

Rie Odsbjerg Pedersen

Mellem konflikt og dynamik. En casestudie af arbejdstidsdirektivet

Arbejdstidsdirektivet blev vedtaget i 1993 efter mere end tre års forhandlinger i Bruxelles. Beslutningsprocessen vidner om, at forhandlingerne var præget af en række konflikter, som primært udspillede sig mellem medlemsstaternes regeringer i Ministerrådet. En stor del af æren for, at forslaget i sidste ende blev vedtaget, kan derfor tilskrives Kommissionen. Kommissionen formåede i kraft af sin pro-integrationistiske adfærd at påvirke betingelserne for de efterfølgende forhandlinger i Ministerrådet, ikke mindst gennem en noget ekspansionistisk fortolkning af retsgrundlaget. Kommissionens fortolkning blev efterfølgende fastholdt af Domstolen, som derved sikrede, at dynamikken blev opretholdt – også på længere sigt.

Social- og arbejdsmarkedspolitikken er traditionelt blevet opfattet som en af nationalstatens kernekompetencer. Det er et område, hvor der er stærke nationale interesser på spil, og det er et område, hvor de europæiske lande traditionelt har været meget tilbageholdende med at afgive reel kompetence til Det Europæiske Fællesskab.¹ Med lanceringen af Det Indre Marked i midten af 1980'erne begynder man imidlertid at kunne spore en vis dynamik. Alene på arbejdsmiljøområdet bliver der vedtaget 19 nye direktiver i perioden 1985-1995 mod kun seks i årtiet tidligere (Nørgaard, 1997: Tabel 7.4). På trods af denne udvikling vidner forhandlingerne dog om, at området stadig bliver opfattet som politisk kontroversielt. Fælles for en række af de 19 direktiver er, at forhandlingerne trækker ud i flere år, inden en vedtagelse kan finde sted. Det er altså muligt at spore to modsatrettede tendenser. På den ene side har der hersket en opfattelse hos de enkelte medlemsstater af, at området er politisk kontroversielt. Og på den anden side har der været en dynamik, der har været med til at sikre, at der er blevet gennemført en række initiativer på europæisk plan. Artiklen vil søge at belyse disse to modsatrettede tendenser. Udgangspunktet er et casestudie af arbejdstidsdirektivet, som er ét af de 19 direktiver, der blev vedtaget i perioden 1985-1995.

Formålet i det følgende er todelt. Første del af analysen har til hensigt at afdække hvilke nationale konfliktlinjer, der har været i spil i forbindelse med forhandlingerne om arbejdstidsdirektivet. De centrale aktører i analysen vil være de enkelte medlemsstaters regeringer, da de *qua* repræsentation i Ministerrådet har den formelle beslutningskompetence.

Antagelsen er, at der er tale om rationelt kalkulerende regeringer, der handler som enhedsaktører, og som har veldefinerede interesser. Disse interesser formodes at være dels af økonomisk karakter og dels knyttet til et ønske om at bevare de respektive nationale reguleringssystemer på arbejdsmarkedet. Hvor disse faktorer ikke kan forklare landenes positioner, afprøves alternative forklaringsfaktorer, herunder ideologiske forklaringer.

Anden del af analysen har til hensigt at undersøge, hvad der – på trods af nationale interessenmodsætninger – kan forklare dynamikken i beslutningsprocessen. Udgangspunktet er de supranationale institutioners rolle i beslutningsprocessen, og det primære fokus er på Kommissionen og Domstolen. I denne del af analysen trækkes der hovedsageligt på indsigter fra nyinstitutionelle teorier. Det grundlæggende udgangspunkt for analysen er den rationelle nyinstitutionelle teoris antagelse om, at institutioner ikke er neutrale formidlere. Tværtimod har institutionerne egne institutionelle interesser, som de strategisk vil søge at forfølge, i det omfang de institutionelle rammer, som de opererer indenfor, tillader det. Antagelsen er således, at Kommissionen og Domstolen vil søge at agere strategisk inden for de givne rammer i et forsøg på at øge deres magt og indflydelse mest muligt.

Kort om arbejdstidsdirektivet²

Arbejdstidsdirektivet blev fremsat 20.09.1990 og vedtaget 23.11.1993. Kommissionen fremsatte forslaget under henvisning til artikel 118A i EØF-traktaten, hvori det anføres, at ”medlemsstaterne bestræber sig på at forbedre navnlig arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed og sætter som mål at harmonisere vilkårene på dette område på et stadig stigende niveau”. Det konkrete valg af hjemmelsgrundlag bestemmer herefter den videre beslutningsprocedure, således at forslaget kan vedtages med kvalificeret flertal i Ministerrådet. Hensigten med direktivforslaget er at skabe europæiske minimumsregler på arbejdstidsområdet for at sikre arbejdstagernes sikkerhed og sundhed. Forslaget sigter primært mod en regulering af arbejdstidens længde samt nat- og skifteholdsarbejde. Argumentationen underbygges af en række undersøgelser, der konkluderer, at der er en negativ sammenhæng mellem de faktorer, der søges reguleret i direktivet, og arbejdstagernes sikkerhed og sundhed. Eksempelvis peger Kommissionen på, at risikoen for alvorlige ulykker på arbejdspladsen stiger med arbejdstidens længde, ligesom forekomsten af arbejdsulykker er signifikant højere om natten end om dagen.

Ud over de rent fysiske helbredsproblemer fastholder Kommissionen, at der på længere sigt er mere psykologiske implikationer knyttet til henholdsvis lang arbejdstid samt nat- og skifteholdsarbejde. I forbindelse med nat- og skifteholdsarbejde er der, ifølge Kommissionen, blandt andet en større risiko for forskellige helbredsforstyrrelser eksempelvis i form af appetitforstyrrelser, søvnproblemer samt øget alkohol- og tobaksforbrug. Arbejdstidsdirektivet, som det er fremsat af Kommissionen, sigter således mod at beskytte arbejdstagerne mod arbejdstidsordninger, der er skadelige for deres sikkerhed og sundhed.³

Konfliktlinjer

Analysen af de mellemstatslige konflikter omkring vedtagelsen af direktivet tager udgangspunkt i de enkelte regerings positioner under forhandlingerne i Ministerrådet. Det er forventningen, at der kan identificeres to skillelinjer, som vil være afgørende for de koalitioner, der dannes under forhandlingerne. Den første skillelinje forventes at være økonomisk funderet og bunde i en konflikt mellem lande,

der vil henholdsvis vinde og tabe på det fremsatte forslag. Den anden skillelinje forventes at være systemisk og bunde i en konflikt mellem lande med forskellige nationale reguleringstraditioner på arbejdsmarkedet. Det vil sige lande, der har tradition for henholdsvis lovgivning og aftaler.

