELT JURIDISK BINDEDE OPPGAVER

### 6.1 Innledning

Temaet for dette underpunktet er hvorvidt Det europeiske arbeidsmarkedsbyrået vil være et organ med overnasjonale trekk, herunder om det har kompetanse til å vedta rettslige bindende avgjørelser.

Av forordningens punkt om proporsjonalitet<sup>17</sup> fremgår at

---

<sup>16</sup> R. Dehousse, «Delegation of powers in the European Union: The need for a Multi-principals Model», 2008 West European Politics 31, No 4, side 799.

<sup>17</sup> Forslaget side 5

*«The initiative is a proportional response to the need for operational support and does not go beyond what is necessary to achieve this goal. It does not impose new obligations on Member States, individuals or employers; rather it focuses on supporting cross-border mobility and creating new opportunities. The proposal does not impinge on national decision-making, legislation, or enforcement activities, which remain the competence of Member States. Moreover, it leaves to a large extent to the discretion of Member States how they make use of the possibilities put in place by the initiative. [...]»*

Videre fremgår det av fortalens punkt (35) at

*«Respect for the diversity of national industrial relations systems as well as the autonomy of social partners is explicitly recognised by the TFEU. Taking part in the activities of the Authority is without prejudice to the Member States' competences, obligations and responsibilities under, inter alia, relevant and applicable International Labour Organization (ILO) conventions, and to the Member States' power to regulate, mediate or monitor national industrial relations, in particular on the exercise of the right to collective bargaining and to take collective action.»*

Som det fremgår av sitatene, presiseres det i forordningens fortale at forslaget ikke innebærer at medlemslandene eller individer blir pålagt nye plikter, ei heller skal forslaget støte an mot nasjonale lover eller håndhevingsmekanismer. Kollektive forhandlinger/handlinger blir heller ikke utfordret. Som utgangspunkt må man derfor legge til grunn at arbeidsmarkedsbyrået ikke er ment å påtvinge medlemslandene noen rettslige forpliktelser.

Like fullt inneholder forordningen visse elementer som potensielt kan innebære en forskyvning av kompetanse fra nasjonale myndigheter til arbeidsmarkedsbyrået eller til EU-kommisjonen, enten ved implementering av forordningen i sin nåværende form eller gjennom etterfølgende revideringer. Dette gjelder ikke minst byråets tvisteløsningskompetanse, rapporteringsforpliktelser til EU-kommisjonen, inspeksjoner samt en jevnlig evaluering på EU-nivå av hvorvidt byråets kompetanse skal utvides. Dette diskuteres i det følgende.

## 6.2 Tvisteløsningskompetanse

### 6.2.1 Innledning

Forordningens bestemmelser om Det europeiske arbeidsmarkedsbyråets tvisteløsningskompetanse fremstår, etter vårt skjønn, som et potensielt inngripende tiltak overfor medlemsstatene. Ordlyden i artikkel 2 hitsettes:

*“Article 2*

*Objectives*

*The objective for the Authority shall be to contribute to ensuring fair labour mobility in the internal market. To this end, the Authority shall:*

*[...]*

*(c) mediate and facilitate a solution in cases of cross-border disputes between national authorities or labour market disruptions.”*

Av artikkel 2 fremgår at et av byråets hovedformål er å megle og å legge til rette for en løsning i tilfeller av grenseoverskridende tvister mellom nasjonale myndigheter eller ved arbeidsmarkedsforstyrrelser.<sup>18</sup> Ordlyden av begrepet «mediation» indikerer at det ikke er tale om at byrådet skal fatte rettslig bindende avgjørelser som medlemsstatene blir forpliktet til å rette seg etter. Sammenholdt med fortalens betoning av at forordningen ikke skal støte an mot medlemslandenes eksklusive kompetanse, tilsier dette at det er frivillig hvorvidt et medlemsland ønsker å følge byråets avgjørelser. Samtidig vil en medlemsstat sannsynligvis søke å rette seg etter disse, og slik sett kan avgjørelsene *de facto* få større betydning enn ordlyden isolert sett skulle tilsi. Videre knytter det seg flere uklarheter til rekkevidden av meklingskompetansen, jf. artikkel 13, hvor meglingsoppgavene til byrådet er nærmere beskrevet:

*«Article 13*

*Mediation between Member States*

*1. In the event of disputes between Member States regarding the application or interpretation of Union law in areas covered by this Regulation, the Authority may perform a mediation role.*

*2. Upon request of one of the Member States concerned by a dispute, the Authority shall launch a mediation procedure before its Mediation Board set up for this purpose in accordance with Article 17 (2). The Authority may also launch a mediation procedure on its own initiative before the Mediation*

---

<sup>18</sup> Artikkel 14 foreskriver at byrådet kan legge til rette for samarbeid knyttet til grenseoverskridende markedsforstyrrelser, eksempelvis hva gjelder restrukturering av foretak og i større prosjekter som har innvirkning på arbeidslivet i grenseområder. Dersom forordningen er konsekvent i sitt ordlydsvalg, vil det være i slike tilfeller arbeidsmarkedsbyrådet kan fatte en avgjørelse ved tvister mellom medlemsstater.



***Board, including on the basis of a referral from SOLVIT, subject to the agreement of all Member States concerned by that dispute.***

*3. When presenting a case for mediation by the Authority, Member States shall ensure that all personal data related to that case is anonymised and the Authority shall not process the personal data of individuals concerned by the case at any point in the course of the mediation procedure.*

*4. Cases in which there are ongoing court proceedings at national or Union level shall not be admissible for mediation by the Authority.*

***5. Within three months of the conclusion of the mediation by the Authority, the Member States concerned shall report to the Authority on measures they have taken in order to follow-up on it or on the reasons for not taking action in the event that they did not follow-up***

***6. The Authority shall report to the Commission on a quarterly basis about the outcomes of the mediation cases it handles.***” [vår utheving].

Bestemmelsene om tvisteløsning mellom byrået og medlemslandene drøftes videre i det følgende.

#### 6.2.2 Meglingsprosedyren

Av forordningen artikkel 13 fremgår at arbeidsmarkedsbyrået har kompetanse til å megle i tilfeller av uenighet mellom medlemsstatene knyttet til relevant EU/EØS-rett på området. Tatt i betraktning det store antallet rettsaker på arbeidslivsområdet, herunder flere nylig foreslåtte rettsaker fra EU-kommisjonen, ref. punkt 6.2.4, vil byråets meglingskompetanse være vidtfavnende. Selve *prosedyren* for hvordan meglingen skal foregå gjennom et såkalt «*Mediation Board*», fremgår ikke av forordningens bestemmelser. Følgende fremgår heller ikke av forslaget:

- Hvem som skal sitte i meglingspanelet,<sup>19</sup>
- Hvordan panelets avgjørelser skal utformes,
- Hvorvidt arbeidsmarkedsbyrået skal være underlagt visse tidsfrister for å fatte en avgjørelse for å unngå stillstand/sendrektighet på nasjonalt plan, og i tilfelle hvor lang tidsfrist skal byrået skal innrømmes,
- Hvorvidt byråets avgjørelser kan ankes til eksempelvis EU-kommisjonen eller EU-domstolen.
- Eventuell samordning med nasjonale tilsynsmyndigheter.

