



STORTINGET

Innst. 334 L

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Dokument 8:207 L (2017–2018)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per Olaf Lundteigen, Ivar Odnes, Nils T. Bjørke, Willfred Nordlund og Geir Pollestad om endring av arbeidsmiljøloven § 1-7

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

I

«I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endring:

§ 1-7 første ledd skal lyde:

(1) Med utsendt arbeidstaker menes arbeidstaker som i *et tidsrom på inntil 30 dager* arbeider i et annet land enn det arbeidsforholdet vanligvis er knyttet til.

II

Loven gjelder fra 1. juli 2018.»

Komiteens behandling

Komiteen ba i brev av 12. april 2018 om statsrådens vurdering av forslaget. Statsrådets svarbrev av 30. april 2018 følger vedlagt.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Arild Grande,

Eigil Knutsen og Hadia Tajik, fra Høyre, Margret Hagerup, Heidi Nordby Lunde og Kristian Tonning Riise, fra Fremskrittspartiet, Hanne Dyveke Søttar og lederen Erlend Wiborg, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Sosialistisk Venstreparti, Solfrid Lerbrekk, og fra Venstre, Terje Breivik, merker seg at det i fremsatte forslag vises til anmodningsvedtak nr. 737 av 1. juni 2017:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag som sikrer at utsendte arbeidstakere blir omfattet av varslingsreglene i arbeidsmiljøloven.»

I representantforslaget bes det om å innføre en øvre grense på 30 dager for å defineres som utsendt arbeidstaker.

Arbeids- og sosialdepartementet omtaler anmodningsvedtaket i Prop. 1 S (2017–2018) og viser i denne til EUs utsendingsdirektiv, der det ikke er en fast bestemt definisjon på øvre varighet av utsending for at alle regler i vertslandet skal komme til anvendelse.

Komiteen viser til at håndhevingsdirektivet (Direktiv 2014/67/EU) er direkte knyttet til utsendingsdirektivet (Direktiv 96/71/EF). Håndhevingsdirektivet gir regler som skal sikre at arbeidstakere som er utsendt i forbindelse med tjenesteyting i andre EØS-land, får den beskyttelsen de har krav på i henhold til utsendingsdirektivet. Forskrift om utsendte arbeidstakere ble endret 28. juni 2017 som følge av implementeringen av direktivene.

Blant endringene ligger det flere tiltak som styrker myndighetenes mulighet for å kontrollere arbeidsvilkår og varighet ved arbeidsforholdet, men også arbeidstakers vern mot gjengjeldelse når/om arbeidstaker går til rettslige eller administrative skritt mot sin arbeidsgiver.

Komiteen viser videre til behandling av Prop. 1 S (2017–2018), der departementet omtaler ovennevnte anmodningsvedtak, nr. 737. I omtalen fremkommer det blant annet at

«gjeldende EØS-rett ikke åpner for å sette en klar grense for hvor lenge et arbeidsforhold skal kunne vare før utsendte arbeidstakere blir omfattet av alle norske arbeidsrettslige regler.

Hvorvidt norske arbeidsrettslige regler gjelder for utsendte arbeidstakere på oppdrag i Norge, blir regulert av Europaparlaments- og rådsdirektiv 96/71/EF av 16. desember 1996 om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting (utsendingsdirektivet). Utsendingsdirektivet er innlemmet i EØS-avtalen og bindende for Norge. Direktivet er gjennomført i norsk rett ved arbeidsmiljøloven § 1-7 og forskrift om utsendte arbeidstakere.

Det følger av utsendingsdirektivet at ved utsending av arbeidstakere skal visse regler om lønns- og arbeidsvilkår i det landet hvor arbeidet utføres (vertslandet) gjelde uansett hvilket lands rett som for øvrig regulerer arbeidsforholdet. Hvilke typer regler dette er, er uttømmende regulert i direktivets artikkel 3.

Det er en forutsetning at arbeidstakeren arbeider i vertslandet i et begrenset tidsrom. Hva som menes med begrenset tidsrom er ikke nærmere definert i direktivet. Det må forstås slik at det kan variere, og at det ikke gjelder noen øvre grense. Det er ikke holdepunkter, verken i direktivet eller i praksis, for å innfortolke en adgang for medlemsstatene til å sette en absolutt grense for hvor lenge arbeidet kan vare før alle regler i vertslandet kommer til anvendelse.