Tabel 1. Medlemsstaternes forventede placering på en økonomisk og systemisk dimension

Økonomi / System	Lovgivning		Aftaler
Økonomisk gevinst	Tyskland	Frankrig 1)	Danmark 2)
	Holland	Belgien	Storbritannien
	Luxembourg	Italien	
Økonomisk tab	Portugal	3)	Irland 4)
	Grækenland		
	Spanien		

Økonomisk skillelinje

Når et forslag kan vedtages med kvalificeret flertal i Ministerrådet, som det er tilfældet under EØF-traktatens artikel 118A, kan landene principielt komme i en situation, hvor de risikerer at blive stemt ned. Det er derfor ikke usandsynligt, at niveauet for regulering vil komme til at ligge på et så højt niveau, at det for en række medlemslande vil betyde en omkostningsstigning at tilpasse den nationale regulering til det højere EF-niveau.

Indførelsen af Det Indre Marked i 1986 har betydet, at EF-området er blevet ét stort marked med fri mobilitet af personer, serviceydelser, varer og kapital. Dermed har lande, der i forvejen har haft lave omkostninger til lønninger og til forbedring af arbejdsmiljøet, opnået en konkurrencefordel vis-a-vis lande med højere lønomkostninger og højere standarder. Hvis der bliver indført fællesskabsstandarder på et højere niveau, vil konkurrencefordelen for disse lande blive reduceret, ligesom det i sidste ende kan betyde et fald i den nationale produktion og beskæftigelse (Teague, 1989: 321f.).

Anderledes forholder det sig for den gruppe af lande, der i forvejen har høje lønomkostninger. Vel vidende at visse EF-lande har opnået betydelige konkurrencefordele i kraft af lavere lønninger og relativt dårligere arbejdsvilkår, vil det være en rationel strategi at søge at mindske denne konkurrencefordel mest muligt. Dette er et argument for, at lande med høje lønomkostninger har en interesse i at arbejde for fællesskabsstandarder så tæt på deres forholdsvis høje niveau som muligt, således at ingen medlemsstat kan bruge ringere arbejdsvilkår som en konkurrenceforvridende faktor (Jensen, 1995: 137). På baggrund af ovenstående argumentation må det *alt andet lige* forventes, at:

1. Lande, der bliver berørt af en omkostningsstigning ved gennemførelsen af et givet direktivforslag, vil opponere mod forslaget i Ministerrådet.
2. Lande, der i forvejen har en regulering på det foreslåede niveau eller højere, vil støtte forslaget.

Tilbage står at afgøre hvilke specifikke lande, der alt andet lige vil vinde henholdsvis tabe ved gennemførelsen af arbejdstidsdirektivet. Jeg har valgt at anvende bruttolønomkostninger⁴ som afgørende kriterium for landenes placering på den økonomiske dimension. Begrundelsen er, at arbejdstidsdirektivet, i modsætning til traditionelle arbejdsmiljødirektiver, netop sigter mod en regulering af faktorer, som regnskabsmæssigt opgøres som bruttolønomkostninger. Det gælder eksempelvis antal betalte pauser pr. arbejdsdag eller antal årligt betalte ferieuger.

Tabel 2. Bruttolønomkostninger samt stemmewægte i Ministerrådet

	Bruttolønomkostninger* 1988 (ECU)	Antal stemmer i Ministerrådet**	Kumulerede stemmer
Portugal	2,87	5	5
Grækenland	5,12	5	10
Spanien	8,95	8	18
Irland	10,62	3	21
Storbritannien	10,82	10	31
Luxembourg	13,49	2	33
Italien	13,70	10	43
Frankrig	14,95	10	53
Belgien	15,43	5	58
Danmark	15,45	3	61
Holland	16,37	5	66
Tyskland	18,11	10	76
I alt		76	76

* Se note 4.

** EØF-traktaten, artikel 148, stk. 2.

Kilde: Eurostat (1994: tabel 3.42).

Som det fremgår af tabel 2, er der stor forskel på omkostningsniveauet i de enkelte medlemsstater. For at kunne afgøre mere præcist hvilke lande, der vil blive påført en omkostningsstigning, er det nødvendigt at tage udgangspunkt i afstemningsreglerne og stemmewægtene i Ministerrådet. Kvalificeret flertal kræver 54 stemmer ud af 76, hvilket betyder, at der skal 23 stemmer til at danne et blokerende mindretal (EØF-traktaten artikel 148 stk. 2). Når samtlige lande stræber efter en fællesskabsregulering, der ligger på samme niveau eller lavere end deres nationale standard, vil niveauet alt andet lige afgøres af det land, der kan blive tungen på vægtskålen i afstemningssituationen. Det vil sige dét land, der kan forme en koalition med lande med lavere omkostninger og derved sikre et blokerende mindretal på mindst 23 stemmer. Som det fremgår af tabel 2, vil denne status tilfalde Storbritannien. For at Storbritannien kan tilslutte sig, kræver det derfor, at de stilles mindst lige så godt som *status quo*. Det vil altså sige, at såfremt medlemsstaterne stemmer udelukkende på baggrund af økonomiske hensyn, vil lande med lavere lønomkostninger end Storbritannien opponere, mens lande med højere omkostninger vil støtte forslaget.

Systemisk skillelinje

Det økonomiske ræsonnement som fremført ovenfor forudsiger, at landene vil splittes over *omfanget og niveauet* af regulering. Man kunne imidlertid også forestille sig en sideløbende konflikt over, hvilken *form* en eventuel regulering skal antage. Skal regulering på fællesskabsplan vedtages og implementeres gennem central lovgivning eller snarere via aftaler mellem arbejdsmarkedets parter?

De enkelte medlemsstater har vidt forskellige traditioner, når det gælder organiseringen af arbejdsmarkedet. Hvor en række lande har tradition for, at staten spiller en helt central rolle gennem fastsættelse af regulering ved lovgivning, fastsættes reguleringen i andre lande primært gennem kollektive aftaler mellem arbejdsmarkedets parter. Med udgangspunkt i Jensen et al. (1996) har jeg valgt at dikotomisere landene ud fra, hvorvidt deres respektive nationale system er *primært* lovgivnings- eller aftalebaseret. Således argumenteres der for, at gruppen af lande, der kan karakteriseres som lovgivningssystemer, tæller Tyskland, Frankrig, Holland, Belgien, Luxembourg, Italien, Spanien, Grækenland samt Portugal. I gruppen af overvejende aftalesystemer falder derimod Danmark, Storbritannien og Irland.

En konflikt mellem disse to grupper af lande kan tænkes at opstå på grund af deres forskellige traditioner. For lande med en lovgivningsbaseret tradition vil et EF-lovgivningsanliggende alt andet lige ikke indebære store omvæltninger. Anderledes ser det ud for de lande, der ikke har tradition for lovgivning på området, og hvor den primære kompetence ligger hos arbejdsmarkedets parter. Disse lande må alt andet lige forventes at stille sig kritisk over for et lovgivningsbaseret forslag, der griber ind i den nationale tradition og fratager parterne en del af deres hidtidige kompetencer.