---

<sup>19</sup> Fremgangsmåten for meglingspanelets prosedyreregler følger av forordningens artikkel 17(2). Her fremgår at «*the rules of procedure of such working groups and panels shall be set out by the Authority following consultation of the Commission [...]*» Det følger av dette at prosedyren for meglingen skal avgjøres på rent EU-plan, og at medlemsstatene således ikke skal konsulteres.

Forordningens taushet på disse viktige områdene, er egnet til å skape usikkerhet knyttet til rekkevidden av meglingsorganets kompetanse.

### 6.2.3 Hvem kan utløse meglingsprosedyren?

Hva gjelder *hvem* som kan utløse meglingsprosedyren, fremgår det av bestemmelsens punkt 2 at

*“Upon request by one of the Member States concerned by a dispute, the Authority shall launch a mediation procedure before its Mediation Board set up for this purpose in accordance with Article 17(2)”*. [vår utheving].

Denne ordlyden indikerer at ikke alle medlemsstatene som er involvert i en tvist, trenger å godkjenne at meglingsprosedyren blir igangsatt. Det er tilstrekkelig at én av statene ønsker dette. Dette kan medføre at en medlemsstat som ikke ønsker at byrået skal megle i en tvist, likevel kan bli tvunget til å delta i meglingsprosedyren, med de forpliktelser til å innlevere potensielt sensitiv informasjon til byrået, holde innlegg i saken, vurdere byråets avgjørelse og følge opp denne, som dette vil innebære. En slik tvungen meglingsprosedyre kan fortone seg som inngripende overfor en medlemsstat.

Av artikkel 13 annet ledd andre setning fremgår at byrået på eget initiativ skal kunne iverksette meglingsprosedyren mellom medlemsstatene, forutsatt at de berørte medlemsstatenes samtykker til dette. Det skal også kunne megles i saker som SOLVIT-nettverket<sup>20</sup> har til behandling. Selve meglingsprosedyren i SOLVIT-saker er noe vanskelig å få grep på. Det følger av fortalens punkt (17) at

*“The Authority should provide a platform for resolving disputes between Member States in relation to the application of Union law that falls within its scope. [...] Member States should be able to refer cases to the Authority for mediation according to standard procedures put in place for this purpose. The Authority should only deal with disputes between Member States, while individuals and employers facing difficulties with exercising their Union rights should continue to have at their disposal the national and Union services dedicated to dealing with such cases, such as the SOLVIT network to which the Authority should refer such cases. **The SOLVIT network should also be able to refer to the Authority for its***

---

<sup>20</sup> SOLVIT er et uformelt og gratis hjelpenettverk som hjelper bedrifter og privatpersoner med å finne løsninger på problemer som skyldes at nasjonale myndigheter i et annet EØS-land ikke anvender EØS-retten korrekt. Det finnes et SOLVIT-senter i hvert EU- og EØS/EFTA-land som samarbeider om å løse de konkrete sakene. Det norske SOLVIT-senteret er lokalisert i Nærings- og fiskeridepartementet.

*consideration cases in which the problem cannot be solved due to differences between national administrations.*” [Vår utheving].

I motsetning til i artikkel 13, hvor byrået på eget initiativ kan tre inn i SOLVIT-saker med alle involverte medlemslands samtykke, kreves ikke eksplisitt samtykke fra andre enn «SOLVIT-nettverket» hva gjelder saker som refereres fra nettverket til byrået. Dette aktualiserer spørsmålet om det er tilstrekkelig at ett av de berørte medlemsland i SOLVIT-nettverket kan utløse meglingsprosedyren, eller om alle berørte medlemsland må være enige om dette. Ut fra en ren ordlydsfortolkning, fremstår det første tolkningsalternativet som mest nærliggende, nemlig at det er tilstrekkelig at ett av de berørte medlemslandene refererer saken til byrået. Ordlydsdistinksjonen, og en eventuell årsak til denne, blir ikke berørt nærmere i forordningen. Samtidig er det tale om et punkt i fortalen, som ikke nødvendigvis tar opp i seg alle nyanser med hensyn til hvordan prosedyrene skal foregå. Vi gjør allikevel oppmerksom på dette.

Av fortalens punkt (17) fremgår videre at arbeidsmarkedsbyrået ikke skal ta stilling til enkeltsaker, da det er SOLVIT-nettverket som skal håndtere slike saker seg i mellom. I fortalens siste setning står det imidlertid at SOLVIT-nettverket skal kunne referere enkeltsaker til byrået i tilfeller hvor sakene ikke lar seg løse i nettverket fordi de nasjonale myndighetene er uenige. Dette følges opp i artikkel 13, som eksplisitt foreskriver at byrået kan tre inn i SOLVIT-saker. Hvordan byrået på den ene siden kun skal megle mellom nasjonalstater og på den andre siden skal kunne tre inn i SOLVIT-nettverkets saker uten å ta stilling til enkeltsaker som dette nettverket til enhver tid behandler, er ikke problematisert og virker noe paradoksalt. SOLVIT-nettverkets oppgaver er jo nettopp å skulle løse konkrete problemer som enkeltpersoner eller – bedrifter støter på i et annet EU/EØS-medlemsland. Samtidig kan det hende at byrået skal tenkes å ha en rent rådgivende rolle og ikke vil avgjøre saken selv, men overlate dette til medlemsstatene. Fortalen etterlater på dette punktet noe usikkerhet om hvorvidt byrået faktisk skal megle i saker som berører private rettssubjekter.

#### 6.2.4 Hva kan det megles om?

Det følger av forslaget til forordning at arbeidsmarkedsbyrået søker å:

*«contribute to the implementation of the principles and rights defined in the European Pillar of Social Rights, notably by promoting awareness of opportunities for training and life-long learning for mobile citizens as well as active support to employment and, more generally, through the efficient and effective enforcement of Union law on labour mobility and social security coordination as well as of collective agreements implementing such Union law.»*

Arbeidsmarkedsbyråets mandat spenner i lys av ovenstående bredt, og skal fange opp eksisterende lovgivning på arbeidslivsområdet og området for sosialpolitikk. Meglingskompetansen vil potensielt favne like vidt. Selve de materielle reglene som meglingen skal ta utgangspunkt i, finnes i annen lovgivning. Byråets opprettelse må således sees i sammenheng med andre lovforslag på området til realisering av det indre markedet.

To andre initiativ knyttet til den sosiale pilaren ble også lagt frem 13. mars 2018. Disse to, samt forslaget om et arbeidsmarkedsbyrå, omtales som «social fairness-pakken»:

- [en henstilling om adgang til sosial beskyttelse for atypiske og selvstendige arbeidstakere.](#)
- [en meddelelse om tilsyn med gjennomføringen av den sosiale søylen](#), som en del av det europeiske semesteret.

På forhånd, allerede i desember 2017, la Europakommisjonen frem et [forslag til direktiv om klare og forutsigbare arbeidsvilkår](#), også omtalt som *Opplysningsdirektivet*.

Forslag til direktiv om klare og forutsigbare arbeidsvilkår var ikke merket som EØS-relevant fra EUs side. Det er hjemlet i kapitlet om sosialpolitikk, som EØS/EFTA-landene i utgangspunktet ikke er en del av. Samtidig skal direktivet erstatte direktiv 91/533/EØF, i tillegg til at det introduserer nye og endrede regler. [20. mars publiserte regjeringen et EØS-notat om direktivet](#), hvor det blant annet fremgår at dersom direktivet vedtas i tråd med forslaget fra Kommisjonen, vil gjennomføring medføre behov for endring i norsk lovgivning. Direktivet er ikke formelt vedtatt enda, og skal behandles i Europaparlamentet og Rådet.

