

# Høringsnotat

## Om tiltak for å sikre ryddigere forhold på inn- og utleiemarkedet og for å effektivisere allmenngjøringsordningen

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 22. desember 2006



ARBEIDS- OG  
INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

**HØRINGSNOTAT**  
**OM TILTAK FOR Å SIKRE RYDDIGERE FORHOLD PÅ INN- OG**  
**UTLEIEMARKEDET OG FOR Å EFFEKTIVISERE**  
**ALLMENNGJØRINGSORDNINGEN**

**ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET**  
**22. DESEMBER 2006**

1	Innledning.....	2
1.1	Sammendrag.....	2
1.2	Bakgrunn.....	3
1.3	Generelle hensyn og avveininger.....	4
1.4	Omfang av arbeidsinnvandring fra de nye EØS-landene.....	5
1.5	Arbeidstilsynets og Petroleumstilsynets erfaringer.....	9
2	Forslag til endringer i regelverket for inn- og utleie.....	12
2.1	Godkjennings- og kontrollordning for bemanningsforetak.....	12
2.1.1	Problemstilling og bakgrunn.....	12
2.1.2	Begrepsavklaring - privat arbeidsformidling, arbeidsutleie, entreprise.....	14
2.1.3	Gjeldende rett.....	15
2.1.4	Utenlandsk rett.....	16
2.1.5	Departementets vurdering.....	17
2.1.6	Departementets forslag.....	20
2.2	Vilkår for innleie av arbeidskraft etter arbeidsmiljøloven.....	20
2.2.1	Problemstilling og bakgrunn.....	20
2.2.2	Gjeldende rett.....	21
2.2.3	Departementets vurderinger og forslag.....	24
3	Forslag til endringer i allmenngjøringsloven.....	27
3.1	Gjeldende rett.....	28
3.1.1	Allmenngjøringsloven.....	28
3.1.2	Særlig om forholdet til EØS-retten.....	30
3.2	Utvidet oppdragsgiveransvar etter allmenngjøringsloven.....	30
3.2.1	Bakgrunn og problemstilling.....	30
3.2.2	Gjeldende rett.....	31
3.2.3	Utenlandsk rett om solidaransvar for lønns- og arbeidsvilkår.....	35
3.2.4	Departementets vurderinger og forslag.....	36
3.3	Kontroll med allmenngjøringsvedtak – innsynsrett for tillitsvalgte.....	41
3.3.1	Bakgrunn og problemstilling.....	41
3.3.2	Forslag til endringer i allmenngjøringsloven i evalueringsrapporten.....	41
3.3.3	EØS-problematikken.....	42
3.3.4	Konkurranserettslige spørsmål.....	44
3.3.5	Personvern.....	44
3.3.6	Tariffavtaler.....	45
3.3.7	Departementets vurderinger og forslag.....	47
4	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	50

# 1 Innledning

## 1.1 Sammendrag

I høringsbrevet legger Arbeids- og inkluderingsdepartementet fram forslag til innstramminger i inn- og utleieregelverket samt endringer i allmenngjøringsloven for å forbedre og effektivisere allmenngjøringsordningen.

Departementet foreslår å innføre en obligatorisk godkjennings- og kontrollordning for bemanningsforetak (vikarbyrå), se punkt 2.1. Det foreslås at vilkåret for godkjenning skal være at virksomhetene kan dokumentere at de er registrert i Enhets- eller Foretaksregisteret, samt at virksomhetene har oppfylt plikter til registrering etter skatte- og trygdlovgivningen. I tillegg bes det om høringsinstansenes synspunkter på om det bør stilles krav til virksomhetenes organisering, eventuelt kapitalkrav.

Arbeidsmiljølovens regler for inn- og utleie mellom produksjonsvirksomheter er mer liberale enn reglene for innleie fra bemanningsforetak. Dette har sin bakgrunn blant annet i produksjonsvirksomheters behov for å kunne tilby sine arbeidstakere alternativ sysselsetting ved svingninger i oppdragsmengde. Regelverket kan imidlertid være enkelt å utnytte/omgå. Departementet foreslår i punkt 2.2 at det skal vurderes å stramme inn reglene ved å flytte grensene for når innleie fra produksjonsvirksomheter krever avtale med tillitsvalgte, fra innleie som overstiger 10 prosent av de ansatte hos innleier og har en varighet ut over ett år, til for eksempel 5 prosent av de ansatte med en varighet ut over 6 måneder. Det bes om høringsinstansenes syn på hva som er en hensiktsmessig grense.

Etter dagens regelverk er det arbeidsgiver som har ansvaret for at kravet til lønns- og arbeidsvilkår etter allmenngjøringsforskrifter etterleves. Det er nylig innført en plikt for oppdragsgiver til å informere oppdragstaker om allmenngjøringsforskrifter. Departementet foreslår at informasjonsbestemmelsen endres slik at oppdragsgiver i tillegg får ansvar for å påse/kontrollere at oppdragstakere følger allmenngjøringsforskrifter, se punkt 3.2. Arbeidstilsynet skal kunne føre tilsyn med bestemmelsen. Etter departementets oppfatning vil forslaget gi større sikkerhet for at arbeidstakerne får det de har krav på og samtidig effektivisere tilsynet der arbeidsgiveren befinner seg i utlandet.

Departementet foreslår dessuten å gi tillitsvalgte hos oppdragsgiver en rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår etter allmenngjøringsforskrifter hos virksomhetens oppdragstakere, med sikte på å overlevere dokumentasjon om brudd på regelverket til Arbeidstilsynet/Petroleumstilsynet. De tillitsvalgte vil gjennom dette kunne skaffe til veie informasjon som vil effektivisere myndighetenes kontroll og håndheving av allmenngjøringsregelverket. Brudd på reglene vil dessuten i større grad kunne avdekkes og korrigeres lokalt uten at tilsynsmyndighetene involveres, se nærmere om dette i punkt 3.3.

Etter departementets vurdering utgjør tiltakene en hensiktsmessig ”tiltaks pakke” som vil kunne bidra til å forhindre sosial dumping på en effektiv måte. Tiltakene må ses i nær sammenheng, for eksempel vil endringer i allmenngjøringsordningen få virkning i inn- og utleieforhold der det dreier seg om leie av arbeidskraft i en bransje hvor allmenngjøring gjelder. Departementet understreker at det uansett vil være nødvendig å fortsette å følge utviklingen på arbeidsmarkedet tett, og vurdere løpende behovet for ytterligere tiltak.

## 1.2 Bakgrunn

Etter EØS-utvidelsen 1. mai 2004 har det vært en sterk økning i arbeidsinnvandringen til Norge. Det er bred enighet blant arbeidslivets parter og myndighetene om at veksten i antallet arbeidsinnvandrere så langt har bidratt positivt til norsk økonomi ved å avhjelpe mangel på arbeidskraft i flere bransjer, særlig i byggebransjen.

Det er imidlertid rapportert om økende problemer med useriøsitet og sosial dumping. Det foreligger en rekke eksempler på at utenlandske arbeidstakere har fått uakseptable lønns- og arbeidsvilkår, ikke minst i byggebransjen. Problemene synes først og fremst å være knyttet til tjenestevirksomhet. Det er blant annet registrert utfordringer i forbindelse med et voksende marked for inn- og utleie av arbeidskraft fra utlandet og det er mistanke om at en del av økningen i markedet foregår i den useriøse delen av bransjen og i den svarte delen av økonomien. Det foreligger ikke eksakte opplysninger om omfanget av problemene med sosial dumping. Det er imidlertid grunn til å tro at arbeids- og tjenesteinnvandringen fortsatt vil være betydelig i årene som kommer. Det er dermed viktig at vi har et regelverk som ivaretar de seriøse aktørene og sikrer også de utenlandske arbeidstakeren skikkelige vilkår på det norske arbeidsmarkedet. Dersom vi ikke lykkes med dette risikerer vi å få et todelt arbeidsliv hvor arbeidsinnvandrerne jobber mer eller mindre uregistrert og på uakseptable lønns- og arbeidsvilkår. Det er også en forutsetning for en rask avvikling av overgangsreglene for arbeidstakerne fra de nye EØS-landene at vi får på plass et godt regelverk og et robust kontroll- og sanksjonssystem.

Som kjent ble det besluttet å forlenge overgangsordningene for arbeidstakere fra de nye EØS-landene, jf. St.meld. nr. 9 (2005 – 2006). Det er også besluttet å innføre tilsvarende overgangsordninger for arbeidstakere fra Romania og Bulgaria når disse landene innlemmes i EØS-avtalen, jf. Ot.prp. nr 12 (2006-2007). Bakgrunnen er at overgangsordningene bidrar til ryddige forhold for individuelle arbeidstakere, samtidig som de er så fleksible at de ikke hindrer tilgang av nødvendig arbeidskraft. I utgangspunktet ble ordningene for de åtte nye EØS-landene fra 2004 videreført for en treårsperiode fra 1. mai 2006, men det er lagt til grunn at det skal foretas en ny vurdering i løpet av denne perioden, blant annet på bakgrunn av utsiktene til et strammere arbeidsmarked, bedre sikkerhet for ordnede lønns- og arbeidsvilkår og endringer i overgangsordningene i andre nordiske land som kan føre til at konkurransen om arbeidskraft øker.

Overgangsordningene gjelder ikke for leverandører av tjenester. For virksomheter som medbringer egne arbeidstakere til Norge for å utføre tjenester for en avgrenset periode, stilles det ikke spesielle krav til lønns- og arbeidsvilkår utover de som følger av arbeidsmiljølovens utsendingsregler, og eventuelle allmenngjorte tariffavtaler. Når overgangsreglene avvikles, vil det samme regelverket gjelde både for individuelle og utsendte arbeidstakere. Før avvikling må det derfor iverksettes tiltak som på best mulig måte kan sikre likeverdige og ordnede forhold på det norske arbeidsmarkedet. Dette var en viktig begrunnelse for at det ble lagt frem en handlingsplan mot sosial dumping i revidert nasjonalbudsjett for 2006.<sup>1</sup>

I handlingsplanen uttales det:

”Allmenngjøring av tariffavtaler er et av de viktigste virkemidlene i innsatsen mot sosial dumping, særlig for å sikre lønns- og arbeidsvilkårene for utsendte arbeidstakere. Når overgangsordningene oppheves, vil allmenngjøringsordningen også kunne bli viktig for de individuelle arbeidstakerne som ansettes i norske virksomheter.

---

<sup>1</sup> St.meld.nr 2 (2005-2006) kap. 3.6

Regjeringen vil sikre at allmenngjøringsordningen framstår som et effektivt virkemiddel med bred oppslutning blant arbeidslivets parter. Regjeringen vil i lys av høringsuttalelsene vurdere allmenngjøringsordningen grundig og arbeide videre med evalueringen, blant annet i forhold til problemstillingene knyttet til innsynsrett og i sammenheng med regelverket for inn- og utleie.

Regjeringen er bekymret for at adgangen til inn- og utleie av arbeidskraft, sett i sammenheng med økt arbeidsinnvandring, kan føre til framvekst av et nytt korttidsarbeidsmarked preget av useriøsitet og dårlige lønns- og arbeidsvilkår. I Soria Moria-erklæringen uttalte Regjeringen at den vil innføre en ordning med godkjenning og kontroll av firma som driver arbeidsutleie. Også enkelte andre tiltak som blant annet å ansvarliggjøre innleier, innsynsrett i lønns- og arbeidsvilkår og å oppheve skillet i arbeidsmiljøloven mellom innleie fra produksjonsvirksomheter og bemanningsforetak/vikarbyråer, er blitt lansert for å hindre en uheldig utvikling i bransjen.

Regjeringen vil vurdere hvilke tiltak som er mest effektive for å sikre ryddige forhold for arbeidstakerne på inn- og utleiemarkedet og tar sikte på å legge fram forslag om regelendringer i forbindelse med arbeidet med allmenngjøringsloven og reglene for inn- og utleie høsten 2006.”

Mulige tiltak som kan skape mer ryddighet og seriøsitet i inn- og utleiemarkedet, har vært diskutert med arbeidslivets parter i ekspertgruppa<sup>2</sup> under Arbeidslivspolitisk råd. En rapport fra ekspertgruppa ble lagt frem for Arbeidslivspolitisk råd 31. oktober 2006. I rådsmøtet presenterte dessuten departementet mulige tiltak for å effektivisere og forbedre allmenngjøringsordningen.

I dette høringsbrevet drøfter departementet problemstillinger som har vært diskutert i ovennevnte sammenheng, og ber om høringsinstansenes syn på enkelte forslag.

### **1.3 Generelle hensyn og avveininger**

Flere grunnleggende hensyn taler for å ta i bruk sterke virkemidler i kampen mot sosial dumping, først og fremst hensynet til vern av utenlandske arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår. Sosial dumping er i tillegg uheldig for andre arbeidstakere og virksomheter i Norge. Det kan blant annet føre til en urettferdig konkurransesituasjon med urimelig press på opparbeidete rettigheter og svekket rekruttering til særlig utsatte yrker og bransjer, og til at seriøse bedrifter kan tape oppdrag og kunder til useriøse aktører. Dersom vi ikke får kontroll med situasjonen kan også den negative utviklingen på sikt bidra til å undergrave den norske arbeidslivsmodellen med et regulert arbeidsmarked, en høy organisasjonsgrad og et velfungerende trepartssamarbeid.

Samtidig må det også på dette området være forholdsmessighet mellom mål og middel. Eventuelle nye tiltak bør ikke gå lenger en behovet tilsier. For eksempel må det være en målsetning at virksomhetene ikke pålegges byrder som er urimelige eller unødvendige. I den forbindelse er det viktig å se hen til at det allerede er iverksatt en rekke tiltak som vil bidra til å effektivisere allmenngjøringsordningen og sikre seriøsitet og ryddighet i arbeidsmarkedet, blant annet kompetanse for Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet til å føre tilsyn med allmenngjøringsforskrifter og styrking av tilsynenes virkemidler ved tilsyn etter allmenngjøringsloven og utlendingsloven, samt implementering av ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter i statlig sektor<sup>3</sup>. I tillegg innføres det id-kort i byggbransjen. Eventuelle nye tiltak bør ses i nær sammenheng med disse tiltakene.

---

<sup>2</sup> Ekspertgruppen består av representanter for LO, NHO og myndighetene og har til oppgave å overvåke arbeidsmarkedet etter EØS-utvidelsen i 2004 og vurdere mulige tiltak for å forhindre sosial dumping.

<sup>3</sup> Se nærmere under punkt 3.2.2.

Ved vurdering av hvilke tiltak eller reguleringer som kan være hensiktsmessige er det dessuten viktig å ta høyde for faren for omgøelser. Dersom for eksempel reguleringer knyttet til allmenngjøringsordningen blir for inngripende eller byråkratiske, kan dette føre til en utilsiktet vridning fra ordinære arbeidstaker- og arbeidsgiverrelasjoner over på andre tilknytningsformer som for eksempel oppdrag med selvstendig oppdragstakere/enkeltmannsforetak. Enkeltmannsforetak er ikke omfattet av allmenngjøringsvedtak eller andre bestemmelser som regulerer lønn. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at det er de reelle forhold som legges til grunn, dvs. at den som er registrert som enkeltmannsforetak også må være reelt selvstendig næringsdrivende. Hvis dette ikke er tilfelle, vil regelverket komme til anvendelse som for ordinære arbeidstakere. I en situasjon med mange små entreprenører, vil det kunne være økt risiko for useriøsitet og mer sosial dumping. På tilsvarende måte kan en for sterk innstramming av inn- og utleieregelverket føre til en uønsket vridning mot økt bruk av underentreprise.

Utfordringen i arbeidet for motvirke sosial dumping er å få til en hensiktsmessig og balansert avveining av ovennevnte hensyn.

#### **1.4 Omfang av arbeidsinnvandring fra de nye EØS-landene**

Problemstillingene som drøftes i dette høringsnotatet er aktualisert eller forsterket av den økte arbeidsinnvandringen fra de nye EØS-landene etter 2004. Utvidelsen av EU/EØS med ti nye medlemsland fra 1. mai 2004 innebar at Norge gjennom EØS ble en del av et marked som har en arbeidsstyrke på vel 300 millioner. En del av de nye landene, som Polen og de baltiske statene, ligger geografisk nær Norge og mange arbeidstakere fra disse landene har i flere år hatt tradisjon for sesongarbeid i Norge. Samtidig var lønnsnivå i disse landene en femtedel av Norges i 2004. Sammen med en oppgangskonjunktur i Norge har dette bidratt til at det har ligget godt til rette for en stor mobilitet av arbeidssøkere fra de nye EØS-landene til Norge.

Arbeidstakerne kan komme hit som individuelle arbeidsinnvandrere som skal ansettes i norske virksomheter på vanlig måte, eller som tjenesteytere, dvs. selvstendig næringsdrivende eller utsendte arbeidstakere på midlertidig tjenesteoppdrag (herunder utleide arbeidstakere fra utenlandsk virksomhet).

Det har vist seg vanskelig å få fullstendig oversikt over omfanget av arbeidsinnvandringen. Spesielt er det manglende oversikt over de arbeidstakerne som ikke er ansatt direkte i norske virksomheter. I dette kapitlet vil vi imidlertid redegjøre kort for arbeidsinnvandringen generelt. Mer spesielt redegjøres det for omfanget i de bransjer der allmenngjøring av tariffavtaler er gjennomført og om omfanget av inn- og utleie. Departementet har videre bedt Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet om innspill på omfanget av problematiske forhold og sosial dumping, slik det etter deres beste faglige vurdering forekommer.

##### *Arbeidsinnvandring til Norge fra de nye EØS-landene etter 2004*

Det foreligger ikke en fullstendig oversikt over hvor mange som kommer til Norge som arbeidsinnvandrere. Ikke minst skyldes det at det er vanskelig å holde oversikt over de som kommer som tjenesteytere, i denne sammenheng utsendte arbeidstakere som ikke trenger oppholdstillatelse med mindre arbeidet strekker seg ut over tre måneder.

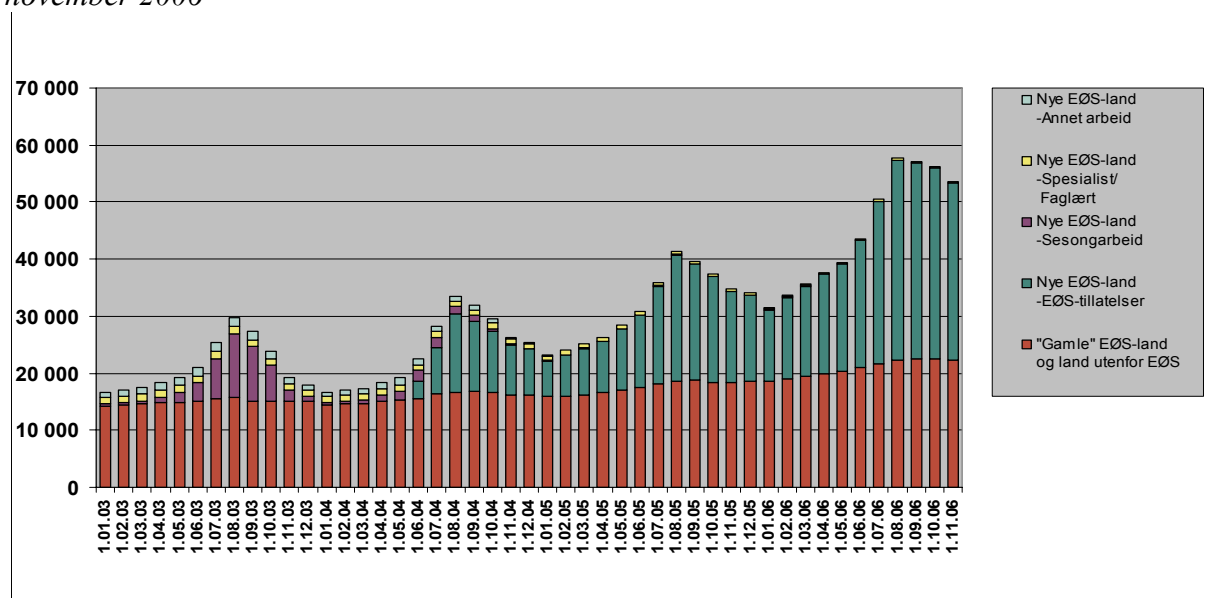
Utviklingen i den individuelle arbeidsinnvandringen til Norge beskrives best ved utviklingen i antallet arbeidstillatelser gitt til borgere av de nye EØS-landene. I løpet av de første ni måneder av 2006 er det ifølge Utlendingsdirektoratet (UDI) utstedt nesten 44 000

arbeidstillatelser til arbeidstakere fra de nye landene. Det er en vekst på om lag 40 prosent i forhold til samme periode i 2005.

Nesten halvparten av tillatelsene var fornyelser. Dette kan tyde på at en del av disse arbeidstakerne er i ferd med å bli et mer langvarig tilskudd til den norske arbeidsstyrken. Andelen tillatelser med en varighet på 1 år utstedt i løpet av 9 måneder i 2006, har økt med 16 prosentpoeng sammenlignet med samme periode i 2005. Det forventes en merkbar økning i antall femårige tillatelser fra 2007.

Tydeligst kommer økningen fram i antallet gyldige tillatelser. Figur 1 nedenfor viser klart at det er store sesongmessige variasjoner i antallet tillatelser, men også at det er en markert økning totalt i de siste årene. Nesten 33 000 personer fra nye EØS-landene hadde en gyldig arbeidstillatelse per 1.oktober 2006.

Figur 1 Antall gyldige arbeidstillatelser i Norge den første hver måned 1. januar 2003 til 1. november 2006

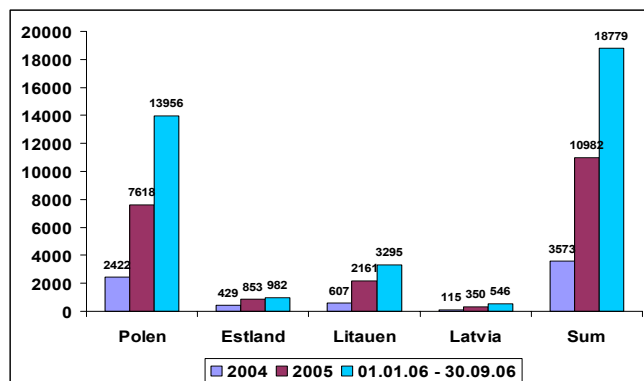


Kilde: UDI

For å få et inntrykk av om det er en økning i hvor mange arbeidstakere som er kommet hit som tjenesteytere kan det benyttes forskjellig statistisk materiale og registre.

Sentralskattekontor for utenlandssaker (SFU) registrerer antallet virksomheter og personer fra utlandet som har oppdrag i Norge. Om lag 1 300 virksomheter fra Polen og baltiske land hadde oppdrag i Norge i de første tre kvartalene i 2006. Nesten 19 000 personer fra disse landene ble registrert som utsendte til Norge. Dette er over dobbelt så mange virksomheter og utsendte arbeidstakere som i samme periode i 2005, og det er over tre ganger så mange som i 2004. SFU har tidligere uttrykt at det er en betydelig underreportering, slik at det er rimelig å anta at de reelle tallene er høyere enn det som er beskrevet her.