Økonomi og system: En sammenfatning

Sammenfattende må det derfor forventes, at medlemsstaterne placeret i kategori 1 i tabel 1 vil støtte forslaget, da de med al sandsynlighed opnår en økonomisk gevinst ved gennemførelsen af det pågældende direktiv. Denne forventning understøttes af, at landene har en national tradition for lovgivning på arbejdsmarkedet. Medlemsstaterne i kategori 2 vil alt andet lige også vinde økonomisk på det pågældende direktiv. Deres umiddelbare støtte er imidlertid mere usikker, da forslaget på visse områder risikerer at gribe ind i det nationale aftalesystem og indføre lovgivning på områder, der hidtil udelukkende har været reguleret ved aftaler. For landene i kategori 3 og 4 vil en gennemførelse af direktivet alt andet lige betyde en omkostningsstigning, hvorfor disse lande må forventes at opponere mod forslaget. For Irlands vedkommende understøttes denne position samtidig af, at dele af forslaget risikerer at stride mod det nationale aftalesystem.

Analyse af landepositioner

Ovennævnte kategorisering på de to dimensioner er ikke alene analytisk frugtbar, men har også været nødvendig af hensyn til det anvendte kildemateriale. Analysen bygger primært på referater fra ministerrådsmøder, og eftersom der er tale om fortroligt materiale, er det ikke tilladt at referere specifikke landepositioner. En

måde at komme ud over dette problem på er at analysere grupper af lande frem for enkelte lande. Det rejser et problem i forhold til Irland, som er det eneste land med lave lønomkostninger og et aftalesystem. Da Irlands position således ikke kan analyseres isoleret, vælger jeg i det følgende at analysere Irland dels sammen med de andre lande med lave lønomkostninger og dels sammen med de andre aftalelande.

Således kommer analysen af landepositioner til at falde i tre dele. Første del belyser holdningen i kategorien af lande med høje lønomkostninger og tradition for lovgivning på arbejdsmarkedet (kategori 1-landene). Anden del fokuserer på adfærden hos de lande, der ligger lavest på den økonomiske dimension, altså landene i kategori 3 og 4. Slutteligt analyseres holdningen hos de lande, der har et aftalebaseret arbejdsmarked. Det vil sige landene placeret i kategori 2 og 4.

Høje lønomkostninger og tradition for lovgivning: de umiddelbare vindere

Som tidligere nævnt er forventningen, at lande med høje lønomkostninger og tradition for lovgivning (kategori 1, tabel 1) vil have de største incitamenter til at støtte et forslag af den fremsatte art.

Under forhandlingerne i Ministerrådet tilkendegav disse lande, at de generelt var positivt indstillet over for Kommissionens forslag. Som ét land gav udtryk for, "støttede de forslaget både med hensyn til formålet og selve udformningen" (EF Repræsentationen, reptel 5258). Et andet land i gruppen tilkendegav, "at de delte Kommissionens filosofi" (EF Repræsentationen, reptel 5258). Hvor en række lande placeret i de andre kategorier ytrede ønske om undtagelser for visse sektorer i industrien, blev et sådant forslag mødt med skepsis fra flere lande tilhørende kategori 1. Argumentationen var, at indførelse af undtagelser blot ville virke som konkurrenceforvridning til skade for de sektorer, der blev dækket af direktivet.

Som forventet har gruppen af lande i kategori 1 altså været positivt indstillet over for arbejdstidsdirektivet. Helt væsentligt er det, at intet land i denne kategori har udtrykt mistillid til det fremsatte forslag eller ønsket radikale ændringer i forhold til Kommissionens oprindelige udspil.

Lave lønomkostninger: de umiddelbare tabere

I det følgende vendes blikket mod gruppen af lande med lave lønomkostninger. Det vil sige landene placeret i henholdsvis kategori 3 og 4, tabel 1. Fælles for disse lande er, at en gennemførelse af direktivet alt andet lige vil betyde en omkostningsstigning. Forventningen er derfor, at disse lande vil opponere mod forslaget.

Som udgangspunkt har landene haft en række indvendinger mod forslaget. Deres indvendinger har ligeledes primært været af økonomisk karakter. Det har blandt andet gjort sig gældende i forbindelse med artikel 3: "Daglig hviletid". Kommissionen fremsatte et forslag om en minimumsperiode på 11 timers sammenhængende hviletid inden for en periode på 24 timer. To af landene i lavindkomstkategorien mente imidlertid ikke, at der skulle være krav om *sammenhængende* timer, men mente, at der skulle åbnes mulighed for, at timerne kunne opdeles (EF Repræsentationen, reptel 6315). På den måde ville arbejdsgiverne kunne tilrettelægge arbejdstiden mere fleksibelt således, at nogle lønmodtagere eksempelvis arbejdede morgen og aften og på den måde udnyttede deres hvileperioder i løbet af dagen og

igen om natten. Desuden ønskede et enkelt land i denne kategori, at der kun blev tale om ti timers hviletid i stedet for de foreslåede 11 timer (EF Repræsentationen, reptel 5258). Også i forbindelse med artikel 6: "Fastsættelse af maksimal ugentlig arbejdstid" har der været fremsat ønske om lempeligere forhold, der kunne mindske en eventuel omkostningsstigning i forbindelse med vedtagelsen af direktivet. Kommissionens forslag om en maksimal ugentlig arbejdstid på 48 timer blev anfægtet af mindst to lande, der mente, at "grænsen burde hæves væsentligt". Det ene land foreslog i stedet minimum 55 timer (EF Repræsentationen, reptel 6315).

I forlængelse heraf ønskede to af landene desuden lempeligere referenceperioder. Det vil sige, at de ønskede en længere opgørelsesperiode for beregningen af den samlede arbejdstid. Denne udmelding står i klar modsætning til holdningen hos landene i kategori 1, der i udgangspunktet tilkendegav, at de var tilfredse med Kommissionens forslag. To lande i kategori 1 argumenterede endda for endnu strammere referenceperioder (EF Repræsentationen, reptel 5220). Endelig fastslog to lande tilhørende lavindkomstkategorien, at man ikke kunne acceptere Kommissionens forslag om fire ugers årlig betalt ferie. Man kunne højst gå med til tre (EF Repræsentationen, reptel 6315).

Meget tyder således på, at der har luret en økonomisk konflikt: De lande, der vil tabe på reguleringen, har også stillet sig meget skeptiske over for forslaget og arbejdet for lempeligere vilkår. At slutte fra denne observation til at fastslå, at den økonomiske skillelinje har spillet en afgørende rolle, er imidlertid en forhastet konklusion. Landene opnåede under forhandlingerne i Ministerrådet ingen økonomiske indrømmelser på deres kerneområder. Hviletiden blev fastholdt som 11 sammenhængende timer inden for en 24 timers periode. Ligeledes blev der ikke rykket ved en maksimal ugentlig arbejdstid på gennemsnitlig 48 timer. Endelig blev kravet om fire ugers årlig betalt ferie fastholdt (EF Tidende, 1993: 93/104/EF). Modsat forventningen om, at landene i en sådan situation kategorisk ville have opponeret mod forslaget, valgte samtlige lande overraskende at støtte forslaget. Det er et interessant paradoks: Hvad kan forklare, at en række lande, der med al sandsynlighed ville lide et økonomisk tab på det fremstillede forslag, alligevel valgte at tilslutte sig direktivet uden at få væsentlige økonomiske indrømmelser til gengæld?