#### 6.2.5 Medlemslandenes forpliktelser knyttet til meglingsprosedyren

Det følger av forordningens artikkel 13 punkt 5 at:

*“Within three months of the conclusion of the mediation by the Authority, the Member States concerned shall report to the Authority on measures they have taken in order to follow-up on it or on the reasons for not taking action in the event that they did not follow-up,”*

Av denne bestemmelsen følger at medlemsstatene - innen tre måneder etter at byrået har fattet sin avgjørelse i etterkant av meglingen – skal rapportere til byrået om hvilke tiltak

de har iverksatt for å følge opp avgjørelsen. Dersom ingen tiltak er iverksatt, skal man begrunne dette. Byrået skal på sin side rapportere kvartalsvis til EU-kommisjonen om resultatet av meglings sakene det håndterer, jf. artikkel 13 punkt 6. Manglende oppfølging av byråets avgjørelser utgjør etter forordningens ordlyd ikke i seg selv et traktatbrudd. Samtidig er det ikke fjernliggende å anta at en manglende etterlevelse i neste instans kan medføre at EU-kommisjonen åpner traktatbruddsak mot et medlemsland. De omfattende rapporteringsforpliktelsene til EU-kommisjonen og eventuelle implikasjoner av dette, drøftes nærmere nedenfor i punkt 6.2.6.

#### 6.2.6 EU-kommisjonens rolle

Det europeiske arbeidsmarkedsbyrået har utstrakte rapporteringsforpliktelser overfor EU-kommisjonen. Som vist ovenfor i punkt 6.2.5, skal byrået rapportere om resultatet av meglings sakene byrået håndterer. Videre følger det av artikkel 10, *Arrangements for concerted and joint inspections*, punkt (7) at:

*«In the event that the Authority, in the course of concerted or joint inspections, or in the course of any of its activities, becomes aware of suspected irregularities in the application of Union law, **including beyond the scope of its competences**, it shall report those suspected irregularities to the Commission and authorities in the Member State concerned, where appropriate».*[vår utheving].

I medhold av fortalen strekker rapporteringsforpliktelsene som påhviler byrået seg således også til områder av EU-retten som ligger utenfor byråets kompetanse. Det fremgår ikke hvorfor byrået skal ha slike fullmakter til å rapportere om forhold som ligger utenfor byråets kompetanse, ei heller hvordan denne informasjonen skal brukes av EU-kommisjonen. Det er dermed ikke mulig å si med sikkerhet hva dette vil innebære, men det er ikke unaturlig å gå ut ifra at rapporteringsforpliktelsene skal tjene flere formål:

*For det første*, kan rapporteringsforpliktelsene tjene som grunnlag for EU-kommisjonens kontroll med at arbeidsmarkedsbyrået opererer innenfor sitt mandat og EU-rettens rammer. Det at rapporteringsforpliktelsene går utover de aktiviteter som byrået selv skal utføre, kan *for det annet* tilsi at EU-kommisjonen også vil kunne bruke informasjonen til å undersøke på generell basis om EU-retten overholdes i det enkelte medlemsland, og potensielt åpne traktatbruddsak mot et medlemsland som ikke

overholder EU-retten på ulike områder. Implikasjonene av rapporteringsforpliktelsene kan således bli mer omfattende enn byråets mandat isolert sett skulle tilsi.<sup>21</sup>

### 6.3 Inspeksjoner/undersøkelser

For å øke medlemslandenes evne til å håndtere uregelmessigheter knyttet til relevant EU-rett, er det i forordningen lagt til rette for at byrået skal støtte medlemslandene i gjennomføringen og samordningen av felles inspeksjoner, jf. fortalens punkt (14).

Av forordningens artikkel 9 *Coordination of concerted and joint inspections* første ledd følger at:

*«At the request of one or several Member States, the Authority shall coordinate concerted or joint inspections in the areas under the scope of the Authority's competences. The request may be submitted by one or several Member States. The Authority may also suggest to the authorities of the Member States concerned that they perform a concerted or joint inspection.»*

Av bestemmelsen fremgår at ett eller flere medlemsland, samt arbeidsmarkedsbyrået selv, kan initiere en felles eller samordnet inspeksjon. Av bestemmelsens tredje ledd følger at alle deltakende medlemsland skal være samstemte om at en slik inspeksjon skal finne sted. Av artikkel 9 annet ledd fremgår at i de tilfellene hvor et medlemsland motsetter seg slik inspeksjon, skal arbeidsmarkedsbyrået skriftlig informeres om årsakene til dette. Arbeidsmarkedsbyrået skal også informere de andre involverte medlemslands nasjonale myndigheter.

I forordningens artikkel 10 «*Arrangements for concerted and joint inspections*» er prosedyrene for inspeksjonen nærmere beskrevet. Av bestemmelsens første ledd fremgår at inspeksjonen skal foregå med grunnlag i en avtale, «*the joint inspection agreement*». Denne avtalen skal inneholde bestemmelser som muliggjør felles/samordnede inspeksjoner på kort varsel. Arbeidsmarkedsbyrået skal utforme en standardavtale for dette formålet. Av bestemmelsens annet ledd fremgår at inspeksjonene skal foregå i tråd med det aktuelle medlemslandets nasjonale lovgivning. I medhold av tredje ledd skal byrået bidra med logistisk og teknisk støtte til

---

<sup>21</sup> Selv om det prinsipielt er stor forskjell på om Kommisjonen har fått tildelt myndighet til å treffe vedtak som er bindende for nasjonale forvaltningsorganer, eller må nøye seg med den langt mer omstendelige traktatbruddsprosedyren, er det ikke sikkert forskjellen er så stor i praksis. Dersom Kommisjonen i en konflikt mellom to nasjonale tilsynsmyndigheter klart skulle gi uttrykk for at man er enig med myndighetene i land X, og at man er beredt til å gå til traktatbruddssak for å få løst saken, så vil nok dét ofte være nok til at myndighetene i land Y gir etter. Se *EØS-rett* side 231.

medlemslandene som utfører inspeksjonene. Personale fra arbeidsmarkedsbyrået kan delta i inspeksjonene.

I artikkel 10 femte ledd er foreskrevet en rapporteringsforpliktelse for de nasjonale myndighetene i de land som utfører inspeksjonene. Arbeidsmarkedsbyrået skal ha rapport om hvordan inspeksjonene har foregått, og hva de har ført til. Informasjonen skal være en del av de kvartalsvise rapportene som skal leveres til arbeidsmarkedsbyråets styre, «*Management Board*». I tillegg skal byrået publisere en årlig rapport som beskriver de inspeksjonene som har funnet sted. Til dette kommer, som vist ovenfor i punkt 6.2.6, at byrået skal rapportere til Kommisjonen ved mistanke om «*suspected irregularities in the application of Union law*» også hva gjelder forhold som ligger utenfor byråets mandat.

Samlet sett kan bestemmelsene som foreskriver inspeksjoner, potensielt fungere inngripende overfor en medlemsstat. Det er ikke utdypet om og på hvilken måte nasjonale tilsynsmyndigheter skal være involvert i inspeksjonene. Videre fremstår byråets rapporteringsforpliktelse til Kommisjonen som svært vidtfavnende, jf. at byrået også skal rapportere om forhold utenfor dets kompetanse, uten at det er gitt noen nærmere begrunnelse for hvorfor det er nødvendig med en slik rapporteringsmekanisme. Ei heller fremgår hvordan Kommisjonen skal bruke informasjonen.