Figur 2 Registrerte arbeidstakere i norske og utenlandske virksomheter på korttidsoppdrag i 2004, 2005 og 3.kvartal2006



Kilde SFU

I følge SSB er det mellom 2003 og 3. kvartal 2005 kommet 3 867 sysselsatte fra de nye EØS-landene i form av innvandring. Dette er personer som er blitt registrert bosatt i Norge.

SSB har i tillegg statistikk over sysselsatte og arbeidsledige på korttidsopphold i Norge<sup>4</sup>. Denne statistikken er et supplement til den registerbaserte sysselsettingsstatistikken, som kun gir tall for registrert bosatte personer. Tallene fra SSB viser at det var 9 087 lønnstakere fra de nye EØS-landene på korttidsopphold i Norge i 4. kvartal 2005. Det er 7 728 flere enn i 2003, som var året før EØS-utvidelsen skjedde.

Andelen lønnstakere med korttidsopphold er totalt sett liten, men den varierer mye etter næring. Fordelingen etter næring varierte etter hvor de korttidssysselsatte kommer fra. 32,2 prosent av lønnstakerne fra de nye EØS-landene jobbet i bygge- og anleggsvirksomhet, 20,4 prosent i forretningsmessig tjenesteyting og 18,5 prosent i jordbruk, skogbruk og fiske. Forretningsmessig tjenesteyting betyr i denne sammenhengen hovedsakelig næringen utleie av arbeidskraft. I praksis arbeider disse korttidssysselsatte i bedrifter som tilhører andre næringer.

#### Mer om inn- og utleie

I følge tall fra SSB er om lag 1 prosent av alle ansatte ansatt i virksomheter som driver utleie av arbeidskraft. Det er mange korte arbeidsforhold og arbeidsforhold med opphold mellom oppdragene, noe som gjør at det kan være vanskelig å måle hvor mange som til enhver tid er ansatt i bransjen. Tall fra SSB gjør at en kan følge utviklingen i blant annet omsetningen og sysselsettingen vedrørende formidling og utleie.<sup>5</sup> Tallene viser at 602 bedrifter med 21 905 sysselsatte personer var registrert innenfor utleie av arbeidskraft ifølge tall for 2004. Tallene for 2003 var henholdsvis 632 og 22 784. Tallene er imidlertid kun fram til 2004 og gir derfor ikke svar på om omfanget av utleie har økt etter 2004.

Tall for omsetningen i utleievirksomheter kan derimot finnes for hele perioden 2002 til 2006, og viser en sterk vekst i omsetningen for bedrifter innenfor formidling og utleie av arbeidskraft. Omsetningen innenfor området knyttet til formidling og utleie av arbeidskraft økte kraftig i perioden (49,8 prosent) fra 2. kvartal 2005 til samme kvartal i 2006.

<sup>4</sup> Sysselsettingstallene baserer seg i likhet med den ordinære registerbaserte sysselsettingsstatistikken på tall fra arbeidstakerregisteret og fra lønns- og trekkoppgaverregisteret, i tillegg til tall fra SFU.

<sup>5</sup> Næringskode 74.501 og næringskode 74.502



Det er et klart inntrykk at omfanget av arbeidsutleie har økt betydelig etter at EØS-området ble utvidet fra 1. mai 2004. Med utgangspunkt i omsetningsnivået kan det se ut som om

veksten særlig har kommet siden begynnelsen av 2005. Veksten må imidlertid også sees i sammenheng med konjunkturoppgangen. Sen produksjonstid for deler av statistikken og problemer med useriøsitet i bransjen gjør imidlertid at utviklingen som har preget utleiemarkedet i kjølvannet av EØS-utvidelsen bare delvis er fanget opp i den offisielle statistikken. Deler av leiefirmaene registrerer seg dessuten etter hvilken bransje de har til formål å betjene, ikke som utleievirksomhet.

#### *Virksomhetenes bruk av utenlandsk arbeidskraft*

Fafo har undersøkt<sup>6</sup> EU-utvidelsens konsekvenser for virksomhetenes bruk av utenlandsk arbeidskraft i fire næringer (bygg- og anlegg, hotell- og restaurant, rengjøringsvirksomhet og utvalgte industribransjer). Totalt oppga 7,7 prosent av bedriftene at de hadde ansatt østeuropeisk arbeidskraft, 4,1 prosent at de brukte utsendt arbeidskraft fra underentreprenører, 5,6 prosent at de brukte innleid arbeidskraft og 0,5 prosent at de brukte enmannsbedrifter – dvs. 10,3 prosent brukte tjenesteleverandører.

Fafo peker i rapporten på at andelen bedrifter som oppga å bruke tjenesteleverandører var klart høyere enn andelen som hadde ansatt arbeidstakere fra de nye EØS-landene i egen bedrift. Andelen som benyttet underentreprenører eller leiefirma med utsendt arbeidskraft, samt enmannsbedrifter, var høyest i bygg- og anlegg (15,2 prosent) og industrien (9,4 prosent). Andelen var meget beskjeden i rengjøring og hotell- og restaurant. I bygg- og anlegg hadde 54 prosent av brukerbedriftene bare benyttet arbeidstakere fra tjenesteytende underentreprenører og leiefirma, 15 prosent hadde sysselsatt både tjenesteytere og ansatte, mens 34 prosent bare hadde ansatte arbeidstakere. I industrien var mønsteret det samme, men andelen med egne ansatte noe høyere.

Fafos undersøkelse viser videre at over halvparten av de som brukte arbeidskraft fra de nye EØS-landene i industrien, benyttet underentreprenører med mer enn ti ansatte, over 30 prosent benyttet underentreprenører med mer enn 25 sysselsatte og rundt 15 prosent benyttet slik med over 50 sysselsatte fra de nye EØS-landene.

Blant de bedriftene som hadde ansatt arbeidstakere fra de nye EØS-landene, hadde de fleste rekruttert to–tre personer, rundt 20 prosent hadde over ti ansatte. Et mindre knippe virksomheter i byggebransjen hadde ansatt mer enn 25–50 personer fra disse landene, som syntes å utgjøre hovedtyngden av arbeidsstokken i disse firmaene.

Selv om Fafos undersøkelse ikke anslår antallet arbeidsinnvandrere viser den at det er en stor andel av virksomhetene innen de fire undersøkte bransjene som benytter eller har benyttet arbeidskraft fra de nye EØS-landene. Den viser også klart at det er en stor andel av denne arbeidsinnvandringen som skjer ved inn- og utleie og ved bruk av underentreprenører.

#### *Bransjer omfattet av allmenngjøring*

Det er vedtatt forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggsektoren for hele landet, i tillegg til de tidligere forskriftene om allmenngjøring for enkelte petroleumsanlegg på land og

---

<sup>6</sup>Fafo-rapport 548: ”Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen”, Oslo november 2006.

for elektrofagene i Oslo og Akershus. Det er ifølge SSB 157 334 personer sysselsatt i bygg- og anleggsbransjen per 4. kvartal 2005.

### **1.5 Arbeidstilsynets og Petroleumstilsynets erfaringer**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har bedt Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet beskrive sine erfaringer knyttet til omfanget av sosial dumping og problemstillinger rundt dette.

#### *Petroleumstilsynet*

Petroleumstilsynet rapporterer at tilstanden i petroleumsvirksomheten og på landanleggene etter deres vurdering må beskrives som tilfredsstillende. Det er ikke avdekket grove tilfeller av sosial dumping i 2006.

Arbeidsinnvandring fra de nye EØS-landene gjør seg gjeldende særlig i anleggsperioder på landanleggene Petroleumstilsynet har tilsynsansvaret for. Det er flest utenlandske arbeidstakere innenfor Verkstedoverenskomsten. Aktiviteten i disse prosjektene vil bli trappet ned i 2007. Totalt sett antas således behovet for arbeidsinnvandring å bli dramatisk lavere i 2007 sammenliknet med inneværende år, hvor antallet utenlandske arbeidstakere har vært på nærmere 5000.

#### *Arbeidstilsynet*

Arbeidstilsynet har i løpet av 2006 styrket innsatsen for å sikre at arbeidsinnvandrere fra de nye EØS-landene har lovlig arbeidsmiljø, lønns- og arbeidsvilkår. Gjennom organisering av arbeidet som et programområde og med blant annet nasjonale prosjekter rettet mot byggebransjen og landbruket, har de utadrettede og interne støtteaktivitetene blitt samordnet og tilsynet mer enhetlig.

#### Tilsynsmengde

Foreløpige tall fra Arbeidstilsynets virksomhetsregister viser at det er gjennomført 1158 tilsyn under etatens programområde Arbeidsinnvandring. De fleste (802) er gjennomført i byggebransjen, deretter følger landbruket (ca. 210), mens det i industrien er gjennomført 64 tilsyn.

Tilsynstallene gjenspeiler etatens prioritering av byggebransjen hvor det antas at omfanget av arbeidsinnvandring er stort, og økende også i 2006. Arbeidstilsynets erfaring er at det største antallet arbeidstakere fortsatt kommer fra Polen, men det kommer også mange fra Litauen.

Arbeidstilsynet peker på at det er et stort omfang av utsendte arbeidstakere, og at etaten ser en økende tendens til organisering i form av selvstendig næringsdrivende. Gjennom det nasjonale tilsynsprosjektet har det vært fokusert på alt fra større byggeplasser til relativt små byggeplasser (rehabilitering). Det er også gjennomført en rekke tilsyn i fjellområdene i Hedmark, Oppland, Buskerud og Telemark, blant annet ble det i oktober gjennomført ca. 35 tilsyn med hyttebygging i disse fjellområdene. Tilsynet viste mye bruk av utsendte og innleide arbeidstakere og mange funn av svært dårlige lønns- og arbeidsvilkår, dårlig innkvartering og sikkerhetsstandard.

Tilsynet i landbruket er i hovedsak gjennomført i perioden juni – oktober og retter seg mot den tradisjonelle innhøstingsperioden samt den økende tendensen vi ser til at arbeidsinnvandrere blir i Norge i en lengre periode og går inn i vedlikeholdsoppgaver, avløserfunksjoner og gartnerivirksomhet.

Arbeidstilsynet har i løpet av 2006 erfart at arbeidsinnvandrere også i økende grad blir benyttet i ulike deler av industrien, og da spesielt verfts-, verksted- og næringsmiddelindustri. Tendensen er at organisasjonsforholdene til dels ligner de som finnes i byggebransjen med en høy andel utsendte arbeidstakere. Arbeidstilsynets erfaring er at arbeidstakere med disse former for organisatorisk tilknytning har større risiko for å oppleve ulovlige og uverdige lønns- og arbeidsvilkår. Region Midt-Norge har gjennomført 20 tilsyn på verft, inkludert et par av de store. Inspektørene der melder om opptil 7-8 nivåer av kontrakter og dermed uklare kontraktsforhold. Bransjen preges av høy aktivitet og korte frister. Det er avdekket en del tilfeller med ulovlig arbeidstid, for eksempel 12 timers dager inkludert lørdagsarbeid, og bare noen har søkt Arbeidstilsynet om utvidet bruk av overtid. Samtidige syntes situasjonen å være preget av overbelastede innkvarteringsforhold, sikkerhetsrisiko pga. språkproblemer og problemer med samordning av helse-, miljø- og sikkerhetskravene.

### Reaksjonsbruk

I tilsynet med arbeidsinnvandring inngår både lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med utlendingslovens og/eller allmenngjøringslovens krav, samt arbeidsmiljølovens bestemmelser og da særlig knyttet til sikkerhet, arbeidstid, arbeidskontrakter og innkvartering. I tråd med gjeldende tilsynsstrategi skal etaten alltid ha arbeidsmiljølovens krav med som viktig kontrollpunkter i tilsynet.

Etatens erfaringer er at de ofte finner brudd på regelverket, både arbeidsmiljølovens bestemmelser og utlendingsloven og/eller allmenngjøringsloven. I 2006 har etaten gitt 636 pålegg i tilsynet rettet mot arbeidsforholdene for arbeidsinnvandrere. Det er 468 tilsyn som har medført reaksjoner, dvs ca 40 % av de kontrollerte virksomhetene. Der pålegg først er gitt så er det avdekket flere lovbrudd. Påleggene er gitt med hjemmel i arbeidsmiljøloven og omfatter de ovenfor nevnte forhold knyttet til sikkerhet for liv og helse, arbeidskontrakter, innkvartering og arbeidskontrakter. 58 av disse påleggene har medført varsel om tvangsmulkt og foreløpig er det fattet vedtak om tvangsmulkt i 6 av sakene.

Arbeidstilsynet har brukt stansing i 402 situasjoner der det har vært avdekket alvorlige sikkerhetsmangler. Dette innebærer at Arbeidstilsynet har brukt stansing i 35 % av alle tilsyn med arbeidsinnvandring. Samtidig utgjør dette tilsynet bare 12 % av etatens tilsyn hittil i 2006. I det øvrige tilsynet (unntatt arbeidsinnvandring) er det gjennomført 1014 stansinger. Dette viser bruk av stansinger i 12 % av de øvrige tilsyn.

Etaten har fram til 1. desember manglet mulighet til å bruke reaksjoner i tilsynet med bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår i utlendingslov og allmenngjøringslov. Oversendelse av saken til politiet har vært eneste virkemiddel ved mistanke om brudd på disse lovene. Hittil i år er det foretatt 55 politianmeldelser av virksomheter på dette grunnlaget. Sakene omfatter alt fra brudd på allmenngjøringsvedtak, brudd på utlendingslov og ulovlig arbeid i form av manglende oppholdstillatelser. I mange av disse sakene omfatter anmeldelsen brudd på flere av lovene, inkludert arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid og arbeidskontrakter. To av anmeldelsene er av virksomheter Arbeidstilsynet oppfatter har tatt i bruk en organisering med fiktive selvstendige næringsdrivende slik at disse i realiteten må oppfattes som arbeidstakere og underlagt regelverkets krav til lønns- og arbeidsvilkår.

Politianmeldelsene er primært knyttet til byggebransjen (39). I tillegg kommer blant annet 8 i industrien og 4 i landbruk.

### Hva sier Arbeidstilsynet erfaringer om omfanget av sosial dumping?

Arbeidstilsynets medarbeidere som gjennomfører tilsyn med arbeidsplasser med arbeidsinnvandrere melder at omfanget av brudd på regelverket om arbeidsmiljø, lønns- og arbeidsvilkår er stort. Også i meldinger fra tilsynet med deler av industrien, blant annet verftsindustrien, pekes det på at mangler i forhold til bestemmelsene om arbeidstid og innkvartering ser ut til å være tilfellet i en del av virksomhetene. Ulike oppslag gjennom siste halvår har også vist at det forekommer lovbrudd og at disse kan være relativt grove. Etatens Svartjeneste og etatens tilsynskontorer melder også om et økende antall henvendelser fra arbeidsinnvandrere. Mange av disse tar kontakt med Arbeidstilsynet fordi de ikke får utbetalt den lønna de har avtalt, eller som arbeidstakeren mener han har krav på.

Arbeidstilsynet har sammenlignet tilsynet mot arbeidsinnvandring og det øvrige tilsynet for å gi en innfallsvinkel til et mulig bilde av omfanget av sosial dumping.

Arbeidstilsynets 1158 tilsyn rettet mot arbeidsinnvandring medførte bruk av en eller flere reaksjoner i ca 40 % av tilsynene (468 tilsyn). Dette tilsvarer ca samme omfang som etatens tilsyn generelt hvor reaksjonsprosenten er ca. 41 (9335 tilsyn med reaksjoner i 3854 tilsyn). Dette kan innebære at forholdene som avdekkes på arbeidsplasser med arbeidsinnvandrere ikke er verre enn for øvrige virksomheter. Arbeidstilsynet stiller seg imidlertid tvilende til at det på dette tidspunktet er mulig å trekke en slik konklusjon, blant annet fordi det i mange tilsyn med arbeidsinnvandrere i 2006 har vært vanskelig for inspektørene å avdekke de reelle forholdene, samt å få tilstrekkelige opplysninger og dokumentasjon. Dette kan tilsi lavere omfang av reaksjoner enn de reelle forholdene skulle tilsi.

Når det gjelder politianmeldelser viser tallene at tilsynet med arbeidsinnvandring som utgjør 12 % av det totale tilsyn, står for 67 % av politianmeldelsene hittil i 2006 (55 av 82 totalt). Arbeidstilsynet mener dette indikerer at etaten oftere avdekker alvorlige lovbrudd i dette tilsynet enn i det øvrige tilsynet.

For stansinger isolert, melder Arbeidstilsynet at denne reaksjonsformen er brukt i 44 % av tilsynene i byggebransjen, mot 32 % i det øvrige tilsynet med bransjen. Dette indikerer at det på byggeplassene ofte er mangler i forhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser, men at det hyppigere avdekkes akutt farlige situasjoner på byggeplasser med arbeidsinnvandrere.

Kontroller i samarbeid med andre myndigheter, blant annet det lokale brannvesenet, kan ha bidratt til å redusere omfanget av registrerte reaksjoner knyttet til ulovlig innkvartering, da det i slike avdekkede situasjoner vil være brannvesenet og de kommunale myndigheter som stiller umiddelbare krav.

Når det gjelder landbruket har tilsynet som er gjennomført i 2006 medført at det er gitt reaksjoner i 51 % av tilfellene, mot 41 % i det øvrige tilsynet med landbruket. Hele 4 av etatens 6 anmeldelser av virksomheter i landbruket skyldes ulovlige forhold for arbeidsinnvandrere. Arbeidstilsynet peker på at dette indikerer at det oftere avdekkes mangler i tilsynet med arbeidsmiljø og arbeidsvilkår for arbeidsinnvandrere enn i det øvrige tilsynet i landbruket.

For industrien, inkludert verftsindustrien, viser tallene ikke noen vesentlig forskjell i samlet reaksjonsprosent for tilsynet med arbeidsinnvandring og det øvrige tilsynet. Mens det er gitt reaksjoner (primært pålegg) i 43 % av tilsynene under arbeidsinnvandringsprogrammet, er reaksjonsprosenten for de øvrige tilsyn 44 %. Det er imidlertid brukt stansing i 23 % og levert

politianmeldelse i 11 % av tilsynene med arbeidsinnvandring, mot henholdsvis 9 % og under 1 % i de øvrige tilsynene i industrien

Arbeidstilsynet driver et risikobasert tilsyn. I tilsynet med arbeidsinnvandring plukkes tilsynsobjekter i stor grad ut på bakgrunn av tips og henvendelser, blant annet fra regionale verneombud, samt formening om grad av risiko for at det foreligger alvorlige lovbrudd. Dette innebærer at Arbeidstilsynet ikke gjennomfører tilsyn i et representativt utvalg av virksomheter innen byggebransjen, i landbruket eller i industrien. Den seriøse delen av næringslivet må derfor antas å være underrepresentert i etatens tilsynserfaringer, og da særlig i byggebransjen og i industrien.

Arbeidstilsynet viser imidlertid til at tilsynet rettet mot arbeidsinnvandring har vært i utvikling i løpet av året. Inspektørene har fått mer erfaring i det å vurdere den reelle situasjonen, mulighet for at man blir lurt mv. Innføring av ordning med bruk av tolketjenester under tilsynet har i løpet av siste halvår styrket mulighetene for å motta og bedømme opplysninger under tilsynet. Reaksjonsprosenten kan se ut til å ha økt fra relativt lav til noe høyere utover året. Dette henger etter Arbeidstilsynets mening blant annet sammen med at det i enkelte situasjoner har vært vanskelig å få tak gode opplysninger og dokumentasjon. Dette har ført til at tilsynet ikke har fått sin avslutning i form av reaksjoner.

Etter Arbeidstilsynets oppfatning kan forventet henleggelse hos politiet ha bidratt til at for få brudd på allmenngjørings- og utlendingslov har blitt anmeldt, og at det er først med de nye reaksjonsmidlene at vi kan regne med å få registrert et noe bedre bilde av avdekkede lovbrudd og dermed omfanget av sosial dumping i norsk arbeidsliv.

## **2 Forslag til endringer i regelverket for inn- og utleie**

Som vist under punkt 1.4 ser det ut til at det etter EØS-utvidelsen har vært en betydelig økning av innleie av arbeidskraft fra de nye medlemslandene til virksomheter i Norge. I en situasjon med høykonjunktur og stort behov for arbeidskraft er dette først og fremst positivt. Vi trenger et livskraftig og velfungerende inn- og utleiemarked, og de fleste virksomheter i Norge driver seriøst.

Samtidig ser vi nå tendenser til at et økende antall useriøse virksomheter håndterer et høyere aktivitetsnivå gjennom ulike former for korttidsengasjementer som underentrepriser eller innleie av arbeidskraft fra de nye medlemslandene, på dårlige lønns- og arbeidsvilkår. For å forhindre en slik uheldig utvikling er det etter Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfatning behov for å iverksette tiltak som kan bidra til å skape mer ordnede forhold på inn- og utleiemarkedet. På denne bakgrunn drøfter departementet under punkt 2.1 spørsmål om å innføre en godkjennings- og kontrollordning for vikarbyrå/bemanningsforetak (bemanningsforetak). Under punkt 2.2 behandles spørsmål om å stramme inn arbeidsmiljølovens regler om innleie fra virksomheter som ikke har utleie til formål (produksjonsbedrifter).

### **2.1 Godkjennings- og kontrollordning for bemanningsforetak**

#### **2.1.1 Problemstilling og bakgrunn**

Utvidelsen av EU/EØS-området samt høykonjunktur i byggebransjen og verkstedindustrien har ført til en sterk økning i antallet utleiefirma som betjener disse bransjene med arbeidskraft. Virksomheter både innen byggebransjen og verkstedindustrien benytter i betydelig grad

innleid arbeidskraft. Den innleide arbeidskraften kommer fra både norske og utenlandske bemanningsforetak.

Hovedinntrykket er at de store bemanningsforetakene som dekker store deler av utleiemarkedet driver meget seriøst. Blant markedsdeltakerne finnes det imidlertid også useriøse aktører som for eksempel ikke etterlever forpliktelsene etter allmenngjøringsforskrifter når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår og unnlater å oppfylle offentlige registreringsplikter eller ikke betaler moms og skatt. Det foreligger ikke eksakte opplysninger om omfanget av problemet.

Det er også grunn til å tro at enkelte virksomheter utgir seg for å være bemanningsforetak selv om det i realiteten ikke er tale om annet enn ren formidling av arbeidskraft. Personene som formidles er ikke selv ansatt i den virksomheten som tilbyr deres arbeidskraft, og formidlingsbedriften vil ikke ha ansvar for utbetaling av lønn. I realiteten står en da overfor arbeidsformidling hvor arbeidstakerne skal ha et ansettelsesforhold i virksomheten de arbeider i. For arbeidstakere fra de nye EØS-landene vil i tilfelle overgangsreglene gjelde med krav om ”norske” lønns- og arbeidsvilkår og fulltids jobb. Uklarheter om ansettelsesforholdet vil kunne gå ut over den enkelte arbeidsinnvandrer.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i tråd med Soria Moria-erklæringen vurdert spørsmålet om det bør innføres regler om godkjennings- og kontrollordning for bemanningsforetak. Formålet med slike tiltak vil være å få bedre oversikt over aktørene i utleiebransjen og bedre mulighet for kontroll med lovpålagte forpliktelser til staten (innbetaling av skatter og avgifter, arbeids- og oppholdstillatelse for utenlandske arbeidstakere osv.).

