



Innst. O. nr. 131

(2008–2009)

Innstilling til Odelstinget fra arbeids- og sosialkomiteen

Ot.prp. nr. 88 (2008–2009)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i allmenngjøringsloven m.m. (solidaransvar mv.)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

1.1.1 *Proposisjonens hovedinnhold*

Allmenngjøringsordningen er et av de mest sentrale virkemidlene mot sosial dumping, særlig for å sikre lønns- og arbeidsvilkårene for arbeidstakere fra utenlandske virksomheter som er på midlertidig tjenesteoppdrag i Norge. Ordningen vil også bli viktigere for individuelle arbeidstakere når overgangsordningene oppheves, og det ikke lenger kan stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår som vilkår for innvilgelse av arbeidstillatelse. Samtidig er flere andre tiltak som skal motvirke sosial dumping, knyttet opp mot allmenngjøringsordningen, blant annet Arbeidstilsynets tilsynskompetanse, påseplikten og innsynsrett for til-litsvalgte.

Det er sider ved allmenngjøringsordningen som gjør at den ikke har fungert så godt som den burde.

Det foreslås endringer i allmenngjøringsloven som vil gjøre allmenngjøringsordningen mer effektiv og enklere å anvende.

Allmenngjøringsforskrifter er særlig relevante for utsendte arbeidstakere. For disse arbeidstakerne kan det være vanskelig å sikre at arbeidsgiver utbetaler det de har krav på etter en allmenngjøringsforskrift.

Det foreslås å innføre et solidaransvar for krav om lønn og feriepenger i allmenngjøringsloven.

Erfaring har vist at risikoen for at utsendte arbeidstakere ikke får utbetalt allmenngjort lønn, er

større enn for arbeidstakere ansatt i norske virksomheter. Tiltak rettet mot sosial dumping er viktig, både for den enkelte berørte arbeidstaker, for seriøse bedrifter i konkurranse med useriøse, og for å sikre videreføring av den norske arbeidslivsmodellen.

Solidaransvar er særlig viktig for arbeidstakere som er utsendt fra en utenlandsk virksomhet. Solidaransvar vil kunne være et godt virkemiddel for å skape ryddigere forhold innenfor aktuelle bransjer, ved å virke som en sterk motivasjon for oppdragsgivere til å velge underentreprenører som driver seriøst og etterlever norsk lov. Et solidaransvar vil også kunne bidra til en mer rettferdig konkurransesituasjon for oppdragstakere. Dette gjelder spesielt for de mange små virksomhetene.

Når det gjelder bakgrunn, omfanget av arbeidsinnvandring fra de nye EØS-landene, Arbeidstilsynets erfaringer samt generelle hensyn og avveininger vises det til proposisjonens kapittel 1 hvor dette er nærmere redegjort for.

Når det gjelder gjeldende rett – allmenngjøring av tariffavtaler vises det til proposisjonens kapittel 2 der dette er nærmere redegjort for. Det er der også redegjort nærere for allmenngjøringsordninger i andre land, samt forholdet til EØS-retten.

Når det gjelder merknader til lovforslaget vises det til proposisjonens kapittel 6.

1.1.1.1 EFFEKTIVISERING AV ALLMENNGJØRINGSORDNINGEN

Lovens formål foreslås inntatt i en egen bestemmelse. Dagens ordning med formålet og kravet om dokumentasjon i samme bestemmelse, gjør det vanskelig å skille ut hva som egentlig kreves for at det skal kunne fattes vedtak om allmenngjøring. Av informasjonshensyn foreslås det at; loven i tillegg skal hindre konkurransevridding til ulempe for det norske

arbeidsmarkedet, tas inn i den nye formålsbestemmelsen.

Videre foreslås det at dokumentasjonskravet, slik Tariffnemnda har presisert det gjennom sin praksis, tas inn i en egen bestemmelse der vilkårene for å fatte vedtak om allmenngjøring tydeliggjøres.

Det foreslås at det gis en egen bestemmelse om vilkårene for å ta en sak til behandling, der organisasjonen som begjærer allmenngjøring må legge frem dokumentasjon som gir grunn til å tro at lovens vilkår for allmenngjøring er oppfylt. Dette vil utløse en plikt for Tariffnemnda til å vurdere om det er grunnlag for allmenngjøring, og eventuelt innhente ytterligere dokumentasjon.

En allmenngjøringsforskrift opphører å gjelde sammen med den underliggende tariffavtalen. Det foreslås at Tariffnemnda ved flertallsavgjørelse skal kunne beslutte videreføring av et allmenngjøringsvedtak for en ny periode, uten at det stilles ytterligere krav til dokumentasjon.

Det foreslås også at det skal gis klarere rammer for Tariffnemndas skjønn med hensyn til hva som skal allmenngjøres. I tråd med Tariffnemndas begrunnelse i forbindelse med forskriften om allmenngjøring på skips- og offshoreverftene, foreslås det å innta en bestemmelse i loven om at tariffavtalebestemmelser om forhold som også er regulert i lov, kan allmenngjøres dersom det foreligger særskilte grunner.

På bakgrunn av innspill i høringsrunden og egne vurderinger vil det ikke fremmes forslag om unntak fra offentliglova i allmenngjøringsloven. Det vil imidlertid vurderes å innta et eventuelt unntak fra offentlighet for Tariffnemnda i forskrift til offentliglova.

1.1.1.2 FORSLAG OM Å INNFØRE SOLIDARANSVAR FOR OPPDRAGSGIVER ETTER ALLMENNGJØRINGSLOVEN

Det foreslås å innføre solidaransvar for oppdragsgiver etter allmenngjøringsloven. Reguleringen er basert på den tyske ordningen for solidaransvar.

Ifølge forslaget vil et solidaransvar innebære at også den som setter ut et oppdrag (oppdragsgiver), skal være ansvarlig for de forpliktelsene oppdragstaker nedover i en kontraktkjede har til å betale lønn etter allmenngjøringsforskrifter.

Det foreslås at ansvaret skal utformes som et kausjonsansvar der kausjonisten har frasagt seg retten til å kreve at kreditor (arbeidstaker) først må gå til tvangsinndrivelse hos hoveddebitor (arbeidsgiver) før han kan gå på kausjonisten, såkalt selvskyldnerkausjon. Det betyr at solidaransvaret skal inntre så snart arbeidstakers lønn er misligholdt, og at arbeidstaker da kan rette krav mot en valgfri oppdragsgiver

oppover i kontraktkjeden. Ansvaret skal være objektivt og gjelde uten hensyn til skyld.

Det foreslås at ansvaret bare skal gjelde for leverandører og underleverandører som driver næringsvirksomhet, og ikke for den som bestiller selve produktet eller resultatet. Det foreslås imidlertid å innføre en forskriftshjemmel hvoretter bestiller kan omfattes av solidaransvaret dersom særlige hensyn tilsier det.

Ifølge forslaget skal ansvaret omfatte forfalt brutto lønn og overtidsbetaling etter allmenngjøringsforskrifter, samt opptjente feriepenger etter ferieloven.