#### **6.4 Lovfestet tilgang til informasjon for nasjonale kontaktpersoner**

Det følger av forordningens artikkel 33, *National Liason Officers*, at hvert av medlemslandene skal utpeke en nasjonal kontaktperson som skal arbeide ved byrået. Bestemmelsen hitsettes i sin helhet:

- 1. Each Member State shall designate one National Liason Officer to be seconded to the Authority and work at its seat, pursuant to Article 34.*
- 2. National Liason Officers shall contribute to executing the tasks of the Authority, in particular by facilitating the cooperation and exchange of information set out in Article 8(1) and by acting as contact points of the Authority for questions from their Member States and relating to their Member States, either by answering those questions directly or by liaising with their national administrations.*
- 3. National Liaison Officers shall have the competence under their Member States' national law to request information from the authorities concerned.*

Det følger av bestemmelsen at den nasjonale kontaktpersonen skal være et kontaktpunkt mellom byrået og sin nasjonale hjemstats myndigheter. Kontaktpersonen skal ha

lovfestet adgang til informasjon fra de relevante myndigheter i henhold til artikkel 8(1), som regulerer koordinering og utveksling av informasjon mellom medlemslandene. I og med at medlemsstatene skal gi de nasjonale kontaktforvalterne en lovfestet adgang til generelt å få tilgang til etterspurt informasjon, vil dette være egnet til å binde medlemsstatene til faktisk å utlevere slik informasjon i konkrete tilfeller. Spørsmålet er hvordan en slik generell adgang til informasjon faktisk skal utformes, ikke minst med tanke på utveksling av sensitive personopplysninger o.l. Et annet spørsmål er hvordan byråets og Kommisjonens anvendelse av informasjonen man samler inn, vil påvirke nasjonale tilsynsmyndigheters oppdrag, herunder om byrået kan få en mer overnasjonal karakter enn det som isolert sett synes forutsatt i forordningen.

Slikt administrativt samarbeid mellom medlemslandene og Kommisjonen som bestemmelsen i forordningen synes å være et uttrykk for, er et ledd i EUs økende grad av overnasjonal kontroll med den nasjonale håndhevelsen av EU-retten. Den overnasjonale kontrollen er bygget kraftig ut de seneste 10-15 årene som en følge av utviklingen mot stadig tettere samarbeid mellom nasjonale forvaltningsmyndigheter, institusjonalisert i form av nettverk under ledelse av egne EU-byråer og/eller Kommisjonen.<sup>22</sup> Et praktisk meget viktig og vidtfavnende eksempel er tjenstedirektivet (direktiv 2006/123/EF) artikkel 28 flg., som inneholder detaljerte regler om administrativt samarbeid. Sekundærretten åpner således i stadig flere tilfeller for at uenighet om forståelsen og/eller anvendelsen av EU-retten mellom to eller flere nasjonale tilsynsorganer avgjøres av Kommisjonen i form av en beslutning som er bindende for de nasjonale myndighetene. For EU er dette en god løsning: Innvevingen av de nasjonale forvaltningsmyndighetene i et overnasjonalt hierarki med Kommisjonen eller egne EU-byråer på toppen avlaste EU-systemet og gjør at man unngår å måtte bygge opp et kostbart «føderalt» forvaltningsapparat, samtidig som EU sikres en mer fleksibel og effektiv kontroll enn hva som er tilfellet på områder underlagt tradisjonell håndhevelse.<sup>23</sup> For medlemslandene kan nok dette fortone seg annerledes. Utviklingen representerer unektelig en utfordring for etablerte nasjonale forvaltningshierarkier.<sup>24</sup>

En konsekvens av den økte tilknytningen til EU/EØS-samarbeidet, er at norske direktorater og tilsyn mottar styringssignaler fra eget departement, fra Kommisjonen, ESA, søsterdirektorater i andre land og EU-byråer. Vanligvis er innveving i de desentraliserte nettverkene hensiktsmessig og ukontroversielt. Men i enkeltsaker kan det forekomme uklarheter om hvorvidt et direktorat skal se mest til departementets vurderinger eller om det skal se til sitt europeiske nettverk.<sup>25</sup> I sum bidrar bredden og dybden i forvaltningens arbeid med EU/EØS-oppgaver til at staten integreres stykkevis

---

<sup>22</sup> EØS-rett, side 236.

<sup>23</sup> Tradisjonell håndhevelse vil i denne forbindelse si traktatbruddssøksmål, som er en omfattende prosedyre.

<sup>24</sup> EØS-rett, side 236.

<sup>25</sup> NOU 2012:2 *Utenfor og innenfor*, side 146.



og delt, og ikke som en enhetlig størrelse. Nasjonale direktorater og tilsyn er gradvis også blitt en del av to administrasjoner – en nasjonal administrasjon og en felles europeisk administrasjon som strekker seg over flere nivåer. I grad av spesialisering skiller ikke norsk forvaltning seg vesentlig fra det man kan observere i EUs medlemsstater. Men i EU-statene har denne funksjonelle spesialiseringen og ekspertdeltakelsen under Kommisjonen og i gjennomføringen, sitt motstykke i den sterke politiske og administrative koordineringen som skjer under de senere beslutningsprosessene i Rådet og i Europaparlamentet. Dette er ikke norsk forvaltning med på. Den norske tilknytningsformen bidrar derfor trolig til en sterkere grad av fragmentering i nasjonal europapolitikk enn det som er tilfelle i EU-statene.<sup>26</sup>

## **7. SUKSESIV UTVIDELSE AV BYRÅETS KOMPETANSE**

### **7.1 Innledning**

På grunn av EU-lovgivningens dynamiske art, vil direktiver og forordninger med jevne mellomrom bli evaluert og revidert. I forordningen om Det europeiske arbeidsmarkedsbyrået er det også lagt til grunn at Kommisjonen skal vurdere om byråets mandat skal endres. Hjemmelen for revideringen av forordningen fremgår av artikkel 41 første ledd, som hitsettes:

*«Article 41, Evaluation*

*1. No later than five years after the date referred to in Article 51, and every five years thereafter, the Commission shall assess the Authority's performance in relation to its objectives, mandate and tasks. The evaluation shall, in particular, address the possible need to modify the mandate of the Authority, and the financial implications of any such modification, including by further synergies and streamlining with Agencies active in the area of employment and social policy. [...]*»

Det følger av bestemmelsen at Kommisjonen, senest fem år etter at forordningen har trådt i kraft, skal vurdere byråets ytelse vedrørende mål, mandat og oppgaver. Evalueringen skal særskilt omhandle det mulige behovet for å endre byråets mandat og de økonomiske konsekvensene av en slik endring, herunder ved å fremme ytterligere synergieffekter og effektivisering av arbeidet sammen med andre byråer som er aktive på arbeids- og sosialpolitikkområdet.

---

<sup>26</sup> NOU 2012:2 side 146.

En slik revideringsmulighet skaper utfordringer med hensyn til vurderingen av omfanget av byråets mandat. En slik vurdering vil nødvendigvis da kun bli et øyeblikksbilde som kan endre seg i takt med et eventuelt suksessivt utvidet eller innsnevret mandat på sikt.