Bekjempelse av sosial dumping er særlig knyttet til tiltak som påvirker arbeidstakernes lønns- og arbeidsforhold. Det er imidlertid mulig å tenke seg reguleringer som retter seg mot bemanningsforetakene, som kan bidra til større grad av ryddighet i bransjen og dermed indirekte bidra til å motvirke sosial dumping. EØS-avtalen krever likebehandling av alle EØS-bedrifter. Krav som pålegges må derfor også oppfylles av norske firmaer.

EØS-avtalen vil være av betydning i forhold til hvilke forpliktelser vi kan pålegge utenlandske virksomheter som tilbyr tjenester på det norske arbeidsmarkedet. Denne problemstillingen har departementet ikke hatt mulighet til å gå grundig inn på i denne omgang, men vi legger til grunn at eventuelle reguleringer/restriksjoner som foreslås pålagt bemanningsforetak må være i overensstemmelse med EØS-avtalens regler for fri bevegelse av tjenester.

Utleie av arbeidstakere er en tjeneste som reguleres av utsendingsdirektivet<sup>7</sup>. Det er i denne sammenheng viktig å være oppmerksom på følgende uttalelse i avsnitt 19 i forordet til direktivet:

”Med forbehold for andre bestemmelser i fellesskapsretten innebærer dette direktiv ikke en forpliktelse til å anerkjenne vikarbyråer juridisk, og det hindrer heller ikke at medlemsstatene anvender sin lovgivning om utleie av arbeidstakere og vikarbyråer til foretak som ikke er etablert på deres territorium, men som driver virksomhet der i forbindelse med tjenesteyting.”

---

<sup>7</sup> Rådsdirektiv 96/71/EF om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting

Av utsendingsdirektivet artikkel 3 nr. 1 følger det at vertslandets regler for utleie av arbeidstakere, særlig gjennom vikarbyråer, omfattes av de regler som i vertslandet særlig skal sikre at kommer til anvendelse for utsendte arbeidstakere. I norsk rett er dette gjennomført ved at arbeidsmarkedslovens bestemmelser om utleie er gitt anvendelse i utsendingsforhold, jf. forskrift 16. desember 2005 nr. 1566 om utsendte arbeidstakere, § 2 litra d.

I direktivet artikkel 4 Samarbeid om informasjon, er det fremhevet at samarbeidet om informasjonsutveksling mellom offentlige myndigheter særlig skal omfatte informasjon ”om utleie av arbeidstakere over landegrensene, herunder henvendelser om åpenbart misbruk eller mulige tilfeller av ulovlig virksomhet over landegrensene”, jf. artikkel 4 nr. 2.

Det kan videre være grunn til å merke seg at forslaget til nytt tjenestedirektiv unntar vikarbyråer fra direktivets virkeområde. Ovennevnte taler for at EØS-regelverket ikke vil være til hinder for at norske reguleringer kan gjøres gjeldende overfor utenlandske bemanningsforetak som leier ut arbeidstakere til norsk virksomhet for en midlertidig periode.

### **2.1.2 Begrepsavklaring - privat arbeidsformidling, arbeidsutleie, entreprise**

Begrepene privat arbeidsformidling og utleie av arbeidstakere er definert i arbeidsmarkedsloven § 25.

Med privat arbeidsformidling menes all aktiv kobling mellom arbeidssøker og arbeidsgiver som utføres av andre enn Arbeids- og velferdsetaten i den hensikt å etablere et arbeidsgiver-/arbeidstakerforhold. En arbeidsformidler er dermed kun en mellommann som knytter kontakt mellom arbeidssøker og arbeidsgiver.

Med utleie av arbeidstakere menes leie av arbeidstakere fra en arbeidsgiver (utleier) til en oppdragsgiver (innleier) der de innleide er underlagt oppdragsgivers ledelse. Arbeidsutleie er således et trepartsforhold mellom utleier/arbeidsgiver, arbeidstaker og oppdragsgiver/innleier. Det er en forutsetning at arbeidstaker har et ansettelsesforhold hos utleier/arbeidsgiver. Det er videre et vilkår at den innleide arbeidstakeren mottar godtgjørelse for sitt arbeid fra arbeidsgiver og ikke fra oppdragsgiveren. Innleie forutsetter dessuten at oppdragsgiveren leder og kontrollerer den innleides arbeid på samme måte som oppdragsgiveren gjør i forhold til sine egne arbeidstakere.

Arbeidsutleie gjelder kun utleie av arbeidstakere. Enmannsbedrifter organisert som et personlig firma, omfattes derfor ikke av regelverket for arbeidsutleie. Dersom enmannsbedriften er organisert som aksjeselskap kan den derimot omfattes av regelverket for arbeidsleie, da et aksjeselskap anses for å ha arbeidstakere selv om den eneste arbeidstakeren også er eneaksjonær i selskapet.

I en entreprise har entreprenøren gjerne totalansvaret for oppdraget. Det kan ofte være vanskelig å trekke grensen mellom en entreprise og et arbeidsutleieforhold. Sentrale momenter i en helhetsvurdering er hvem, oppdragstaker eller oppdragsgiver, som har ledelsen og instruksjonsretten over de ansatte og det økonomiske ansvaret og risikoen for resultatet.

Enkelt sagt kan det legges til grunn at dersom oppdragstaker har ansvaret og risikoen for arbeidet er det entreprise, mens dersom oppdragsgiver har ansvaret og risikoen så er det innleie.

### 2.1.3 Gjeldende rett

#### *Arbeidsmarkedsloven*

Forbudet mot arbeidsutleie og arbeidsformidling ble opphevet 1. juli 2000 og utleie av arbeidskraft ble generelt tillatt i henhold til sysselsettingsloven § 27. Sysselsettingsloven av 1947 ble senere opphevet samtidig som arbeidsmarkedsloven ble vedtatt 10. desember 2004 (iverksatt 1. juli 2005).

Det følger av arbeidsmarkedsloven § 27 at ”virksomheter som leier ut arbeidstakere må oppfylle følgende bestemmelser:

1. Virksomhet som har leiet ut en arbeidstaker, kan ikke begrense arbeidstakerens mulighet til å ta arbeid hos en innleier etter at ansettelsesforholdet hos utleier er avsluttet.
2. Virksomheten kan ikke leie ut en arbeidstaker til en av arbeidstakerens tidligere arbeidsgivere før det har gått seks måneder siden arbeidstakeren sluttet hos denne.
3. Virksomheten kan ikke kreve betaling av arbeidstakeren for utleietjenester.”

Arbeidsmarkedsloven § 27 gir hjemmel for departementet til å fastsette forskrift om nærmere vilkår for melding, rapportering, tilsyn, organisering og drift av utleievirksomheten. Denne forskriftshjemmelen er hittil ikke benyttet, se nærmere omtale nedenfor.

Samtidig som forbudet mot utleie av arbeidskraft ble opphevet 1. juli 2000 og utleie av arbeidskraft generelt ble tillatt, ble innleie av arbeidskraft regulert i arbeidsmiljøloven §§ 14-12 til 14-14 (tidligere §§ 55 K og L), se omtale nedenfor.

Utgangspunktet for innleie av arbeidskraft fra virksomheter som har til formål å drive utleie er at innleie kan skje i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig tilsetting etter arbeidsmiljøloven § 14-9 (tidligere § 58 A nr. 1 første ledd). Alternativt kan det i bedrifter som er bundet av tariffavtale inngås avtale med tillitsvalgte om innleie.

Videre kan det fra virksomheter som ikke har til formål å drive utleie, innleies arbeidstakere som er fast ansatt hos disse. Utleien må skje innenfor et fagområde som utgjør bedriftens hovedbeskjeftigelse og utleievirksomheten må ikke omfatte mer enn 50 prosent av de fast tilsatte hos bedriften som leier ut arbeidskraften.

#### *Tidligere regelverk - forskrift til sysselsettingsloven*

Med hjemmel i den tidligere sysselsettingsloven § 27 (videreført i arbeidsmarkedsloven § 27) gjaldt det tidligere en forskrift av 20. desember 2000 med ”nærmere vilkår for melding, rapportering, tilsyn, organisering og drift av utleievirksomheten” av virksomheter som driver utleie av arbeidstakere.

Forskriften, som ble opphevet 24. januar 2003, stilte krav om at virksomheter som skulle drive utleie av arbeidstakere, ved en melding måtte la seg registrere ved Registerenheten i Brønnøysund. Meldingen skulle inneholde blant annet opplysninger om virksomhetens navn, organisasjonsnummer og hvilken virksomhet som skulle utøves. Virksomhetene måtte videre hvert år innen 31. januar sende registeret melding om fjorårets virksomhet, antall utførte utleieoppdrag, antall utleide personer totalt og fordelt på yrkesgrupper. I tillegg måtte virksomhetene være registrert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap eller stille en garanti fra bank eller forsikringsselskap tilsvarende egenkapitalkravet som gjaldt for



aksjeselskap. Virksomheter som var lovlig registrert som aksjeselskap i andre EØS-land ble ansett å oppfylle kravene i forskriften.

Bakgrunnen for at forskriften ble opphevet var først og fremst at utleie av arbeidskraft i utgangspunktet var forbudt. For enkelte områder, blant annet kontorsektoren, var det gitt en generell dispensasjon og for andre områder, blant annet verkstedsindustrien, kunne industribedrifter med egen produksjon søke om dispensasjon for kortere tid eller for enkeltoppdrag. Da man opphevet forbudet mot utleie av arbeidskraft ønsket man kontroll med de virksomheter som drev med utleie av arbeidskraft.

Som følge av at utleie av arbeidskraft var blitt en tillatt virksomhet på linje med andre næringer, ble det vurdert som rimelig at utleiebransjen burde behandles som andre næringer. Videre la forskriften spesielle rapporteringsbyrder på bransjen som ikke ble nyttiggjort på noen måte. Informasjonen var unødvendig, da det ikke var særlige problemer i denne bransjen som myndighetene burde være informert om. Det ble derfor lagt til grunn at det ikke var behov for fortsatt å ha et eget regelverk for denne næringen. Videre hadde forskriften ingen eller svært liten betydning som en kontrollfunksjon. Den regulerte formaliteter og fungerte byråkratisk.

Den tidligere forskriften var en typisk ordensforskrift og regulerte bare de organisasjonsmessige forhold rundt utleievirksomheten. Forskriften regulerte verken direkte eller indirekte de utleide arbeidstakernes lønnsforhold.

I forarbeidene til arbeidsmarkedsloven § 27 er forskriftshjemmelen og hvilke vilkår som kan fastsettes i forskrift ikke nærmere omtalt. Vilkårene som kan fastsettes er opplistet i loven og loven må anses for utømmende. Vilkårene er som nevnt ”melding, rapportering, tilsyn, organisering og drift av utleievirksomheten”. Ordlyden er videreført fra den tidligere loven og dette kan tyde på at en eventuell forskrift er ment å være som den tidligere, dvs. en ordensforskrift. At en ny forskrift ikke er fastsatt må sees i sammenheng med begrunnelsen for å oppheve den tidligere forskriften. Den tidligere forskriften ble ansett unødvendig da den la spesielle rapporteringsbyrder på en bransje uten at denne informasjonen ble nyttet til et særlig formål og uten at en hadde informasjon om at det var særlige problemer knyttet til denne bransjen som myndighetene burde følge med på.

Alle som driver næringsvirksomhet i Norge er i utgangspunktet regnskapspliktige, og skal som hovedregel registreres i Foretaks-/Enhetsregisteret. Regler om regnskapsplikt og revisjon skal blant annet sikre en viss kontroll med virksomheters økonomi. Videre stilles det krav om melding til Merverdiavgiftsmanntallet ved avgiftspliktig omsetning, melding til likningsmyndighetene, tegning av yrkesskadeforsikringer for eventuelle ansatte mv. Krav utover dette vil i stor grad følge av hvilken foretaksform som velges.

#### **2.1.4 Utenlandsk rett**

##### *Sverige*

Det finnes ikke lovregler i Sverige som krever autorisasjon eller registrering av utleiefirma/bemanningsforetak. Partene i arbeidslivet har imidlertid gjennom avtale innført et system med (frivillig) autorisasjon av utleiefirma/bemanningsforetak. Søknader og vedtak om autorisasjon foretas av en nemnd som består av en nøytral leder og representanter fra partene. Autorisasjonen gis for ett år av gangen og må fornyes hvert år.

Den frivillige autorisasjonsordningen i Sverige er ikke generell. For å bli autorisert må utleiefirmaet være medlem av en av de to arbeidsgiverorganisasjonene (Bemanningsföretagen eller Svensk Näringsliv). Videre stilles krav om å være bundet av kollektivavtale eller akseptere inngåtte tariffavtaler på det aktuelle området, vilkår om at utleiefirmaet må etablere seg som aksjeselskap og ha drevet utleievirksomhet i minst 12 måneder.

#### *Island*

I Island ble det i 2005 innført en ny lov for bemanningsselskap/vikarbyråer, basert på en gjensidig avtale mellom myndighetene og partene. Loven pålegger vikarbyråer som leverer tjenester til virksomheter i Island å melde fra åtte dager før arbeidet starter opp. Det skal blant annet informeres om byråets adresse og kontaktperson, både i Island og i hjemlandet, og firmaet blir så registrert i Arbeidsdirektoratet. Uregistrerte firmaer har ikke lov til å levere tjenester. Hvis tjenestene leveres for en periode på over 10 dager, skal navn, adresse og kvalifikasjoner på de enkelte arbeidstakerne oppgis. De ansatte skal ha arbeids- og lønnsvilkår i tråd med islandske avtaler og arbeidslovgivning.

#### *Danmark*

I Danmark kreves det lisens for utleiebyrå som leier ut sykepleiere. Sjåfører må ha lisens for å jobbe på utleiebasis.

#### *Finland*

I Finland må nyetablerte utleiefirma sende melding til Arbeidstilsynet.

### **2.1.5 Departementets vurdering**

Som beskrevet foran er det behov for tiltak som kan bidra til å fremme seriøsiteten i utleiemarkedet. Departementet har på denne bakgrunn vurdert om det bør innføres en obligatorisk godkjennings- og kontrollordning for bemanningsforetak. Formålet med en ordning med godkjenning og kontroll med firma som driver utleie av arbeidskraft bør være å bidra til å fremme seriøse arbeidsformidlings- og utleievirksomheter, samt motvirke etablering og drift av useriøse bedrifter i denne bransjen.

Det er stor variasjon innenfor utleienæringen i virksomhetenes størrelse, driftsform og organisering. Det er relativt mange enheter på feltet. Det er videre vanskelig å definere og vurdere virksomhetenes seriøsitet. Blant forhold som kan bidra til vurdering av seriøsiteten, er blant annet firmaets størrelse og organisering, egenkapital, styresammensetning, kontroll av at firmaet og de ansatte er registrert i (pliktige) offentlige registre, kontroll av innbetalte skatter og avgifter mv.

En særskilt godkjennings- og kontrollordning for utleievirksomheter vil innebære innføring av særvilkår for bransjen. Begrunnelsen for slike krav bør knyttes til at samfunnsmessig behov tilsier bedre kontroll med utleie enn med annen aktivitet, eller at faren for brudd på offentlige bestemmelser er større her enn for bedrifter i andre bransjer, for eksempel større risiko for å unndra seg forpliktelser som lønn, skatt eller offentlige avgifter.

Særvilkår knyttet til en slik godkjenningsordning kan omfatte kun en registreringsplikt eller utvides med godkjenningskrav for å kunne etablere og drive arbeidsutleie eller rapporteringsplikt vedrørende omfang av utleieaktiviteten, eventuelt en kombinasjon. I andre land med ulike lisenssystemer, kan lisenskravene gjelde personlige forhold (for eksempel krav til søkerens vandel og utdanning), krav til økonomiske forhold (for eksempel egenkapitalens størrelse), fysiske forhold (for eksempel tilgjengelige kontorer) eller krav til rapportering.

Dersom det skal innføres godkjenningsordning for utleiebransjen med seriøsitetstiltaksordninger i forbindelse med utstedelsen av godkjenning, blir det et spørsmål om hvem det er som skal vurdere seriøsiteten og hvem som skal gi godkjenning og eventuelt føre et register over godkjente virksomheter.

En utfordring ved innføring av en godkjenningsordning vil være å formulere og kontrollere fornuftige og rimelige registrerings-, dokumentasjons-, og rapporteringskrav. En løsning kan være å benytte kriterier som stilles til oppdragssøkere i det statlige innkjøpsregelverket. I slike tilfeller kreves det dokumentasjon både angående oppdragssøkerens juridiske stilling og økonomisk og finansiell kapasitet. Krav til dokumentasjon omfatter blant annet attester for registrering i faglige registre bestemt av lovgivningen i det landet hvor leverandøren er etablert, firmaattest, egenerklæring om at leverandøren oppfyller, eller ved eventuell tildeling av kontrakt, vil oppfylle lovbestemte krav i Norge innen helse, miljø og sikkerhet (HMS), MVA-attest, skatteattest, egnede bankerklæringer, en utskrift over foretakets totale omsetning og dets omsetning de tre siste regnskapsår for de ytelser kontrakten omhandler og fremleggelse av foretakets årsregnskap eller utdrag fra dette. Hvis en ikke går ut over disse kravene, er allerede større offentlige kjøp av innleietjenester dekket.

#### *Registreringsplikt*

Registreringsplikt for norske foretak er innført gjennom krav om registrering i Foretaksregisteret. Utenlandske foretak har også registreringsplikt i Foretaksregisteret dersom de "driver næringsvirksomhet her i landet eller på norsk kontinentalsokkel", jf. foretaksregisterloven § 2-1. Med norsk foretak menes i foretaksregisterloven ethvert foretak med hovedkontor i Norge eller på norsk kontinentalsokkel. Andre foretak regnes som utenlandske, jf. foretaksregisterloven § 1-2.

Dersom en ønsker at innmelding i registeret skal være en av betingelsene for å leie ut arbeidskraft, må det etableres et eget pliktig register for utleiefirma. Dette vil måtte omfatte alle som driver utleie over et visst minstenivå, også de som har det som bi-virksomhet. Et eget register gjør det mulig å kreve flere opplysninger enn det som er pålagt andre næringer og eventuelt utstede en godkjenning til de som tilfredsstiller kravene. Et slikt register bør være tilgjengelig elektronisk. Det vil kunne forenkle registrering og oppdatering av registeret og gjøre det enklere å kontrollere om utleiefirma opererer lovlig i Norge.

Kostnader ved registrering/autorisasjon bør kunne dekkes av en egen avgift som arbeidsgiver betaler. Å pålegge bedrifter betaling for registrering/autorisasjon krever egen lovhjemmel. Det er sannsynlig at utenlandske firma fra EØS-land med lignende registreringsordninger må slippe å registrere seg, eventuelt slippe å søke om godkjenning, dersom de er godkjent i hjemlandet. En registreringsplikt må eventuelt følges av sanksjonsmuligheter. Fordi det er et stort antall enheter i bransjen, vil en effektiv håndhevelse av regelverket kreve klare og presise administrative sanksjoner ved brudd på regelverket.

Lisensgebyret varierer i landene fra for eksempel 200 kroner i Polen til 2 500 euro i Tyskland.

#### *Personlige forhold*

Godkjenningsordninger i andre bransjer er ofte knyttet til fagutdanning, blant annet autorisasjon for helsepersonell, mesterbrev i håndverk og lignende. Krav om autorisasjon til leder for utleiefirma synes mindre relevant for arbeidsutleie. I noen land kreves det vandelsattest i forbindelse med søknad om godkjenning. Det kan vurderes å kreve

vandelsattest for ansvarlig i utleiefirma eller utenlandske firmas representant i landet, som en del av dokumentasjon ved søknad om eller fornyelse av tidsbegrenset godkjenning.

#### *Fysiske forhold*

Det kan vurderes om det i forbindelse med søknad om godkjenning skal stilles krav til lokaler og infrastruktur. For norske og utenlandske firma bør det i tilfelle være tilstrekkelig å ha minst ett kontor i landet for å kunne drive utleie av arbeidskraft i hele riket. Det må vurderes om det vil være i tråd med EØS-retten å kreve at utenlandsk firma må etablere seg fysisk i landet for å utøve aktivitet her. Krav til tunge investeringer i flere lokaler og infrastruktur og eventuelle krav til å være fysisk til stede i flere kommuner for å drive utleie regionalt, vil være en betydelig barriere for nyetablering av utleiefirma. Det vil kunne øke kostnadene for næringslivet som bruker innleid arbeidskraft.

#### *Økonomiske forhold*

Godkjenningskrav knyttet til økonomiske forhold omfatter i en del land organisasjonsform, minimum aksjekapital og/ eller garantier for å kunne dekke skatt- og lønnsforpliktelser. Bemanningsforetak må være å jour med betaling av skatt og avgifter, ikke ha utestående til trykdesystemet, ikke være konkurs eller i gjeldsforhandlinger, for å få eller fornye godkjenning.

Et av vilkårene i en eventuell godkjenningsordning kan være, som i tidligere forskrift til sysselsettingsloven, at virksomhetene som driver med arbeidsutleie er registrert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap eller stiller en garanti fra bank eller forsikringselskap tilsvarende de egenkapitalkrav som gjelder for aksjeselskap. Minimum aksjekapital i et norsk aksjeselskap er satt til 100 000 kroner. Etter registrering i Enhetsregisteret kan aksjekapitalen brukes til drift av firmaet. Et krav om aksjeselskap som vilkår for godkjenning vil i seg selv ikke garantere at selskapet kan svare for sine forpliktelser. Det betyr at andre garantiordninger må innføres, dersom en ønsker å etablere en sikkerhetsstillelse for eventuelle lønns- eller andre forpliktelser. Samtidig kan det anføres at strenge tilleggskrav til sikkerhetsstillelse vil binde opp kapital og dermed kunne begrense mulighetene for virksomheter som ønsker å drive utleie som eneste aktivitet/ hovedaktivitet. Dette kan særlig slå negativt ut for mindre bedrifter i Norge og utenlandske aktører.

#### *Rapporteringsplikt*

Ønsket om informasjon angående utleiemarkedet kan tilsi særkrav vedrørende rapporteringsplikt for utleievirksomheter. Det kan vurderes om det skal stilles krav til rapportering i forkant av utleieoppdrag, til perioderapporter i løpet av kalenderåret eller om rapportering skal knyttes til regnskapsår. Eksempel på forskjellige løsninger finnes i andre land, jf. for eksempel det som er beskrevet foran om Island.

Enhver norsk eller utenlandsk næringsdrivende og ethvert offentlig organ som gir et utenlandsk firma/person et oppdrag i riket eller på norsk kontinentalsokkel, er pålagt å gi opplysninger til Sentralskattekontoret for utenlandssaker om oppdraget, oppdragstakere og underoppdragstakere. Melding om påbegynt arbeid skal sendes når den utenlandske arbeidstakeren begynner sitt arbeid i Norge eller på norsk kontinentalsokkel, og senest 14 dager etter at arbeidet er påbegynt. Melding om avsluttet arbeid skal sendes straks arbeidstakeren slutter på oppdraget eller senest innen 14 dager. Utleievirksomheter er underlagt de samme reglene.