Det bør kreves en viss aktivitetsplikt fra arbeidstaker som ikke har fått utbetalt lønn ved forfallsdato og som ønsker å gjøre solidaransvaret gjeldende.

I tråd med alminnelige pengekravsrett ved kausjon, må oppdragsgiver kunne kreve regress av arbeidstakers arbeidsgiver. Oppdragsgiver må i tillegg kunne kreve regress av de øvrige ansvarlige oppdragsgiverne i kontraktkjeden dersom arbeidsgiver ikke innfrir regresskravet. Det presiseres at oppdragsgiverne uansett bør sikre seg adgang til regress i kontraktene, og at ansvarsfordelingen bør reguleres uttrykkelig.

Det foreslås i tillegg en bestemmelse om misbruk. Ifølge forslaget skal solidaransvarlig kunne nekte å dekke arbeidstakers krav dersom arbeidstaker visste at forutsetningen for arbeidsoppdraget var at lønn i henhold til allmenngjøringsforskrifter mv. helt eller delvis skal dekkes av en solidaransvarlig. Bestemmelsen er bare ment å gjelde for de helt åpenbare misbrukestilfellene.

Solidaransvaret foreslås avgrenset mot tilfeller hvor det er åpnet konkurs hos arbeidsgiver, der arbeidstaker kan rette krav mot statens lønnsgarantiordning. Imidlertid vil oppdragsgiver som innfrir et krav på grunnlag av solidaransvaret kunne søke regress i lønnsgarantiordningen dersom hoveddebitor, dvs. arbeidsgiver, går konkurs.

Det foreslås at solidaransvar for oppdragsgiver skal reguleres i en ny bestemmelse i allmenngjøringsloven. Det foreslås videre å innta en forskriftshjemmel som åpner for at departementet kan gi nærmere regler om utformingen av ansvaret dersom det blir behov for dette.

Når det gjelder spørsmål om forfallstidspunkt for opptjente feriepenger, foreslås dette regulert i ferieloven.

1.2 Komiteens behandling

Som ledd i komiteens saksbehandling ble det 26. mai 2009 avholdt åpen høring. Følgende deltok på høringen:

- LO
- Fellesforbundet

- HSH
- NHO
- Byggenæringens Landsforening
- Entreprenørforeningen - Bygg og Anlegg
- Norges Byggmesterforbund
- EL & IT Forbundet.

1.3 Komiteens innledende merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Eva Kristin Hansen, Per Rune Henriksen og Sverre Myrli, fra Fremskrittspartiet, Robert Eriksson, Kari Kjønås Kjos og Kenneth Svendsen, fra Høyre, Martin Engeset, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, fra Kristelig Folkeparti, Åse Gunhild Woie Due-sund, fra Senterpartiet, Alf Ivar Samuelsen, og fra Venstre, André N. Skjelstad, viser til Ot.prp. nr. 88 (2008–2009) om lov om endringer i allmenngjøringsloven m.m. (solidaransvar mv.).

Komiteen viser til at Regjeringen i Statsbudsjettet for 2009, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009), varslet nye tiltak i handlingsplan 2 mot sosial dumping og at de foreliggende forslag til lovendringer er en del av denne planen.

Komiteen deler Regjeringens syn på allmenngjøringsordningens betydning for å sikre lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere på oppdrag i Norge. Det er også viktig å fremheve allmenngjøringsordningens betydning for å hindre konkurransevridning til ulempe for seriøse virksomheter som tilbyr sine ansatte anstendige lønns og arbeidsvilkår. Dette er særlig viktig i et svekket arbeidsmarked hvor det er sterk konkurranse om oppdrag.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til at det er mange beskrivelser av sosial dumping. Disse medlemmer legger til grunn at sosial dumping er både hvis utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse, miljø- og sikkerhetsregler, og tilbys lønn som er uakseptabelt lav.

Komiteens medlem fra Høyre og Venstre vil legge vekt på at arbeidsinnvandring er positivt, sett i forhold til at det bidrar til å dekke arbeidskraftsbehov i Norge og derigjennom sikre verdiskaping og fremtidig velferd. Samtidig er arbeidsinnvandring i stor grad en form for sosial utjevning, hvor mennesker fra andre land kommer til Norge for kortere eller lengre perioder og tjener penger, noe som igjen bidrar til vekst og velstand i hjemlandet. Derfor er det viktig at arbeidet mot sosial dumping har som utgangspunkt å sikre arbeidsinnvandrere

gode arbeidsvilkår, og ikke at det ut fra mer proteksjonistiske vurderinger skal legges unødige hindringer i veien for fri bevegelse av arbeidskraft over landegrensene. Disse medlemmer tar avstand fra en definisjon som beskriver alt som ikke er allmenngjort for sosial dumping.

1.4 Effektivisering av allmenngjøringsordningen

1.4.1 Bakgrunn for forslagene – Handlingsplan 2 mot sosial dumping

Allmenngjøring av tariffavtaler er et av de mest sentrale virkemidlene mot sosial dumping, spesielt for å sikre lønns- og arbeidsvilkår for utsendte arbeidstakere fra EØS-området, jf. omtale om handlingsplan 2 mot sosial dumping i St.prp. nr. 1 (2008–2009), Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Etter at overgangsordningene for arbeidstakerne fra de nye EØS-landene ble opphevet 1. mai 2009 (for alle de nye medlemslandene med unntak av Romania og Bulgaria), blir allmenngjøringsordningen også viktig for individuelle arbeidstakere fra disse landene. En mer utstrakt bruk av allmenngjøring vil medføre at andre nylig innførte tiltak som skal sikre seriositet får en bredere anvendelse. Flere av disse tiltakene er knyttet til eksistensen av en allmenngjøringsforskrift. Også solidaransvaret vil gjelde for lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter.

Saksbehandlingstiden i Tariffnemnda har i enkelte saker vært svært lang.

Et viktig tiltak i handlingsplan 2 er å effektivisere og forbedre allmenngjøringsordningen. Det skal særlig sees på tiltak knyttet til saksbehandlingen i Tariffnemnda. Videre skal det utredes hvordan allmenngjøringsordningen kan forbedres for å bli et mest mulig effektivt virkemiddel også for nye bransjer.

Hittil har allmenngjøring og de tilknyttede tiltakene i hovedsak hatt gjennomslag i byggebransjen. Erfaringen er at tiltakene har effekt, og Arbeidstilsynet rapporterer om bedre forhold for utenlandske arbeidstakere.

Etter at overgangsordningene er opphørt, er det en risiko for at flere bransjer kan bli mer utsatt for sosial dumping.

1.4.2 Lovens dokumentasjonskrav

1.4.2.1 INNLEDNING

Allmenngjøringslovens formålsbestemmelse er tolket som et krav om at det må dokumenteres eller påvises at utenlandske arbeidstakere arbeider på dårligere vilkår enn norske arbeidstakere, og at dette er et vilkår for å kunne fatte vedtak om allmenngjøring (dokumentasjonskravet eller påviselighetskravet).