## 7.2 Erfaringer med utvidelse av andre EU-byråers kompetanse – EUs finanstilsyn<sup>27</sup>

Det kan være nyttig å vise til eksempler fra andre byråder, som i sine opprettelsesforordninger har hatt likelydende muligheter som det foreslåtte arbeidsmarkedsbyrået til suksessivt å utvide sin myndighet og mandat. Et godt eksempel er EUs finanstilsyn, som etter en lengre debatt her hjemme ble innlemmet i EØS-avtalen. EU har nå foreslått å gi EUs finanstilsyn økt myndighet.

Kommisjonen foreslår at EUs finanstilsyn får ytterligere myndighet og oppgaver. Blant annet skal EUs finanstilsyn hvert tredje år utarbeide tilsynsplaner med strategiske mål og prioriteringer. Disse skal innarbeides og følges opp av nasjonale myndigheter. Det foreslås også at EUs finanstilsyn skal få større mulighet til å gripe inn, megle og fatte vedtak ved uenighet mellom nasjonale tilsyn. I motsetning til dagens regler, så åpnes det nå for at EU-tilsynet kan involvere seg i tvister på eget initiativ. ESMA (verdipapirbyrået) foreslås å få direkte myndighet på flere områder knyttet til kapitalmarkedsunionen.

Norge, Island og Liechtenstein har nylig sendt en felles kommentar til Europakommisjonens forslag om å gi EUs finanstilsyn økt myndighet. De frykter at forslaget kan «*raise complicated constitutional and political issues which are challenging to solve*».

[EØS EFTA-kommentaren](#) ble sendt til EUs institusjoner 24. april, og er et innspill til forhandlingene om forslagene om [revisjon av EUs finanstilsyn](#) og [ESRB-forordningen](#). Forslagene ble lagt fram i september 2017.

EØS EFTA-landene legger i sin uttalelse vekt på:

### *Deltakelse i beslutningsorganene.*

Det vises til lange og kompliserte forhandlinger om tilpasninger da regelverket om EUs finanstilsyn ble tatt inn i EØS-avtalen i 2016. Det understrekes at det er viktig at man opprettholder den balanserte løsningen man fant den gangen vedrørende deltakelse i EU-tilsynene. I kommentaren er man spesielt opptatt av forslaget om at viktig beslutningsmyndighet skal flyttes til et nytt «Executive Board», og at EØS EFTA-landene må få en tilstrekkelig deltakelse her.

---

<sup>27</sup> Kilde: Stortingets EU/EØS-nytt, 2. mai 2018.

### *Overnasjonale tiltaksplaner og direkte tilsynsoppgaver.*

Det er ønske om mer fleksibilitet knyttet til de foreslåtte nye sentraliserte tiltaksplanene, slik at man kan gjøre nødvendige nasjonale tiltak. De nye direkte tilsynsoppgavene bør begrenses til tilfeller hvor nasjonale tilsyn er åpenbart dårligere, og det må tas hensyn til nærhets- og proporsjonalitetsprinsippet.

### *Overføring av myndighet.*

Landene er bekymret for at prosedyren for å overføre ny myndighet fra nasjonale tilsyn til EFTAs overvåkingsorgan ESA kan åpne for kompliserte konstitusjonelle og politiske spørsmål, som kan være vanskelig å løse.

### *Det europeiske råd for systemrisiko (ESRB).*

Når det gjelder ESRB-forordningen, så mener EØS EFTA-landene det er positivt at Kommisjonen foreslår å slette artikkel 9(5), og på den måten fjerner uklarheten om EØS EFTA-landenes deltakelse.

Det ble også sendt en [EØS EFTA-kommentar i mai 2017](#), knyttet til høringen i forkant av at forslaget ble lagt fram. [Finansdepartementet sendte også et høringssvar](#).

Departementet understreket den gangen at tilsyn med finansinstitusjoner først og fremst er et nasjonalt ansvar, og at det generelt ikke er behov for at EUs finanstilsyn får ytterligere myndighet. Reguleringer og retningslinjer bør være prinsippbaserte og gi klare rammer, og de nasjonale myndighetene må selv kunne vurdere verktøy og tiltak.

## **7.3 Kommentarer**

Den pågående debatten om EUs finanstilsyn, som EU ønsker å gi utvidet myndighet, illustrerer den generelle dynamiske utviklingen vedrørende EUs tilsyn og byråer. Kommisjonen viser en utstrakt evne til å tiltro disse byråene suksessivt flere og større oppgaver. Dette skaper konstitusjonelle utfordringer i EØS/EFTA-landene, som ikke på samme måte som EU-landene har demokratisk innflytelse i byråene. Videre skaper det utfordringer rent forvaltningsrettslig, da EFTA/EØS-landene ikke er underlagt det samme klage- og kontrollregimet på vedtak som fattes av EU-byråene slik tilfellet er i EU. EØS-avtalens to-pilarstruktur tillegger EFTAs overvåkingorgan ESA kompetanse til formelt å fatte EU-byråenes vedtak for EØS/EFTA-landene. ESAs vedtak vil, i motsetning til det som er tilfelle i EU, neppe gjøres til gjenstand for effektiv forvaltningskontroll. Årsaken til dette er at de kontrollmekanismene som er bygget opp i EUs forvaltningsapparat ikke har sitt motstykke i EFTA-pilaren. I det minste er kontrollen langt svakere i EFTA-pilaren enn i EU-pilaren.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Se nærmere om disse spørsmålene i artikkelen *Suverenitet og homogenitet, Om Norges tilslutning til EUs finansbyråer*, Tarjei Bekkedal og Ingrid Hertzberg. Lov og Rett nr. 03. 2018, s- 205-226.

## 8. VIL DELTAKELSE INNEBÆRE SUVERENITETSAVSTÅELSE?

### 8.1 Generelt om Grunnloven og myndighetsoverføring<sup>29</sup>

Grunnloven bygger på en forutsetning om at lovgivende, utøvende og dømmende myndighet i Norge i utgangspunktet skal utøves av norske statsorganer. Dersom slik myndighet overføres ut av riket, taler en om *myndighetsoverføring*. Hvis slik myndighetsoverføring skjer, kan siktemålet være at myndighetsutøvelsen skal ha *direkte virkning*. Det vil si at myndighetsutøvelsen gjelder umiddelbart i norsk rett, uten hensyn til om den ved lov eller på annen måte er gjennomført i norsk rett av norske statsorganer. En konsekvens av at myndighet kan utøves med direkte virkning, er at private rettssubjekter i Norge, enten det er tale om fysiske eller juridiske personer, må forholde seg til andre myndighetsorganer enn norske statsorganer.

Slik myndighetsoverføring fra norske statsorganer og ut av riket, slik at det kan treffes vedtak med direkte virkning i Norge, krever i utgangspunktet endring av Grunnloven etter reglene i Grunnloven § 121. Myndighet til å treffe vedtak med direkte virkning i Norge kan likevel på nærmere vilkår overføres til internasjonale sammenslutninger etter framgangsmåten angitt i Grunnloven § 115, hvor Stortinget må gi samtykke med  $\frac{3}{4}$  flertall, jf. bestemmelsens første ledd. Myndighetsoverføringen behøver ikke å ha form av vedtak i snever forstand, men kan også bestå i for eksempel fysisk maktutøvelse, uavhengig av om det treffes vedtak om dette.