Ifølge tidligere regelverk i Norge var utleievirksomhetene pålagt å rapportere om fjorårets virksomhet innen 31. januar. Rapporten skulle inneholde informasjon om antall utførte utleieoppdrag, antall utleide personer totalt og fordelt på yrkesgrupper. Ordningen fungerte som nevnt tidligere, dårlig. En effektiv ordning synes derfor avhengig av muligheten for sanksjoner. En eventuell rapporteringsplikt kunne også utvides til å omfatte informasjon om lønnsforholdene til de utleide arbeidstakere.

#### *Frivillig registreringsordning i regi av en bransjeorganisasjon*

Et alternativ til innføring av et offentlig godkjenningssystem kan være etablering av en bransjebasert godkjennings-/ autorisasjonsordning. Dette har skjedd i enkelte andre næringer som gjerne nevnes i forbindelse med svart arbeid og useriøsitet, som renholdsbransjen og bygg- og anleggsbransjen. Eksisterende registreringsordninger innenfor disse næringene er basert på prinsippet om frivillighet, noe som helt klart kan redusere oppslutningen om disse, særlig blant de useriøse virksomhetene.

### **2.1.6 Departementets forslag**

Etter departementets syn vil det på det nåværende tidspunkt være mest aktuelt å innføre en godkjenningsordning basert på allerede etablerte registreringsplikter. Vi ber imidlertid om høringsinstansenes syn på hva som bør inngå i en slik godkjenningsordning, for eksempel om den også bør omfatte økonomiske krav, eventuelt i form av garanti for lønnsforpliktelsene

Arbeidsmarkedsloven § 27 som regulerer utleie av arbeidskraft gir adgang til ved forskrift å fastsette ”nærmere vilkår for melding, rapportering, tilsyn, organisering og drift av utleievirksomheten”. For å motvirke omfanget av useriøse utleiefirmaer kan det eventuelt fastsettes en egen forskrift som påbyr en kontroll- og godkjenningsordning for utleiefirmaer og for entreprenørfirmaer som tidvis leier ut en del av sine ansatte. Ved å opprette et eget register for slike virksomheter vil det også være mulig å kreve flere opplysninger enn det som er pålagt andre næringer og å utstede godkjenning til de virksomheter som tilfredsstiller kravene.

Utarbeidelse av en forskrift vil kunne pålegge alle virksomheter som leier ut arbeidskraft i Norge, både norske og utenlandske, å søke offentlig myndighet om godkjenning for å drive utleie av arbeidskraft i Norge. En slik godkjenning skal ikke være behovsprøvd, men skal gis til alle virksomheter som oppfyller visse kriterier.

I en søknad om godkjenning kan det for eksempel kreves at det skal legges ved en bekreftelse på at virksomheten er registrert i Enhets- eller Foretaksregisteret. Utenlandske enheter har også registreringsplikt i Enhets- eller Foretaksregisteret dersom de "driver næringsvirksomhet her i landet eller på norsk kontinentalsokkel". Det kan videre bli stilt krav om at virksomhetene har registret sine ansatte i arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret og at den er registrert hos skatteetaten.

Et utkast til forskrift vil eventuelt bli sendt ut på en vanlig høringsrunde.

## **2.2 Vilkår for innleie av arbeidskraft etter arbeidsmiljøloven**

### **2.2.1 Problemstilling og bakgrunn**

I tilknytning til den økte arbeidsinnvandringen fra de nye EØS-landene er det fra flere hold påpekt at den vide adgangen til innleie fra produksjonsvirksomheter, jf. arbeidsmiljøloven

§ 14-13, er enkel å utnytte og omgå.<sup>8</sup> Det er dessuten meldt om flere tilfeller av sosial dumping i sammenheng med slik arbeidsleie.

I forbindelse med ekspertgruppens<sup>9</sup> utredningsarbeid om inn- og utleieregelverket, er det reist spørsmål om skillet mellom innleie fra produksjonsbedrifter og innleie fra bemanningsforetak bør oppheves, slik at man får et felles regelsett i arbeidsmiljøloven § 14-12 knyttet til vilkårene for midlertidig ansettelse, eller eventuelt etter avtale med tillitsvalgte. Det anføres at en harmonisering av adgangen til innleie fra produksjonsvirksomheter og bemanningsforetak vil kunne begrense omfanget av innleie, samtidig som et utvidet krav til avtale og større involvering av de tillitsvalgte vil kunne styrke de ansattes innflytelse/kontroll med innleide arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår. Departementet drøfter spørsmålet i punkt 2.2.3.

Nedenfor i punkt 2.2.3 drøftes også en alternativ løsning som innebærer å opprettholde skillet mellom regulering av innleie fra bemanningsforetak og regulering av innleie fra produksjonsvirksomheter, og i stedet stramme inn reglene for når slik innleie krever at det inngås avtale mellom arbeidsgiver og de ansatte/tillitsvalgte i henhold til § 14-13 andre ledd.

## 2.2.2 Gjeldende rett

### *Arbeidsmiljøloven – adgangen til innleie*

Arbeidsmiljøloven inneholder ingen definisjon av innleie, men definisjonen følger indirekte av utleiedefinisjonen i arbeidsmarkedsloven, se ovenfor under punkt 2.1.2.

Arbeidsmiljøloven § 14-12 regulerer innleie av arbeidstakere fra *virksomhet som har til formål å drive utleie*, typisk bemanningsforetak (vikarbyrå). I følge § 14-12 første ledd er innleie som hovedregel bare tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd. Det er blant annet adgang til midlertidig ansettelse når karakteren av arbeidet tilsier det og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i virksomheten, og dersom virksomheten har behov for vikar. En bedrift kan som hovedregel ikke ansette arbeidstakere midlertidig for å utføre faste og løpende oppgaver. Midlertidig ansettelse kan unntaksvis brukes for å ta unna driftstopper i virksomheten, for eksempel ved sesongsvinginger innenfor varehandel, turistnæring og næringsmiddelindustrien. I særlige tilfeller kan arbeidsgiver ansette midlertidig for topper som ikke er sesongavhengige, dersom det dreier seg om et ekstraordinært og kortvarig behov som virksomheten ikke kunne vært forberedt på. Generelle eller faste variasjoner i ordretilgang, usikkerhet om eventuell fremtidig reduksjon i arbeidsmengde eller omorganiseringer vil imidlertid ikke gi grunnlag for innleie.

Dersom virksomheten er bundet av en tariffavtale,<sup>10</sup> kan arbeidsgiver og tillitsvalgte inngå *avtale* om innleie uten hinder av begrensningene i første ledd, jf. § 14-12 andre ledd. Bakgrunnen for bestemmelsen er i følge lovens forarbeider at en totalharmonisering av regelverket om midlertidig ansettelse og regelverket om innleie i enkelte tilfeller ville kunne gi en for restriktiv adgang til innleie, jf. Ot.prp. nr.70 (1998-99).<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Jf. foran under punkt 1

<sup>9</sup> Ekspertgruppa under Arbeidslivspolitisk råd, se foran under punkt 1.

<sup>10</sup> Det er arbeidstvistlovens definisjon av tariffavtale som skal legges til grunn. En tariffavtale er i arbeidstvistloven § 1 nr. 8 som ”...en avtale mellom en fagforening og en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening om arbeids- og lønnsvilkår eller andre arbeidsforhold.”

<sup>11</sup> m lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v., lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. og lov 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsettingen, s. 45.

Uttrykket ”tillitsvalgte” er ikke definert i loven. Uttrykket må likevel forstås som en representant for de ansatte som er utpekt etter en form for demokratisk valg. For å sikre at den tillitsvalgte er representativ for de av de ansatte som blir mest berørt av beslutningen om innleie, stiller § 14-12 krav om at de tillitsvalgte til sammen skal representere et flertall av den kategori arbeidstakere som skal leies inn<sup>12</sup>.

Avtalen om innleie skal være skriftlig, og det er et vilkår at avtalen bare skal gjelde for en tidsbegrenset periode. Det forutsettes dessuten at avtalen skal inngås på lokalt plan. Det er derfor verken nødvendig eller tilstrekkelig å regulere disse spørsmålene gjennom en sentral tariffavtale.

Ved ulovlig innleie fra bemanningsforetak, er hovedregelen at arbeidstakeren kan fremme krav for domstolen om fast ansettelse. I tillegg kan arbeidstaker kreve erstatning fra innleier, jf. § 14-14.

For *virksomhet som ikke har til formål å drive utleie* gjelder særskilte og mer liberale regler, jf. § 14-13. Det typiske er produksjonsvirksomheter innen verksteds- og oljeindustrien som ved svingninger i markedet kan ha behov for å kunne tilby sine arbeidstakere sysselsetting hos annen arbeidsgiver som et alternativ til for eksempel oppsigelse eller permittering. Inn- og utleie etter denne bestemmelsen brukes også for å dekke etterspurt spisskompetanse, blant annet i konsulentfirma innen engineering, teknisk konsulentvirksomhet og IKT.

For at virksomheten skal anses som en virksomhet som ikke har utleie til formål, stiller § 14-13 første ledd annet punkt vilkår om at utleien må skje innenfor de fagområder som utgjør utleiers hovedbeskjeftigelse, og at utleieaktiviteten ikke må omfatte mer enn 50 prosent av de fast ansatte hos utleier. Dersom disse vilkårene ikke er oppfylt vil utleie fra virksomheten komme inn under reglene for bemanningsforetak i § 14-12. Bestemmelsen i § 14-13 skal imidlertid ikke tolkes uttømmende på dette punktet. Selv om minimumskravene er oppfylt, vil en skjønnsmessig helhetsvurdering likevel kunne resultere i at virksomheten anses å ha utleie til formål. For eksempel vil en databedrift som permanent leier ut 30 prosent av sine edb-ansatte, kunne anses for å drive ordinær utleie, til tross for at utleie skjer innenfor det som utgjør virksomhetens hovedbeskjeftigelse og har et begrenset omfang.

Innleie fra virksomheter som ikke har utleie til formål er tillatt når den innleide arbeidstakeren er fast ansatt hos utleier. Kravet til fast ansettelse er tatt inn for å hindre omgåelse og uthuling av stillingsvernet. Innleie skal *drøftes* med de tillitsvalgte i innleiebedriften. Drøftingsplikten er en videreføring av ordningen som gjaldt før innleieregulverket i arbeidsmiljøloven ble iverksatt, nemlig at innleievirksomheten måtte drøftet saken med de ansatte før søknad om dispensasjon fra forbudet mot innleie kunne behandles av arbeidsmarkedsmyndighetene (Arbeidsleieutvalget).

Dersom innleieaktiviteten overstiger 10 prosent av de ansatte hos innleier og dessuten har en varighet ut over ett år, skal det inngås *avtale* med de tillitsvalgte. I følge lovens forarbeider er det naturlig at arbeidstakerne hos innleier i sterkere grad involveres i beslutningen ved større og mer langvarige innleieforhold. Selv om dette ikke er uttrykkelig nevnt i bestemmelsens ordlyd må kravet om avtale forstås som et krav om skriftlig avtale, på samme måte som etter § 14-12 andre ledd, jf. Ot.prp. nr. 70(1998-99).

---

<sup>12</sup> Jf. NOU 1998: 15 side 134.

Innleiebestemmelsene har egne forskriftshjemler som gir mulighet for å forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det, jf. §§ 14-12 fjerde ledd og 14-12 tredje ledd. Foreløpig har det ikke vært aktuelt å benytte disse forskriftshjemlene.

#### *Tariffavtaler*

Bestemmelser om inn- og utleie av arbeidskraft og om utsetting av arbeid finnes i en rekke overenskomster i privat sektor, jf. for eksempel Verkstedoverenskomsten bilag 9, Fellesoverenskomsten for byggfag § 1-2 og Landsoverenskomsten for elektrofagene § 17. Alle overenskomstene forutsetter at vilkårene for lovlig underentreprise eller for innleie etter arbeidsmiljøloven er oppfylt.

#### Verkstedsoverenskomsten (VO)

Det fremgår av bilag 9 i VO at partene er enige om at det er viktig å arbeide for at bransjen skal være attraktiv og seriøs, og at innleide arbeidstakere og arbeidstakere ansatt hos underleverandører har ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Partene er opptatt av å hindre sosial dumping og av at de utfordringene et internasjonalt marked og fri bevegelighet på arbeidsmarkedet og tjenestemarkedet medfører skal behandles på en god måte, og i tråd med norsk lov- og avtaleverk og internasjonalt regelverk.

Bilaget har en bestemmelse om at behov for og omfang av innleie skal *drøftes* med de tillitsvalgte så tidlig som mulig, og før bedriften inngår avtale om innleie. Drøftinger skal skje i henhold til Hovedavtalen §§ 9-3 – 9-6.

Det følger av punkt 1.2 i bilaget at avtaler om arbeidsleie mellom produksjonsbedrifter skal *opprettas i forståelse* med de tillitsvalgte. Det samme gjelder ved utsetting av arbeid og underentreprise, jf. punkt 2 i bilaget.

Både når det gjelder avtale om arbeidsleie mellom produksjonsbedrifter, innleie av arbeidstakere fra vikarbyråer og ved utsetting av arbeid og entrepriseliknende ordninger har VO 2006 – 2008 bestemmelser som innebærer at bedriften på anmodning fra de tillitsvalgte skal *dokumentere lønns- og arbeidsvilkår* som er gjeldende i utleievirksomheten, vikarbyrået eller underleverandøren når innleide arbeidstakere/arbeidstakere hos underleverandøren skal arbeide innenfor overenskomstens virkeområde.

#### Fellesoverenskomsten for byggfag 2006 -2008 (FOB)

Det fremgår innledningsvis i FOB § 1-2 om innleie av arbeidskraft, utsetting av arbeid m.m. at partene i avtalen er enige om at det er viktig å arbeide for at bransjen blir mest mulig attraktiv og seriøs.

FOB har imidlertid en noe annen ordlyd enn VO ved at behov for og omfang av innleie og utsetting av arbeid på forhånd skal *forhandles* med de bedriftstillitsvalgte før bedrifter tar beslutning. Forhandlinger skal imidlertid skje i henhold til Hovedavtalen § 9-3, som gjelder drøftelser om bedriftens ordinære drift.

Når det gjelder de tillitsvalgtes muligheter for å få kjennskap til at innleid arbeidskraft og underentreprenører har ordnede lønns- og arbeidsvilkår, er bestemmelsene i FOB mindre omfattende enn etter VO, se nærmere nedenfor under punkt 3.3.6.



### Landsoverenskomsten for elektrofagene (LOK)

Innleie under 10 prosent av tilsatte innen fagområdet skal i henhold til LOK drøftes med de tillitsvalgte. Innleie ut over 10 prosent skal avtales med de tillitsvalgte. Ved innleie skal bedriften, på anmodning fra de tillitsvalgte, dokumentere hvilke lønns- og arbeidsvilkår som er gjeldende hos utleievirksomheten når innleide arbeidstakere skal arbeide innenfor LOKs virkeområde.

LOK begrenser hvilke virksomheter innleie kan skje fra, slik at innleie kun skal foregå fra bedrifter som er godkjente opplæringsbedrifter og som har egenproduksjon, jf. aml. § 14-13. Det kan imidlertid gjøres unntak for utenlandske bedrifter. Det er et generelt krav at inn- og utleie bare kan foregå mellom bedrifter som har ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Det er også enkelte bestemmelser om produktivitetslønn og fastlønn som gjelder de innleide.

#### *Erfaringer med regelverket*

For å kunne ta endelig stilling til behovet for å gjøre innstramminger i regelverket om innleie fra produksjonsvirksomheter har departementet behov for bedre kunnskap om hvordan dagens regelverk virker i praksis. Departementet ber om at høringsinstansene kommer med innspill i forhold til erfaringer med praktiseringen av arbeidsmiljølovens bestemmelser om innleie i gjeldende §§ 14-12 og 14-13, herunder forholdet til gjeldende tariffavtaler og praksis.

### **2.2.3 Departementets vurderinger og forslag**

#### *Oppheving av skillet i arbeidsmiljøloven mellom bemanningsforetak og ordinære virksomheter*

Etter departementets oppfatning er det viktig å hindre en utvikling der adgangen til inn- og utleie av arbeidskraft, sett i sammenheng med økt arbeidsinnvandring, fører til fremvekst av et nytt kortidsarbeidsmarked preget av useriøsitet og dårlige lønns- og arbeidsvilkår. Departementet har på denne bakgrunn vurdert om det vil være hensiktsmessig å stramme inn regelverket ved å oppheve skillet mellom innleie fra bemanningsforetak og innleie fra produksjonsvirksomheter, slik at all form innleie skal reguleres av arbeidsmiljøloven § 14-12. Som nevnt vil en slik endring innebære at all form for innleie knyttes til vilkårene for midlertidig ansettelse, men med utvidet innleieadgang dersom det inngås avtale med tillitsvalgte i innleievirksomheten.

Slik bestemmelsen i § 14-13 er formulert, gir den en vid adgang til arbeidsinnleie fra produksjonsvirksomheter, også fra utlandet. Som tidligere nevnt har den liberale reguleringen blant annet sin bakgrunn i produksjonsvirksomheters behov for i perioder å kunne leie ut arbeidstakere som et alternativ til permitteringer og oppsigelse, for eksempel ved ordresvikt. Det kan reises spørsmål om disse hensynene gjør seg like mye gjeldende der innleie skjer fra en virksomhet lokalisert i utlandet.

Det er også en problemstilling at det er praktisk vanskelig å undersøke hvorvidt vilkårene i § 14-13 er oppfylt i et konkret tilfelle, særlig der det er tale om innleie av arbeidskraft fra utlandet.<sup>13</sup> Eksempelvis vil det være en stor utfordring å fremskaffe tilstrekkelig dokumentasjon for hvor mange av de ansatte som er utleid, hva som er bedriftens hovedbeskjeftigelse, og hva slags ansettelsesforhold de utleide har der utleievirksomheten er lokalisert i Polen eller i et annet EØS-land.

---

<sup>13</sup> Se nærmere om vilkårene i punkt 2.2.2.

I utgangspunktet mener departementet at en harmonisering av vilkårene effektivt vil begrense dagens liberale adgang til innleie fra produksjonsvirksomheter. En harmonisering vil i tillegg kunne føre til økt ryddighet og en mer seriøse bransje ved at innleie i større grad vil kreve samtykke fra de ansatte/tillitsvalgte. Arbeidstakerne vil kunne stille som vilkår at de innleide arbeidstakerne sikres et visst lønnsnivå, og at arbeidsgiver forplikter seg til å dokumentere dette. Her kan det som eksempel vises til at Verkstedsoverenskomsten 2006-2008 stiller krav om at arbeidsgiver skal dokumentere de innleide arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår, se foran under punkt 2.2.2.

Samtidig er det en fare for at en harmonisering kan føre til at adgangen til denne formen for innleie blir for restriktiv. For produksjonsvirksomheter med for eksempel sesong- eller markedssvingninger vil det kunne være behov for en videre adgang til arbeidsleie enn det den skisserte modellen åpner for. Endringen vil også kunne medføre at reglene blir for lite fleksibel i forhold til virksomheter som ønsker å leie inn arbeidstakere på grunn av manglende spisskompetanse, utførelse av rammekontrakter m.v.

En utvidelse av plikten til å inngå *avtale* med tillitsvalgte som en harmonisering av innleiereglene vil innebære, vil i realiteten gi de ansatte/tillitsvalgte avgjørende innflytelse på bedriftens beslutning om bruk av innleid arbeidskraft. Dette kan oppleves som et betydelig inngrep i arbeidsgivers styringsrett og ”grunnregelen” om at den som har ansvaret for at virksomheten påtar seg et oppdrag også har ansvaret for arbeidets organisering når oppdraget utføres.

Det kan også argumenteres med at skillet mellom reglene for innleie fra bemanningsforetak og innleie fra produksjonsvirksomheter har lang tradisjon i Norge, ettersom det også før det forbudet mot utleie av arbeidskraft ble opphevet i 2000 var vid adgang til å få dispensasjon for arbeidsleie mellom ordinære virksomheter.

Norge er for tiden inn i en høykonjunktur og arbeidsmarkedet er stramt. Adgangen til utleie/innleie av arbeidskraft øker fleksibilitet og mobiliteten på arbeidsmarkedet og bidrar til å fremskaffe nødvendig arbeidskraft. Inn- og utleie mellom produksjonsvirksomheter finner i stor utstrekning sted mellom seriøse norske virksomheter, og har hatt særlig stor betydning for fleksibiliteten i bygg- og anleggsnæringen og i verkstedsindustrien. Også dette taler etter departementets syn for at en slik innstramming i innleieadgangen vil innebære en for stor begrensning.

Det er dessuten viktig å ta hensyn til omgåelsesfaren. Dersom adgangen til innleie fra produksjonsvirksomheter begrenses i for stor grad, vil dette kunne føre til at behovet for arbeidskraft dekkes opp på andre måter, for eksempel ved økt bruk av underentreprise eller andre former for korttidsengasjementer.

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at det vil føre for langt å innføre en total harmonisering av vilkårene for innleie fra bemanningsforetak og innleie fra produksjonsvirksomheter. Departementet ønsker derfor ikke å legge fram et slikt forslag i dette høringsnotatet.

#### *Endring av vilkårene for avtaleplikt etter § 14-13 andre ledd*

En mindre inngripende løsning kan etter departementets oppfatning være å opprettholde skillet mellom regulering av innleie fra bemanningsforetak og regulering av innleie fra produksjonsvirksomheter, og i stedet stramme inn vilkårene for når plikten til å inngå avtale

skal inntre etter § 14-13 andre ledd. Avhengig av hvordan en slik innstramming utformes, legger departementet til grunn at dette også vil kunne bidra til større ryddighet, samtidig som hensynet til tilstrekkelig fleksibilitet ivaretas. Som beskrevet over foreligger det i dag avtaleplikt mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte ved innleie som overstiger 10 prosent av de ansatte hos innleier og som har en varighet ut over ett år.

Kommunal- og regionaldepartementet foreslo opprinnelig en grense på 15 prosent av arbeidstokken med en varighet ut over to år, jf. Ot.prp. nr. 70 (1998-99). Det var i tråd med praksisen i Arbeidsleieutvalget, som tidligere innvilget generelle dispensasjoner fra forbudet mot utleie. Kommunal- og regionaldepartementet la til grunn at de foreslåtte grensene ville sikre arbeidsgiverne en viss fleksibilitet i bruk av arbeidskraft, samtidig som de ville hindre at en vesentlig del av arbeidstyrken skulle bestå av innleid arbeidskraft uten at det var oppnådd enighet om dette med egne ansatte, jf. Ot.prp. nr. 70(1998-99) s. 51

Departementets forslag ble imidlertid endret under stortingsbehandlingen, idet komiteens flertall gikk inn for gjeldende ordlyd.<sup>14</sup> Til tross for at lovens ordlyd må sies å være relativt klar på dette punktet, oppsto det rett etter lovens vedtakelse i 2000 en diskusjon om lovens vilkår var kumulative eller alternative. Diskusjonen hadde sin bakgrunn i at regelen slik den er formulert, innebærer at det ikke er krav om avtale ved betydelig innleie ut over 10 prosent så lenge varigheten er kortere enn ett år. Arbeidstakersiden var sterkt kritisk til dette.