Dokumentasjonskravet er først og fremst relevant i forhold til hva som skal til for å fatte vedtak om allmenngjøring. Kravet har også betydning når det gjelder hva som skal til for at nemnda skal ta en begjæring om allmenngjøring til behandling, og for vurderingen av om et vedtak skal videreføres etter tariffperiodens utløp.

Dokumentasjonskravet har vært omdiskutert. Sentrale arbeidstakerorganisasjoner har gitt uttrykk for at de ønsker et mindre strengt dokumentasjonskrav enn det som følger av dagens lov og Tariffnemndas tolkning, eventuelt at kravet fjernes. Begrunnelsen er særlig at dette vil kunne forenkle saksbehandlingen i nemnda og lette arbeidet med å fremme begjæring om allmenngjøring.

Arbeidsgiverorganisasjonene mener at Tariffnemnda gjennom sin tolkning av dokumentasjonskravet har lagt listen for lavt, spesielt når det gjelder hva som kreves for å kunne treffe et allmenngjøringsvedtak.

Det nærmere innholdet i kravet fremgår ikke av loven. Tariffnemnda har til dels klargjort i sin praksis hvilke krav som stilles, men det er fortsatt debatt med hensyn til hva som skal til av dokumentasjon for å få fattet vedtak om allmenngjøring. En klargjøring av dokumentasjonskravet vil være et hensiktsmessig tiltak for å forbedre allmenngjøringsordningen.

Det vises til proposisjonens kapittel 3.2.2 hvor gjeldende rett og kapittel 3.2.3 der Tariffnemndas praksis er nærmere redegjort for.

1.4.2.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

Bør det være et dokumentasjonskrav?

Det har vært hevdet at dokumentasjonskravet medfører at allmenngjøringsordningen blir tungvint og lite effektiv fordi det skal så omfattende dokumentasjon til før Tariffnemnda kan treffe vedtak. Innhentning og vurdering av dokumentasjon er noe av det Tariffnemnda bruker mest tid på i sin saksbehandling. Det kan derfor argumenteres for at dokumentasjonskravet bør oppheves av effektiviseringshensyn.

Etter forvaltningsloven § 37 har imidlertid Tariffnemnda som forvaltningsorgan ansvar for å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Nemnda skal også sørge for at det ikke treffes vedtak i strid med lovens formål, og dette vil uansett begrense adgangen til å treffe vedtak uten at det er påvist noe behov for allmenngjøring. At Tariffnemnda har et slikt ansvar kan trekke i retning av at det ikke er behov for noe uttrykkelig dokumentasjonskrav i loven. De forvaltningsmessige kravene innebærer at det er usikkert hvorvidt en fjerning av kravet i praksis vil innebære at ordningen blir mer effektiv.

Det antas at det ikke er dokumentasjonskravet alene som er årsaken til at det hittil er fremmet et relativt beskjedent antall begjæringer om allmenngjøring. Det er sannsynlig at en annen viktig årsak er at allmenngjøring representerer en i utgangspunktet uønsket inngripen i partenes ansvar for lønnsdannelsen og usikkerhet knyttet til hvilke konsekvenser et vedtak om allmenngjøring faktisk kan få, slik at organisasjonene av denne grunn er tilbakeholdne med å fremme begjæringer om allmenngjøring.

På denne bakgrunn taler ikke effektivitetshensyn i særlig grad for å fjerne kravet.

Et vedtak om allmenngjøring kan sies å innebære en offentlig inngripen i forhold som tradisjonelt har vært overlatt til arbeidslivets parter. Påviselighetskravet eller dokumentasjonskravet er ment å hindre unødvendige vedtak, og det bidrar til å sikre forholdsmessighet mellom vedtaket og det som er det faktiske behovet. Dette taler for at et krav om dokumentasjon for at det foreligger et behov for allmenngjøring, bør komme klart frem av loven.

Det legges for øvrig til grunn at verken lovgivningen eller nemndas praksis innebærer at det stilles særlig strenge krav til dokumentasjon. Selv om det er uenighet blant høringsinstansene om hvor strengt kravet til dokumentasjon skal tolkes, er det ingen som i denne høringsrunden har tatt til orde for å fjerne kravet.

Det bør derfor opprettholdes et dokumentasjonskrav i allmenngjøringsloven.

Hvilke krav bør gjelde for å fatte vedtak om allmenngjøring

Beslutningen om hvorvidt det skal fattes vedtak om allmenngjøring må baseres på et skjønn knyttet til behovet for allmenngjøring, der flere forhold må tas i betraktning. Kravene som må stilles til dokumentasjon vil trolig også kunne variere. Det understrekes at lovgiver ikke har stilt noen krav om kvalifiserte forskjeller mellom norske og utenlandske arbeidstakere vilkår. Det sentrale bør fortsatt være at allmenngjøringsordningen ikke skal bli brukt som en metode for å utbre tariffavtaler generelt eller i større grad enn nødvendig, slik det er etter gjeldende rett. Dette innebærer at det ikke skal fattes vedtak om allmenngjøring i tilfeller der det kun er få eller ingen utenlandske arbeidstakere som arbeider i bransjen på vilkår som er dårligere enn det som gjelder for sammenliknbare norske arbeidstakere. Det følger også av forarbeidene til gjeldende allmenngjøringslov at nemnda bør legge vekt på om det faktisk utføres arbeid på dårligere vilkår enn det som følger av norske tariffavtaler, og at det vil være et moment hvor omfattende slikt arbeid er, jf. Ot.prp. nr. 26 (1992–1993).

Nemnda legger i sin praksis allerede til grunn en rimelig forståelse og praktisering av dokumenta-

sjonskravet og lovens vilkår for å fatte vedtak, og at denne praksisen bør videreføres. Dette tilsier at det ikke bør gjøres endringer i innholdet av de krav som stilles til dokumentasjon for å treffe vedtak om allmenngjøring.

Det understrekes at det som hovedregel vil være en organisasjon med innstillingsrett som har fremmet krav om allmenngjøring, og at det således er en stor organisasjon med nær kjennskap til bransjen som har vurdert at det er behov for allmenngjøring.

Når det gjelder dokumentasjon nemnda skal kunne ta i betraktning, vil dette være arbeidsavtaler, lønnsplaner, timelister og oppdragskontrakter. Også annen informasjon vil være relevant, for eksempel statistiske opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår i bransjen, oversikter over hvor mange utenlandske arbeidstakere som arbeider i bransjen, avisoppslag, rapporter fra tilsynsmyndigheter mv. Dette er også forhold nemnda har lagt vekt på i sin praksis.

Dokumentasjonskravets plassering – endringer i formålsbestemmelsen

Dokumentasjonskravet følger av uttrykket "påviselig dårligere" i allmenngjøringslovens formålsbestemmelse. Dette er lovteknisk uheldig, fordi det ikke går klart frem av loven at dette er et vilkår for å kunne fatte allmenngjøringsvedtak. Samtidig kan uttrykket "påviselig dårligere" gi inntrykk av at det må foreligge vesentlige og urimelige forskjeller, noe som ikke har vært lovgivers mening.

