



STORTINGET

Innst. 135 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Dokument 8:37 S (2018–2019)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om å hindre fagforeningsknusing

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

1. Stortinget ber regjeringen sette ned et lovutvalg som skal kartlegge hvordan lovverk som tar sikte på å ivareta arbeidstakeres stilling, blir omgått. Utvalget skal:
 - foreslå lovendringer som tydeliggjør arbeidsgiveransvaret, slik at den som har styringsrett, også har arbeidsgiveransvar,
 - foreslå lovendringer som vil hindre at loven omgås av arbeidsgivere som vil unngå tariffavtale eller forpliktelser som følger av tariffavtale,
 - gjennomgå konkurslovgivningen og foreslå endringer slik at lovgivningen blir mer effektiv, for eksempel ved skjerpning av strafferammer og konkursskarantene.
2. Stortinget ber regjeringen legge fram et forslag om å oppheve arbeidsmiljøloven § 16-1 annet ledd, slik at kapittel 16 i arbeidsmiljøloven, som gir ansatte rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, også gjelder ved overdragelser fra konkursbo.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens behandling

Komiteen ba i brev av 8. november 2018 om statsrådets vurdering av forslaget. Statsrådets svarbrev av 28. november 2018 følger vedlagt innstillingen.

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, ønsker ryddige lønns- og arbeidsvilkår og å legge til rette for et organisert arbeidsliv. Arbeidsmarkedet er i stadig endring. Endringer i teknologi, demografi og globalisering skaper muligheter, og utviklingen i arbeidslivet kan få betydning for hvordan vi organiserer oss og hvordan arbeidslivet bør reguleres. Selv om det er legitimt at næringslivet benytter handlingsrommet i lovverket til å skape størst mulig vekst, er det vesentlig at reglene følges, og at arbeidstakerrettigheter ikke undergraves.

Komiteen viser til at representantforslaget inneholder to forslag; om å sette ned et lovutvalg som skal kartlegge hvordan lovverk som tar sikte på å ivareta arbeidstakeres stilling, blir omgått, og om opphevelse av arbeidsmiljøloven § 16-1 annet ledd.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, viser til at arbeidsmiljøloven i dag definerer arbeidsgiverbe-

grepet. En ytterligere utvidelse av arbeidsgiverbegrepet ble blant annet grundig vurdert i forarbeidene til gjeldende arbeidsmiljølov.

Flertallet mener dagens system gir nok fleksibilitet til å kunne møte ulike former for organisering i arbeidslivet.

Flertallet viser videre til at arbeidsmiljøloven § 16-1 annet ledd er en unntaksbestemmelse med tanke på overdragelser fra konkursbo om lønns- og arbeidsvilkår og oppsigelsesvern.

Flertallet viser til at reglene om virksomhetsoverdragelse bygger på et EU-direktiv, og at unntakene ved konkurs er satt for å ha mulighet til å sikre videre drift av insolvente foretak.

Flertallet tilrår på denne bakgrunn at representantforslaget ikke vedtas.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til arbeidsmiljølovens bestemmelser som sier at arbeidsgiver er den som har ansatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste, og at arbeidsgiver skal sørge for at bestemmelsene gitt i og i medhold av loven blir overholdt. I franchisebedrifter er ofte arbeidsgiver (franchisetaker), selv om vedkommende utøver styringsrett, strippet for muligheter til å utøve en reell arbeidsgiverfunksjon på grunn av felles regler for alle franchisetakere som det ikke er mulig å fravike. I konsernforhold ser man ofte at arbeidstakere ansettes i egne juridiske enheter som gjør at de fratras rettigheter som de ville hatt som ansatte i morselskapet. Dette skjer også når de rent operasjonelt utfører arbeidsoppgaver som om de skulle vært ansatt i morselskapet. I slike situasjoner blir det reelt utøvd bestemmende innflytelse over arbeidsforholdet også av andre enn de som er arbeidsgiver i medhold av arbeidsmiljøloven § 1-8 annet ledd. Dette rammer forhold som stillingsvern, retten til informasjon og medvirkning, virksomhetsoverdragelse, medvirkning i HMS-arbeidet, tilretteleggingsplikten for arbeidstakere med redusert arbeidsevne osv.