Ideologi

En mulig forklaring på landenes uventede støtte til forslaget kunne være, at regeringerne prioriterede ideologiske hensyn over snævre økonomiske interesser. Traditionelt er partier til venstre for den politiske midte kendetegnet ved en solidarisk og interventionistisk grundholdning, mens partier til højre for den politiske midte er kendetegnet ved en liberalistisk grundholdning (Heywood, 1992). Hvis ideologi skulle have spillet en væsentlig rolle, kunne én forklaring have været centrum-venstre regeringer i alle fire lande. Dette var imidlertid ikke tilfældet. Kun Spanien og Portugal havde på daværende tidspunkt centrum-venstre regeringer (Paxton, 1991). Med andre ord har de fire lavtlønslande handlet ens – på trods af forskellige ideologiske funderinger. Det leder uundgåeligt frem til den konklusion, at ideologi ikke har været den afgørende forklaring på landenes opbakning til direktivet.

Kompensationspolitik

En anden mulig forklaring kunne være, at landene er blevet kompenseret for deres stigende omkostninger på anden vis. I perioden 1987-1993 er midlerne i EF's strukturfonde næsten fordoblet (Nedergaard, 1990: 187). Samtidig kan det konstateres, at de lande, der uventet har støttet Kommissionens direktivforslag, dvs. Grækenland, Portugal, Spanien og Irland, alle har modtaget betydelig støtte fra fondene i den pågældende periode (Addison og Stanley, 1994: 6f.).

Der er god grund til at formode, at der har været en sammenhæng mellem på den ene side denne markante stigning i midler i strukturfondene og på den anden side en række lavtlønslandes uventede støtte til ikke alene arbejdstidsdirektivet, men til flere andre direktiver fremsat som en del af det sociale handlingsprogram. Martin Rhodes fremhæver da også, at "... the Mediterranean governments supported the idea of a strengthened social dimension – in part because of the prospects of an increase in regional aid" (Rhodes, 1995: 93). Ved at koble i princippet uafhængige politikområder har Kommissionen kunnet sikre, at de lande, der stod til at tabe på gennemførelsen af initiativer på ét område, kunne kompenseres ved at gennemføre initiativer på et andet område. En sådan succesfuld sammenkædning er sandsynligvis en stor del af forklaringen på, at landene i kategori 3 og 4 uventet har støttet direktivforslaget.

Lande med tradition for aftaler

Tilbage står at undersøge, hvordan landene tilhørende kategorien af traditionelle aftalesystemer har reageret på Kommissionens forslag om tilrettelæggelse af arbejdstiden. Det drejer sig om landene placeret i kategori 2 og 4, tabel 1.

Som forventet afslører forhandlingerne i Ministerrådet en skepsis i forhold til de dele af direktivet, der griber ind på traditionelle aftaleområder. Specielt artikel 6: "Regulering af den maksimale ugentlige arbejdstid", har været genstand for debat. De tre aftalelande under ét var enige om, at arbejdstiden ikke skulle fastsættes ved lov, men skulle aftales mellem arbejdsmarkedets parter: "Arbejdstid og pauser er ikke et lovgivningsanliggende, men et anliggende for arbejdsmarkedets parter. Denne artikel bør udgå." (EF Repræsentationen, reptel 4204).

Desuden har der været en konflikt mellem de aftale- og lovgivningsbaserede lande i forbindelse med artikel 17: "Undtagelsesbestemmelser". Førstnævnte gruppe ønskede, som ét af landene udtrykte det, "at der kunne åbnes mulighed for, at arbejdsgivere og arbejdstagere i kollektive overenskomster kunne aftale afvigelser fra de almindelige regler i overensstemmelse med national praksis" (EF Repræsentationen, reptel 4204). Skulle denne bestemmelse tilføjes direktivet, mente en række lovgivningsbaserede lande imidlertid, at direktivet også udtrykkeligt skulle tillade lignende undtagelser ved lovgivning. Desuden var der, som tidligere nævnt, en gruppe af lande i kategori 1, der af økonomiske årsager helt var modstandere af muligheden for at fastsætte undtagelser i direktivet overhovedet.

Resultatet blev, at man under forhandlingerne i Ministerrådet blev enige om at indsætte en række bestemmelser, der sikrede, at der blev taget særlige hensyn til de nationale systemer og traditioner. Sådanne bestemmelser var nødvendige for at sikre den fornødne opbakning til direktivet. Det gælder eksempelvis i forbindelse

med artikel 4: "Pauser", hvor det i direktivets endelige udformning hedder: "... de nærmere betingelser herfor (afvikling af pauser, egen tilføjelse), herunder varigheden og kriterierne for tildeling af pausen, fastsættes i kollektive overenskomster eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter eller hvor sådanne overenskomster eller aftaler ikke findes, i den nationale lovgivning" (EF tidende, 1993: 93/104/EF). Tilsvarende formuleringer findes i flere artikler, herunder artikel 2, 7 og 17.

Divergerende holdninger internt i aftalegruppen: den britiske modstand

Grundlæggende har de aftalebaserede lande under ét (Danmark, Storbritannien samt Irland) været enige om ikke at acceptere detailregulering på områder, der ville gribe forstyrrende ind i de nationale aftalesystemer. Mod forventning har der imidlertid hersket en interesse modsætning omkring andre aspekter internt i kategori 2, tabel 1 (Danmark og Storbritannien).

Danmark har generelt udtalt sig positivt omkring ideen med fastsættelse af mindsterettigheder for lønmodtagerne på europæisk niveau, hvis smidige bestemmelser gjorde det muligt at fastholde det danske aftalesystem (Den Danske Regering, 1990). Uffe Ellemann Jensen har decideret fremhævet, at "den sociale dimension er den naturlige afbalancering af Det Indre Marked" (*Weekendavisen*, 3.8.1990). Denne position er helt i tråd med Danmarks placering på henholdsvis den økonomiske og den systemiske dimension.