Det foreslås at påviselighetskravet tas ut av formålsbestemmelsen og inntas i en egen bestemmelse om vilkårene for å treffe vedtak om allmenngjøring. Også kravet om at det er vilkårene "samlet sett" som må være dårligere, egner seg bedre i en felles bestemmelse om vilkårene for allmenngjøring. Det understrekes at det ikke er meningen å gjøre materielle endringer i hva som skal til for at nemnda skal kunne treffe vedtak.

Det foreslås også at andre punktum i gjeldende formålsbestemmelse tas ut av formålsbestemmelsen og går inn som en del av en ny bestemmelse om vilkårene for allmenngjøring.

Det er uheldig at deler av formålet, som ble uttrykt fra Stortingets side ved vedtakelsen av allmenngjøringsloven, ikke fremgår klart. Formålsbestemmelsen bør derfor utvides i tråd med intensjonene i forarbeidene. Som det fremgår av forarbeidene til allmenngjøringsloven, er det ikke bare hensynet til de utenlandske arbeidstakerne som er formålet med loven, den skal også bidra til å "unngå uheldige konkurransevriddinger for virksomheter med norske arbeidstakere i forbindelse med gjennomføringen av EØS-avtalen". Allmenngjøringsloven skal også verne norske virksomheter og derigjennom norske arbeidstakere og deres lønns- og arbeidsvilkår ved å

hindre at lønns- og arbeidsvilkår i vesentlig grad blir en konkurransefaktor virksomhetene i mellom.

Når det gjelder den EØS-rettslige vurderingen av bestemmelsen, legges det til grunn at et rent økonomisk formål, som å sikre nasjonale virksomheter mot konkurranse fra utenlandske virksomheter, ikke i seg selv kan anses som et legitimt formål etter EØS-retten.

Tariffnemndas praksis viser klart at det er hensynet til arbeidstakerne som er det førende hensynet bak allmenngjøringsvedtakene. Gjeldende lov ivaretar klart formål som er lovlige etter EØS-retten, og det foreslås å tilpasse ordlyden i bestemmelsen til det som etter EU-retten er lagt til grunn som akseptable økonomiske hensyn eller formål.

1.4.3 Vilkårene for å ta en sak til behandling

1.4.3.1 INNLEDNING

En av de mest ressurskrevende oppgavene i forbindelse med et allmenngjøringsvedtak er å innhente og vurdere dokumentasjon for om det er grunnlag for å fatte vedtak om allmenngjøring. Hvordan denne oppgaven fordeles mellom Tariffnemnda og parten som krever allmenngjøring, vil være av betydning for hvor effektivt ordningen vil fungere.

Det vises til proposisjonens kapittel 3.3.2 hvor gjeldene rett er nærmere gjort rede for.

1.4.3.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

Det fremgår av nemndas praksis, at terskelen for hva som skal til for at nemnda skal ta en sak til behandling ligger lavere enn det som skal til for at påviselighetskravet/dokumentasjonskravet kan sies å være oppfylt og det kan fattes vedtak. Dette må ses i sammenheng med nemndas selvstendige plikt til å opplyse saken etter forvaltningsloven § 37. Samtidig må nemndas uttalelser trolig tolkes slik at helt grunnløse begjæringer ikke vil bli tatt til behandling og skal avvises. Tariffnemndas praksis på dette området anses for naturlig og hensiktsmessig.

Usikkerhet når det gjelder dokumentasjonskravet kan ha bidratt til at enkelte organisasjoner vegrer seg for å fremme begjæring om allmenngjøring. Det faktum at det i praksis stilles ulike krav til den dokumentasjon som må til for at nemnda skal ta en begjæring til behandling, og det som gjelder for at det skal være grunnlag for å fatte vedtak om allmenngjøring, bør fremgå klart av lovteksten.

Det foreslås å lovfeste at organisasjonen som fremmer en begjæring om allmenngjøring skal legge frem tilstrekkelig dokumentasjon til at det er grunn til å tro at det vil være behov for allmenngjøring.

Forslaget innebærer at adgangen til å fremme krav om allmenngjøring i praksis vil kunne bli noe lempeligere i forhold til det enkelte synes å legge til

grunn gjelder i dag. Det er ikke meningen å lempe på dokumentasjonskravet for å fatte vedtak. Flere høringsinstanser har uttrykt at dette kan medføre at en større del av byrden med å klarlegge de faktiske forholdene, i praksis kan bli lagt til Tariffnemnda.

Det legges til grunn at dersom en klargjøring av rettstilstanden fører til at det blir fremmet flere begjæringer som medfører merarbeid for nemnda, må nemnda tilføres ressurser.

En klargjøring av reglene vil kunne gjøre at også mindre ressurssterke organisasjoner vil oppleve det som enklere å fremme krav om allmenngjøring. Det er likevel viktig å understreke at dette ikke nødvendigvis vil medføre at vedtak kan fattes raskere. Tariffnemnda har etter allmenngjøringsloven § 7 en adgang til å inneholte opplysninger fra for eksempel virksomhetene, som organisasjonene ikke har. Det kan ikke utelukkes at virksomhetene i større grad vil være mer komfortable med å levere ut opplysninger til et offentlig organ enn til fagforeningene. Samtidig har virksomhetene en rettslig forpliktelse til å oppfylle et krav om opplysninger fra Tariffnemnda, som også er straffesanksjonert, jf. allmenngjøringsloven § 10.

Opplysninger fra for eksempel Arbeidstilsynet vil kunne få større betydning, ettersom de får mer erfaring og mer kunnskap om problemstillinger knyttet til utenlandske arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår.

Organisasjonene vil fortsatt være sentrale bidragsytere i informasjonsinnhenting da de blant annet vil ha bedre oversikt over.

1.4.4 Videreføring av vedtak om allmenngjøring

1.4.4.1 INNLEDNING

Et vedtak om allmenngjøring opphører når tariffperioden løper ut, men Tariffnemnda har anledning til å videreføre allmenngjøringsvedtaket. I prinsippet vil de vilkår som gjelder for å treffe vedtak også gjelde for dette vedtaket.

Dersom det opprinnelige allmenngjøringsvedtaket etterleves, vil det imidlertid ved fornyet begjæring om allmenngjøring ikke være mulig å oppfylle noe krav til dokumentasjon på at problemer forekommer. Samtidig vil det fortsatt kunne være behov for allmenngjøring for å unngå at det på nytt oppstår problemer. En sak om fornyet allmenngjøring kan således være vanskelig å håndtere.

Det vises til proposisjonens kapittel 3.4.2 hvor gjeldene rett og kapittel 3.4.3 hvor Tariffnemndas praksis er nærmere gjort rede for.

1.4.4.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

Er det behov for særskilte vilkår, herunder særskilte krav til dokumentasjon eller særskilte saksbe-

handlingsregler, ved vedtak om videreføring av allmenngjøringsforskrifter, som skiller seg fra kravene ved første gangs vedtak om allmenngjøring?