Disse medlemmer viser også til Høyesteretts avgjørelse i sak av 12. desember 2018 om arbeidsgiveransvar for piloter og kabinansatte i Norwegian, hvor Høyesterett sier:

«Som Høyesterett bemerket i Rt-2013-998 (Quality People) avsnitt 63, kan nye måter å organisere næringsvirksomhet på utfordre arbeidsmiljølovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold. Det er videre slik at flytting av arbeidstakere til andre selskaper innen et konsern får konsekvenser for deres rett til informasjon, samarbeid og medbestemmelse i henhold til hovedavtalen og arbeidsmiljøloven. Gitt de klare lovgiveruttalelsene knyttet til gjeldende arbeidsgiverbegrep må det imidlertid være opp til lovgiver å avgjøre om det bør gis en slik regel som arbeidstakersiden her har argumentert for.»

Disse medlemmer ønsker å ta på alvor Høyesteretts påpekning av at dagens lov muliggjør at bedriftene kan organiseres slik at formålet med arbeidsmiljøloven ikke blir ivaretatt overfor de ansatte, og at rettigheter lovgiver har ment å gi de ansatte, derfor ikke blir reelle. Disse medlemmer viser til Stortingets behandling av Representantforslag 204 S (2017–2018), jf. Innst. 392 S (2017–2018), 12. juni 2018, der Stortinget etter at forslagene 1–6 fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti og forslag 7 fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti om tydeligere regler når det gjelder franchise, konsern og lignende, falt, enstemmig vedtok følgende:

«Stortinget ber regjeringa greie ut omfang og særtrekk ved organiseringar som franchise, konsern og liknande, med vekt på arbeidsgivaransvar og arbeidstakar sine rettar samt franchisetakar sin posisjon overfor franchisegivar.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser også til sitt forslag i samme innstilling:

Forslag 1: «Stortinget ber regjeringa legge fram sak om endring av arbeidsmiljøloven som tydeliggjør arbeidsgiveransvaret i franchise, konsern og liknende organiseringer. Forslaget skal sikre at den som har styringsrett, og gjennom dette reelt sett er arbeidsgiver, også får retter og plikter som arbeidsgiver i henhold til arbeidsmiljøloven.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringa legge fram sak om endring av arbeidsmiljøloven som tydeliggjør at den som reelt har bestemmende innflytelse over arbeidsforholdet, i tillegg til det som fremkommer av arbeidsmiljøloven § 1-8 annet ledd, også har retter og plikter som arbeidsgiver i henhold til arbeidsmiljøloven.»

Disse medlemmer viser til Artikkel 5 i EUs direktiv om virksomhetsoverdragelser. Der fremgår det klart at den enkelte nasjon kan velge å gjøre gjeldende at §§ 16-2 og 16-4 om overføring av lønns- og arbeidsvilkår og vern mot oppsigelse også skal gjelde ved overdragelse fra konkursbo. Unntaksbestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 16-1 annet ledd må derfor oppheves. Dagens bestemmelser betyr at ansatte mister rettigheter ved videre drift av foretak som har gått konkurs. På grunn av denne bestemmelsen kan et konkursrammet foretak drives videre uten at bestemmelsene som skal beskytte de ansatte ved virksomhetsoverdragelse, kommer til anvendelse. Isteden ser vi eksempler på at arbeidsgivere plukker fritt blant de ansatte fra den konkursrammede bedriften. Et nylig eksempel fra Sotra vi-

ser at arbeidsgiverne i slike tilfeller fritt kan plukke folk som er uorganiserte. Bestemmelsen i § 16-1 annet ledd, slik den er i dag, gjør at arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse ikke har noen funksjon ved konkurs. Disse medlemmer mener derfor at arbeidsmiljøloven § 16-1 annet ledd må oppheves, slik at de ansatte i en konkursrammet bedrift som drives videre, er beskyttet av reglene for virksomhetsoverdragelse.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem et forslag om å oppheve arbeidsmiljøloven § 16-1 annet ledd, slik at kapittel 16 i arbeidsmiljøloven, som gir ansatte rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, også gjelder ved overdragelse fra konkursbo.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at Stortinget enstemmig gjorde følgende vedtak 12. desember 2017:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at informasjon om konkursskarantene blir offentlig tilgjengelig, og vurdere om det er annen informasjon om lovbrudd som er relevant for næringsvirksomheten som bør gjøres offentlig tilgjengelig.»