Det legges altså til grunn at utsendingsdirektivet er til hinder for å fastsette en slik grense, og Regjeringen vil derfor ikke fremme lovforslag om dette nå. Det vises imidlertid til at EU-kommisjonen har foreslått en endring i utsendingsdirektivet knyttet til denne problemstillingen. Forslaget går i korthet ut på at dersom varigheten av arbeidet i vertsstaten overstiger 24 måneder, skal alle vertslandets regler gjelde for utsendte arbeidstakere. Forslaget er nå under forhandling i EUs organer. Dersom forslaget til endringer blir vedtatt, vil Regjeringen komme tilbake til saken i forbindelse med gjennomføringen av de nye reglene i norsk rett.»

Komiteen har videre merket seg at EU-kommisjonen 23. april 2018 la frem forslag om å innføre en minstestandard for beskyttelse av ansatte som varsler om brudd på EU-lovgivning, og nye forpliktelser for arbeidsgivere i større offentlige og private virksomheter.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, legger til grunn at regjeringen følger opp dette sammen med en vurdering av om utsendte arbeidstakere generelt skal omfattes av varslingsregler, og kommer tilbake til Stortinget på egnet måte.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at arbeidstakere som utfører arbeid i Norge, skal sikres et forsvarlig arbeidsmiljø. Disse medlemmer viser til

Representantforslag 199 S (2017–2018) fra representanter fra Arbeiderpartiet om å forbedre allmenngjøringsordningen. Det foreslås her å forenkle dokumentasjonskravet, snu dokumentasjonskravet ved allerede vedtatte allmenngjøringsvedtak og utvide perioden for allmenngjøring. Dette vil gi en forbedret allmenngjøringsordning som er påkrevd for å møte omfanget av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

Disse medlemmer mener reglene for utsendte arbeidstakere ikke er klare nok, og at perioden man er definert som utsendt arbeidstaker, og hvilke rettigheter man har, skal være klart definert.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen innen utgangen av 2018 legge frem en sak med en klargjøring av regelverket for utsendte arbeidstakere, herunder hvilke av arbeidsmiljølovens bestemmelser som kan gjelde fra første dag for utsendte arbeidstakere.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til følgende merknad i Innst. 15 S (2017–2017) som svar på departementets vurdering i Prop. 1 S (2017–2018) av anmodningsvedtak nr. 737, referert til ovenfor av komiteen:

«Disse medlemmer viser videre til at Tekna påpekte behovet for å definere 'utsendte arbeidstakere' i arbeidsmiljøloven slik at utsendte arbeidstakere defineres som personer som jobber i inntil én måned i Norge. Disse medlemmer er enig i behovet for lovendring på dette punktet og viser til Innst. 303 L (2016–2017), jf. Prop. 72 L (2016–2017) hvor disse medlemmer fremsette følgende lovforslag:

'Ny § 1-7 (1) skal lyde:

(1) Med utsendt arbeidstaker menes arbeidstaker som i en periode på inntil 30 dager arbeider i et annet land enn det arbeidsforholdet vanligvis er knyttet til.'

Ved votering i Stortinget 1. juni 2017 fikk lovforslaget ikke flertall. Dersom forslaget derimot hadde fått flertall, ville dette sikret at alle arbeidstakere som arbeider i Norge utover 30 dager, blir omfattet av blant annet varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

Disse medlemmer merker seg at Arbeids- og sosialdepartementet i Prop. 1 S (2017–2018), som oppfølging av anmodningsvedtak nr. 738, 1. juni, benytter utsendingsdirektivet som argument for at norske myndigheter kan definere begrepet 'utsendt arbeidstaker' i norsk lov. Disse medlemmer viser til Prop. 1. S (2017–2018) for Arbeids- og sosialdepartementet side 217:

'Det følger av utsendingsdirektivet at ved utsending av arbeidstakere skal visse regler om lønns- og arbeidsvilkår i det landet hvor arbeidet utføres (vertslandet) gjelde uansett hvilket lands rett som for øvrig regulerer arbeidsforholdet. Hvilke typer regler dette er, er uttømmende regulert i direktivets artikkel 3.

Det er en forutsetning at arbeidstakeren arbeider i vertslandet i et begrenset tidsrom. Hva som menes med begrenset tidsrom er ikke nærmere definert i direktivet. Det må forstås slik at det kan variere, og at det ikke gjel-

der noen øvre grense. Det er ikke holdepunkter, verken i direktivet eller i praksis, for å innfortolke en adgang for medlemsstatene til å sette en absolutt grense for hvor lenge arbeidet kan vare før alle regler i vertslandet kommer til anvendelse.

Det legges altså til grunn at utsendingsdirektivet er til hinder for å fastsette en slik grense, og regjeringen vil derfor ikke fremme lovforslag om dette nå.