Av lovens forarbeider fremgår det at nemnda kan treffe vedtak både i de tilfellene det kan påvises konkrete eksempler på at problemer av betydning har oppstått og der det kan antas at problemer er nært forestående. Nemnda har lagt til grunn at det er tilstrekkelig at det fremstår som overveiende sannsynlig (mest sannsynlig) at problemer vil oppstå.

Det bør legges til rette for en forenklet saksbehandling av begjæring om fortsatt allmenngjøring. Tariffperiodene er som hovedregel bare to år, og dette er en relativt kort periode for å endre atferd gjennom forskrift. Dokumentasjonen som er fremlagt i forbindelse med det første vedtaket om allmenngjøring vil fortsatt kunne gi grunnlag for å vurdere om det er behov for allmenngjøring. Nemnda vil uansett måtte foreta en vurdering av om det fortsatt skal gjelde allmenngjøringsvedtak i bransjen, men uten at det nødvendigvis må innhentes ny informasjon om forholdene i bransjen.

Det foreslås at Tariffnemnda ved flertallsbeslutning skal kunne treffe vedtak om fortsatt allmenngjøring for én ny tariffperiode, uten nærmere dokumentasjon på at vilkårene for allmenngjøring er oppfylt. Regelen skal kun gjelde for en påfølgende tariffperiode etter første gangs vedtak om allmenngjøring, og at videreføring uansett som hovedregel må begjæres av en av organisasjonene som er part i tariffavtalen som er allmenngjort og at også lovens vilkår for øvrig vil gjelde. Dersom vedtakene skal videreføres for ytterligere perioder vil de alminnelige saksbehandlingsreglene få anvendelse.

Det vil normalt være behov for allmenngjøring i en lengre periode enn to år for å få full effekt av vedtaket, og forslaget vil således ha få negative konsekvenser, samtidig som det vil bidra til å effektivisere ordningen ved at saksbehandlingen kan gå raskere.

Det sentrale vurderingstemaet må være en vurdering av hvor sannsynlig det er at problemer vil oppstå på nytt. Dette er både i henhold til Tariffnemndas praksis og vil følge av den foreslåtte formuleringen i § 5 annet ledd, som gjelder generelt for adgangen til å treffe vedtak, der vilkåret er at utenlandske arbeidstakere "utfører eller kan komme til å utføre" arbeid på dårligere vilkår enn norske arbeidstakere.

1.4.5 Vedtakenes innhold

1.4.5.1 PROBLEMSTILLING

Det følger av forarbeidene til allmenngjøringsloven at Tariffnemndas vedtak ikke skal gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå lovens formål. Dette harmonerer også med EØS-rettens proporsjonalitetsprinsipp.

I de fleste sakene som er behandlet har det vært reist tvil om hvor langt nemndas kompetanse rekker når det gjelder hva vedtakene om allmenngjøring skal inneholde. Selv om den lange saksbehandlings-tiden i nemnda først og fremst skyldes dokumenta-sjonskravet, har nemnda også brukt tid på å drøfte hvilke bestemmelser i tariffavtalene som skal all-menngjøres. Dette gjelder særlig bestemmelser som også er lovregulerte. En nærmere regulering av hva vedtakene skal inneholde kan derfor også bidra til å effektivisere ordningen.

Det vises til proposisjonens kapittel 3.2.2 hvor gjeldende rett og kapittel 3.5.3 hvor Tariffnemndas praksis er nærmere gjort rede for.

1.4.5.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

Innledning og problemstilling

Det legges til grunn at allmenngjøringsforskrifte-ne som er vedtatt så langt har virket etter sin hensikt. Blant annet er forholdene innenfor byggebransjen bedret.

At forskriftene etterleves og at det har vært få saker knyttet til fortolkningen av allmenngjøringsfor-skriftene, tyder dessuten på at forskriftene har fått en utforming som er grei å forholde seg til også for uten-landske virksomheter og for arbeidstakere uten sær-lig kjennskap til norske forhold og regelverk.

Av hensyn til effektiviteten i ordningen, kan det være hensiktsmessig med en nærmere regulering av hva vedtakene kan inneholde.

Arbeidstakersiden støtter departementets syn på dette punktet. Det har ikke kommet innsigelser fra ar-beidsgiversiden til dette i høringsrunden, bortsett fra i de tilfellene det er snakk om å allmenngjøre på lov-bestemte områder.

Nemndas skjønnsfrihet

Ifølge allmenngjøringsloven har Tariffnemnda et vidt skjønn når det gjelder hva et allmenngjørings-vedtak skal inneholde og hvordan det skal utformes.

Tariffnemnda har lagt seg på en hensiktsmessig praksis når det gjelder å ikke allmenngjøre i større ut-strekning enn det som er nødvendig for å oppfylle formålet med loven, se Ot.prp. nr. 26 (1992–1993) side 22. Dette harmonerer også med det EØS-rettsli-ge proporsjonalitetsprinsippet.

Arbeidstakersiden er enig i dette, mens arbeidsgi-versiden mener Tariffnemnda i flere sammenhenger har gått utover sin kompetanse, både når det gjelder å fastsette allmenngjøringsforskrifter på områder hvor de mener vilkårene ikke er oppfylt, og ved å allmenn-gjøre tariffbestemmelser som går utover lovbestemte vilkår.

Vedtakenes detaljeringsgrad

Når det gjelder vedtakenes detaljeringsgrad, vi-ser utviklingen i nemndas praksis at det er en tendens til at det vedtas stadig mer forenklede forskrifter. Be-grunnelsen er at forskriftene skal være enkle å prak-tisere og håndheve, og med at slike forskrifter vil være mindre inngripende overfor utenlandske virk-somheter.

Departementet er enig i nemndas praksis med å fastsette allmenngjøringsforskrifter med enkle, selv-stendige regler basert på tariffavtalene, og at det ikke bare benyttes en teknikk med å henvise til de bestem-melsene i tariffavtalene som det er aktuelt å allmenn-gjøre. Et regelverk i tråd med den norske praksisen fremstår som best tilgjengelig for utenlandske virk-somheter og arbeidstakere utsendt til Norge og andre virksomheter og arbeidstakere som ikke vanligvis forholder seg til tariffavtalene.

Partene synes også fortrolige med at forskriftene utformes på denne måten ut fra at de skal fremstå mest mulig enkle og praktikable.

Det har ikke kommet merknader til nemndas praksis på dette punktet i høringsrunden, og det leg-ges til grunn at det i hovedsak er enighet om at Tariff-nemnda har lagt seg på en hensiktsmessig praksis når det gjelder utformingen av allmenngjøringsforskrif-ter.

Allmenngjøringsvedtakenes nærmere innhold

Nivået på lønn og andre tilleggssytelser

De allmenngjøringsforskriftene som er vedtatt har alle tatt utgangspunkt i tariffavtalenes minste-lønnsbestemmelser. Der tariffbestemte tilleggssytel-ser utgjør en ikke uvesentlig del av totallønnen, har Tariffnemnda funnet det nødvendig å også allmenn-gjøre slike ytelser for å sikre likeverdige forhold for norske og utenlandske arbeidstakere.