På bakgrunn av behovet for innstramming i regelverket og et ønske om større grad av involvering av ansatte/tillitsvalgte i beslutninger om innleie samt lovens forhistorie, vil departementet i denne omgang vurdere å foreslå å innskrenke dagens regler for når avtaleplikten etter § 14-13 annet ledd inntreffer. Departementet ser i denne sammenheng flere mulige løsninger. Et alternativ kan være å kreve avtale for innleie som overstiger *fem* prosent av arbeidstokken og som har over *seks* måneders varighet. En annen mulighet vil i lys av lovens forhistorie være å endre bestemmelsen i andre ledd slik at vilkårene blir alternative, dvs. slik at det blir krav om avtale med tillitsvalgte for innleie som overstiger 10 prosent av de ansatte hos innleier, likevel ikke færre enn tre personer, *eller* som har en varighet ut over ett år. Det kan også tenkes andre alternativer. Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvor disse grensene bør gå. I likhet med det som var tanken da § 14-13 ble vedtatt,<sup>15</sup> antar departementet at det vil være lite hensiktsmessig med et avtalekrav der det er tale om innleie av færre enn tre personer. Det vises til at konflikter ved arbeidsleie gjerne kommer i forbindelse med større innleieprosjekter, og sjelden i situasjoner med inn- og utleie av svært få arbeidstakere.

Som nevnt over kan det være vanskelig å undersøke hvorvidt vilkårene for anvendelse av § 14-13 faktisk er tilstede i et konkret tilfelle. Særlig gjelder dette dersom utleievirksomheten befinner seg i utlandet. Departementet vil i denne sammenheng reise spørsmål om det bør inntas et krav i loven om at arbeidsgiver må dokumentere at vilkårene i § 14-13 første ledd andre punkt er oppfylt, dvs. at arbeidsgiver må dokumentere at utleie skjer innenfor de samme fagområder som utgjør utleierens hovedbeskjeftigelse og at utleieaktiviteten ikke omfatter mer enn 50 prosent av de fast ansatte hos utleier. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om det er behov for et slik dokumentasjonskrav.

---

<sup>14</sup> Inst. O. nr. 34 (1999-2000) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endring i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v., i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. og i lov 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting s. 19.

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 70(1998-1999) s. 51.

### 3 Forslag til endringer i allmenngjøringsloven

Etter at allmenngjøringsloven<sup>16</sup> ble tatt i bruk og første begjæring ble fremsatt i desember 2003, er allmenngjøringsordningen forsterket på enkelte punkter, særlig ved at Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet har fått kompetanse til å føre tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter, se nærmere nedenfor.

I dag gjelder forskrifter om allmenngjøring for byggfagene, elektrofagene og innen verkstedsindustrien i Oslo-regionen, Hordaland og på enkelte petroleumsanlegg på land.<sup>17</sup> Fra 1. januar 2007 trer en ny forskrift i kraft som omfatter byggeplasser i hele Norge. Samtidig som denne forskriften trer, oppheves de delene av forskriftene om allmenngjøring som gjelder byggfagene med en snevrere geografisk avgrensning (Hordaland, enkelte petroleumsanlegg på land og Oslo-regionen).

Det avdekkes stadig tilfeller av brudd på bestemmelser i allmenngjøringsforskriftene overfor utenlandsk arbeidskraft, blant annet doble sett kontrakter med ulike lønnsbestemmelser hvorav den som faktisk benyttes mellom partene er ulovlig. Ofte mangler kontrakter eller det foreligger falske kontrakter. Også svært dårlige og ulovlige innkvarteringsforhold for utenlandsk arbeidskraft er noe av det Arbeidstilsynet rapporterer om og saker om dette omtales ofte i media, blant annet i Dagbladet 14. november 2006 side 8 – 10. Det ser ikke ut til at situasjonen utvikler seg positivt, men heller går i uønsket retning.

Arbeidstilsynet rapporterer at kontroll og tilsyn etter allmenngjøringsloven er vanskelig og tidkrevende. Dette skyldes blant annet at det kan være vanskelig å få oversikt hvis det er mange ledd i kontraktskjeden, fordi utenlandske arbeidsgivere kan være vanskelig å komme i kontakt med eller det mangler en klar stedlig representant. Det kan også være problematisk å få utlevert relevant dokumentasjon. Disse forholdene gjør arbeidet tidkrevende og tilsynsetatene rekker dermed ikke over så mange virksomheter.

I en Fafo-rapport fra november 2006,<sup>18</sup> gis en oversikt over hovedresultatene i en spørreundersøkelse som Fafo har gjennomført første halvår 2006, om bruk av arbeidskraft fra de nye EØS-landene blant alle bedrifter i bygge- og anleggsnæringen, fem industribransjer, hotell- og restaurantnæringen og innen rengjøring.

I undersøkelsen svarte 55 prosent av de spurte bedriftene som hadde brukt underentreprenører, at de ”alltid” eller ”ofte” ba om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår, og like mange oppga av de stilte krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig viser dette at 45 prosent sjelden eller aldri ba om slikt innsyn eller stilte krav om bestemte lønnsvilkår. Andelen som alltid/ofte stilte krav om bestemte lønnsvilkår for ansatte hos underentreprenører/leiefirma var høyere i bygg- og anlegg (over 60 prosent), og lavere i industrien (under 50 prosent), mens andelen som faktisk ba om innsyn i lønnsvilkårene utgjorde noe over halvparten i begge næringene. Blant bedrifter med tariffavtale stilte 43 prosent alltid/ofte krav om bestemte lønnsvilkår, mot 35 prosent blant bedriftene uten avtale. Dette mønsteret gikk igjen blant bedrifter med og uten arbeidsgiverorganisasjonstilknytning.

---

<sup>16</sup> Lov 4. juni 1993 nr 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v.

<sup>17</sup> Byggfag for Oslo, Akershus, Østfold, Vestfold, Buskerud og elektrofag for Oslo og Akershus, byggfag for Hordaland og byggfag, elektrofag og verkstedsindustrien for enkelte petroleumsanlegg på land.

<sup>18</sup> Fafo-rapport 548: ”Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen”, Oslo november 2006.

Når det gjelder innsyn, var det liten forskjell på bedriftene etter om de hadde tariffavtale eller var organisert.

I dette kapitlet behandles spørsmålene om utvidet ansvar for oppdragsgivere for lønns- og arbeidsvilkår etter allmenngjøringsforskrifter og innsynsrett for tillitsvalget som ledd i å styrke kontrollen med etterlevelse av slike forskrifter.

### **3.1 Gjeldende rett**

#### **3.1.1 Allmenngjøringsloven**

Allmenngjøringslovens formål er å forhindre at utenlandske arbeidstakere tilbys lønns- og arbeidsvilkår som er påviselig dårligere enn det som gjelder for norske arbeidstakere. Det følger av lovens forarbeider at den også har som formål å unngå uheldig konkurransevridninger for virksomheter med norske arbeidstakere. Loven kommer til anvendelse for alle arbeidstakere som utfører arbeid i annens tjeneste i Norge.<sup>19</sup>

Etter allmenngjøringsloven § 3 kan Tariffnemnda treffe vedtak, som regel i form av en forskrift, om at lønns- og arbeidsvilkår i en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjøres gjeldende for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art som avtalen omfatter. Et vedtak vil gjelde uavhengig av om arbeidstakeren er norsk eller utenlandsk, organisert eller uorganisert. En landsomfattende tariffavtale er en tariffavtale som ikke er begrenset til bestemte deler av landet og som omfatter flere bedrifter. Tariffnemndas vedtak kan bare omfatte de deler av en tariffavtale som regulerer individuelle lønns- og arbeidsvilkår. I særlige tilfeller kan nemnda fastsette andre lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av avtalen. Det er fremhevet i forarbeidene<sup>20</sup> til loven at nemnda vil ha en viss fleksibilitet for de tilfeller der hele eller deler av tariffavtalen ikke egner seg for allmenngjøring, f.eks. der avtalen ikke har bestemmelser om lønn eller der lønnsbestemmelsene i avtalen ligger vesentlig høyere enn gjennomsnittsnivået i en bransje. Nemnda kan også treffe vedtak om minstelønn.

Lønns- og arbeidsvilkår som følger av en allmenngjøringsforskrift vil gjelde som ufravikelige minstevilkår i de arbeidsforholdene som omfattes av forskriften. Dersom arbeidstakerne allerede er bundet av en tariffavtale, ville denne avtalens vilkår bare måtte vike i den grad vilkårene som følger av allmenngjøringsforskriften samlet sett er gunstigere. Forskriften kan gjelde en hel bransje, eller den kan avgrenses til deler av en bransje, den kan være geografisk avgrenset eller avgrenset til bestemte arbeidstakergrupper. Det er imidlertid en forutsetning at en forskrift ikke begrenses så mye at den i realiteten bare omfatter en enkelt virksomhet.

Krav om allmenngjøring må fremsettes av en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon som er part i avtalen, og som har innstillingsrett<sup>21</sup>. Dersom allmenne hensyn tilsier det, kan Tariffnemnda også treffe vedtak om allmenngjøring av eget tiltak. I følge forarbeidene tar dette alternativet sikte på tilfeller der organisasjonene ikke kan eller vil fremme krav om allmenngjøring i en bransje der det faktisk utføres arbeid på lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn det som gjelder for norske arbeidstakere.

---

<sup>19</sup> Den gjelder også for arbeidsforhold om bord på skip, med unntak av NIS-skip, og som hovedregel for arbeidsforhold i petroleumsvirksomhet i norsk farvann, sjøterritorium og på norsk sokkel, jf. allmenngjøringsloven § 1-2.

<sup>20</sup> Ot.prp. nr. 26 (1992-93)

<sup>21</sup> etter lov 5. juni 1927 nr. 1 om arbeidstvister § 11 nr. 1, dvs. arbeidsgiverorganisasjon som omfatter minst 100 arbeidsgivere som sysselsetter minst 10 000 arbeidstakere og arbeidstakerorganisasjon med minst 10 000 medlemmer

Tariffnemnda oppnevnes og settes sammen etter reglene i allmenngjøringsloven § 2. Nemnda oppnevnes av Kongen for en periode på tre år og har fem faste medlemmer: en leder og ytterligere to nøytrale medlemmer, ett medlem oppnevnt etter forslag fra LO og ett etter forslag fra NHO. I tillegg skal departementet i konkrete saker oppnevne ett medlem fra hver av partene i den avtalen som kreves allmenngjort, hvis ikke begge partene er blant nemndas faste medlemmer.

Dersom allmenngjøringsforskrifter ikke etterleves har partene i den allmenngjorte tariffavtalen en utvidet adgang til å iverksette boikott, jf. allmenngjøringsloven § 5. Dette innebærer at vilkårene i § 2 c annet og tredje alternativ i boikottloven ikke gjelder,<sup>22</sup> dvs. at boikott som har til formål å få en arbeidsgiver til å etterleve et allmenngjøringsvedtak, ikke vil være utilbørlig, og at det ikke stilles krav om forholdsmessighet mellom boikottens formål og mulige skadevirkninger. For øvrig gjelder reglene i boikottloven.

Etter krav fra Tariffnemnda plikter både offentlige myndigheter og arbeidsgiver, den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten, arbeidstakerne og enhver annen som er knyttet til virksomheten, uten hinder av taushetsplikt å gi alle opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår som nemnda mener det er nødvendig å få kjennskap til i forbindelse med behandling om begjæring om allmenngjøring, jf. allmenngjøringsloven § 7. Unnlatelse av å følge pålegg straffes med bøter. Bestemmelsen er brukt av Tariffnemnda i forbindelse med de vedtak som er truffet om allmenngjøring.

Ved en endring i allmenngjøringsloven 1. oktober 2004 fikk Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet i oppgave å føre tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår som følger av forskrifter om allmenngjøring overholdes, jf. allmenngjøringsloven § 8. Når tilsynene krever det, skal den som er underlagt tilsyn fremlegge opplysninger som er nødvendige for tilsynet, også uten hinder av taushetsplikt.

Med virkning fra 1. desember 2006 fikk Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet samme adgang som de har etter arbeidsmiljøloven til å gi pålegg og treffe de vedtak ellers som er nødvendige

for å gjennomføre tilsyn etter forskrifter om allmenngjøring og kravene om lønns- og arbeidsvilkår knyttet til arbeids- og oppholdstillatelser etter utlendingsloven. Håndheving kan i hovedsak skje gjennom pålegg, bruk av tvangsmulkt og stansing. Pålegg kan gis for å få fremlagt nødvendig dokumentasjon og for å sikre at arbeidsavtaler e.l. er i overensstemmelse med allmenngjøringsforskrifter eller krav om lønns- og arbeidsvilkår etter utlendingsloven. Det kan ikke gis pålegg om utbetaling av lønn. Tilsynsmyndighetene kan, på samme måte som etter arbeidsmiljøloven, ilegge tvangsmulkt eller helt eller delvis stanse virksomheten dersom pålegg ikke oppfylles innen de frister som settes av myndighetene.

Dersom det avdekkes brudd på forskrifter om allmenngjøring, kan Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet anmelde forholdet til politiet og arbeidsgiver eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten, kan straffes med bøter for manglende etterlevelse. Både forsettlig og uaktsom overtredelse omfattes, jf. allmenngjøringsloven § 10 første ledd. Etter bestemmelsen i § 10 annet ledd kan berørte arbeidstakere, eller deres fagforeninger reise privat straffesak.

---

<sup>22</sup> Lov 5. desember 1947 nr. 1 om boikott

### **3.1.2 Særlig om forholdet til EØS-retten**

Allmenngjøringsordningen og forholdet til EØS-retten ble vurdert i departementets evalueringsrapport fra 2005.<sup>23</sup> Departementet innhentet uttalelser fra Utenriksdepartementet og Justisdepartementet. I tillegg hadde Næringslivets Hovedorganisasjon og professor Stein Evju kommet med synspunkter på et tidligere tidspunkt. I rapporten ble det konkludert med at allmenngjøringsordningen som sådan ikke var i strid med EØS-retten, men at Tariffnemnda i sin praksis bør være påpasselig i forhold til hvilke hensyn det legges vekt på når det treffes vedtak om allmenngjøring.

I forbindelse med høringen av rapporten i 2005, ble det fra enkelte hold likevel stilt spørsmål ved om den norske allmenngjøringsordningen er i strid med EØS-retten. Selv om den norske allmenngjøringsordningen har enkelte særtrekk, legges det til grunn i det følgende at allmenngjøringsordningen som sådan kan videreføres innenfor rammen av EØS-regelverket. EF-domstolen har slått klart fast at fellesskapsretten ikke er til hinder for at medlemsstatene lar "lovgivning eller de kollektive overenskomster vedrørende mindsteløn, der er inngået mellom partene på arbeidsmarkedet" gjelde for alle som utfører en lønnet arbeid på deres område, jf. C-369/96 Arblade, avsnitt 41, og at hensynet til vern av arbeidstakerne er et hensyn som kan begrunne restriksjoner i adgangen til fri tjenesteyting. Utsendingsdirektivet gir statene en plikt til blant annet å sørge for at utsendte arbeidstakere også omfattes av de lønns- og arbeidsvilkår som følger av nasjonal lov eller allmenngjorte tariffavtaler.

## **3.2 Utvidet oppdragsgiveransvar etter allmenngjøringsloven**

### **3.2.1 Bakgrunn og problemstilling**

Det er arbeidsgiver som har ansvaret for at lønns- og arbeidsvilkår etter allmenngjøringsvedtak blir oppfylt i forhold til egne arbeidstakere, jf. allmenngjøringsloven § 3 og gjeldende allmenngjøringsforskrifter.

Formålet med loven er som nevnt å sikre at utenlandske arbeidstakere får lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har. Selv om allmenngjøringsforskrifter gjelder for alle arbeidstakere som utfører arbeid innenfor forskriftens virkeområde, vil reglene i praksis være særlig relevante for utenlandske arbeidstakere som er ansatt i virksomheter lokalisert i utlandet og som kun er på midlertidig tjenesteoppdrag i Norge. I forhold til disse arbeidstakerne kan det være vanskelig å sikre at de får utbetalt det de har krav på etter en allmenngjøringsforskrift. Et mulig virkemiddel som har vært diskutert i mange sammenhenger, er å gjøre den norske oppdragsgiveren/byggherren solidarisk ansvarlig for at arbeidstakere faktisk får lønns- og arbeidsvilkår i henhold til slike forskrifter. Med oppdragsgiver menes i denne sammenheng den som bestiller en tjeneste, enten tjenesten er innleie av arbeidskraft eller underentreprise/underleveranse.

I forbindelse med evalueringen av allmenngjøringsordningen foreslo departementet å pålegge byggherren et ansvar for å informere underentreprenører og underleverandører om deres plikt til å etterleve allmenngjøringsforskrifter. I følge forslaget skulle informasjonen fremgå av kontrakten mellom partene. I høringsrunden var arbeidsgiversiden skeptisk til forslaget, mens både arbeidstakersiden og tilsynsetatene i utgangspunktet stilte seg positive. Mange av arbeidstakerorganisasjonene og tilsynsetatene mente likevel at forslaget ikke gikk langt nok, og ønsket primært at byggherrer og oppdragsgivere skulle ansvarliggjøres i vesentlig større grad enn det forslaget la opp til. Eksempelvis foreslo LO og YS å gjøre oppdragsgivere solidarisk ansvarlige for manglende lønnsutbetaling til arbeidstakere omfattet av

---

<sup>23</sup> Jf. Lov om allmenngjøring av tariffavtaler – evaluering, Arbeids- og sosialdepartementet 22. september 2005.

allmenngjøringsforskrifter. Arbeidstilsynet foreslo blant annet at byggherren skal pålegges å følge opp at kontraktsvilkårene etterleves av underleverandører samt at brudd på denne plikten skulle sanksjoneres. Begrunnelsen var først og fremst behovet for å kunne utføre et effektivt tilsyn der arbeidsgiver er en virksomhet lokalisert i utlandet. Petroleumstilsynet ønsket primært å lovfeste et såkalt påse-ansvar tilsvarende det som gjelder for helse-, miljø- og sikkerhetskrav i petroleumssektoren, se omtale nedenfor.

Departementets forslag om informasjonsplikt ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 92 (2005-2006)<sup>24</sup> som ble fremmet for Stortinget før sommeren 2006. Det ble foreslått å innføre en ny bestemmelse i allmenngjøringsloven § 9 som gir departementet hjemmel til å kunne gi forskrifter som pålegger oppdragsgivere å informere oppdragstakere om plikter etter gjeldende allmenngjøringsforskrifter. I proposisjonen tok departementet dessuten opp spørsmålet om oppdragsgiver bør gjøres solidarisk ansvarlig for at arbeidstakere faktisk får lønns- og arbeidsvilkår i henhold til allmenngjøringsforskrifter. Det ble fremhevet at et solidaransvar vil innebære en utvidelse av et tradisjonelt rent privatrettslig forhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver som rette parter. Departementet reiste videre spørsmål om det ville være riktig å innføre en slik regel bare på de områder der det gjelder allmenngjøringsforskrifter, samtidig som også andre arbeidstakere reelt sett vil kunne ha samme behov for en slik ekstra sikkerhet for lønnsutbetalingen. Departementet konkluderte i proposisjonen med at en slik utvidelse av kretsen av ansvarlige ikke burde gjennomføres uten etter en grundigere utredning av hvilke konsekvenser dette vil kunne få og av det aktuelle behovet.

Informasjonsbestemmelsen ble vedtatt i Stortinget 9. november 2006, og den trådte i kraft 1. desember d.å. I følge Innst.O.nr.5 (2006-2007),<sup>25</sup> som ble lagt frem 26. oktober 2006, støttet et flertall i komiteen departementets lovforslag, men komitéflertallet understreket at det er nødvendig å ansvarliggjøre oppdragsgiverne i enda sterkere grad.

### **3.2.2 Gjeldende rett**

#### *Noen prinsipielle utgangspunkter*

Lønnsvilkår, herunder fastsettelse av lønnens størrelse, er tradisjonelt et privatrettslig forhold mellom arbeidsgivere og arbeidstakere som reguleres gjennom individuelle avtaler eller tariffavtaler. I tråd med dette har vi ingen generell lovfestet minstelønn i Norge. Hvordan partene etterlever arbeidsavtaler når det gjelder lønnsforhold, vedkommer i utgangspunktet kun arbeidsgiver og arbeidstaker. Dersom arbeidstaker mener at arbeidsgiver misligholder lønnsplikten må arbeidstaker selv forfølge sitt krav rettslig.

Arbeidsforholdet har i tillegg en side som er underlagt offentligrettslige reguleringer. Et typisk eksempel er arbeidsmiljølovens krav til forsvarlig arbeidsmiljø, der samfunnsmessige hensyn tilsier at arbeidsforholdene er forsvarlige slik at skader og ulykker forebygges. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fører tilsyn med de offentligrettslige reguleringene i arbeidsmiljøloven.

Som hovedregel er det arbeidsgiver alene som har ansvar for å overholde de offentligrettslige bestemmelsene i lover og forskrifter. Det finnes imidlertid enkelte unntak fra hovedregelen, rettet mot konkrete bransjer eller virksomhetsområder hvor særskilte offentligrettslige hensyn gjør seg gjeldende, for eksempel hensynet til vern av arbeidstakers helse og sikkerhet og

---

<sup>24</sup> Ot.prp. nr. 92(2005-2006) om lov om endringer i lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. og lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

<sup>25</sup> Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. og lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).



hensynet til tilstrekkelig effektiv skatteinndrivelse etter skattelovgivningen. I slike tilfeller vil også andre enn den egentlige arbeidsgiver, typisk oppdragsgiver, ha et ansvar. Nedenfor under omtales en rekke eksempler på slike reguleringer.

Allmenngjøringsloven står i en særstilling i den forstand at lovgiver på bakgrunn av samfunnsmessige hensyn har funnet det hensiktsmessig å gripe inn i det som tradisjonelt har vært partenes domene, gjennom å lovfeste adgangen til å fastsette en form for minstelønn. Samtidig er dette en partsdrevet ordning som så langt som mulig er tilpasset prinsippene for lønnsfastsettelse i Norge, jf. at det er opp til arbeidslivets parter å begjære allmenngjøring, partene er representert i Tariffnemnda, det som kreves allmenngjort er tariffavtaler osv. Etterlevelse av allmenngjøringsvedtak skulle opprinnelig sikres ved utvidet boikottadgang for partene eller bøtestraff. I oktober 2004 fikk Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet i tillegg ansvar for å føre tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår etter allmenngjøringsforskrifter følges i virksomhetene.

### **Eksempler på tilfeller der oppdragsgiver har en form for solidaransvar i forhold til arbeidstakere ansatt i annen virksomhet**

#### *Helse-, miljø- og sikkerhet*

##### Arbeidsmiljøloven § 2-2

En arbeidsgiver har etter arbeidsmiljøloven § 2-2 en plikt til å sørge for at egen virksomhet er slik innrettet og egne arbeidstakers arbeid er ordnet og blir utført på en slik måte at også andre enn egne arbeidstakere er sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Arbeidsgiver har også plikt til å samarbeide med andre arbeidsgivere for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Ansvarer omfatter først og fremst de tilfeller der flere virksomheter arbeider samme sted og med samme mål, på samme prosjekt eller lignende. Det typiske eksempelet er byggeplasser.

Bestemmelsen gjelder så langt arbeidsgivers virksomhet eller ansatte representerer en arbeidsmiljørisiko for andre personer som utfører arbeid. Arbeidsgivers ansvar omfatter personer som utfører arbeid ”i tilknytning til arbeidsgivers aktivitet eller innretning”.