Disse medlemmer vil påpeke at dette er nok et eksempel på at Norges forpliktelser gjennom EØS-avtalen medfører avgivelse av suverenitet innenfor arbeidslivsområdet.

Disse medlemmer viser til at det i representantforslaget blir fremsatt et lovforslag om å endre definisjonen av utsendte arbeidstakere ved å endre arbeidsmiljøloven § 1-7. Disse medlemmer viser til at utsendte arbeidstakere i dag er definert som:

«arbeidstaker som i et begrenset tidsrom arbeider i et annet land enn det arbeidsforholdet vanligvis er knyttet til».

Disse medlemmer viser til at utsendte arbeidstakere ikke er omfattet av alle vernebestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Utsendte arbeidstakere er heller ikke omfattet av arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser.

Disse medlemmer mener arbeidsmiljølovens definisjon av utsendte arbeidstakere må tydeliggjøres. Det er, etter disse medlemmers syn, ikke ønskelig med en lovbestemmelse som åpner for at flest mulig arbeidstakere skal kunne defineres som utsendte arbeidstakere, da disse som vist ovenfor har dårligere vern etter norsk lov.

Disse medlemmer mener hensynet til utenlandske arbeidstakeres rett til å være omfattet av de samme vernebestemmelsene som andre arbeidstakere i norsk arbeidsliv må gå fremfor EØS-rett.

Disse medlemmer mener det er feil å legge til grunn at utsendingsdirektivet er til hinder for å fastsette en definert grense på 30 dager i arbeidsmiljøloven for hvem som etter loven defineres som utsendte arbeidstakere, dette fordi det er opp til det norske storting å innfortolke en adgang for medlemsstatene til å sette en slik absolutt grense. Dette vil innebære å bruke det handlingsrom som EØS-avtalen gir mulighet for. Dersom EUs organer vil reagere mot Stortingets vilje, er de i sin fulle rett til det, men dette kan bare avklares ved at Stortinget først kommer med sin forståelse av hvordan utsendingsdirektivet skal praktiseres i Norge.

Disse medlemmer viser til Teknas høringsinnspill til komiteen av 15. mai 2018. Tekna påpeker at utenlandske arbeidstakere som jobber i et «begrenset tidsrom» i Norge, er lovlig unntatt fra viktige deler av arbeidsmiljøloven, blant annet HMS og forhold om varsling. Tekna viser til at både Telenor, Posten, Evry og DnB har benyttet seg av innleide indiske ingeniører for å utføre arbeidsoppgaver i Norge. Disse medlemmer

forstår at disse innleide indiske ingeniørene har vært definert som utsendte arbeidstakere med dårligere rettigheter sammenlignet med andre arbeidstakere i norsk arbeidsliv.

Disse medlemmer er enig med Tekna i at det å unnta deler av arbeidsstyrken fra fordeler av arbeidsmiljøloven er en alvorlig sak, og bør, som Høyesterett har presisert, kun gjelde «de helt kortvarige arbeidsforhold». Disse medlemmer viser til dette som begrunnelse for lovforslaget. Tekna peker også på at dagens lovverk svekker sikkerheten og øker sårbarheten når norske kompetansemiljøer må si opp folk på grunn av konkurransen fra utenlandske ansatte som ikke har de samme kravene til arbeidsvilkår som andre ansatte i Norge. Disse medlemmer vil understreke at dagens lovgivning også innebærer en svært uheldig og uønsket konkurransevridning.

Disse medlemmer viser videre til at Tekna støtter lovforslaget om å definere utsendte arbeidstakere i arbeidsmiljøloven § 1-7 (1).

Disse medlemmer vil videre vise til at Tekna har innhentet en juridisk vurdering av hvilke bestemmelser i arbeidsmiljøloven som vil være en restriksjon som EØS-retten ikke tillater, dersom disse bestemmelsene skal gjelde utstasjonerte arbeidstakere fra første dag. Disse medlemmer merker seg at vurderingen konkluderer med at det bare er ganske få bestemmelser som vil kunne innebære en restriksjon som EØS-retten ikke tillater å gi arbeidsmiljølovens bestemmelser anvendelse overfor virksomhet som skjer med utstasjonerte arbeidstakere, allerede fra dag én. Disse medlemmer merker seg at dette står i sterk motstrid til hva regjeringen skriver.