Anderledes forholder det sig imidlertid med Storbritannien, der har ageret som indædt modstander af ikke alene arbejdstidsdirektivet, men hele det social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde. *The Independent* kalder briterne for "the most persistent opponent of the legislation which was proposed in 1990" (*The Independent*, "Britain wins opt-out on work hours law", 25.6.1992). Briterne gentagne indvendinger mod næsten hver artikel i direktivet samt deres utallige undersøgelsesforbehold har været med til at forhale forhandlingerne og udskyde selve vedtagelsen af direktivet (*The New Review*, "Time off: a price worth winning", februar/marts 1992). Storbritanniens kategoriske modstand er således i klar modstrid med den mere positive danske holdning. Og dette på trods af, at begge lande står til at få en økonomisk fordel ved en gennemførelse af direktivet, ligesom begge lande i udgangspunktet kan karakteriseres som traditionelle aftalesystemer. Storbritanniens adfærd kan tilskrives flere forhold:

For det første er landene i min indledende operationalisering blevet grupperet i grove kategorier på et "enten/eller-kriterium". Dermed forsvinder nuancerne inden for den enkelte kategori. Blandt de lande, der tilhører traditionelle aftalesystemer, kan man alternativt foretage en graduering, hvor Storbritannien vil komme til at fremstå som det mest voluntaristiske system. Med andre ord har Storbritannien en reguleringstradition, hvor staten er mindre villig til at blande sig i arbejdsmarkedsforhold, end det er tilfældet i de andre lande (Jensen et al., 1996). Det kan være en del af forklaringen på, hvorfor Storbritannien var mere tilbageholdende med at tilslutte sig forslaget end Danmark. For det andet kan der stilles spørgsmål ved, om Storbritanniens placering på den økonomiske dimension som tungen på vægtskålen stadig er gyldig, hvis Kommissionen gennem *side payments* på forhånd har sikret opbakning til forslaget fra landene med de laveste

lønomkostninger. Med andre ord udfordrer det hele den logik, hvorpå operationaliseringen er foretaget. Hvis der på forhånd er sikret opbakning til forslaget fra Grækenland, Portugal, Spanien og Irland, er der ingen garanti for, at niveauet for regulering ikke kommer til at befinde sig på et så højt niveau, at det faktisk vil betyde en omkostningsstigning for Storbritannien snarere end en økonomisk gevinst. John Addison har foretaget en række beregninger, der viser påvirkningen på britisk økonomi ved gennemførelsen af arbejdstidsdirektivet. Konklusionen er, at gennemførelsen af direktivet vil betyde en omkostningsstigning. Beregningerne viser en nettostigning i virksomhedernes lønomkostninger, hvor alene retten til fire ugers betalt ferie estimeres til at hæve den samlede lønudgift i økonomien med 0,5 pct. (Addison og Stanley, 1994: 5). For det tredje har Storbritannien en stærk konservativ flertalsregering (Paxton, 1991). Hele tanken om et socialt handlingsprogram, der skulle skabe nogle europæiske mindsterettigheder, blev af Thatcher afvist som "marxistisk interventionisme" (*Financial Times*, "Storm Cloud Gathers over the Social Charter", 2.6.1989). Et udpræget voluntaristisk arbejdsmarked, et sandsynligt økonomisk tab og en stærk konservativ flertalsregering kan derfor være med til at forklare, hvorfor Storbritannien i modsætning til Danmark stillede sig så skeptisk over for forslaget, som de gjorde.

Dynamikken i beslutningsprocessen

Forhandlingerne i Ministerrådet var altså tydeligvis præget af konflikter: Tiden gik, og forhandlingerne trak ud. Når direktivet på trods af disse konflikter alligevel blev vedtaget, indikerer det, at andre aktører i processen har været med til at drive processen fremad.

Det drejer sig om de to supranationale institutioner, Kommissionen og Domstolen. Kommissionen og Domstolen er tildelt en række beføjelser i traktaten, der på visse områder overlader dem et vidtgående spillerum med hensyn til den konkrete udførelse. Samtidig er de begge underlagt en række institutionelle spilleregler, der sætter grænser for deres handlefrihed. Formålet i det følgende er at belyse, hvordan henholdsvis Kommissionen og Domstolen har ageret inden for de institutionelle rammer, de har haft til rådighed. Ingen af de to institutioner er neutrale, og de søger hver især at agere strategisk for, inden for de givne rammer, at tilgodese deres egne institutionelle interesser. Spørgsmålet er altså, om de herved har formået at bidrage aktivt til dynamikken i beslutningsprocessen.

Kommissionen

Kommissionen besidder et såkaldt initiativmonopol, som giver ret og pligt til at fremsætte forslag, der efterfølgende skal til behandling i Ministerrådet. Hermed får den i første omgang en dagsordensættende rolle, som i sig selv er et vigtigt aktiv. I forbindelse med fremsættelse af et konkret forslag kan Kommissionen afgøre hvilket instrument, der skal bringes i anvendelse. Det vil sige, om initiativet skal være juridisk bindende, eller om der i stedet skal være tale om et ikke-juridisk bindende instrument. Endvidere har Kommissionen til opgave at udforme forslagets substantielle indhold. Det er Kommissionens forslag, der efterfølgende er omdrejningspunktet for debatten i Ministerrådet. Endelig vurderer Kommissio-

nen, hvilket retsgrundlag forslaget skal fremsættes under. Denne beføjelse åbner i princippet op for forskellige fortolkningsmuligheder, og Kommissionen er i denne forbindelse overladt en vis fortolkningsfrihed. Valget af retsgrundlag bestemmer den videre beslutningsprocedure og afgør i sidste ende, om forslaget kan vedtages med kvalificeret flertal eller enstemmighed i Ministerrådet.

Kommissionen er dog samtidig underlagt en række begrænsninger, der er med til at fastsætte rammerne for mulig adfærd. Den første begrænsning er af konstitutionel karakter. Kommissionen skal retfærdiggøre, at det fremsatte forslag med rette kan betegnes som et fællesskabsanliggende. Derfor skal ethvert forslag fremsættes med lovhjemmel i en artikel i traktaten, der dækker det relevante område. Dette skal sikre, at forslaget kan rummes inden for det gældende traktatgrundlag (Ross, 1995: 358).

Den anden begrænsning er af mere politisk karakter. Kommissionen er nødt til at tage højde for interessekonstellationen i Ministerrådet ved fremsættelse af et givet forslag. Såfremt den ignorerer medlemsstaternes præferencer og fremsætter et forslag, der er uspiseligt for landene, og som ikke kan rummes inden for deres fælles *winset*, vil forslaget ganske simpelt falde i Ministerrådet. Begrebet *winset* dækker over mulige *outcomes* i forhandlingssituationen givet det spillerum, medlemsstaternes præferencer skaber (Putnam, 1988). Ud over konstellationen af interesser afhænger *winsettets* størrelse af beslutningsproceduren. Det vil i praksis sige af et krav om enstemmighed eller kvalificeret flertal. Alt andet lige vil *winsettet* blive større ved indførelse af kvalificeret flertal, da et enkelt land ikke længere kan blokere for et forslag. Det er derfor, alt andet lige, lettere for Kommissionen få gennemført et forslag, der skal vedtages med kvalificeret flertal end et forslag, hvor der er krav om enstemmighed.