Ansvarer gjelder alle som utfører arbeidet innenfor eller i nærheten av det området der arbeidsgiver fysisk driver sin aktivitet eller har sin innretning. Dette gjelder uavhengig av arbeidsrettslig status, dvs. at bestemmelsen omfatter ikke bare arbeidstakere, men også selvstendige og andre som utfører arbeidsoppgaver i tilknytning til arbeidsgivers virksomhet.

Når det gjelder utleide arbeidstakere har disse sitt arbeid hos innleier/oppdragsgiver og er underlagt oppdragsgivers ledelse og kontroll, Arbeidsmiljøloven § 2-2 må tolkes slik at innleier er forpliktet til å sikre utleide arbeidstakere et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 4, på lik linje med egne ansatte.

Reguleringen i § 2-2 supplerer det ordinære arbeidsgiveransvarer. Bestemmelsen innebærer ikke at arbeidsgivers ansvar innskrenkes. Primæransvarer for arbeidsmiljøet skal uansett ligge hos den arbeidsgiver som en arbeidstaker er ansatt hos.

#### Byggherreansvarer

Med hjemmel i blant annet arbeidsmiljøloven ble det i 1995 fastsatt forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser (byggherreforskriften) som pålegger byggherrer, prosjektledere og arbeidsgivere et særlig ansvar i forhold til helse, miljø og sikkerhet (HMS) på midlertidige eller skiftende bygge- og anleggsplasser. Bakgrunnen for at

byggere er ansvarliggjort i større grad enn andre oppdragsgivere er blant annet at midlertidige eller mobile byggeplasser utgjør en virksomhetssektor der arbeidstakerne utsettes for særlig høyt risikonivå. Under gjennomføringen av et byggeprosjekt kan manglende samordning føre til arbeidsulykker, særlig når forskjellige foretak arbeider samtidig eller etter tur på samme arbeidsplass.

Etter byggherreforskriften har byggere et ansvar for at HMS-regelverket etterleves på byggeplassen, dvs. også hos oppdragstakere og underleverandører som utfører arbeid på byggeplassen. Ifølge forskriften har byggere, prosjektledere og arbeidsgivere ansvar for at arbeidsmiljøet på anleggsplasser er fullt forsvarlig. Etter forskriften skal det utpekes koordinator, det skal lages plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø, og det skal sendes forhåndsmelding til Arbeidstilsynet om bygge- og anleggsarbeid som vil vare utover 30 dager eller som er forventet å overstige 500 dagsverk. Forhåndsmeldingen skal inneholde en rekke nærmere angitte opplysninger.

Med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 4-1 er det tatt inn bestemmelser i byggherreforskriften som pålegger bruk av identitetskort og oversiktslister for dem som til enhver tid har rett til å oppholde seg på en bygge- og anleggsplass. Hensikten med bestemmelsene er å ivareta helse, miljø og sikkerhet på en bedre måte. Bestemmelsen om id-kort er foreløpig ikke satt i kraft, men regler for et mer omfattende id-kort enn det først vedtatte er under utredning og ventes satt i verk i løpet av 2007.

Byggherreforskriften har ingen bestemmelser om lønn.

Byggherreforskriften er nå under utredning. Formålet med arbeidet er først og fremst å tydeliggjøre og presisere ansvar og plikter etter forskriften. Et høringsbrev vil bli sendt ut på høring så snart som mulig.

#### Påse-plikten i petroleumsvirksomheten

Det følger av forskrift 31. august 2001 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten (rammeforskriften) at operatøren og andre som deltar i petroleumsvirksomheten er ansvarlige for å sikre at krav som er gitt i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen blir etterlevd. Operatøren skal påse at alle som utfører arbeid for operatøren, enten personlig, ved ansatte, ved entreprenører eller underentreprenører, etterlever disse kravene.

Begrepet "å påse" er benyttet fordi dette brukes i petroleumsløven for å beskrive rettighetshaverens og operatørens særskilte oppfølgingsplikt. Begrepet brukes for å klargjøre at det i utgangspunktet påhviler den enkelte aktøren å etterleve HMS-regelverket gjennom faktisk å iverksette konkrete HMS-tiltak. Å påse innebærer kun en plikt til gjennom etablering av styringssystemer, innhenting av dokumentasjon og utøvelse av tilsyn å kontrollere at de enkelte aktørene faktisk følger opp dette ansvaret. Plikten til å påse at regelverket etterleves, vil således være en generell og overordnet oppfølgingsplikt ved utøvelsen av petroleumsvirksomheten.

Det følger av § 14 i rammeforskriften at den ansvarlige skal sikre at entreprenører og leverandører er kvalifisert til å ivareta regelverkets krav til helse, miljø og sikkerhet, og følge opp at deltakerne etterlever kravene under gjennomføringen av oppdraget i petroleumsvirksomheten.

Påse-plikten er gjort gjeldende også for petroleumsanleggene på land gjennom § 4 i midlertidig forskrift 19. desember 2003 nr. 1595 om sikkerhet og arbeidsmiljø for enkelte petroleumsanlegg på land og tilknyttede rørledningssystemer.

Påse-plikten gjelder imidlertid ikke ved tilsyn etter lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v., men det er Petroleumstilsynets erfaring fra konkrete tilsyn at mange oppdragsgivere likevel har kontraktsfestet krav om å få informasjon om lønns- og arbeidsvilkår hos sine entreprenører, og faktisk følger dette opp gjennom interne tilsyn. De fleste entreprenørene Petroleumstilsynet har vært i kontakt med kjenner kravene i allmenngjøringsforskriften, og ønsker at norsk lovgivning, inkludert allmenngjørings- og utlendingsloven, etterleves i alle ledd.

#### *Lønns- og arbeidsvilkår*

Norge har ratifisert ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter. Konvensjonen gjelder der det offentlige inngår kontrakter om tjenesteyting og formålet er å sikre at arbeidstakere får vanlig norsk lønn. Konvensjonen er gjennomført ved at det er utarbeidet en instruks fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet som stiller krav til at kontrakter staten inngår om tjenester og bygge- og anleggsarbeid, skal inneholde bestemmelser om at lønn ikke skal være dårligere enn det som følger av gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som er vanlig for vedkommende sted og yrke. Rett til slik ”gjengs” lønn skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid på oppdrag for staten. Statens forpliktelser etter reglene er begrenset til kontrakter om tjenester og bygge- og anleggsarbeid som overstiger terskelverdiene etter EØS-regelverket. Disse er for tiden 1 100 000 kroner for tjenester og 41 250 000 kroner for bygge- og anleggskontrakter.

Entreprenører/leverandører skal kunne dokumentere at kravene til lønns- og arbeidsvilkår er overholdt. Kontraktsklausulene skal derfor inneholde et krav om at entreprenøren/leverandøren plikter å legge fram opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår når oppdragsgiver ber om det. Dersom lønns- og arbeidsvilkårene ikke er i tråd med hva som er avtalt, skal oppdragsgiver kunne holde tilbake vederlag eller på annen måte sikre at arbeidstakerne får lønnen de har krav på.

Det har foreløpig ikke vært foretatt noen evaluering etter implementeringen av ILO-konvensjonen for statlige oppdragsgivere, og man har derfor ingen kunnskap om etterlevelsen av instruksene eller hvilken effekt den har hatt i praksis.

#### *Skatt*

I følge skattebetalingsloven § 3 annet ledd er en innleiebedrift solidarisk ansvarlig med den innleides arbeidsgiver for forskuddstrekk av skatt. Begrunnelsen er behovet for informasjon om de reelle ansettelsesforhold. Det er mulig å søke om fritak fra denne plikten på forhånd. Dette forutsetter blant annet at det foreligger en forhåndsavtale mellom innleier og utleier vedrørende konkrete navngitte arbeidstakere, samt at avtalen gjelder for en midlertidig periode (maksimum ett år). Norske utleiefirmaer kan få en generell fritaksmelding.<sup>26</sup> Innleiebedriften er videre solidarisk ansvarlig med arbeidsgiveren for å beregne, betale og sende inn oppgave over arbeidsgiveravgift, jf. folketrygdloven §§ 24-3 og 24-4, og for å sende inn lønnsoppgave mv., jf. ligningsloven § 6-14 nr. 2.

Dersom det foreligger brudd på oppdragsgivers rapporteringsplikt etter ligningsloven § 6-10, kan skattemyndighetene pålegge oppdragsgiver et solidaransvar for forfalt, men ikke innbetalt

<sup>26</sup> Jf. Ot.prp. nr. 84 (1981-1982) Skattelegging av leid arbeidskraft m.m. i forbindelse med oppdrag i Norge eller på kontinentalsokkelen. Endringer i lov 18. august 1911 nr. 8 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) m.v.

skatt, arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk fra oppdragstaker. Det er et vilkår at den manglende betalingen må antas å skyldes at rapporteringsplikten ikke ble oppfylt i rett tid. Så vidt vi har kunnet bringe på det rene er bestemmelsen lite brukt i praksis.

Sommeren 2005 ba Finansdepartementet Skattedirektoratet utrede hvorvidt det bør innføres generelle regler om solidaransvar for hovedentreprenør for betaling av skatter og avgifter i entreprisforhold. Det skal også vurderes om byggherren kan ansvarliggjøres. Utredningen er del av et større arbeid der temaet er tiltak mot svart økonomi. Skattedirektoratet har i 2006 gjennomført et forprosjekt og den endelige utredningen forventes ferdig før sommeren 2007.

Flere EU-land opererer med ulike varianter av et slikt solidaransvar for oppdragsgiver eller hovedentreprenør, blant annet Tyskland, Østerrike og Nederland. For eksempel har Nederland et såkalt kjedeansvar for skatter og avgifter som gjelder blant annet i byggebransjen og tekstilindustrien. Oppdragsgiver kan fri seg fra ansvaret gjennom frivillig å betale inn et beløp, tilsvarende det underentreprenøren plikter å betale av skatter og avgifter for sine arbeidstakere i forbindelse med entreprisen, på en sperret konto. Beløpet kan bare brukes til å innbetale ovennevnte skatter og avgifter eller det kan overføres til en annen sperret konto, opprettet av underentreprenørens egen underentreprenør. I Nederland er det registrert ca. 45 000 slike sperrede konti, og årlig overføres det ca. 210 000 betalinger til disse kontoene. I følge opplysninger fra det nederlandske Finansdepartementet tok det ca. 5-6 år å implementere systemet, delvis pga. sterk motstand fra de store byggefirmaene. I følge departementet fungerer imidlertid systemet tilfredsstillende nå og man har fått bedre kontroll på den svarte økonomien.<sup>27</sup>

I Sverige har man siden 2001 utredet et forslag om innføring av en ordning tilsvarende den nederlandske, med sperrede kontoer i byggbransjen. Den svenske regjeringen har nylig besluttet å legge bort forslaget fordi det har møtt så sterk kritikk i bransjen. Kritikken har blant annet gått på at lovforslaget vil kunne innebære at oppdragsgiver utsettes for betydelige likviditetsbelastninger.

### **3.2.3 Utenlandsk rett om solidaransvar for lønns- og arbeidsvilkår**

#### *Tyskland*

Tyskland har fra 1999 hatt en regel i sin allmenngjøringslov om et objektivt solidaransvar for fastsatt minstelønn. Ansvaret gjelder plikten til å betale vanlig lønn, overtidsbetaling, feriepenger mv. til arbeidstaker, med fradrag av skatter, sosiale utgifter osv. (nettolønnen). Solidaransvaret gjelder hele kjeden av underentreprenører, dvs. at en oppdragsgiver kan bli ansvarlig overfor arbeidstakere som er ansatt hos underentreprenører som oppdragsgiveren ikke har inngått avtale med. Arbeidstaker er ikke nødt til å gå til sak mot egen arbeidsgiver først, før solidaransvaret inntreffer. Etter disse reglene kan arbeidstaker som ikke får utbetalt lønn, fremme sin klage for arbeidsdomstolen.

De tyske reglene var tema for EF-domstolens avgjørelse i C-60/03.<sup>28</sup> Bakgrunnen for saken var en entreprenør som hadde overdratt til en underentreprenør å utføre byggearbeider. Som følge av reglene om solidaransvar heftet entreprenøren for forpliktelsene til underentreprenøren og dennes underentreprenører, til å betale arbeidstakernes lønn. Spørsmålet var om EF-kravet om fri bevegelighet for tjenester (EF-traktaten artikkel 49, jf. EØS-avtalen 36) var til hinder for regelen om solidaransvar. Det ble vist til at reglenes hovedformål var å beskytte det nasjonale arbeidsmarkedet. Beskyttelse av de utsendte

<sup>27</sup> RP 114/2006 rd Regeringens proposition til Riksdagen med forslag till lag om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlåtande om utomstående arbetskraft, side 12.

<sup>28</sup> C-60/03 Wolf & Müller GmbH & Co. KG v. José Filipe Pereira Felix

arbeidstakernes krav på minstelønn var kun et sideformål. Det ble pekt på at reglene hadde en usikker reell effekt.

EF-domstolen la til grunn at regler som er til hinder for fri bevegelighet etter omstendighetene kan være tillatte hvis de er begrunnet i tvingende allmenne hensyn. Beskyttelse av arbeidstakere vil ifølge domstolen være et slikt hensyn, såfremt de aktuelle reglene er egnet til å virkeliggjøre formålet og ikke går utover det som er nødvendig for å oppfylle formålet. Det tilkommer den nasjonale domstolen å ta stilling til om disse betingelsene er oppfylt. Den tyske ordningen med solidaransvar ble på disse vilkårene ikke ansett å være i strid med EF-retten. Dette gjaldt ifølge domstolen også selv om beskyttelse av arbeidstakerne ikke er et hovedformål, men kun et sideformål for ordningen.

#### *Finland*

Det finnes ikke regler i finsk rett som pålegger oppdragsgiver et direkte solidaransvar for å utbetale lønn til arbeidstakere som er ansatt hos en underentreprenør. Imidlertid har den finske regjering fremmet et lovforslag om ”beställarens utredningsskyldighet og ansvar” som gjelder ved kjøp av tjenester. Formålet med loven er å fremme lik konkurranse mellom virksomheter samt bidra til at virksomheter etterlever gjeldende lønns- og arbeidsvilkår. Hensikten er videre å bidra til at bestiller/oppdragsgiver forsikrer seg om at kontraktsparten følger finsk regelverk. Bestilleransvaret gjelder der virksomheter inngår kontrakter om entreprise eller innleie. Oppdragsgiver har ansvar for å undersøke om kontraktsparten overholder lover og regler, herunder oppfyller sine arbeidsgiverplikter, mens kontraktsparten på sin side har ansvar for å gi en rekke opplysninger.

Reglene skal etter forslaget gjelde der arbeidet varer mer enn 10 dager eller kontrakten overskrider 7500 euro. Bestilleren har plikt til å undersøke om oppdragstaker er registrert i arbeidsgiverregistret, merverdiavgiftregistret og ”förskottinnehållningsregisteret”. Videre har oppdragsgiver plikt til å innhente utdrag fra handelsregisteret, dokumentasjon på betalt skatt, pensjonsforsikringer og hvilke kollektive avtaler eller sentrale arbeidsvilkår som får anvendelse på arbeidsforholdet. Det er gjort unntak fra plikten dersom oppdragsgiver kan stole på at oppdragstaker følger sine lovpålagte forpliktelser, det vil blant annet si der oppdragstaker er stat eller kommune eller oppdragstaker har vært etablert virksomhet i minimum tre år. Brudd på utredningsplikten skal sanksjoneres med et overtredelsesgebyr på mellom 1500 og 15 000 euro, avhengig av overtredelsens alvorlighet. Det kan ilegges tilsvarende gebyr hvis oppdragsgiver inngår kontrakter med oppdragstakere som vedkommende visste eller burde vite ikke vil oppfylle sine forpliktelser.

Forslaget vil trolig bli behandlet i Riksdagen i løpet av høsten 2006.

### **3.2.4 Departementets vurderinger og forslag**

#### *Generelle vurderinger – ansvar for utbetaling av lønn*

Som tidligere nevnt er det arbeidsgiver som har ansvar for at lønns- og arbeidsvilkår etter allmenngjøringsvedtak blir oppfylt i forhold til egne arbeidstakere.

Oppfyllelse av lønnsforpliktelser er sentralt for den enkelte arbeidstaker. Den spesielle situasjon som foreligger for utsendte arbeidstakere ved at arbeidsgiver er lokalisert i et annet land enn der arbeidet finner sted, kan tale for å pålegge også den norske oppdragsgiveren ansvar for at kravet til lønns- og arbeidsvilkår etter allmenngjøringsforskrifter oppfylles. Et slikt tiltak vil kunne bidra til å sikre at utenlandske arbeidstakere faktisk får utbetalt den lønnsytelsen de har krav på. Samtidig vil det kunne være et effektivt virkemiddel for å skape ryddigere forhold innenfor de bransjer der det gjelder allmenngjøringsvedtak, fordi

solidaransvar vil virke som motivasjon for oppdragsgiver til å velge underentreprenører som driver seriøst. I tillegg til å bedre arbeidstakernes muligheter for bedre lønns- og arbeidsvilkår, vil reglene således kunne bidra til mer rettferdig konkurranse mellom oppdragstakere.

Det er videre et poeng at oppdragsgiver med dagens system indirekte kan tjene på at lønnsplikten misligholdes nedover i kontraktskjeden gjennom at prisen på tjenestene blir lavere. Fristelsen til å inngå kontrakt med useriøse virksomheter øker dersom risikoen for å bli stilt til ansvar er liten. Det kan derfor hevdes at det er rimelig å pålegge også oppdragsgiver et ansvar for at utenlandske arbeidstakere nedover i kontraktskjeden får den lønn de har krav på etter allmenngjøringsforskrifter.

På den annen side er lønnsforhold tradisjonelt et privatrettslig forhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Dersom arbeidsgiver misligholder lønnsplikten må arbeidstaker selv forfølge sitt krav overfor domstolene. Spørsmålet er for det første om innføring av solidaransvar for oppdragsgiver faktisk vil være et hensiktsmessig virkemiddel i forhold til utenlandske arbeidstakere som er i Norge på kortvarige arbeidsoppdrag, og som trolig vil finne det praktisk vanskelig og tidkrevende å gå til domstolen for å få oppfylt et lønnskrav. For det andre kan det spørres om det ville være riktig å innføre en slik regel bare på de områdene der det gjelder allmenngjøringsforskrifter, samtidig som også andre arbeidstakere reelt sett ville kunne ha det samme behovet for den ekstra sikkerheten for lønnsutbetalingen som et ansvar også for oppdragsgiver ville innebære.

Et solidaransvar for oppdragsgivere til å utbetale lønn vil være et inngripende tiltak som kan komme til å påføre virksomhetene betydelige økonomiske og administrative byrder. Særlig vil en slik regel kunne ramme små og mellomstore virksomheter, som ofte ikke vil ha den samme likviditeten som større virksomheter eller de samme administrative ressurser til å undersøke hvorvidt oppdragstaker er en seriøs virksomhet. Tiltaket vil også kunne ramme små virksomheter som opererer som oppdragstakere/underentreprenører, fordi tiltaket trolig vil innebære at større, etablerte oppdragstakere med stor kapitalbeholdning blir favorisert i en anbudskonkurranse. Innføring av et solidaransvar for oppdragsgiver for forpliktelser etter allmenngjøringsloven krever derfor at det foreligger tungtveiende allmenne hensyn og et klart dokumentert behov.

Rapporter fra tilsynsmyndigheter, representanter for partene i arbeidslivet og media tyder som nevnt på at problemet med sosial dumping er økende, og da særlig innenfor byggebransjen. I den senere tid har vi fått avdekket flere grove eksempler på sosial dumping i denne bransjen. Dette kan tilsi at det er behov for nye vidtgående tiltak.

Samtidig har vi ingen fullgod oversikt over hvor utbredt problemet med sosial dumping faktisk er. Det er dessuten allerede iverksatt en rekke tiltak som vil bidra til å sikre seriøsitet og ryddige forhold, som for eksempel allmenngjøringsforskrifter og kompetanse for Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet til å føre tilsyn med og gi pålegg om etterlevelse av slike forskrifter. Flere tiltak er dessuten på trappene, blant annet innføring av id-kort i byggbransjen. Det kan derfor argumenteres med at disse tiltakene bør få virke en stund før man vurderer å innføre et så inngripende tiltak som et solidaransvar for oppdragsgivere til å utbetale lønn.

En eventuell innføring av et solidaransvar for oppdragsgivere reiser i tillegg en rekke vanskelige problemstillinger knyttet til utformingen av en slik ordning:

- Et spørsmål vil være når et eventuelt solidaransvar skal inntre. Skal det være tale om et direkte solidaransvar der oppdragsgiver og arbeidsgiver fullt ut hefter sammen slik at det er opp til arbeidstakeren hvem han vil fremme krav overfor? Eller skal arbeidstaker bare kunne rette krav mot oppdragsgiver først når arbeidsgiver har misligholdt sin lønnsplikt?

Dersom det siste skulle bli resultatet, hvordan skal man effektivt fremskaffe tilstrekkelig dokumentasjon/bevis på arbeidsgivers mislighold der arbeidsgiver er lokalisert i utlandet? Det vil kunne være svært tungvint for en utenlandsk arbeidstaker på midlertidig tjenesteoppdrag å for eksempel måtte gå til domstolene for å forfølge sitt krav.

- Et solidaransvar må åpne for at oppdragsgiver skal kunne kreve regress fra arbeidsgiver i neste runde. Dette kan by på særlige vanskeligheter når arbeidsgiver/rette debitor befinner seg i utlandet. For å sikre seg rent praktisk vil det trolig være naturlig at oppdragsgiver holder tilbake noe av entreprisedederlaget, eventuelt setter deler av vederlaget inn på sperret konto, jf. den nederlandske skatteordningen. Erfaringen fra Nederland er at det er svært tungt å etablere en ordning som virker effektivt og etter hensikten. Det er dessuten vanskelig å tenke seg en slik ordning uten at det vil føre til store likviditetsbelastninger for virksomhetene. Ordningen ville dessuten trolig bli svært prosesskapende.
- Det må også vurderes om et solidaransvar skal gjelde uansett hva som er bakgrunnen for arbeidsgivers mislighold (skyldspørsmålet), dvs. uansett om misligholdet beror på useriøsitet eller om misligholdet skyldes ren illikviditet eller konkurs.
- Skal det være unntak fra solidaransvaret? Bør det for eksempel være mulighet for oppdragsgiver til å fri seg fra ansvaret dersom oppdragsgiver har opptrådt aktsomt og gjort grundige undersøkelser om oppdragstakers seriøsitet, eller eventuelt har annen berettiget grunn til å stole på seriøsiteten? Se til sammenligning den finske ordningen, som opererer med unntak fra bestilleransvaret blant annet dersom oppdragstaker er stat eller kommune eller har drevet virksomhet i minimum tre år.

Etter en samlet vurdering legger departementet til grunn at det i denne omgang vil føre for langt å foreslå innføring av et direkte solidaransvar for utbetalt lønn for oppdragsgiver i allmenngjøringsloven.

#### *Utvidet oppdragsgiveransvar*

En alternativ løsning kan etter departementets synspunkt være å pålegge oppdragsgivere et utvidet ansvar, men uten å innføre et direkte solidaransvar for lønnsutbetaling. Etter departementets vurdering er det flere argumenter som taler for å ansvarliggjøre oppdragsgiver i større grad enn i dag, for eksempel vern av arbeidstaker, behovet for større seriøsitet og mer rettferdig konkurranse i entrepriser, hensynet til et effektivt tilsyn osv. En mulighet kan være å se hen til det såkalte påse-ansvaret som gjelder for HMS i petroleumssektoren, og den statlige instruksen som implementerer ILO-konvensjon nr. 94.