Departementet er enig i nemndas praksis på dette punktet, og at det må ligge innenfor nemndas skjønn å vurdere hva det er nødvendig å allmenngjøre i den enkelte sak.

Ingen hadde merknader til dette punktet i hø-ringsrunden.

Kompensasjon for reise, kost og losji

Tariffavtalene har mange detaljerte og svært uli-ke regler for kompensasjon for denne type utgifter. Tariffnemnda har valgt en løsning som innebærer at allmenngjøringsvedtakene ikke angir noe bestemt beløp eller nivå når det gjelder dekning av slike utgif-ter, men pålegger arbeidsgiver å inngå avtale med ar-beidstaker om at arbeidsgiver skal dekke slike kost-nader. I de senere allmenngjøringsforskriftene er det fastsatt at arbeidsgiver skal dekke nødvendige reise-utgifter ved oppdragets begynnelse og slutt, i tillegg

til et rimelig antall hjemreiser. I tillegg skal arbeidsgiver sørge for kost og losji.

Nemndas praksis på dette området anses som en hensiktsmessig måte å sørge for at arbeidstakerne får kompensert slike utgifter, og at det er en praktisk løsning at det overlates til arbeidsgivere og arbeidstakere å bli enige om måten utgiftene skal dekkes.

Ingen hadde merknader til dette punktet i høringsrunden.

Lovregulerte rettigheter – arbeidstid/overtid

Tariffnemnda har i flere allmenngjøringsvedtak fastsatt bestemmelser på områder som også er regulert i lov.

En gjennomgående innvending fra arbeidsgiversidens representant i Tariffnemnda har vært at det ikke vil være verken nødvendig eller proporsjonalt å regulere spørsmål i allmenngjøringsforskrifter som allerede er regulert i arbeidsmiljøloven. Det er blant annet fremholdt av NHO i høringsuttalelsen at allmenngjøring av vilkår som er bedre enn dem som følger av arbeidsmiljølovens minstenivå, vil være i strid med EØS-retten.

Tariffnemnda skal som andre forvaltningsorgan holde seg innenfor rammene av EØS-retten når vedtak skal fattes. Nemnda har et selvstendig ansvar for å vurdere sin kompetanse i forhold til dette i den enkelte sak. På bakgrunn av uttalelser i nemndas vedtak, legges det til grunn at nemnda har foretatt en slik vurdering i de sakene den har hatt til behandling.

At myndighetene skal fastsette avvikende arbeidstidsreguleringer for enkelte arbeidstakere kan oppfattes som et uttrykk for at loven ikke gir et tilstrekkelig vern. Å allmenngjøre tariffavtalenes arbeidstidsbestemmelser kan i visse tilfeller være nødvendig og proporsjonalt for å sikre likeverdige vilkår for norske og utenlandske arbeidstakere. Allmenngjøring av tariffavtalenes arbeidstidsbestemmelser kan også i visse tilfeller tenkes begrunnet i sikkerhetsmessige og logistiske hensyn.

EØS-retten er ikke til hinder for at det kan fastsettes bestemmelser i allmenngjøringsforskrifter som går utover lovbestemte krav, når det er nødvendig for å oppnå formålet med allmenngjøringen. Det er grunn til å understreke at regler for arbeidstid og lønn omfattes av utsendingsdirektivets opplisting av rettigheter som vertslandet skal sikre utsendte arbeidstakere. Hva som skal regnes som minstevilkår bestemmes nasjonalt og det legges til grunn at det er mulig med en viss differensiering ut i fra behovene i ulike bransjer. Nødvendigheten av å ha mer vidtrekkende regler innenfor utvalgte bransjer enn hva for eksempel lovgiver har bestemt er et akseptabelt nivå, bør likevel begrunnes særskilt.

Det må presiseres i loven at det må stilles ekstra krav til begrunnelse for å allmenngjøre utover det

som følger av minstevilkårene i arbeidsmiljølovgivningen.

De samme hensynene gjeldende for overtid. Der hvor Tariffnemnda finner det nødvendig for å oppnå allmenngjøringslovens formål å allmenngjøre overtidbetaling utover minstesatsene i arbeidsmiljøloven § 10-6 (11), legges det til grunn at dette må begrunnes særskilt.

Det foreslås en bestemmelse om vedtakenes innhold i samsvar med forslaget i høringsbrevet.

Henvvisning til annet regelverk

Allmenngjøringsforskriftene henviser rutinemessig til at bestemmelser i lover eller andre forskrifter som vanligvis gjelder for arbeidsforhold, også kommer til anvendelse for arbeidsforhold som omfattes av allmenngjøringsforskrifter. I gjeldende forskrifter er arbeidsmiljøloven, ferieloven og lov om 1. og 17. mai som helligdager særlig nevnt. I tillegg har Tariffnemnda av opplysningshensyn funnet det hensiktsmessig å forskriftsfeste at kravene til spise- og hvilerom og innkvartering i arbeidsmiljøloven § 4-4 og forskrifter gitt med hjemmel i denne, også gjelder for arbeidstakere som omfattes av allmenngjøringsforskriftene.

Disse reglene gjelder i stor utstrekning allerede for utsendte arbeidstakere, enten fordi det er regler som gjelder for alle som jobber i Norge eller som følger av utsendingsregelverket, uavhengig av henvisningen i allmenngjøringsforskriften.

Av opplysningshensyn kan det være hensiktsmessig å henvise til andre viktige bestemmelser som også vil komme til anvendelse for arbeidstakere som utfører arbeid i Norge. Utenlandske virksomheter og arbeidstakere vil også måtte forholde seg til mange andre bestemmelser som vil gjelde for dem, og som det ikke er henvist til.

Det må ligge innenfor Tariffnemndas kompetanse å vurdere hvorvidt det er behov for å henvise til annet regelverk i allmenngjøringsforskrifter, og nemnda har i sin praksis et bevisst forhold til behovet for henvisningsbestemmelser.

Det er ingen grunn til å gi nærmere regler for når det vil være hensiktsmessig å henvise til annet regelverk. Det har heller ikke fremkommet forslag om dette i høringsrunden.

1.4.6 Offentlighet i Tariffnemnda

1.4.6.1 INNLEDNING

I forbindelse med at innsynsbegjæringer også i fremtiden vil kunne bli en vesentlig arbeidsbelastning for nemnda, i tillegg til å kunne bli en utfordring når det gjelder å ivareta nemndas tillit, ble det i høringsnotatet foreslått å unnta deler av Tariffnemndas saksdokumenter fra offentlighet. Det vises i proposisjonen til behandlingen av saken om allmenngjøring

av Verkstedsoverenskomsten for skips- og verftsindustrien.

Drøftelsen av "noens personlige forhold" og "forretningshemmeligheter", viser at mye av dokumentasjonen som fremlegges for Tariffnemnda, særlig som fremkommer av individuelle arbeidsavtaler, vil være taushetsbelagt etter gjeldende rett.

Det vises i proposisjonen kapittel 3.6.2 hvor bakgrunn og gjeldene rett er nærmere gjort rede for.