### 8.2 Grunnloven § 115

Grunnloven § 115 lyder:

*«For å sikre internasjonal fred og tryggleik eller fremje internasjonal rettsorden og samarbeid kan Stortinget med tre fjerdedels fleirtal gje samtykke til at ein internasjonal samskipnad som Noreg er tilslutta eller sluttar seg til, på eit sakleg avgrensa område får råderett som elles ligg hjå dei statlege styresmaktene etter denne grunnlova,<sup>1</sup> men likevel ikkje rett til å endre denne grunnlova.<sup>2</sup> Når Stortinget skal gje sitt samtykke, skal minst to tredjedelar av medlemmene vere til stades, som ved behandling av grunnlovsframlegg.*

*Føresegnene i denne paragrafen gjeld ikkje deltaking i ein internasjonal samskipnad der avgjerdene berre har reint folkerettsleg verknad for Noreg.»*

Grunnloven § 115 første ledd regulerer overføring av lovgivende, utøvende og dømmende myndighet med direkte virkning for rettssubjekter i Norge. Myndighet kan overføres til en internasjonal sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter seg til. Formålet må være å sikre den internasjonale fred og sikkerhet eller fremme

---

<sup>29</sup> Prop. 100 S (2015-2016) side 57.

internasjonal rettsorden og samarbeid. Myndighetsoverføringen må videre være på et saklig begrenset område. Bestemmelsen skaper således utfordringer i situasjoner hvor Norge ønsker å overføre myndighet til en organisasjon man *ikke* er medlem av, som tilfellet er for en rekke EU-byråer og – tilsyn.

Det har blitt ansett at overføring av myndighet til en internasjonal sammenslutning som vil binde Norge folkerettslig, ikke på tilsvarende måte krever bruk av fremgangsmåten i Grunnloven § 115, jf. paragrafens annet ledd. Man har altså oppstilt et skille mellom det å overføre myndighet når denne har *direkte virkning* og når den har *folkerettslig virkning*. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om det virkelig er slike vanntette skott mellom det som er å anse som «folkerettslig virkning» og direkte virkning. Skillet mellom intern rett og folkerett er ikke alltid så skarpt. Om Stortinget gir sitt samtykke til at Norge påtar seg en rettslig forpliktelse, vil dette samtykket kunne binde statsmaktene selv. Derfor er folkeretten en relevant kilde ved anvendelsen av intern norsk rett, noe som blant annet viser seg der domstolene anvender presumsjonsprinsippet.<sup>30</sup>

### 8.3 Grunnloven §§ 26

Grunnloven § 26 lyder:

*«Kongen har rett til å kalle saman troppar, byrje krig til forsvar av landet og slutte fred, inngå og seie opp folkerettslege avtaler og sende og ta imot sendemenn.*

*Traktatar om særleg viktige saker blir fyrst bindande når Stortinget har gjeve samtykke til det. Det same gjeld alle traktatar som etter konstitusjonen ikkje kan setjast i verk utan ei ny lov eller eit nytt stortingsvedtak.»*

Gjennom flertallsvedtak etter grunnloven § 26 kan Stortinget også overføre myndighet til organisasjoner Norge ikke er medlem av. Gjennom en rekke saker hvor myndighet har blitt overført med hjemmel i § 26, har det utviklet seg en praksis om at det er tilstrekkelig å benytte § 26, forutsatt at myndighetsoverføringen er «lite inngripende».

Læren om «lite inngripende» myndighetsoverføring er ikke å gjenfinne i Grunnlovens ordlyd. Den har sitt utspring i juridisk teori på 1960-tallet, og imøtekommer et behov for fleksibilitet i de konstitusjonelle rammene for Norges forhold til europeisk og annet internasjonalt samarbeid.<sup>31</sup> Bortsett fra ved inngåelsen av EØS-avtalen og da Norge sluttet seg til EUs finanstilsynssystem i 2016, har prosedyren i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd vært benyttet i alle tilfeller hvor Stortingets samtykke har blitt innhentet

<sup>30</sup> *Suverenitet og homogenitet, Om Norges tilslutning til EUs finansbyråer*, Tarjei Bekkedal og Ingrid Hertzberg. Lov og Rett nr. 03. 2018, s. 205-226.

<sup>31</sup> Prop. 100 S (2015-2016) side 58.

for Norges tilslutning til EØS-komiteebeslutninger som innlemmer nye rettsakter med tilpasninger i EØS-avtalen som innebærer myndighetsoverføring, da terskelen for «lite inngripende» myndighetsoverføring ikke har blitt ansett overskredet. Denne stortingspraksisen i seg selv bygger opp under rettskildegrunnlaget for praksisen om «lite inngripende» myndighetsoverføring, men det er i juridisk teori blitt stilt spørsmål ved den juridiske holdbarheten av rettskildegrunnlaget for denne praksisen<sup>32</sup>. I tillegg kan det stilles spørsmål ved hvorvidt «lite inngripende» myndighetsoverføring alltid skal forholde seg isolert til den aktuelle myndighetsoverføringen det er tale om, eller om man skal foreta en helhetsvurdering av den samlede myndighetsoverføringen til ulike byråer over tid. Dette spørsmålet er ikke mindre aktuelt når EU utvikler seg mer og mer i retning av desentralisert håndhevelse gjennom EU-byråer og – tilsyn, og Norge som EØS-medlem stadig må ta stilling til spørsmålet om myndighetsoverføring. En mer prinsipiell debatt om den samlede myndighetsoverføringen og Grunnlovens skranker synes i så måte betimelig.

#### **8.4 Myndighetsoverføring gjennom deltakelse i EUs arbeidsmarkedsbyrå?**

I vår gjennomgang av det foreslåtte arbeidsmarkedsbyråets kompetanse, har vi forsøkt å synliggjøre hvilke deler av forordningen som kan representere rettslige utfordringer.

Som vist ovenfor i punkt 6.2, er det især forordningens tvisteløsningsmekanisme som kan representere en utfordring med hensyn til myndighetsoverføring. Ordlyden i forordningen gir dog ikke anvisning på at arbeidsmarkedsbyrået skal fatte vedtak som er folkerettslig bindende for medlemsstatene, eller som har internrettslig virkning for private rettssubjekter. Tvert imot er det fremhevet at det er medlemsstatene som i stor grad «eier» meglingen, og at medlemsstatene selv bestemmer om de vil følge byråets avgjørelse eller ikke.

Samtidig er forordningens bestemmelser knyttet til tvisteløsningskompetansen uklar på flere punkter, jf. punkt 6.2, og den rettslige karakteren av en eventuell vedtakskompetanse er følgelig også uklar. Det er derfor vanskelig for oss konkret å ta stilling til hvorvidt den foreslåtte forordningen innebærer overføring av myndighet i Grunnlovens forstand. Usikkerhetsmomentene tilsier at byråets mandat må utdypes noe videre gjennom behandlingen av Kommisjonens forslag i Parlamentet og Rådet før man med større sikkerhet kan si noe konkret om spørsmålet tilknyttet myndighetsoverføring. For det nåværende viser vi til våre drøftelser knyttet til de rettslige sidene ved

---

<sup>32</sup> ["Sikker konstitusjonell praksis"? Grunnlova og Noregs avtaler om suverenitetsoverføring](#), Eirik Holmøyvik, Nytt Norsk Tidsskrift 02/2013. Se også Fredrik Sejersteds [svar på Holmøyviks artikkel](#) i Nytt Norsk Tidsskrift 04/2013, hvor det blant annet fremgår at Sejersted ikke er enig med Holmøyvik i at læren om «lite inngripende» myndighetsoverføring utgjør et brudd på grunnloven. Begge er imidlertid enige om at det bør tas en prinsipiell diskusjon om det rettslige grunnlaget for læren.