En slik løsning vil kunne gå ut på at oppdragsgiver pålegges ansvar for å påse at kontraktsparten er en seriøs virksomhet som følger kravene i allmenngjøringsforskrifter. Løsningen vil innebære at oppdragsgiver må ta de nødvendige skritt for å undersøke og kontrollere at oppdragstaker lønner i henhold til allmenngjøringsvedtak, men uten at oppdragsgiver selv får et direkte ansvar for lønnsutbetalingen. Det direkte lønnsansvaret skal fremdeles ligge på arbeidsgiver. Det må legges til grunn at et slikt utvidet ansvar vil kunne påføre oppdragsgivere visse administrative byrder, slik at enkelte av de mothensynene som er nevnt ovenfor i punkt 3.2.4 *Generelle vurderinger* også vil være relevante her, for eksempel at tiltaket til en viss grad vil kunne favorisere større og etablerte virksomheter. Imidlertid vil et ”påse-ansvar” for lønns- og arbeidsvilkår neppe oppfattes like inngripende for oppdragsgivere som et direkte solidaransvar.

Konkret vil et slikt oppdragsgiveransvar kunne oppfylles for eksempel gjennom at oppdragsgiver informerer om gjeldende allmenngjøringsforskrifter, stiller som vilkår i kontrakten at oppdragstaker etterlever slike forskrifter (kontraktsklausul), innhenter

dokumentasjon på arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår og utøver en form for kontroll/tilsyn med underentreprenører, for eksempel stikkprøvekontroll. Det kan vises til at Petroleumstilsynet etter tilsyn på landanleggene erfarer at mange oppdragsgivere allerede har kontraktsfestet krav om å få informasjon om lønns- og arbeidsvilkår fra oppdragstakere, og at dette faktisk følges opp gjennom interne tilsyn fra virksomhetene.

Selv om det etter departementets syn vil føre for langt å stille et lovfestet krav om dette, vil det i mange tilfeller være naturlig at oppdragsgivere anser manglende etterlevelse av allmenngjøringsforskrifter som et kontraktsbrudd som vil bli sanksjonert. Det vises i denne sammenheng til statens instruks vedrørende ILO-konvensjon nr. 94 der det legges opp til at oppdragsgiver skal kunne tilbakeholde vederlag ved kontraktsbrudd, jf. ovennevnte beskrivelse under punkt 3.2.2.

Etter departementets mening vil det ikke være hensiktsmessig å lage helt detaljerte og presise regler om hvordan plikten skal etterleves i det konkrete tilfellet, slik det for eksempel er gjort i de finske reglene om bestilleransvar. En slik type detaljregulering kan virke unødvendig byråkratisk. Det vil etter departementets syn være mer hensiktsmessig å lovfeste funksjonelle og skjønnsmessige regler som tar høyde for ulike forhold i det enkelte kontraktstilfellet. Eksempelvis vil det neppe være behov for at oppdragsgiver går like aktivt og omfattende til

verks der oppdragstaker/underentreprenør allerede er kjent som en seriøs og lovlydig virksomhet, som der underentreprenøren er en helt ukjent virksomhet. Departementet understreker imidlertid at det vil være naturlig å utarbeide retningslinjer for praktiseringen av en slik bestemmelse for å tilfredsstille behovet for informasjon og veiledning.

Et slikt utvidet oppdragsgiveransvar bør i følge departementet omfatte alle ledd i kjede av oppdragstakere/underentreprenører. Også arbeidstakere som er ansatt hos en underleverandør lengst ned i kontraktskjeden har behov for vern.

Dersom en innfører en regel om et utvidet oppdragsgiveransvar, foreslår departementet at Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet får tilsynskompetanse for å sikre at regelverket følges opp. Dette er i tråd med det som for øvrig gjelder etter dagens allmenngjøringslov. Eventuelle brudd bør kunne sanksjoneres med tilsynenes ordinære sanksjonsmidler, dvs. pålegg, tvangsmulkt og stansning. Det at oppdragsgiver ansvarliggjøres på en slik måte, vil trolig kunne tilfredsstille tilsynsetatenes behov for å kunne utøve et mer effektivt tilsyn der arbeidsgiver er en virksomhet lokalisert i utlandet.

Departementet foreslår å innføre en generell forskriftshjemmel i allmenngjøringsloven, som gir departementet fullmakt til å bestemme at oppdragsgivere skal ha plikt til å påse at oppdragstakere følger allmenngjøringsforskrifter. Det vil være naturlig å bygge videre på den nylig vedtatte informasjonsbestemmelse i allmenngjøringsloven § 9.

Departementet understreker at det vil kunne være behov for å innføre visse avgrensninger, for eksempel knyttet til type oppdrag, oppdragets størrelse eller varighet. Det kan i denne sammenheng vises til avgrensningene i den finske reguleringen om bestilleransvar samt terskelverdiene etter statens instruks om ILO-konvensjon nr. 94. Etter departementets syn vil det imidlertid være mest hensiktsmessig å foreta en konkret vurdering av dette spørsmålet i tilknytning til en eventuell forskriftsfastsettelse.



Hovedtyngden av debatten om sosial dumping har til nå dreid som forholdene i byggbransjen. Det er byggbransjen som foreløpig har mottatt flest utenlandske arbeidstakere etter EØS-utvidelsen. Det er i denne bransjen det er registrert flest alvorlige tilfeller av sosial dumping, og det er i denne bransjen at allmenngjøring er tatt i bruk. Bransjen er videre karakterisert av mange kontraktsforhold og lange kontraktskjeder, samtidig som arbeidsplassene er mobile og mange virksomheter arbeider på en byggeplass til samme tid. Ansvarsforholdene er dermed ofte uklare og uoversiktlige. Disse forholdene tilsier at behovet for nye tiltak er størst i denne bransjen. Etter departementets oppfatning bør et utvide oppdragsgiveransvar således innføres i byggbransjen i første omgang. Departementet understreker imidlertid at det vil kunne oppstå behov for å pålegge et slikt utvidet oppdragsgiveransvar også i andre bransjer på et senere tidspunkt.

I tråd med ovennevnte foreslår departementet å innføre følgende bestemmelse i allmenngjøringsloven:

#### § 9 Ansvar for oppdragsgivere

Departementet kan gi forskrift om at oppdragsgiver i kontrakt med oppdragstaker, skal informere om plikter etter gjeldende forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler, og *påse/kontrollere at oppdragstaker etterlever slike plikter.*

Avslutningsvis vil departementet understreke at det vil være nødvendig å fortsette å følge utviklingen på arbeidsmarkedet nøye og foreta en løpende vurdering av om det er behov for å ansvarliggjøre oppdragsgiver i enda større grad, også etter en eventuell iverksetting av et slikt utvidet oppdragsgiveransvar.

#### *Solidaransvar for innleier etter arbeidsmiljøloven*

Det egentlige arbeidsgiver/arbeidstakerforholdet består som tidligere nevnt mellom utleier og den utleide arbeidstaker, og det er utleier som er ansvarlig for å utbetale lønn til arbeidstaker. Ekspertgruppen under Arbeidslivspolitisk råd har i forbindelse med utredningsarbeidet vedrørende tiltak som kan skape ryddighet i leiemarkedet, drøftet innføring av et generelt solidaransvar for innleier til å utbetale den lønn som er avtalt mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

I lys av ekspertgruppens utredning, har departementet vurdert å innføre en regel i arbeidsmiljølovens innleieregelverk om solidaransvar for avtalt lønn. Etter departementets syn vil et slikt tiltak kunne ha effekt i forhold til å sikre at innleide arbeidstakere faktisk får utbetalt lønn og kunne bidra til mer ryddig forhold i leiebransjen. På den annen side vil det være et inngripende tiltak som vil kunne påføre oppdragsgivere store økonomiske og administrative byrder, jf. drøftelse foran. Samtidig kan det hevdes at et solidaransvar for *avtalt* lønn ikke nødvendigvis vil kunne avhjelpe sosial dumping, men tvert i mot kan bidra til å legitimere lønns- og arbeidsvilkår som ligger under det som anses som et akseptabelt nivå. Videre vil tiltaket etter departementets syn kunne ha omfattende konsekvenser i forhold til utleieinstituttet som sådan, fordi noe av drivkraften bak å velge innleie i stedet for midlertidig ansettelse trolig vil forsvinne dersom innleier uansett får et generelt ansvar for den mest sentrale arbeidsgiverforpliktelsen som lønnsplikten er. Et slikt tiltak vil også kunne føre til omgåelser gjennom at oppdrag i økende grad defineres som entreprise i stedet for innleie. Det kan også stilles spørsmål ved om et slikt solidaransvar vil stå seg i forhold EØS-rettens proporsjonalitetskrav. Departementet har dermed kommet til at det ikke vil være hensiktsmessig å foreslå et slikt tiltak på det nåværende tidspunkt.

### **3.3 Kontroll med allmenngjøringsvedtak – innsynsrett for tillitsvalgte**

#### **3.3.1 Bakgrunn og problemstilling**

Som et ledd i kampen mot sosial dumping, har det i flere sammenhenger vært diskutert om det vil være hensiktsmessig å gi arbeidslivets parter rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår. Regjeringen uttalte i Soria Moria-erklæringens kapittel om sosial dumping at den blant annet vil ”sikre tillitsvalgte innsyn i lønns- og arbeidsvilkårene underentreprenører tilbyr sine arbeidstakere”.

En evalueringsrapport som omfattet sentrale deler av allmenngjøringsordningen ble sendt på høring høsten 2005.<sup>29</sup> Evalueringsrapporten var blant annet basert på innspill fra partene i arbeidslivet. Det ble fremmet forslag om tiltak på fire områder, blant annet om rett til innsyn for organisasjoner som er part i allmenngjort tariffavtale i lønns- og arbeidsvilkår i virksomheter som er omfattet av allmenngjøringsforskrift. Det innkom mange høringsuttalelser til evalueringsrapporten, hvorav enkelte omtales nedenfor.

Etter departementets syn er det av avgjørende betydning å sikre at regelverket etterleves og det er nå viktig å få på plass en god kontroll og håndhevsingsordning i forhold til de gjeldende forskrifter om allmenngjøring. I denne sammenheng har departementet vurdert hvordan en rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrift, som et av flere tiltak kan bidra til en forsterket håndheving fra myndighetenes side og gi en bedre effekt av allmenngjøringsordningen. Departementet har valgt å fremme forslag om en noe annerledes utformet rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår enn det som ble fremmet i evalueringsrapporten i 2005, blant annet i lys av de innvendingene som fremkom mot forslaget i høringsrunden.

#### **3.3.2 Forslag til endringer i allmenngjøringsloven i evalueringsrapporten**

Allerede da Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet fikk i oppgave å føre tilsyn med etterlevelsen av allmenngjøringsforskrifter, var departementet oppmerksom på at det kunne bli vanskelig for politiet å prioritere tilsynsetatenes anmeldelser av brudd på allmenngjøringsforskrifter. På bakgrunn av dette foreslo departementet en innsynsrett i lønns- og arbeidsvilkår for arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner med innstillingsrett<sup>30</sup> som er part i en tariffavtale som er allmenngjort, for å effektivisere lovens boikottadgang. Innsynsretten skulle etter forslaget gjelde overfor virksomheter som var omfattet av forskrift om allmenngjøring, som et ledd i å kontrollere etterlevelse av forskriftene.

Evalueringsrapporten inneholdt også et forslag til forskrift om en slik rett til innsyn. Arbeidsgiver eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten ville etter forslaget ha plikt til å utlevere opplysninger om lønn og øvrige arbeidsvilkår for arbeidstakere omfattet av en allmenngjøringsforskrift. Opplysningene skulle dokumenteres ved kopi av arbeidskontrakt eller annen skiftlig dokumentasjon. Etter forslaget kunne opplysningene utelukkende brukes til å avklare grunnlag for iverksettelse av boikott etter allmenngjøringsloven § 5. Opplysninger som kunne knyttes til konkrete arbeidstakere skulle underlegges taushetsplikt og personer i organisasjonene som fikk tilgang til opplysningene ble pålagt å avgi skiftlig taushetserklæring. Det var også forslag om straff i form av bøter ved overtredelse av forskriften.

---

<sup>29</sup> Lov om allmenngjøring av tariffavtaler – evaluering, ASD 22. september 2005

<sup>30</sup> jf. arbeidstvistloven § 11 a

I forbindelse med høringen av evalueringsrapporten var det en rekke av høringsinstansene som uttalte seg om forslaget om innsynsrett:

*Arbeidstakerorganisasjonene* (LO, YS, UNIO og Akademikerne) påpekte at innsynsrett i lønns- og arbeidsvilkår i virksomheter som er omfattet av allmenngjøringsforskrifter vil være viktig, særlig for å effektivisere allmenngjøringslovens boikottadgang. YS mente det ville være ønskelig at opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår overleveres uten at de er anonymisert, da dette vil gi mulighet til å følge opp kontrollen i forhold til den berørte arbeidstaker. Personvernet vil etter YS' oppfatning likevel ivaretas gjennom taushetsplikt for den som innhenter opplysningene.

Alle *arbeidsgiverorganisasjonene* (NHO, NAVO, HSH, seks foreninger for bygghåndverkere under BNL/NHO, Maskinentreprenørenes Forbund og Norges Rederiforbund) gikk i høringsrunden klart mot at organisasjonene skulle gis rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår, også i virksomheter som er forpliktet til å etterleve en allmenngjøringsforskrift. Etter deres syn er det først og fremst det offentliges oppgave å føre tilsyn med at forskrifter overholdes. Det ble påpekt at partene tradisjonelt bare har hatt en rolle i forhold til egne medlemmers lønns- og arbeidsvilkår. Det ble understreket at før det foreslås tiltak for å effektivisere boikottadgangen, må det klarlegges om de kontrollmuligheter som foreligger er tilstrekkelige. Arbeidsgiversiden påpekte også at ved en ensidig satsing på partenes virkemidler, hvorav boikott er det fremste, ville man kunne få et klima rundt loven og allmenngjøringsvedtak som blir preget av konfrontasjon og konflikt.

*Justisdepartementet* hadde blant annet følgende merknad til departementets forslag:

”En slik lovfestet innsynsrett mellom private, er hittil ukjent i norsk rett, og spørsmålet er omstridt blant partene i arbeidslivet. Justisdepartementet vil peke på at tilsyn med at forskrifter etterleves, normalt er en offentlig oppgave. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet er tilsynsmyndigheter etter allmenngjøringsloven § 8, og har tilgang til alle relevante opplysninger. Dersom også organisasjonene skal gis innsynsrett, forutsetter vi at det skjer på bakgrunn av en vurdering av at slik innsynsrett er nødvendig for at loven skal fungere etter sin hensikt, og at den tilsynsplikt og innsynsrett som er lagt til Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet, ikke er tilstrekkelig til å sikre etterlevelse av allmenngjøringsvedtak. [...]”

*Arbeidstilsynet* støttet forslaget om innsynsrett. Etter deres mening ville dette styrke boikottadgangen, og boikott vil trolig være et mer effektivt virkemiddel enn myndighetshåndheving. Arbeidstilsynet mente at tilsynsmyndighetenes kontroll og eventuelle sanksjonering og partenes egen håndheving på området kan og bør supplere hverandre. *Petroleumstilsynet* var også positiv til en innsynsrett i virksomheter som er omfattet av allmenngjøringsforskrifter, fordi en slik innsynsrett kan bidra til at myndighetene blir kjent med mistanke om ulovlige forhold og dermed også bidra til en mer effektiv oppfølging fra myndighetenes side.

Det vises for øvrig til fremstillingen nedenfor om høringsuttalelser til forslaget vedrørende EØS-rettslige, konkurranserettslige og personvernrettslige problemstillinger.

### **3.3.3 EØS-problematikken**

Flere høringsinstanser var på EØS-rettslig grunnlag svært kritiske til evalueringsrapportens forslag om innsynsrett. Innsynsrett som ledd i å kontrollere etterlevelse av allmenngjøringsforskrifter må vurderes i forhold til reglene om fri bevegelighet av tjenester etter EØS-avtalen. I henhold til EØS-avtalen artikkel 36 skal det ”ikke (..) være noen restriksjoner på adgangen til å yte tjenester innen avtalepartenes territorium for statsborgere i

en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat som har etablert seg i en annen av EFs medlemsstater eller EFTA-stat enn tjenesteytelsens mottager.” Dette gjelder selv om restriksjonen også retter seg mot nasjonale foretak.

Det er en mulighet for at en innsynsrett slik den ble foreslått i evalueringsrapporten, vil bli vurdert som en restriksjon i EØS-rettslig forstand, fordi den vil innebære krav om å gi informasjon og fremlegge dokumentasjon, ut over det som ellers gjelder både i Norge og i hjemstaten, jf sak C-49/98 Finalarte for EF-domstolen<sup>31</sup>. Innsynsretten kan innebære en restriksjon i den grad retten til innsyn gjør det mindre attraktivt å eksportere en tjeneste fra et annet EØS-land til Norge, jf. EF-domstolens sak C-165/98 Mazzoleni.<sup>32</sup>

Innsynsrett som håndhevingsordning vil kunne anses som et tiltak for å sikre overholdelse av regelverket og således være omfattet av utsendingsdirektivets artikkel 5. Forutsetningen er at innsynsretten gjelder ”arbeids- og ansettelsesvilkår” i direktivets forstand. Uansett må en slik innsynsrett vurderes som en restriksjon som må vurderes opp mot det alminnelige EØS-rettslige proporsjonalitetskravet, det vil si kravet om anvendelse av minst mulig inngripende midler i forhold til å oppnå formålet med restriksjonen. Dette er lagt til grunn i praksis fra EF-domstolen, jf. blant annet sakene for EF-domstolen C-369/96 Arblade<sup>33</sup> og C-60/03 Wolff<sup>34</sup>. Det må vurderes om det ønskede formålet kan oppnås ved hjelp av mindre inngripende midler og om det som oppnås ved tiltaket står i forhold til inngrepet i den frie bevegelighet av tjenester.

I høringsuttalelse til evalueringsrapporten av 2005 har professor Stein Evju uttalt:

”Efter mitt skjønn må det legges til grunn at en innsynsrett for fagforeninger, som i rapportens forslag eller i en modifisert form, ikke vil passere denne (proporsjonalitets)testen. Efter almengjøringsloven (§ 9) er det lagt tilsynsmyndighet til offentlige organer, med en tilhørende opplysningsplikt overfor tilsynsorganene. En opplysnings- og dokumentasjonsplikt overfor visse tariffparter vil være et tillegg, i denne sammenheng en tilleggsbelastning for de foretak som berøres av et vedtak efter almengjøringslovens § 3. Belastningen blir ikke mindre av at pliktene eventuelt vil gjelde overfor så vel arbeidstagerorganisasjon som arbeidsgiverorganisasjon som er ”part” i den tariffavtale ”almengjøringsvedtaket” har referanse til (forskriftsutkastets § 3). I forhold til det offentligrettslige regelverk en forskrift gir, vil organisasjonene som private aktører prinsipielt sett være ”utenforstående” – dels med ”konkurransinteresser”. Jeg kan vanskelig se at det vil være rom for å gi dem en rolle som ”tilleggskontrollører” som innebærer tilleggsforpliktelser for foretak. Selv som ”alene kontrollører” – om man tenker seg tilsyn ved offentlig myndighet bort – vil det i beste fall være tvilsomt om en slik ordning kan aksepteres, EØS-rettslig sett.”

Også professor Olav Kolstad og førsteamanuensis Erling Hjelmeng ved Universitetet i Oslo mener i en utredning foretatt for NHO<sup>35</sup> at forslaget om innsynsrett som ble fremmet i evalueringsrapporten ikke vil være proporsjonalt og i samsvar med EØS-retten. Dette begrunnes med at en rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos foretak som er omfattet av en allmenngjøringsforskrift vil føre til dobbeltkontroll. Innsynsretten vil være et ”etterforskningsmiddel” for organisasjonene, som kommer i tillegg til den opplysningsplikt virksomhetene har til Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet. Dette vil påføre virksomhetene ekstra utgifter. De uttaler videre:

<sup>31</sup> C-49/98 m fl. Finalarte Sociedade de Construção Civil Lda v. Amilcar Oliveira Rocha m. fl.

<sup>32</sup> C-165/98 Mazzoleni og ISA

<sup>33</sup> Forenede saker C-369/96 og C-376/96 mot Jean-Claude Arblade og Arblade & Fils SARL og Bernard Leloup, Serge Leloup og Sofrage SARL

<sup>34</sup> C-60/03 Wolff & Müller GmbH & Co. KG v. José Filipe Pereira Félix

<sup>35</sup> ”Allmenngjøringsloven og innsynsrett – EØS-rettslige problemstillinger”, 17. november 2005

”Dersom tillitsvalgte eller fagorganisasjoner gis en tilsvarende adgang til å be om opplysninger fra arbeidsgivere som et vedtak om allmenngjøring er rettet mot, vil dette antageligvis resultere i en noe mer intensiv kontroll av om allmenngjøringsvedtak følges. Det kan ikke ses at kontrollen med oppfyllelsen av vedtak om allmenngjøring vil bli mer effektiv som følge av dette, forutsatt at det kompetente tilsyn vil foreta de kontroller som er nødvendige for å sikre etterlevelsen av vedtak fra Tariffnemnda og går til anmeldelse av de brudd som finnes etter § 9. En ordning med dobbelt kontroll vil derfor antagelig ikke tilfredsstillende proporsjonalitetskravet.”

### **3.3.4 Konkurranserettslige spørsmål**

I enkelte markeder kan økt gjennomskiktighet bidra til at aktørene lykkes i å dempe priskonkurransen gjennom det som ofte kalles stilletende samforstand, eller kollektiv markedsrett. Kollektiv markedsrett kan oppnås gjennom koordinert og parallell markedsrett uten at aktørene inngår avtale eller opptrer samordnet på en måte som er i strid med EØS-avtalen artikkel 53 eller konkurranseloven § 10. Kollektiv markedsrett oppstår gjerne i markeder som kjennetegnes ved få og jevnbyrdige aktører, etableringshindringer og hvor avvik fra den koordinerte tilpasningen oppdages raskt og kan sanksjoneres. Dersom innsyn i konkurrenters lønnskostnader medfører økt gjennomskiktighet og letter kontroll med avvik fra en koordinert markedsrett, vil innsynsretten kunne bidra til svekket konkurranse og økte priser.

Risiko for at konkurransesensitive opplysninger spres mellom konkurrenter omfattes ikke av EØS-avtalens forbud mot konkurransebegrensninger. Etter Kolstads og Hjelmengs syn vil en innsynsrett for andre aktører enn offentlig myndighet i bedriftssensitive opplysninger uansett kunne innebære et brudd med prinsippene for beskyttelse av forretningshemmeligheter og taushetsbelagt informasjon i forvaltnings- og domstolsprosesser. Spesielt i tjenestesektoren utgjør lønnskostnaden en betydelig kostnad og vil derfor ha stor innflytelse på prisene i markedet. Innsyn i konkurrenters lønnskostnader kan dermed gjøre andre foretak bedre i stand til å forutsi konkurrentens priser og bidra til økt gjennomskiktighet.