I forbindelse med arbejdstidsdirektivet valgte Kommissionen at fremsætte forslaget under henvisning til artikel 118A i EØF-traktaten, som tager sigte på at forbedre sikkerheden og sundheden på arbejdspladsen. Ved at anvende artikel 118A som retsgrundlag valgte Kommissionen en meget bred fortolkning af begreberne af sikkerhed og sundhed. Sikkerhed og sundhed defineres ikke alene negativt – som fravær af sygdom og ulykker – men ligeledes positivt som retten til et godt arbejds- og fritidsliv. I Kommissionens begrundelse for at regulere arbejdstiden hedder det blandt andet: "Samtidig forhindrer udmattelsen, som skyldes lang arbejdstid, arbejdstagerne i at deltage i aktiviteter uden for arbejdspladsen og truer i sidste instans deres helbred." (KOM (90): 8). En række af de elementer, der indgår i Kommissionens forslag, går imidlertid ud over, hvad man traditionelt vil anerkende som rene sikkerheds- og sundhedsspørgsmål. Det gælder blandt andet retten til ferie, som traditionelt betegnes som en kontraktlig rettighed snarere end et sikkerheds- og sundhedsanliggende. På mange måder kan Kommissionens forslag derfor bedst betegnes som et hybriddirektiv, der kombinerer strikte sikkerheds- og sundhedsforanstaltninger med elementer af mere kontraktlig karakter. Efter alt at dømme har Kommissionen på den baggrund valgt en noget utraditionel og kreativ fortolkning af artikel 118A.

Kommissionen valgte sandsynligvis at holde fast i den ekspansionistiske fortolkning på trods af massiv kritik fra både arbejdsgiversiden og visse medlems-

lande (UNICE, 1990; The United Kingdom, 1990), fordi den ønskede at optimere mulighederne for forslaget vedtagelse i Ministerrådet. Dette skal ses i lyset af Kommissionens generelle ønske om at maksimere antallet af initiativer, der gennemføres på europæisk plan. Rationalet er, at flere initiativer på fællesskabsplan på længere sigt giver potentiale for øget magt og indflydelse (Hix, 1999: 52f.). Alternativet til at fremsætte forslaget under artikel 118A ville have været opsamlingsbestemmelsen i artikel 235, der i modsætning til artikel 118A kræver enstemmighed i Ministerrådet. Kommissionen var dog klar over, at en vedtagelse af forslaget under en beslutningsprocedure med enstemmighed ikke var nogen reel politisk mulighed givet interessekonstellationen på det pågældende tidspunkt. Storbritannien var modstander af enhver form for initiativer på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område – initiativer som Thatcher mere metaforisk betegnede som "Socialism creeping in through the backdoor" (Streeck, 1995: 395). Kommissionen brugte således aktivt en utraditionel fortolkning af ordlyden i artikel 118A som et redskab til at sikre sig, at forslaget kunne vedtages med kvalificeret flertal frem for enstemmighed. Dermed søgte Kommissionen strategisk at undgå den overhængende risiko for et britisk veto. Den juridiske ramme, der i princippet fungerer som en begrænsende faktor, har i dette tilfælde altså lige så meget fungeret som et redskab for Kommissionen.

Hvis vi et kort øjeblik vender blikket mod udfaldet af forhandlingerne, er det interessant, at det faktisk aldrig kom til en afstemningssituation i Ministerrådet. Forslaget blev vedtaget med *de facto* enstemmighed, som blandt andet blev opnået ved at indgå politiske kompromiser og ved at lave overgangsordninger for Storbritannien (Rhodes, 1995; Héritier, 1999: 73).

Hvis forslaget på trods af stridighederne kunne vedtages med enstemmighed, rejser det uundgåeligt spørgsmålet, om Kommissionens ihærdige forsøg på at påvirke beslutningsprocedurerne gennem en strategisk fortolkning af retsgrundlaget har været uden betydning. Eller med andre ord: Har Kommissionens procedurerytteri været overflødig?

Svaret er næppe så simpelt. Selv om beslutningen i sidste ende ikke blev truffet ved kvalificeret flertal, kan det have haft en dynamiskskabende effekt på forhandlingerne, at beslutningen *principielt* kunne tages med kvalificeret flertal (Héritier, 1999: 75). Når beslutninger træffes med enstemmighed, er det i princippet "gratis" at stemme imod et forslag, fordi man derved fastholder *status quo*. Der er med andre ord ingen overhængende risiko for at blive stillet ringere, fordi et veto får forslaget til at falde. Omvendt indebærer muligheden for at anvende kvalificeret flertal en risiko for at blive stemt ned og derved blive stillet betydeligt ringere end *status quo*. Det giver aktørerne en tilskyndelse til at være mere samarbejdsvillige i forhandlingerne og i videst muligt omfang søge at påvirke udfaldet til egen fordel. For Storbritannien gav alene truslen om anvendelse af kvalificeret flertal derfor et incitament til at gå aktivt ind i forhandlingerne – om end med en skeptisk attitude. Da briterne i slutningen af forhandlingerne fik indrømmelser på en lang række punkter, måtte de tilslutte sig forslaget. De blev med andre ord altså fanget i deres egen imødekommenhed i forhandlingerne. Storbritannien anlagde efterfølgende sag ved Domstolen, hvor de søgte at få direktivet annulleret. Det vidner om,

at Storbritannien følte sig fanget af forhandlingerne og i virkeligheden slet ikke ønskede direktivet gennemført. Konklusionen er derfor, at selv om direktivet i sidste ende blev vedtaget med *de facto* enstemmighed, har Kommissionens strategiske procedurevalg ikke været uden betydning. Det kan ikke udelukkes, at alene muligheden for at anvende kvalificeret flertal kan have haft en dynamiskskabende effekt.

Ud over aktivt at søge at påvirke beslutningsproceduren har Kommissionen tilsvarende søgt at udvide *winsettet* ved at påvirke interessekonstellationen i Ministerrådet. Som tidligere nævnt introducerede Kommissionen en sammenkædning af forskellige politikområder ved at koble initiativer i den sociale dimension med midlerne i strukturfondene. En sådan omfordeling af goder på tværs af områder har været et afgørende element i sikringen af de mindre velhavende landes opbakning til ikke alene arbejdstidsdirektivet, men til hele den sociale dimension. Da landene således har fået kompenseret eventuelle justeringsudgifter på anden vis, har det betydet, at den økonomiske konflikt er blevet væsentligt nedtonet. Det har været med til at udvide *winsettet* og dermed øge muligheden for en vedtagelse af direktivet.

Kommissionen har således formået at spille en aktiv rolle i beslutningsprocessen som dynamo og entreprenør ved strategisk at søge at optimere mulighederne for en efterfølgende vedtagelse i Ministerrådet. Succesen som entreprenør skyldes ikke mindst, at Kommissionen har søgt at agere utraditionelt og kreativt inden for – og ikke mindst lige til grænsen af – sine formelle beføjelser.