Dette medlem viser til at regjeringen ikke har fulgt opp dette enstemmige vedtaket. Dette medlem vil understreke viktigheten av at informasjon om konkursskarantene blir offentlig tilgjengelig, og imøteser regjeringens oppfølging av dette. Dette medlem mener dette er nok et eksempel på at arbeidslivskriminalitet får skje som følge av manglende informasjonsutveksling mellom ulike deler av offentlig sektor.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det onsdag 12. desember 2018 ble avsagt dom i saken mellom Norwegian Air Shuttle ASA og ansatte i Norwegian, der arbeidstakersiden tapte saken. Dette medlem viser til at dommen får betydning for ansattes mulighet til å håndheve arbeidstakers rettigheter, fordi arbeidsgiverbegrepet og -ansvaret pulveriseres. Når arbeidstakere organiseres bort og fjernes fra den virksomheten de faktisk er tilknyttet, svekkes de ansattes reelle og formelle stilling. Dette medlem viser til Representantforslag 63 S (2018–2019) fra medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti om å hindre en utvikling der arbeidstakere mister fundamentale rettigheter. Representantforslaget tar opp helt sentrale elementer knyttet til arbeidstakers rettigheter i lys av denne høyesterettsdommen. Dette medlem mener sakens karakter er så sentral at den bør behandles i sin helhet i Stortinget, noe dette representantforslaget legger opp til.

Dette medlem viser til at det er grunnleggende å hindre at loven omgås av arbeidsgivere som vil unngå tariffavtale eller forpliktelser som følger av tariffavtale. Flere alvorlige saker fra norsk arbeidsliv, som ved Sekkingstad, har vist at det er nødvendig å gjennomgå lovverket for å sikre arbeidstakers stilling ved å balansere maktbalansen i arbeidslivet.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sette ned et lovutvalg som skal kartlegge hvordan lovverk som tar sikte på å ivareta arbeidstakers stilling, blir omgått. Utvalget skal:

- foreslå lovendringer som hindrer at loven kan omgås av arbeidsgivere som vil unngå tariffavtale eller forpliktelser som følger av tariffavtale,
- gjennomgå konkurslovgivningen og foreslå endringer slik at lovgivningen blir mer effektiv, for eksempel ved skjerping av strafferammer og konkursskarantene.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen legge frem sak om endring av arbeidsmiljøloven som tydeliggjør at den som reelt har bestemmende innflytelse over arbeidsforholdet, i tillegg til det som fremkommer av arbeidsmiljøloven § 1-8 annet ledd, også har retter og plikter som arbeidsgiver i henhold til arbeidsmiljøloven.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen legge frem et forslag om å oppheve arbeidsmiljøloven § 16-1 annet ledd, slik at kapittel 16 i arbeidsmiljøloven, som gir ansatte rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, også gjelder ved overdragelse fra konkursbo.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen sette ned et lovutvalg som skal kartlegge hvordan lovverk som tar sikte på å ivareta arbeidstakers stilling, blir omgått. Utvalget skal:

- foreslå lovendringer som hindrer at loven kan omgås av arbeidsgivere som vil unngå tariffavtale eller forpliktelser som følger av tariffavtale,
- gjennomgå konkurslovgivningen og foreslå endringer slik at lovgivningen blir mer effektiv, for eksempel ved skjerping av strafferammer og konkursskarantene.

Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 8:37 S (2018–2019) – Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om å hindre fagforeningsknusing – vedtas ikke.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 17. januar 2019

Erlend Wiborg

leder

Hanne Dyveke Søttar

ordfører

VEDLEGG**Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet v/statsråd Anniken Hauglie til arbeids- og sosialkomiteen, datert 28. november 2018****Representantforslag 37 S (2018–2019) fra representanten Bjørnar Moxnes om å hindre fagforeningsknusing (Dokument 8:37 S (2018–2019))**

Jeg viser til brev fra Stortingets arbeids- og sosialkomité 8. november 2018, der det er bedt om min vurdering av Dokument 8:37 S (2018–2019). Svaret er utført i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet.

Regjeringen ønsker ryddige lønns- og arbeidsvilkår og å legge til rette for et organisert arbeidsliv. Arbeidsmarkedet er i stadig endring. Endringer i teknologi, demografi og globalisering skaper muligheter, men kan også utfordre gjeldende rammeverk. Utviklingen i arbeidslivet kan få betydning for hvordan vi organiserer oss og hvordan arbeidslivet bør reguleres. Det er legitimt at næringslivet benytter handlingsrommet i lovverket til å skape størst mulig vekst. Samtidig er det vesentlig at reglene følges, og at arbeidstakerrettigheter ikke undergraves.