Kommisjonens forslag til forordning, hvor også problematiske aspekter ved forslaget drøftes.

## 9. GRIPER FORSLAGET INN I DEN NORSKE ARBEIDSLIVSMODELLEN?

### 9.1 Innledning

I fortalen til forordningen står eksplisitt at proporsjonalitetsprinsippet er overholdt, og at forslaget ikke innebærer nye forpliktelser:

*«The initiative is a proportional response to the need for operational support and does not go beyond what is necessary to achieve this goal. It does not impose new obligations on Member States, individuals or employers; rather it focuses on supporting cross-border mobility and creating new opportunities. The proposal does not impinge on national decision-making, legislation, or enforcement activities, which remains the competence of Member States. Moreover, it leaves to a large extent to the discretion of the Member States how they make use of the possibilities put in place by the initiative».*<sup>33</sup>

Fortalens punkt (81) foreskriver også:

*«Respect for the diversity of national industrial relations systems as well as the autonomy of social partners is explicitly recognised by the TFEU. Taking part in the activities of the Authority is without prejudice to the Member States` competences, obligations and responsibilities under, inter alia, relevant and applicable International Labour Organization (ILO) conventions, such as Convention No 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce, and to the Member States` powers to regulate, mediate or monitor national industrial relations, in particular on the exercise of the right to collective bargaining and to take collective action.»*

Av ovenstående følger at EU-kommisjonen selv har ansett at forordningen ikke innebærer nye rettigheter eller plikter for medlemslandene, individer eller arbeidstakere. Forordningen skal ikke påvirke nasjonal lovgivning eller håndhevelse, og medlemsstatene kan i stor grad selv bestemme hvordan de skal benytte seg av mulighetene som forordningen gir. Videre fremgår av fortalens punkt (81) at forordningen ikke skal gripe inn i medlemslandenes muligheter til å regulere, mekle og overvåke nasjonale arbeidslivsrelasjoner.

---

<sup>33</sup> Fortalen, side 5 i forslaget.

Dette bildet må, etter vårt syn, imidlertid kompletteres av følgende bestemmelser som kan ha betydning for vurderingen av om den norske arbeidslivsmodellen vil bli påvirket av forslaget:

- Mekling mellom medlemsstater, jf. punkt 6.2
- Medlemsstatenes forpliktelse til å lovfeste en plikt til å utlevere informasjon, jf. punkt 6.4
- Inspeksjoner hvor byrået også skal rapportere til Kommisjonen om forhold som ligger utenfor byråets mandat, jf. punkt 6.4
- Potensiale for å utvide byråets myndighet, jf. punkt 7

I tillegg til disse mekanismene i selve den foreslåtte forordningen, skal arbeidsmarkedsbyrået håndheve en rekke materielle regler som fremkommer av annet regelverk på området, jf. punkt 6.2.4.

Da Det europeiske arbeidsmarkedsbyrået også vil ha som oppgave å overvåke etterlevelsen av blant annet [opplysningsdirektivet om tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår](#) i sin vedtatte form, synes det betimelig å peke på noen bestemmelser i direktivforslaget som potensielt kan representere en utfordring for den norske arbeidslivsmodellen.

Av departementets EØS-notat fremgår at direktivforslaget bygger på det såkalte "*written statement-direktivet*" (91/533/EØF) om arbeidsgiverens plikt til å informere om vilkårene i arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet. *Written statement-direktivet*, som er implementert i arbeidsmiljøloven, gir først og fremst regler om hva det skriftlig skal *informeres om* i en arbeidskontrakt (arbeidstid, arbeidssted etc.). Det oppstiller altså ikke egne minstekrav til selve vilkårene i et arbeidsforhold. Det nye direktivforslaget inneholder imidlertid slike *materielle minstevilkår*, og skal erstatte *written statement-direktivet*. Den sammenlagte beskyttelsen for arbeidstakere skal ikke være mindre enn det som foreskrives i direktivets bestemmelser om minimumskrav samlet sett. Den delen av forslaget til direktiv som omhandler innføringen av materielle minimumskrav for bedre forutsigbarhet og trygghet, samt bestemmelser om anvendelsen av kollektive avtaler og tvisteløsning, kan potensielt snevre inn avtalefriheten mellom partene i den norske arbeidslivsmodellen med lover og kollektive avtaler. Dette gjelder trolig også forslaget om å fastsette EU-definisjoner av arbeidstagere og arbeidsgivere som omfattes av direktivet.

Forslagets artikkel 13 *Compliance* er i denne forbindelse verdt å merke seg, og fastsetter at medlemsstatene skal sikre at nasjonale rettsregler lever opp til direktivet, også ved å tilsidesette individuelle eller kollektive avtaler. Bestemmelsen er inntatt i



direktivforslaget kapittel V, som inneholder horisontale bestemmelser vedrørende direktivets håndhevelse og beskyttelsen av rettigheter etter direktivet. Ordlyden hitsettes:

*«This provision, along with Articles 16 to 18, follows the same approach as adopted by the legislator in Directive 2006/54/EC<sup>34</sup> Directive 2000/43/EC<sup>35</sup> and Directive 2000/78/EC<sup>36</sup>.*

*Article 13 requires Member States to ensure that the necessary amendments are made to individual or collective agreements, internal rules of undertakings and any other arrangements so as to align them to the provisions of the proposed Directive. This obligation does not concern modifications of the minimum standards set out in Articles 7 to 11 laid down in accordance with Article 12. [vår utheving].*

Byrået skal således overvåke håndhevingen av de etablerte minimumsvilkårene på EU-nivå som bestemmer hvordan midlertidige ansettelsesformer skal utformes, overgangen til andre ansettelsesformer, overtid og erstatning samt retten til videreutdanning osv. Dette er forhold som i tråd med den norske trepartsmodellen har blitt fastlagt etter forhandlinger mellom de ulike partene i arbeidslivet, i samsvar med nasjonale tariffavtaler og reguleringer.

For å sikre at den norske arbeidslivsmodellen ikke skal bli skadelidende, synes det viktig at forslaget til forordning, samt tilgrensende forslag til rettslige virkemidler på arbeidslivsområdet og det sosiale området, ikke bidrar til en nivellering av arbeidslivsstandarder ned til et minste felles multiplum. Det er problematisk å utvikle lovgivning basert på den sosiale søylen i et EU hvor det er store forskjeller mellom medlemslandene. Samtidig er forordningens formål å utvikle fellesskapslovgivning som skal løfte standardene i arbeidslivet i land hvor slike rettigheter ikke er godt nok utviklet, uten at land som Norge samtidig skal senke sine standarder, noe som tilsier at den norske arbeidslivsmodellen ikke vil bli utfordret. Vi påpeker likevel at det faktum at EU nå utarbeider lovgivning på områder som tradisjonelt har vært medlemsstatenes domene, på sikt potensielt kan medføre at subsidiaritetsprinsippet blir uthullet som følge av EU-rettens forrang.<sup>37</sup> Dette kan i verste fall begrense medlemsstatene fra å ta egne

---

<sup>34</sup> [Likestillingsdirektivet](#), (tatt inn i EØS-avtalen)

<sup>35</sup> [Ikke-diskrimineringsdirektivet](#) (Ikke tatt inn i EØS-avtalen)

<sup>36</sup> Ikke tatt inn i EØS-avtalen

<sup>37</sup> [The European Social Pillar: A Threat to Welfare and Prosperity?](#), Ratio, Arbetsmarknadsprogrammet, mai 2018

initiativ på disse viktige områdene. Det er vanskelig å si med sikkerhet hvilken retning dette vil ta.