1.4.6.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

Det kan anføres gode argumenter for å unnta deler av nemndas saksdokumenter fra offentlighet.

Det kom også flere godt begrunnede innvendinger i høringsrunden. I utgangspunktet er det naturlig at Tariffnemnda må forholde seg til regler om offentlighet på samme måte som andre forvaltningsorganer. Det kan også anføres at forslaget går i mot den generelle utvikling man ønsker i forvaltningen, mot mer åpenhet.

En slik begrensning vil kunne gjøres ved å innta en bestemmelse som unntar fra offentlighet de dokumenter som legges ved en begjæring om allmenngjøring når den kommer inn til Tariffnemnda. Imidlertid ville alle andre dokumenter, også de som Tariffnemnda selv innhenter, være åpne for innsyn med de ordinære begrensninger som følger av offentleglova.

Begrunnelsen for et slikt skille er at de dokumentene en part legger ved en begjæring om allmenngjøring ofte vil være innhentet i en sammenheng som skiller seg vesentlig fra det som er normalt innenfor forvaltningen, og som for så vidt er situasjonen når Tariffnemnda selv innhenter dokumenter med hjemmel i allmenngjøringsloven.

Det vil kunne være svært skadelig for nemndas tillit og videre arbeid om den skulle komme i skade for å gi ut ikke bare taushetsbelagt informasjon, men også informasjon som etter offentleglova ikke er taushetsbelagt, men som av kildene ønskes unntatt offentlighet.

Dersom allmenngjøringsordningen skal fungere etter hensikten, er det avgjørende at Tariffnemnda har tillit, og at de som utleverer opplysninger kan være trygge på at ingen taushetsbelagte opplysninger eller opplysninger de selv ønsker tilbakeholdt blir offentliggjort.

Når det gjelder dokumentasjon som Tariffnemnda selv innhenter er situasjonen en annen. Her må hensynet til offentlighet slå igjennom. For det første vil de som avgir informasjon være informert om hvem som skal ha den og til hvilket formål. Nemnda vil også rutinemessig kunne be om samtykke til offentliggjøring, jf. offentleglova § 13 tredje ledd, og den vil også kunne be om at virksomheten vurderer

hvilke opplysninger som etter deres oppfatning vil være konkurransesensitive.

Hensynet til Tariffnemndas arbeidssituasjon er også relevant. I utgangspunktet må hvert enkelt dokument vurderes særskilt.

Noe av bakgrunnen for regler om offentlighet i forvaltningen er å sikre åpenhet og mulighet til å sette seg inn i det materialet som ligger til grunn for beslutninger fattet av offentlige myndigheter. I forlengelsen av dette ligger muligheten til å bestride de opplysninger som foreligger, og på denne måten ivareta hensynet til en viss kontradiksjon i prosessen.

Det er i dag en rekke foranstaltninger i nemndas sammensetning og saksbehandlingspraksis som sikrer partenes interesser. For det første er arbeidstakersidens og arbeidsgiversidens behov for innsyn, påvirkning på prosessen og kontradiksjon ivaretatt ved at begge parter er representert i nemnda.

Et annet viktig moment er at alle virksomheter som er omhandlet i dokumentasjonsmaterialet som fremlegges i forbindelse med begjæring om allmenngjøring, i henhold til nemndas praksis vil bli tilskrevet direkte av Tariffnemnda med adgang til å kommentere materialet om egen virksomhet.

Videre vil nemndas utkast til forskrift om allmenngjøring bli sendt ut på bred høring. Formålet er å sikre allmennhetens og de mest berørte parter behov for innsyn i nemndas saksbehandling. Alle disse tiltakene sett i sammenheng vil ivareta hensynet til kontradiksjon.

Det legges til grunn at en stor del av det bakgrunns materialet som fremlegges for nemnda uansett vil måtte unntas offentlighet med hjemmel i eksisterende lovgivning. Et unntak fra offentlighet for de dokumenter begjærende part har fremlagt som dokumentasjon for begjæringen, vil derfor antakelig ikke ha vesentlig innvirkning på allmennhetens mulighet til innsyn.

Allmennhetens behov for innsyn må veies mot Tariffnemndas sterke behov for tillit og hensynet til å spare nemnda for betydelig merarbeid.

På bakgrunn av det ovenstående foreligger det gode argumenter for å innføre et unntak fra offentlighet for dokumentasjon som legges ved en begjæring om allmenngjøring.

Flere høringsuttalelser inneholder viktige motargumenter, og da spesielt Justis- og politidepartementets merknad hvor det vises til de omfattende vurderinger som ble gjort av hvor langt prinsippet om dokumentoffentlighet bør gå under arbeidet med den nye offentleglova. Vedtak i Tariffnemnda kan få vidtrekkende konsekvenser og at bekjempelse av sosial dumping og inngripen i den frie lønnsdannelsen er viktige samfunnsspørsmål, som gjør at allmennheten vil ha en særlig interesse i å kunne gjøre seg kjent med beslutningsgrunnlaget for nemnda.

I høringen foreslås det at en eventuell bestemmelse om unntak fra offentlighet skal plasseres i allmenngjøringsloven. Etter en nærmere vurdering vil det være mer hensiktsmessig å plassere en eventuell unntakshjemmel i forskrift til offentleglova av 17. oktober 2008 nr. 1119. Den viktigste begrunnelsen for dette er hensynet til å motvirke en fragmentarisk lovgivning hvor unntak fra offentleglova finnes spredt rundt i de ulike særlover.

På denne bakgrunn vil det ikke fremmes forslag om unntak fra offentleglova i allmenngjøringsloven. Det er ikke endelig konkludert med hensyn til om det bør innføres en særregel om unntak fra offentlighet for dokumentasjon som fremlegges sammen med en begjæring om allmenngjøring. En eventuell særregel bør i så fall inntas i forskrift til offentleglova.

1.4.7 Komiteens merknader

§ 1 LOVENS FORMÅL

Komiteen slutter seg til forslaget til ny formålsparagraf og merker seg at bestemmelsen om at loven også skal hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet er legitim i forhold til EØS-retten.

§ 4 KRAV OM ALLMENNGJØRING AV TARIFFAVTALE MV.

Komiteen viser til at dokumentasjonskravet i andre ledd omhandler kravet til dokumentasjon som må fremlegges for at nemda skal ta en sak til behandling. Komiteen viser til at det i høringsuttalelser fra arbeidstakersiden har blitt tilkjennegitt bekymring for at dokumentasjonskravet kan være for strengt, og at dette kan føre til at mindre ressurssterke fagforbund vil ha vansker med å innfri kravene. Dette kan føre til at lovens formål ikke realiseres ettersom det ikke blir fremmet krav om allmenngjøring på områder hvor det forekommer sosial dumping i betydelig grad.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre, merker seg at forslaget innebærer at adgangen til å fremme krav om allmenngjøring i praksis vil kunne bli noe lempeligere enn det enkelte legger til grunn i dag.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til at det i proposisjonen slås fast at endringene i § 4 er en kodifikasjon og en videreføring av dagens praksis, og legger dette til grunn for å støtte ny § 4.