Disse medlemmer er helt uenig med regjeringen, som legger til grunn at utsendingsdirektivet er til hinder for å fastsette en grense i arbeidsmiljøloven § 1-7 (1), jf. forslaget fremsatt i representantforslaget og som disse medlemmer i denne innstillingen fremsetter. Videre vil disse medlemmer understreke at det også i denne saken er påfallende hvordan regjeringen og flertallet i komiteen argumenterer for ikke å endre norsk lov fordi en slik lovendring av den EU-positive regjeringen legges til grunn å være i konflikt med EU-lov.

Disse medlemmer mener arbeidstakere som arbeider i Norge i en periode ut over 30 dager, fra 1. juli 2018 ikke skal defineres som utsendte arbeidstakere.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«I

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endring:

§ 1-7 første ledd skal lyde:

(1) Med utsendt arbeidstaker menes arbeidstaker som i *et tidsrom på inntil 30 dager* arbeider i et annet land enn det arbeidsforholdet vanligvis er knyttet til.

II

Loven gjelder fra 1. juli 2018.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen innen utgangen av 2018 legge frem en sak med en klargjøring av regelverket for utsendte arbeidstakere, herunder hvilke av arbeidsmiljølovens bestemmelser som kan gjelde fra første dag for utsendte arbeidstakere.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

I

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endring:

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 29. mai 2018

Erlend Wiborg

leder

§ 1-7 første ledd skal lyde:

(1) Med utsendt arbeidstaker menes arbeidstaker som i *et tidsrom på inntil 30 dager* arbeider i et annet land enn det arbeidsforholdet vanligvis er knyttet til.

II

Loven gjelder fra 1. juli 2018.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 8:207 L (2017–2018) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per Olaf Lundteigen, Ivar Odnnes, Nils T. Bjørke, Willfred Nordlund og Geir Pollestad om endring av arbeidsmiljøloven § 1-7 – vedtas ikke.

Hanne Dyveke Søttar

ordfører

VEDLEGG**Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet v/statsråd Anniken Hauglie til arbeids- og sosialkomiteen, datert 30. april 2018****Svar til Stortinget vedr. representantforslag 207 L (2017-2018) om endring av arbeidsmiljøloven § 1-7**

Jeg viser til representantforslag 207 L (2017-2018) fra stortingsrepresentantene Lundteigen, Odnes, Bjørke, Nordlund og Pollestad om endring av arbeidsmiljøloven § 1-7.

Representantene har fremmet følgende forslag om vedtak til lov:

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endring:

§ 1-7 første ledd skal lyde: (1) Med utsendt arbeidstaker menes arbeidstaker som i et tidsrom på inntil 30 dager arbeider i et annet land enn det arbeidsforholdet vanligvis er knyttet til.

Forslaget går ut på å endre definisjonen av utsendt arbeidstaker i loven, slik at arbeidstakere som er på tjenesteoppdrag i Norge lenger enn 30 dager ikke skal regnes som utsendt arbeidstaker. I dag er utsendt arbeidstaker definert som en arbeidstaker som "i et begrenset tidsrom" arbeider i et annet land enn det arbeidsforholdet vanligvis er knyttet til.

Forslaget er begrunnet med at det er behov for en klarere definisjon i lovgivningen av hva som menes med utsendte arbeidstakere. Det er videre vist til at etter gjeldende regler kan utenlandske arbeidstakere arbeide lenge i Norge uten å være dekket av viktige regler i arbeidsmiljøloven.

Innledningsvis vil jeg understreke at jeg deler representantenes syn om at utsendte arbeidstakere skal ha likeverdige lønns- og arbeidsvilkår som andre mens de utfører arbeidsoppdrag i Norge. Regjeringen prioriterer dette høyt, gjennom strategien mot arbeidslivskriminalitet. Regjeringen har også intensivt samarbeidet med EU på dette området, for å møte utfordringene med grenseoverskridende arbeidslivskriminalitet.

I hvilke tilfeller norske arbeidsrettslige regler kommer til anvendelse for utsendte arbeidstakere på oppdrag i Norge, blir regulert av utsendingsdirektivet (Europaparlaments- og rådsdirektiv 96/71/EF). Utsendingsdirektivet er innlemmet i EØS-avtalen og bindende for Norge. Direktivet er gjennomført i norsk rett ved arbeidsmiljøloven § 1-7 og forskrift 16. desember 2005 nr. 1566 om utsendte arbeidstakere (utsendingsforskriften). Formålet med utsendingsdirektivet er å balansere hensynet til tjenesteflyten i det indre marked, hensynet til rettferdige konkurransevilkår og hensynet til vern av grunnleggende arbeidstakerrettigheter. Direktivet be-

stemmer altså hvilket lands rett – vertslandets eller etableringslandets – som skal regulere arbeidsforholdet. Direktivet slår fast at for en kjerne av sentrale vilkår, er det vertslandets rett som gjelder, uansett hvor arbeidsforholdet har sin sterkeste tilknytning. Andre sider av arbeidsforholdet reguleres av etableringslandets rett, det vil si der arbeidsgiveren hører hjemme. Sentrale vilkår som lønn, arbeidstid og HMS reguleres av lovgivningen i vertslandet.