Problemet kan oppstå dersom den tillitsvalgte ivaretar sitt eget eller andre foretaks interesser i informasjonsinnhentingen, og må anses å handle på vegne av foretakene. Informasjonsutvekslingen skjer da mellom foretak og vil kunne rammes av konkurransereglene. For å unngå konflikt med konkurransereglene må derfor en eventuell innsynsrett utformes slik at den informasjon som tillitsvalgte og arbeidstakerorganisasjonene får innsyn i ikke spres til de foretak de tillitsvalgte er ansatt i.

### **3.3.5 Personvern**

Både NHO, HSH og NAVO trakk frem at en innsynsrett vil være forbundet med personvernmessige problemer. NHO påpekte blant annet at en slik innsynsrett ville kunne vekke sterke reaksjoner blant arbeidstakerne, fordi opplysninger om lønn av mange oppleves som følsom informasjon som den enkelte ikke ønsker at utenforstående skal få innsyn i.

Datatilsynet påpekte at opplysninger om lønnsforhold ikke er definert som sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven. Likevel er det en type opplysninger som av mange oppleves som følsomme. Dette bør det tas hensyn til ved behandlingen av slike opplysninger. Etter Datatilsynets oppfatning vil en hjemmel for innsynsrett i allmenngjøringsloven med tilhørende forskrifter kunne ivareta dette hensynet. Tilsynet påpeker at det vil være av særlig betydning å ha med bestemmelser om hvilke opplysninger som skal fremlegges, hvordan disse skal benyttes og sletting av opplysningene, i en eventuell forskrift om innsyn. Datatilsynet bemerker også at i en eventuell forskrift, bør forutsetningen om at opplysninger om lønn ikke skal utleveres på individnivå, presiseres.

Dersom man skulle lovfeste en innsynsrett vil personopplysningene kunne behandles i medhold av personopplysningsloven § 9 første ledd andre alternativ.

### 3.3.6 Tariffavtaler

#### *Norge*

Som utgangspunkt har tillitsvalgte/fagorganisasjonene bare krav på innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos medlemmene i organisasjonen de representerer. I tillegg har de i medhold av enkelte tariffavtaler krav på innsyn i lønns- og arbeidsvilkårene til uorganiserte arbeidstakere i virksomheter der forbundet har medlemmer, for å kontrollere at arbeidsgiver ikke gir dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn etter tariffavtalen til disse. Datatilsynet har lagt til grunn at arbeidsgiver i så fall skal legge frem anonymiserte opplysninger om arbeidstakerne. Dersom det er færre enn fem personer i den enkelte ”yrkesgruppe”, slik at arbeidstakerne ikke i tilstrekkelig grad kan anonymiseres, krever Datatilsynet at de tillitsvalgte som foretar kontrollen underskriver en taushetserklæring.

Ved de siste tariffoppgjørene har mange overenskomster i privat sektor fått bestemmelser om rett til informasjon og drøfting hvis bedriften vurderer å sette ut deler av virksomheten på oppdrag eller å benytte innleide arbeidstakere, se også omtale under punkt 2.2.2.

Ved tariffoppgjøret 2006 ble en del overenskomster utviklet videre på dette punkt. Temaet ble først tatt opp i forbindelse med revisjon av Verkstedsoverenskomsten som en del av frontfagsoppgjøret. Det ble tatt inn bestemmelser om at ved innleie og utsetting av arbeid skal bedriften på anmodning fra tillitsvalgte *dokumentere* hvilke lønns- og arbeidsvilkår som gjelder hos underleverandøren (underentreprenør, utleier). En bestemmelse om tillitsvalgtes taushetsplikt i forhold til slik dokumentasjon er også tatt med. Bedriften skal videre informere de tillitsvalgte om hvorvidt bo- og oppholdsforhold er i samsvar med standarden på oppdragsstedet. Norsk Industri har utarbeidet forslag til kontraktstekst som skal sikre at virksomhetene kan overholde denne informasjonsplikten og sikre seg kunnskap om lønns- og arbeidsvilkårene.

I Fellesoverenskomsten for byggfag er det over mange år utviklet et regelverk om innleie av arbeidskraft og utsetting av arbeid. Blant annet skal behov og omfang av innleie og utsetting av arbeid forhandles med de tillitsvalgte i samsvar med hovedavtalen før bedriften inngår avtale om dette. Overenskomsten fikk ingen regler om plikt til å *dokumentere* lønns- og arbeidsvilkårene hos underleverandørene i 2006-revisjonen, men i følge overenskomsten § 1-2 nr. 1 tredje ledd, skal bedriftens ledelse på forlangende godtgjøre overfor de tillitsvalgte at innleid arbeidskraft og underentreprenører har ordnede lønns- og arbeidsvilkår.

Det oppsto tvist mellom tariffpartene om rekkevidden av denne bestemmelsen. Arbeidsretten kom i dom av 15. februar 2005<sup>36</sup> til at ledelsens plikt til å *godtgjøre ordnede lønns- og arbeidsvilkår* ikke gikk så langt at den innebar en plikt til å dokumentere *innholdet* av lønns- og arbeidsvilkårene hos underleverandørene overfor de tillitsvalgte, men en plikt til å *innestå* for at opplysninger om slike lønns- og arbeidsvilkår er riktige. Arbeidsretten mente at bedriftene i denne sammenhengen etter omstendighetene kunne ha en plikt til aktivt å innhente de nødvendige opplysninger hos utleiebedriften eller underentreprenøren dersom de ikke kan innehenes på annen betryggende måte.

---

<sup>36</sup> ARD 2005 s. 55

Formuleringene i Verkstedsoverenskomsten og Fellesoverenskomsten for byggfag danner basis for de aller fleste bestemmelser om innsyn og lignende i privat sektor. Gjennom disse bestemmelsene er det etablert rettigheter for tillitsvalgte til å få dokumentert lønns- og arbeidsvilkår i utleiebedrift eller hos underleverandør, eventuelt få godtgjort at arbeidskraften har ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Dette omfatter også bo- og oppholdsforhold. De konkrete avtaleformuleringene varierer likevel i praksis.

Forhold knyttet til taushetsplikt, som ikke er med i Byggfagsoverenskomsten, er i noe varierende grad regulert. I Verkstedsoverenskomsten er personvern og taushetsplikt regulert i bilag 9 punkt 3, som lyder:

”Det er en forutsetning at de lønns- og arbeidsvilkår som bedriften blir bedt om å dokumentere er tilstrekkelig anonymisert og ikke strider mot lov. Virksomhetens behov, eksempelvis konkurransemessige forhold, kan tilsi at informasjon ikke bør gis videre. I slike tilfeller kan arbeidsgiver pålegge tillitsvalgte og eventuelle rådgivere taushetsplikt. Taushetsplikten gjelder også etter utløpet av vedkommendes mandatperiode. Det er ingen taushetsplikt i forhold til å gi informasjonen videre til relevant offentlig myndighet.”

Rettighetene etter tariffavtalene til dokumentasjon av de lønns- og arbeidsvilkår som gjelder hos underentreprenører og utleievirksomheter, vil også kunne brukes til å kontrollere at arbeidstakerne hos underleverandørene får lønns- og arbeidsvilkår som er i samsvar med forskrift om allmenngjøring.

#### *Andre europeiske land*

Fafo v/ Kristin Alsos og Torgeir Aarvaag Stokke arbeider med en kartlegging av hvilke lov- og tariffreguleringer som finnes i Norge og enkelte andre europeiske land hva gjelder innsynsrett for tillitsvalgte/fagforbund i opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår. Kartleggingen omfatter de nordiske landene samt Belgia, Nederland og Tyskland. Disse landene har visse likheter med Norge når det gjelder partsorganisering, tariffavtaletradisjoner og utforming av den kollektive arbeidsretten, og enkelte av landene har tradisjon for allmenngjøring av tariffavtaler.

Innsynsrett kan inndeles i to hovedkategorier: Direkte og indirekte innsynsrett. Med direkte innsynsrett menes innsyn i lønns- og arbeidsvilkårene i en annen virksomhet. Med indirekte innsynsrett menes rett til innsyn i en annen bedrift i forbindelse med at arbeid i egen bedrift settes ut på oppdrag til underentreprenør eller arbeidstakere leies inn. Slik innsynsrett vil normalt være regulert som en plikt for arbeidsgiver i tillitsvalgtes egen virksomhet, til å dokumentere hvilke vilkår ansatte hos oppdragstaker har. Innsynsretten kan være hjemlet i lov eller tariffavtaler, eller ved at bestemmelser i tariffavtaler er allmenngjorte.

Hovedinntrykket av kartleggingen så langt er at innslag av direkte eller indirekte innsynsrett kan finnes i de fleste land, men en gjennomgående eller generell regulering av dette er ikke vanlig.

Bestemmelser som gir direkte innsynsrett for tillitsvalgte eller fagforbund er ikke utbredt. Dette er kun funnet på Island. Indirekte innsynsrett, tilsvarende det man finner i mange tariffavtaler i Norge, eksisterer i varierende grad i andre land. I Sverige er det lovfestet en form for indirekte innsynsrett i tariffbundne virksomheter i tilknytning til reglene om *facklig veto*. Lovfestet indirekte innsynsrett i en noe annen form kan også bli vedtatt i Finland. Etter lovutkastet omfattes imidlertid ikke utsetting av arbeid til oppdragstaker som har drevet samme type virksomhet i minimum tre år.

Ut over indirekte innsynsrett er sikring av like lønnsvilkår i virksomheter som ikke er bundet av tariffavtale overlatt til arbeidstakersidens ordinære kampmidler, som boikott, streik og sympatiaksjoner. Dette gjelder særlig i Danmark og Sverige. I land som praktiserer allmenngjøring av tariffavtaler utføres kontroll og håndheving i all hovedsak av det offentlige. Unntaket er Nederland, der dette er overlatt til privat rettsforfølgelse.

### **3.3.7 Departementets vurderinger og forslag**

Allmenngjøring av tariffavtaler er for tiden et av de viktigste virkemidler vi har for å sikre likverdige lønns- og arbeidsvilkår i Norge. Den gjentatte bruken av ordningen i byggebransjen etter EØS-utvidelsen i 2004 bekrefter dette og har også satt fart i debatten om hvordan ordningen fungerer i praksis og om mulige forbedringspunkter.

For å sikre best mulig etterlevelse av allmenngjøringsforskriftene og for å hindre brudd på bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår, er det etter departementets syn nødvendig med ytterligere tiltak for kontroll og oppfølging.

Forslaget om innsynsrett, slik det var skissert i evalueringsrapporten i 2005, ble som nevnt møtt med mange innvendinger, blant annet på EØS-rettslig grunnlag. Grensene som trekkes opp i EØS-retten vil antakelig blant annet innebære at det ikke vil kunne kreves at dokumenter som eventuelt skal legges frem for innsyn til enhver tid finnes i Norge, jf EF-domstolens avgjørelse i sakene C-369/96 og C-376/96 Arblade, men relevant dokumentasjon må kunne fremskaffes innen en rimelig frist. Det vil antakelig heller ikke kunne kreves at dokumentene oversettes eller på annen måte bearbeides slik at de fremstår tilsvarende norske dokumenter, jf. Kommisjonens syn i stevning i sak C-490/04 Kommisjonen mot Tyskland.

I forhold til et forslag om innsynsrett er det som tidligere nevnt særlig spørsmålet om en slik innsynsrett vil være uproporsjonal som kan volde EØS-rettslige problemer, se foran under punkt 3.3.3. Imidlertid vil en innsynsrett trolig ikke vurderes som et uproporsjonalt kontrolltiltak i EØS-rettslig forstand dersom det legges opp til enkelte begrensninger i utøvelsen av innsynet.

En innsynsrett for tillitsvalgte med det formål å effektivisere boikottadgangen vil kunne bety at det etableres en dobbeltkontroll som er problematisk i forhold til EØS-rettens proporsjonalitetskrav. Etter allmenngjøringsloven § 9 har Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet tilsynsmyndighet med en tilhørende rett til opplysninger fra virksomhetene, og som beskrevet over kan tilsynsmyndighetene nå også anvende sanksjonsmidler for å håndheve kravene i en allmenngjøringsforskrift. Det vil innebære at offentlige myndighetene kan føre tilsyn, kontrollere og om nødvendig ved sanksjoner fremtvinge relevante opplysninger og nødvendig dokumentasjon, og anmelde ulovlige forhold til politiet. Dersom det innføres en innsynsrett for organisasjonene eller tillitsvalgte for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkårene, for så å benytte dette som grunnlag for boikott, vil det kunne fremstå som et parallelt sanksjonssystem i forhold til det offentlige.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener at en alternativ løsning kan være at en knytter organisasjonenes og myndighetenes kontroll mer sammen, slik at dette ikke fungerer som dobbeltkontroll, men heller som tiltak som supplerer hverandre. Til tross for nye virkemidler og økte ressurser vil det aldri være mulig for Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet å kontrollere alle som omfattes av en allmenngjøringsforskrift. I praksis er tilsynsetatene ved siden av sin egen virksomhet, avhengig av opplysninger og bistand for å gjennomføre tilsynet tilfredsstillende. Særlig er varsling fra ansatte, tillitsvalgte, andre privatpersoner, andre



offentlige myndigheter og media en viktig hjelp for å avdekke og følge opp ulovligheter. Tillitsvalgte har den samme rett til varsling som andre ansatte. I tillegg har tillitsvalgte tradisjonelt gitt en særskilt oppgave i lovverket med å bidra til gode og sikre arbeidsforhold. Denne oppgaven vil vi nå foreslå å utvide til også å gjelde vilkår etter allmenngjøringsloven og til å gjelde underleverandører. Når dette anses nødvendig er det fordi omfanget av sosial dumping synes å øke betydelig og fordi kontraktskjedene blant annet i byggebransjen er blitt svært lange og uoversiktlige. I denne situasjonen synes det riktig å bygge videre på den rollen de tillitsvalgte har innenfor lovverket, for å understøtte Arbeidstilsynets og Petroleumstilsynets gjennomføring av tilsynet.

Tilsynsoppgaven er vanskelig og tidkrevende, og tilsynsetatene vil utvilsomt kunne dra nytte av tillitsvalgtes kunnskap og informasjon om for eksempel underleverandørene til den enkelte virksomhet, og om lokale forhold for øvrig. De tillitsvalgte vil kjenne allmenngjøringsforskriftene godt på bakgrunn av kunnskap om tariffavtalen som ligger til grunn for den. Brudd vil dermed i større grad kunne avdekkes og antakelig også i større grad rettes opp lokalt uten at tilsynsmyndighetene involveres.

En innsynsrett vil imidlertid måtte utformes på en slik måte at den ikke kommer i konflikt med de begrensinger som følger av EØS-retten, konkurranseretten og personvernlovene.

Et mulig utforming av en slik innsynsrett kan være at de *lokale* tillitsvalgte får en rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår etter en allmenngjøringsforskrift i virksomheter som er knyttet til egen virksomhet som underentreprenør eller utleier, med sikte på å overlevere dokumentasjonen til tilsynsetatene for videre oppfølging. De tillitsvalgte vil gjennom sitt arbeid kunne skaffe seg kunnskap og informasjon om underleverandørene til virksomheten og vil dermed kunne bidra til å effektivisere myndighetenes kontroll med etterlevelse av allmenngjøring. I tillegg vil de tillitsvalgtes lokale kunnskap også gi muligheter for å avdekke og få korrigeret brudd på allmenngjøringsforskrifter lokalt. Dette tilsier at organisasjonene sentralt ikke bør ha innsynsrett.

Det vil kunne hevdes at et slikt forslag ikke vil få effekt i forhold til den uorganiserte delen av byggebransjen, fordi det i liten grad finnes lokale tillitsvalgte her. Departementet mener imidlertid at de tillitsvalgtes innsynsrett bør gjelde gjennom hele kjeden av underleverandører, enten dette er utleier av arbeidskraft eller underentreprenører. Jo lenger ned i kontraktskjeden en kommer, jo større er innslaget av uorganiserte virksomheter/arbeidstakere og dessuten også useriøse virksomheter. En innsynsrett som gjelder hele underleverandørkjeden av tjenester, vil dermed omfatte også deler av de uorganiserte virksomhetene. For øvrig vil myndighetene kunne prioritere sterkere tilsyn overfor de prosjektene hvor oppdragsgiver ikke har tillitsvalgte, hvis de ved hjelp av tillitsvalgtes innsynsrett kan effektivisere sin kontroll overfor prosjekter hvor oppdragsgiver er tariffbundet.

Det kan innvendes at en innsynsrett også for de tillitsvalgte vil føre til en merbelastning for virksomhetene. Dersom tilsynsmyndighetene får overlevert dokumentasjon som er utlevert til tillitsvalgte, vil det i praksis neppe være grunn for myndighetene til å kreve den samme dokumentasjonen på nytt. Det kan for eksempel heller være aktuelt at tilsynsetatene kan be om at virksomheten bekrefter at informasjonen er korrekt. Etter departementets syn vil et eventuelt merarbeid være lite og ikke uforholdsmessig i forhold til at en både oppnår en mer effektiv håndheving av allmenngjøringsforskrifter og bidrar til å sikre utenlandske arbeidstakere likeverdige lønns- og arbeidsvilkår.

Det følger allerede som omtalt under punkt 3.3.6 av en del av overenskomstene, blant annet Verkstedsoverenskomsten 2006-2008, en plikt til å dokumentere overfor tillitsvalgte hvilke lønns- og arbeidsvilkår som gjelder hos underleverandørene. Dette gjelder imidlertid ikke alle overenskomstene og etter departementets syn kan det være spesielt viktig at en lovfestet innsynsrett etableres innenfor byggenæringen, hvor det for tiden ikke foreligger tariffavtaler som pålegger virksomhetene plikt til å dokumentere lønns- og arbeidsvilkårene hos underleverandørene.

Hvis det skal lovfestes en innsynsrett vil det være nødvendig å sikre at informasjonen som utleveres behandles på en betryggende måte. Dersom private aktører skal gis rett til innsyn, må det stilles tilsvarende krav til taushetsplikt som når opplysningene utleveres til et offentlig organ, for å unngå at innsynsretten skal utgjøre et uproporsjonalt kontrollinngrep. Også av personvern hensyn og hensyn til effektiv konkurranse vil det være riktig å pålegge de tillitsvalgte som eventuelt får innsynsrett taushetsplikt. Dette vil også kunne få betydning i vurderingen av om en innsynsrett som skissert ovenfor skal ha som formål å bidra til en effektivisering av boikottadgangen. Dersom tillitsvalgte som gis innsynsrett kun kan overlate informasjonen til tilsynsmyndighetene, vil informasjon som er innhentet på denne måten ikke kunne formidles innen den tillitsvalgtes organisasjon og brukes som grunnlag for en boikottaksjon.

Departementet velger etter dette å be om høringsinstansenes syn på et noe endret forslag til innsynsrett i forhold til forslaget i evalueringsrapporten.

Forslaget gjelder innsynsrett for de tillitsvalgte og en korresponderende plikt for underleverandører (underentreprenører, uleier av arbeidskraft mv) til den virksomhet som tillitsvalgte er ansatt i, til å dokumentere lønns- og arbeidsvilkårene som gjelder i henhold til forskrift om allmenngjøring av tariffavtale. Innsynsretten foreslås gitt til de lokale tillitsvalgte for arbeidstakergrupper som er omfattet av forskrift om allmenngjøring og ikke til organisasjonene sentralt. Innsynsretten vil kunne utøves overfor alle underleverandører som er omfattet av forskrift om allmenngjøring, uavhengig av om disse er norske eller utenlandske og om virksomheten eller de ansatte er organiserte eller uorganiserte.

Etter departementets syn må innsynsretten ha hjemmel i lov, mens den nærmere utformingen kan skje i forskrift. Innsynsretten knyttes tett til myndighetenes tilsyn og en ny bestemmelse kan for eksempel tas inn i allmenngjøringsloven med følgende ordlyd:

#### *§ 8 nytt femte og sjette ledd*

##### *Innsynsrett i lønns- og arbeidsvilkår*

Enhver som er underlagt tilsyn etter første ledd, skal når oppdragsgivers tillitsvalgte (ev. for bestemte grupper) krever det og uten hinder av taushetsplikt, fremlegge/dokumentere for tillitsvalgte opplysninger om hvilke lønns- og arbeidsvilkår som gjelder i virksomheten. Den tillitsvalgte har taushetsplikt og skal umiddelbart overlate de fremlagte opplysningene til Arbeidstilsynet, eller Petroleumsstilsynet innenfor sitt myndighetsområde, dersom de fremlagte opplysningene tyder på at arbeidstakerne ikke har fått lønns- og arbeidsvilkår i tråd med allmenngjøringsforskriften.

Departementet fastsetter nærmere regler om innsynsretten, herunder hvem som kan be om opplysninger, hvem som plikter å legge frem opplysninger, hvilke opplysninger som kan kreves lagt frem, i hvilken form disse kan kreves fremlagt og hvordan opplysningene skal behandles.

#### **4 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Som beskrevet innledningsvis er det vanskelig å anslå noe presist om omfanget av problemene med sosial dumping. Dermed er det også vanskelig å anslå hvilken effekt og hvilke konsekvenser forslagene som diskuteres i notatet kan komme til å få. I høringsnotatet legges det i stor grad opp til en drøfting av ulike alternative forslag, også på bakgrunn av at vi ikke har god nok kunnskap, for eksempel når det gjelder i hvilken grad arbeidsmiljølovens regler for inn- og utleie mellom produksjonsbedrifter omgås. Vi har heller ikke god nok kunnskap om de administrative og økonomiske konsekvensene forslagene vil kunne komme til å få for den enkelte virksomhet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet ber derfor om innspill også når det gjelder dette, slik at vi kan ha et best mulig grunnlag for det videre arbeidet med eventuell lovforslag eller annen oppfølging av tiltakene som drøftes i dette høringsnotatet.

Konsekvensene av en godkjennings- og kontrollordning for bemanningsforetak/vikarbyråer vil være avhengig av hvilke krav som stilles. Dersom det begrenses til å dokumentere at allerede lovpålagte plikter er gjennomført, vil forslaget etter departementets mening kun ha administrative konsekvenser.

Endringer i reglene for inn- og utleie fra produksjonsbedrifter kan medføre konsekvenser for virksomhetene og de enkelte arbeidstakerne i den grad det vil begrense muligheten til inn- og utleie som foretas i tråd med formålet med reglene, for eksempel mellom produksjonsbedrifter med varierende oppdragsmengde.

Forslaget om et utvidet oppdragsgiveransvar vil kanskje først og fremst få administrative konsekvenser for virksomhetene ved at de må etablere ordninger som gjør det mulig å sikre seg at oppdragstakere/underentreprenører etterlever allmenngjøringsforskrifter. På den annen side er dette også noe av formålet med tiltaket.

Innsynsrett for tillitsvalgte bør i utgangspunktet ikke medføre verken administrative eller økonomiske konsekvenser for virksomhetene. Innsynsretten vil i hovedsak gjelde informasjon som man allerede besitter i den enkelte virksomhet.

Gjennomføring av forslagene vil gi Arbeidstilsynet enkelte nye oppgaver som kan kreve ekstra ressurser til tilsyn og veiledning, men samtidig vil forslaget om innsynsrett kunne bidra til effektivisering.