Representanten viser blant annet til at arbeidsgiveransvaret bør utredes. Arbeidsgiverbegrepet er definert i arbeidsmiljøloven som "enhver som har ansatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste". Vanligvis vil rettssubjektet arbeidsgiver være sammenfallende med arbeidsgivers virksomhet. En utvidelse av arbeidsgiverbegrepet, blant annet til konsernselskaper og andre selskaper med bestemmende innflytelse, ble blant annet grundig vurdert i forarbeidene til gjeldende arbeidsmiljølov, se Ot.prp. nr. 49 (2004–2005). Departementet kom til at en utvidelse ikke var ønskelig, blant annet fordi loven og rettspraksis i de aller fleste tilfellene er treffende med hensyn til hvor den reelle beslutningsmyndigheten ligger. Etter gjeldende rett er det også åpning for at arbeidsgiveransvaret etter en konkret vurdering kan plasseres hos flere dersom det er et særskilt grunnlag for det, blant annet at flere faktisk har opptrådt som arbeidsgiver og utøvd arbeidsgiverfunksjoner. Slik jeg ser det, gir dagens system fortsatt fleksibilitet til å møte ulike former for organisering i arbeidslivet.

Enkelstående saker mellom parter i arbeidslivet må primært løses av disse, eventuelt via domstolene. Rettssaken som gjelder Norwegian, og som representanten viser til, er et eksempel på det. Det er imidlertid god grunn til å være oppmerksom på trender i arbeidsmarkedet. Dette gjelder både med hensyn til hvordan arbeid og virksomheter organiseres, hvilken tilknytning det er mellom den som tilbyr arbeid og den som utfører arbeid, og hvilke konsekvenser ulike organisering kan få.

Regjeringen er opptatt av kunnskapsinnhenting, og har satt i gang flere forskningsprosjekter som omhandler valg og utbredelse av tilknytningsformer i arbeidslivet. Etter min mening bør disse spørsmålene ses i sammenheng, over et lengre tidsperspektiv, i samråd med partene, og i lys av forskning på området. Vi følger nøye med og vurderer kontinuerlig om det er behov for tiltak. Når det gjelder luftfarten særskilt, nevner jeg for ordens skyld at Regjeringen har nedsatt et utvalg om norsk luftfart, som blant annet skal vurdere konsekvenser for arbeidstakere i luftfarten som følge av nye forretningsmodeller og endring i tilknytningsform for de ansatte.

Representanten peker i sitt forslag også på problemstillinger knyttet til konkurs og virksomhetsoverdragelser. Reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven gjelder også ved overdragelse fra konkursbo, med unntak av § 16-2 om videreføring av lønns- og arbeidsvilkår og § 16-4 om vern mot oppsigelse. Reglene om virksomhetsoverdragelse bygger på et EU-direktiv. Unntaket for konkurssituasjoner har sammenheng med det å sikre videre drift av insolvente foretak. EU-kommisjonen har blant annet vist til at man må avveie hensynet til virksomhetens overlevelse, hensynet til arbeidstakerne – og da særlig deres rett til fortsatt arbeid – og hensynet til de øvrige kreditorers ervervede rettigheter. I forarbeidene til bestemmelsen fremheves det at nettopp hensynet til arbeidstakerne har vært en viktig begrunnelse for at disse reglene ikke får anvendelse i konkurs, fordi videre drift av virksomheten vil øke sjansene for å bevare arbeidsplassene. Jeg oppfatter ikke at det er hensiktsmessig å gjøre endringer i reglene om virksomhetsoverdragelser på dette punktet.

Det er imidlertid viktig å følge med på utviklingstrekk rundt hvordan virksomheter organiserer seg og tilpasser seg ulikt regelverk.

Når det gjelder konkurslovgivningen, kan jeg i relasjon til de problemstillingene som er beskrevet i representantforslaget, ikke se at en gjennomgang av konkurslovgivningen vil være et relevant tiltak. Justis- og beredskapsdepartementet peker på at konkurslovgivningen først og fremst handler om forholdet mellom skyldneren og skyldnerens kreditorer. Reglene om *konkurskarantene* har først og fremst som formål å hindre såkalte konkursgjengangere i å starte ny næringsvirksomhet i foretak med begrenset ansvar for å verne kreditorene mot tap. Når det gjelder *straffansvar* i forbindelse med konkurs, er det særlig straffeloven kapittel 31 som er relevant, og også her er det vernet av kreditorene som er temaet, ikke de ansatte. Hvilke strafferam-

mer som bør gjelde for ulike typer lovbrudd etter straffeloven, er for øvrig et spørsmål av mer prinsipiell art. Straffelovens strafferammer ble justert og avstemt i forbindelse med vedtakelsen av den nye loven. En eventuell utvidelse av de nåværende strafferammene har nok dessuten lite å si for å effektivisere konkurslovgivningen.