Spørsmålet om hvorvidt definisjonen av utsendte arbeidstakere i arbeidsmiljøloven bør endres, ble tatt opp av Stortinget i anmodningsvedtak nr. 738 av 1. juni 2017 (og ikke i vedtak nr. 737 av samme dato som det henvises til i forslaget). I dette vedtaket ba stortingsflertallet regjeringen om å vurdere om det bør settes en klar grense for hvor lenge et arbeidsforhold skal kunne vare før utsendte arbeidstakere blir omfattet av alle regler i arbeidsmiljøloven, og komme tilbake med eventuelle forslag til lovendringer. Til dette svarte regjeringen blant annet at gjeldende EØS-rett ikke åpner for å sette en klart definert grense for hvor lenge et arbeidsforhold skal kunne vare før utsendte arbeidstakere blir omfattet av alle norske arbeidsrettslige regler (se Prp. 1 S (2017-2018) Arbeids- og sosialdepartementet).

Som nevnt i regjeringens svar på anmodningsvedtak nr. 738, er utsendingsdirektivet under revisjon. I 2016 la EU-kommisjonen frem forslag til endringer i direktivet, blant annet knyttet til behovet for en klarere angivelse av hvor lang utsendingsperioden maksimalt kan være før all lovgivningen i vertslandet skal gjelde. I Kommisjonens forslag ble denne perioden satt til 24 måneder. I løpet av forhandlingene i EUs organer er perioden redusert til 12 måneder (med mulighet for forlengelse i inntil 6 måneder). Forutsatt at denne endringen i direktivet blir vedtatt, vil tilnærmet alle regler i arbeidsmiljøloven gjelde for utsendte arbeidstakere som er på oppdrag i Norge utover 12 (ev. 18) måneder (unntaket er stillingsvernreglene og regler om konkurransebegrensende avtaler.) Dette vil for det første føre til en klarere definisjon av utsendte arbeidstakere. For det andre vil det bidra til mer likeverdige vilkår for utenlandske arbeidstakere som jobber "skulder ved skulder" med norske arbeidstakere.

Prosessen med å vedta direktivendringene er nå helt i slutfasen. Både Rådet og arbeids- og sosialkomiteen i Europaparlamentet har gitt sin tilslutning til endringene. Parlamentet (plenium) skal votere over saken i mai/juni 2018. Regjeringen vil komme tilbake til saken når vedtakelsesprosessen i EU er ferdig.

Når det gjelder Stortingets anmodningsvedtak nr. 737 av 1. juni 2017, gjaldt dette konkret varslingsreglene og utsendte arbeidstakere. Regjeringen ble anmodet om å komme tilbake til Stortinget med forslag som sikrer at utsendte arbeidstakere blir omfattet av varslingsreglene i arbeidsmiljøloven. Til dette har regjeringen svart at departementet vil utrede dette nærmere og vurdere mulighetene for at utsendte arbeidstakere kan omfattes av reglene i arbeidsmiljøloven om varsling. Temaet reiser ulike problemstillinger, særlig knyttet til det EØS-rettslige handlingsrommet, og hvordan varslingsreglene eventuelt kan håndheves for utsendte arbeidstakere. Regjeringen vil komme tilbake til denne saken på egnet måte etter at spørsmålet er ferdig utredet. Det kan i denne forbindelse også nevnes at EU-kommisjonen helt nylig (23. april 2018) har lagt frem et direktivforslag om beskyttelse av personer som varsler om brudd på EU-lovgivning. Det er naturlig å se nærmere på dette i forbindelse med saken. Også Varslingsutvalgets utredning (NOU 2018:6) som når er på høring, er relevant i denne sammenheng.

Jeg vil for øvrig også nevne at regjeringen, i forbindelse med gjennomføringen av EUs håndhevingsdirektiv (Direktiv 2014/67/EU) i 2017, gjorde endringer i utsendingsforskriften som medfører at utsendte arbeidstakere ble omfattet av flere av verneregler i arbeidsmiljøloven enn tidligere, særlig krav til systematisk HMS-arbeid og reglene om verneombud.