Domstolens rolle

Hvad der oprindeligt var et politisk stridsspørgsmål endte altså på britisk foranledning som et juridisk spørgsmål. Efter vedtagelsen i Ministerrådet indledte Storbritannien en sag ved EF-domstolen med påstand om at få direktivet annulleret. Argumentet var, at Kommissionen havde foretaget en for ekspansionistisk fortolkning af artikel 118A og derved misbrugt sine beføjelser (www.curia.eu.int/en/cp/cp96/cp9653en.htm). Domstolens rolle er således at udøve en form for *checks and balances*, der skal sikre, at Kommissionen ikke overskrider sit mandat og gør sig skyldig i magtfordrejning (EØF-traktaten, artikel 173).

Under udøvelsen af denne kompetence er Domstolen underlagt visse begrænsninger. På linje med Kommissionen er Domstolen først og fremmest underlagt en konstitutionel begrænsning: En eventuel kendelse skal have hjemmel i den gældende traktattekst. Forskellen er dog, at hvor Kommissionen efterfølgende kan risikere at blive underkendt ved en højere instans (Domstolen) i tilfælde af eventuelle tvivsspørgsmål, har Domstolen formelt det sidste ord. Det giver i udgangspunktet en stor autonomi, der imidlertid begrænses af, at Domstolen i praksis også agerer i et politisk miljø. Selv om Domstolen formelt er uafhængig, kan en *de facto* underkendelse af Domstolens afgørelse forekomme, hvis der opnås enighed i Ministerrådet om at indføre ny lovgivning, der underkender Domstolens afgørelse. Set i lyset af interessekonstellationen i forbindelse med arbejdstidsdirektivet er dette dog ikke en troværdig trussel i den pågældende sag. Tydeligvis var en række lande skeptiske, men andre lande var samtidig meget positivt stemt over for Kommissio-

nens direktivforslag. I udgangspunktet har Domstolen derfor en høj grad af autonomi og handlefrihed. Det understøttes yderligere af, at traktatteksten, som Domstolen skal foretage sin kendelse på baggrund af, er elastisk og giver spillerum for fortolkning.

Afgørelsen viste, at Domstolen på linje med Kommissionen valgte den bredest mulige fortolkning af begreberne sikkerhed og sundhed i artikel 118A. Den slog fast, at arbejdsmiljø skulle forstås som en komplet tilstand af velvære såvel fysisk, psykisk som socialt. Hermed blev Storbritanniens fortolkning eksplicit anfægtet som værende for snæver og restriktiv (www.curia.eu.int/en/cp/cp96/cp9653en.htm). Domstolens konkrete afgørelse slog fast, at Kommissionen "... did not commit any manifest error, was not guilty of a misuse of powers and did not manifestly exceed the bounds of its discretion" (www.curia.eu.int/en/cp/cp96/cp9653en.htm).

Set i lyset af Domstolens formodede præferencer er afgørelsen ikke overraskende. Domstolen valgte den fortolkning af traktatteksten, der samtidig bedst kunne tilgodese dens egne interesser. Domstolen vil være interesseret i, at der gennemføres så mange fællesskabsinitiativer som muligt, fordi det potentielt kan være med til at øge dens egen magt på længere sigt. Den valgte fortolkning kunne være med til at sikre en forøgelse af antallet af fællesskabsinitiativer på to måder. For det første ved at sørge for at arbejdstidsdirektivet i sig selv rent faktisk blev gennemført. For det andet kunne den brede fortolkning være med til at skabe præcedens for en tilsvarende fortolkning fremover, således at en række lignende forslag i fremtiden kan fremsættes under henvisning til artikel 118A. Under denne artikel vil det alt andet lige være lettere at få forslaget gennemført end ved alternativt at skulle benytte opsamlingsparagraffen i artikel 235, der kræver enstemmighed.

På linje med Kommissionen har Domstolen derfor med sin adfærd været medvirkende til at skabe dynamik i beslutningsprocessen. For det første fastslog afgørelsen den juridiske gyldighed af Kommissionens valg af retsgrundlag og fastholdt dermed den dynamik, som Kommissionen havde været med til at skabe ved sin utraditionelle fortolkning. For det andet har Domstolens afgørelse været med til at skabe præcedens for, at tilsvarende bredtfavnende direktiver kan fremsættes under henvisning til artikel 118A, hvor beslutningsproceduren er kvalificeret flertal og ikke enstemmighed. Det har været med til at skabe dynamik ikke kun på kort sigt, men også på længere sigt.

Konklusion

Artiklen har søgt at stikke dybere ned i beslutningsprocessen omkring et enkelt direktivforslag med det formål at nå til en bredere forståelse af, hvordan beslutninger bliver til i det europæiske samarbejde.

Analysen af arbejdstidsdirektivet har været koncentreret omkring to hovedspørgsmål. Det første spørgsmål tog udgangspunkt i konfliktdimensionen i forhandlingerne og rejste spørgsmålene: Hvilke konflikter opstod der under forhandlingerne? Og på baggrund af hvilke interesser blev der dannet koalitioner i Ministerrådet? Den empiriske analyse afslørede, at den primære konflikt udspillede sig mellem lande med forskellige reguleringstraditioner på arbejdsmarkedet. Desuden har en økonomisk konfliktlinje givetvis ligget latent under forhandlingerne, men

er blevet væsentligt nedtonet på grund af Kommissionens succesfulde sammenkædning af forskellige politikområder. Lande, der stod til blive påført en omkostningsstigning ved en gennemførelse af direktivet, blev kompenseret via øgede midler fra strukturfondene og kunne derfor tilslutte sig uden meromkostninger. Den økonomiske konflikt holdt sig således på et retorisk plan og slog ikke igennem i landenes stemmeadfærd. Det viste sig endvidere ikke muligt at identificere nogen konsistent ideologisk konflikt under forhandlingerne. Alt i alt kan det derfor konkluderes, at de mellemstatslige konflikter principielt har udspillet sig som endimensional konflikt med *lovgivning kontra aftaler* som det kritiske stridspunkt.

Denne empirisk funderede konklusion er interessant i et mere generelt teoretisk perspektiv. Nogle teoretikere inden for *rational choice* institutionalismen opererer med komplekse spatiale modeller til at forudsige udfaldet af en given forhandling. Enkelte har fremsat modeller, hvor konfliktstrukturen antages at være af tredimensionel karakter. Fælles for en række af disse teoretikere er, at ideologi inddrages som en faktor, der forventes at forklare landenes position og koalitionsdannelse omkring et givet *policy*-forslag (se eksempelvis Rittberger, 2000; Crombez, 1996, 1997). Disse antagelser skal sammenholdes med konklusionerne i nærværende empiriske analyse, hvor konfliktstrukturen omvendt har vist sig enkel, og hvor ideologiske hensyn ikke har spillet nogen afgørende rolle for landenes positioner.