## 9.2 Synspunkter fra andre nordiske land

Både EU-kommisjonens presentasjon av den sosiale søylen, samt forslaget til et europeisk arbeidsmarkedsbyrå, har vakt debatt i andre nordiske land. I dette punktet viser vi til noen av reaksjonene forslagene har vakt.

Som nevnt ovenfor i punkt 2.2, er forslaget om et Europeisk arbeidsmarkedsbyrå [en oppfølging av den sosiale søylen](#) som ble vedtatt i november 2017. Danmark, som har vært en av pådriverne for den sosiale søylen, er kritisk til at det foreslås ny lovgivning med utgangspunkt i søylen. [Den danske arbeidsministeren Troels Lund Poulsen sendte 1. mars 2018 et brev](#) til EU-kommisær Marianne Thyssen, hvor han understreker at pilaren i seg selv ikke inneholder nye juridiske rettigheter eller forpliktelser, eller innebærer en utvidelse av EUs myndighet og oppgaver som følger av traktatene. Vedlagt brevet er den danske regjeringens posisjonsnotat om et nytt arbeidsmarkedsbyrå. [Danmark mener det ikke er behov for et EU-byrå på arbeidslivsområdet](#). Dersom det opprettes, må det ikke ha overnasjonal myndighet eller påvirke nasjonale arbeidsmarkedsmodeller.<sup>38</sup>

[Den svenske arbeidsministeren, Ylva Johansson \(S\), sa etter at forslaget ble lagt frem](#), at hun ser behovet for et arbeidsmarkedsbyrå, men at det er for tidlig å si om en ny myndighet er den beste løsningen. Samtidig mener hun at forslaget ikke griper inn i EU-landenes nasjonale kompetanse. Det er opposisjonen uenig i. Karin Enström, som er Moderaternas gruppeleder i Riksdagens EU-nämnd, mener forslaget vil øke overstatlig myndighet, og viser til at det ikke er støtte for forslaget i Riksdagen.

Et flertall i arbeidsmarkedskomiteen i Sveriges riksdag mener at Kommisjonens forslag til et nytt europeisk arbeidsmarkedsbyrå er i strid med EUs nærhetsprinsipp. De mener det er uklart om det vil gi merverdi. Tre partier (S, MP og V) har reservert seg.

[Arbeidsmarkedskomiteen publiserte sin innstilling 11. mai](#), og et vedtak i plenum skjer 16. mai. I innstillingen går et flertall av partiene (Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna, Kristdemokraterna og Sverigedemokraterna) inn for at Riksdagen skal sende en såkalt begrunnet uttalelse til EUs institusjoner. Partiene mener Europakommisjonens [forslag om å opprette et europeisk arbeidsmarkedsbyrå](#) er i strid med nærhetsprinsippet, som sier at beslutninger som kan tas nasjonalt, regionalt eller lokalt, ikke skal tas på EU-nivå.

---

<sup>38</sup> Se omtale i stortingsbibliotekets [EU/EØS-nytt 7. mars 2018](#).

Komiteen [anbefalte allerede i november 2017 at Kommisjonen ikke gikk videre](#) med planene om et felles arbeidsmarkedsbyrå, siden det var usikkert om det ville gi merverdi. Forslaget ble lagt fram 13. mars, og komiteen peker på at dette fortsatt ikke er presisert. Det finnes allerede i dag etablerte strukturer både nasjonalt og på EU-nivå som kan håndtere de spørsmålene som byrået skal ha ansvar for, mener komiteen, som er bekymret for økt administrasjon og merarbeid.

Forslaget om at byrået skal megle mellom medlemsland og bidra i felles inspeksjoner ser komiteen som spesielt problematisk. I tillegg er komiteen opptatt av forslaget om at byrået skal rapportere tilbake til Kommisjonen om hvordan EU-landene følger EU-retten. Dette kan *«användas som skäl för att utvidga regelverket på arbetsmarknadsområdet eller att utvidga myndighetens mandat. Därmed finns det också en risk för att myndighetens verksamhet hamnar i konflikt med de nationella arbetsmarknadsmodellerna»*.

Et mindretall fra Socialdemokraterna, Miljöpartiet og Vänsterpartiet har reservert seg, og mener forslaget ikke er i strid med nærhetsprinsippet. De deler den svenske regjeringens holdning om at det er behov for tiltak på EU-nivå for å sikre målet om en rettferdig bevegelse av arbeidstakere i det indre marked. Mindretallet mener det blant annet er behov for støtte når det oppstår grensekryssende tvister, og for å hindre at aktører omgår gjeldende regler. Partiene understreker at det er avgjørende at arbeidsmarkedsbyrået ikke *«undergräver parternas autonomi och kollektivavtalens ställning»*.

Forslaget er for tiden [til vurdering i de nasjonale parlamentene](#), med frist 21. mai.

## **10. BYRÅET SOM VIRKEMIDDEL MOT SOSIAL DUMPING OG ARBEIDSLIVSKRIMINALITET OG TRYGDENVINDEL?**

Hovedformålet med Det europeiske arbeidsmarkedsbyrået er å sikre rettferdig mobilitet av arbeidskraft i det indre markedet, *«ensuring fair labour mobility in the Internal Market»*. For å nå et slikt mål, må byrået arbeide for å motvirke arbeidslivskriminalitet, sosial dumping og ulovlige arbeidsforhold og trygdesvindel. Samarbeid mellom nasjonale myndigheter hva gjelder utveksling av opplysninger som kan sikre effektiv håndheving av EU-retten, er da også fremhevet som et hovedmål for det nye byrået. Byrået kan også koordinere og støtte felles inspeksjoner og kontroller dersom medlemslandene ber om det, for eksempel for å bekjempe svindel og misbruk.

Økt informasjonsflyt i hele EØS-området og større grad av utveksling av *«best practices»* av EUs regelverk på området kan gjøre byrået egnet som slikt virkemiddel.

For Norge kan slik økt informasjonsutveksling bidra til å styrke både Norges *defensive* og *offensive* interesser. Defensive interesser refererer her til muligheten til å sikre at bedrifter som opererer i Norge gjør dette i henhold til gjeldende regelverk. Offensive interesser refererer seg til muligheten Norge har for å forfølge bedrifter som ikke opererer i henhold til gjeldende regelverk etter at de har forlatt landet.

Hva gjelder defensive interesser, kan byråets virksomhet trolig gjøre det enklere å få kunnskap om bedrifter og enkeltpersoner som ikke driver sin virksomhet i henhold til nasjonalt og internasjonalt regelverk. Hva gjelder offensive interesser, kan arbeidsmarkedsbyrået potensielt bidra til at foretak som driver ulovlig virksomhet, lettere kan forfølges i utlandet.

**KILDER:**

Oppgitt underveis i teksten.