Analysens andet hovedspørgsmål har relateret sig til det dynamiske perspektiv i beslutningsprocessen og har søgt at afdække, hvilken rolle de supranationale institutioner, Kommissionen og Domstolen, har spillet. Konklusionen er, at disse institutioner, i kraft af deres pro-integrationistiske adfærd, har spillet en vigtig rolle som katalysatorer for processen.

Kommissionen spillede en yderst vigtig rolle som entreprenør ved aktivt og kreativt at søge at påvirke betingelserne for den efterfølgende vedtagelse i Ministerrådet. Kommissionen benyttede sig i den forbindelse af to strategier til at udvide *winsettet* i Ministerrådet og derved optimere muligheden for vedtagelse. For det første formåede Kommissionen at *påvirke interessekonstellationen* i Ministerrådet ved at sikre tilslutning til forslaget fra de lande, der oprindeligt stod til at lide et økonomisk tab ved gennemførelsen. For det andet benyttede Kommissionen sig af et *strategisk procedurevalg*. Gennem en kreativ og ekspansionistisk fortolkning af artikel 118A som retsgrundlag sørgede Kommissionen for, at direktivet principielt kunne vedtages med kvalificeret flertal frem for med enstemmighed. Dette betød i praksis, at man formåede at eliminere et sandsynligt britisk veto.

Ligeledes spillede Domstolen en væsentlig rolle i to henseender, dels i forhold til at fastslå den juridiske gyldighed af Kommissionens fortolkning af retsgrundlaget og dels i forhold til at skabe præcedens for et tilsvarende procedurevalg fremover. Afgørelsen i Kommissionens favør var derfor med til at skabe dynamik såvel på kort som på længere sigt.

De supranationale institutioner har derfor i høj grad været med til at definere rammerne for forhandlingerne i Ministerrådet. Omvendt har deres adfærd på ingen måde determineret udfaldet af forhandlingerne i Ministerrådet. Der har stadig

været tale om forhandlinger mellem landene, hvor der er blevet givet indrømmelser og tilføjet undtagelser. Elementer, der trods alt har været med til at udvande Kommissionens oprindelige forslag.

Analysen viser derfor, at institutionerne indgår i et komplekst samspil, hvor de gensidigt påvirker hinanden og gensidigt sætter rammer for mulig adfærd hos de andre institutioner. Vigtigt er det dog, at ingen af institutionerne har den fulde politiske kontrol over hverken beslutningsprocessen eller beslutningsprocessens udfald.

Noter

1. I det følgende anvender jeg konsekvent betegnelsen Det Europæiske Fællesskab (EF) om det europæiske samarbejde. Det skyldes, at analysens hovedfokus ligger i perioden, inden Maastricht Traktaten om Den Europæiske Union (EU) trådte i kraft i november 1993.
2. Direktivets retmæssige titel er: "Direktiv om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstid". Afsnittet er baseret på Kommissionen (1990) samt *De Europæiske fællesskabers Tidende* (1993).
3. De centrale artikler i direktivet omhandler "Daglig hviletid", "Pauser", "Ugentlig hviletid", "Maksimal ugentlig arbejdstid", "Årlig ferie", "Natarbejdets varighed", "Helbreds kontrol og natarbejders overgang til dagarbejde".
4. Bruttolønomkostninger er opgjort som omkostninger pr. time til arbejdskraft i industrien (arbejdere + funktionærer). Posten indeholder direkte lønomkostninger, godtgørelser, bonuser og sociale bidrag (Eurostat, 1994).

Litteratur

- Addison, John and Siebert Stanley (1994). "Recent Developments in Social Policy in the New European Union", *Industrial & Labor Relations Review*, Vol. 48, No. 1, pp. 5-23.
- Crombez, Christophe (1996). "Legislative Procedures in the European Community", *British Journal of Political Science*, Vol. 26, No. 2, pp. 199-228.
- Crombez, Christophe (1997). "The Co-Decision Procedure in the European Union", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 22, No. 1, pp. 41-57.
- De Europæiske Fællesskabers Tidende* (1993). "Rådets direktiv om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden", 93/104/EF.
- Den Danske Regering (1990). "Den Danske Regerings EF-memorandum", i *EF's planer om Politisk Union*, Europa-Parlamentets Informationskontor i Danmark.
- EF Repræsentationen Bruxelles (1990). Reptel 5258.
- EF Repræsentationen Bruxelles (1991). Reptel 4204.
- EF Repræsentationen Bruxelles (1991). Reptel 5220.
- EF Repræsentationen Bruxelles (1992). Reptel 2054.
- EF Repræsentationen Bruxelles (1992). Reptel 6315.
- Eurostat (1994). *Statistiske basisoplysninger om Fællesskabet*, Luxembourg.
- EØF-traktaten (1987). *Romtraktaten: Traktaten om det Europæiske Økonomiske Fællesskab med ændringer pr. 1. juli 1987*, Viborg: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Financial Times*.
- Héritier, Adrienne (1999). *Policy-Making and Diversity in Europe. Escape from Deadlock*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Heywood, Andrew (1992). *Political Ideologies*, London: Macmillan Press LTD.

- Hix, Simon (1999). *The Political System of the European Union*, London: Macmillan Press LTD.
- Jensen, Carsten Strøby (1995). *Arbejdsmarked og europæisk integration. En sociologisk analyse af den europæiske models etablering i EU*, Gentofte: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Carsten Strøby, Nikolaj Lubanski og Søren Kaj Andersen (1996). *Arbejdsmarkedsmodeller i Europa*, Gentofte: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (1990). *Forslag til Rådets Direktiv om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstid*, Kom (90) 317, endelig udgave, Bruxelles.
- Nedergaard, Peter (1990). *EF's Markedsintegration*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997). *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*, Århus: Forlaget Politica.
- Paxton, John (1991). *The Statesman's Yearbook 1990-1991*, London: Macmillan Press LTD.
- Putnam, Robert D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 427-460.
- Rhodes, Martin (1995). "A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and Social Dimension", pp. 78-123 in Stephen Leibfried and Paul Pierson (eds.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Rittberger, Bernold (2000). "Impatient Legislators and the New Issue Dimension: A Critic of the Garrett & Tsebelis 'Standard Version' of Legislative Politics", *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 4, pp. 554-575
- Ross, George (1995). "Assessing Delors' Era and Social Policy", pp. 357-389 in Stephen Leibfried and Paul Pierson (eds.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Steeck, Wolfgang (1995). "From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy", pp. 389-432 in Stephen Leibfried and Paul Pierson (eds.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Teague, Paul (1989). "Constitution or Regime? The Social Dimension to the 1992 Project", *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 17, No. 4, pp. 310-329.
- The Independent*.
- The New Review*.
- The Statesman's Yearbook* (1990-1991).
- The United Kingdom (1990). *The Organisation of Working Time: A note by The United Kingdom*. London.
- UNICE (1990). *Proposal for a Council Directive Concerning Certain Aspects of the Organisation of Working Time*, Bruxelles.
- Weekendavisen*.