§ 5 VEDTAK OM ALLMENNGJØRING AV TARIFFAVTALE MV.

Komiteen merker seg at dokumentasjonskravet for å fatte vedtak samsvarer med gjeldende rett.

Komiteen viser til at Tariffnemda har et ansvar i henhold til forvaltningsloven for å påse at saken er godt opplyst før vedtak treffes.

§ 6 VEDTAKETS INNHOLD

Komiteen viser til at dette er kun kodifisering av gjeldende rett og har ingen merknader.

§ 8 VILKÅR FOR Å VIDEREFØRE VEDTAK OM ALLMENNGJØRING AV TARIFFAVTALER MV.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til lovforslagets annet ledd som begrenser adgangen til å videreføre vedtak om allmenngjøring uten ny dokumentasjon for lønns- og arbeidsvilkårene i bransjen, innskrenkes til første tariffperiode etter at vedtaket først ble fattet.

Flertallet viser til proposisjonen hvor det fremgår at det sentrale vurderingstemaet ved videreføring av vedtak vil måtte være en vurdering av hvorvidt problemer på nytt vil oppstå. Ved første gangs videreføring vil det i tillegg være naturlig at virketiden for allmenngjøringsvedtaket tillegges vekt.

Flertallet er av den oppfatning at også ved videreføring av vedtak ut over første gangs videreføring, dvs. tredjengangs behandling av allmenngjøring, vil vurderingstemaet naturlig bli hvorvidt nemnda anser det som sannsynlig at problemer på nytt vil kunne oppstå. Som grunnlag for denne vurderingen må Tariffnemda innhente dokumentasjon på tilstanden i bransjen; som rapporter fra Arbeidstilsynet, statistikk på antall utenlandske arbeidstakere sysselsatt og annet relevant materiale. Det understrekes at videreføring uansett som hovedregel må begjæres av en av organisasjonene som er part i avtalen og at lovens vilkår for øvrig vil gjelde.

Flertallet foreslår på denne bakgrunn at lovforslagets § 8 annet ledd strykes.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til Regjeringens forslag til ny § 8, og støtter forslaget.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Ny § 8 annet ledd skal lyde:

Adgangen til å treffe vedtak etter første ledd er begrenset til tariffperioden etter tariffperioden da vedtaket først ble fattet."

1.5 Solidaransvar for oppdragsgiver etter allmenngjøringsloven

1.5.1 Bakgrunn og problemstilling

Det er arbeidsgiver som har ansvaret for at lønns- og arbeidsvilkår etter allmenngjøringsforskrifter blir oppfylt overfor egne arbeidstakere og gjelder for alle arbeidstakere som utfører arbeid innenfor forskriftens virkeområde. Reguleringene er særlig relevante for utenlandske arbeidstakere som er ansatt i virksomheter lokalisert i utlandet og som kun er på midlertidig tjenesteoppdrag i Norge.

Det vil kunne være et hensiktsmessig virkemiddel å pålegge en oppdragsgiver i Norge et direkte ansvar for at arbeidstakere får lønn i henhold til forskrifter, såkalt solidaransvar. Samtidig kan det anføres at det ikke vil være urimelig om oppdragsgivere som setter ut arbeid eller leier inn arbeidstakere og som kan tjene på at lønnsplikten misligholdes av underleverandører, får et slikt ansvar. Flere EØS-land har en form for solidaransvar for lønn, herunder Tyskland, Frankrike og Spania.

Spørsmålet om det bør innføres et solidaransvar ble vurdert i Ot.prp. nr. 56 (2006–2007) Lov om endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (innleie, påseplikt for oppdragsgivere og innsynsrett for tillitsvalgte mv.), jf. Innst. O. nr. 92 (2006–2007). I proposisjonen ble det uttalt at det på det tidspunktet ville føre for langt å pålegge oppdragsgiver et solidaransvar. Det ble imidlertid understreket at det ville bli nødvendig å følge utviklingen på arbeidsmarkedet tett, og i lys av utviklingen foreta en løpende vurdering av behovet for å ansvarliggjøre oppdragsgivere i større grad enn det som ligger i påseplikten.

Til tross for at det er innført en rekke viktige tiltak mot sosial dumping og det er tegn til forbedringer, særlig i byggbransjen, viser rapporter fra Arbeidstilsynet at det fortsatt er høyere risiko for sosial dumping for utsendte og innleide arbeidstakere, enn for arbeidstakere ansatt i norske virksomheter.

Sentrale arbeidstakerorganisasjoner har i flere omganger understreket behovet for å innføre et solidaransvar for lønn i allmenngjøringsloven. Det anføres at Norge ikke har egnede virkemidler for å sikre at utsendte arbeidstakere får utbetalt den lønnen de har krav på. Arbeidstakerorganisasjonene presiserer at de er fornøyd med innføringen av påseplikten. De understreker imidlertid at reguleringen ikke går langt nok når det gjelder å sikre at utenlandske arbeidstakere får utbetalt allmenngjort lønn fordi oppdragsgiver (hovedleverandør) ikke har noe økonomisk ansvar.

Det vises i proposisjonen til ny handlingsplan mot sosial dumping, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009), Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Det legges i proposisjonen frem forslag om å innføre solidaransvar for oppdragsgiver etter allmenn-

gjøringsloven. Ordningen som foreslås er basert på regler om solidaransvar i det tyske regelverket om utsendte arbeidstakere.

Det vises til proposisjonens kapittel 4.2 der gjeldene rett og kapittel 4.3 der internasjonal rett er nærmere redegjort for.

1.5.2 Departementets vurderinger

1.5.2.1 GENERELLE VURDERINGER – SOLIDARANSVAR FOR UTBETALING AV LØNN

Arbeidstakerorganisasjonene går inn for å innføre et solidaransvar. Flere anfører at erfaring har vist at det er vanskelig å få den useriøse delen av næringslivet til å betale lønn etter allmenngjøringsforskrifter, og at dette berører et betydelig antall arbeidstakere. Også Arbeidstilsynet, Petroleumsstilsynet og LDO er for et solidaransvar.

Arbeidsgiverorganisasjonene og blant andre OBOS, er imot å innføre et slikt tiltak. Det argumenteres med at solidaransvar vil være et omfattende tiltak som vil påføre virksomhetene store økonomiske og administrative byrder, og at det ikke er behov for dette tiltaket.

Oppfyllelse av lønnsforpliktelsene er en grunnleggende rettighet for arbeidstaker. Utsendte arbeidstakere er i en spesiell situasjon ved at arbeidsgiver er lokalisert i et annet land enn der arbeidet utføres, og risikoen for at disse arbeidstakerne ikke får utbetalt allmenngjort lønn har vist seg større enn for arbeidstakere ansatt i norske virksomheter. Dette bekreftes i tilsynsrapporter fra Arbeidstilsynet. Selv om tilsynet nå kommer over færre av de svært grove tilfellene av sosial dumping, er det fortsatt mange arbeidstakere som får utbetalt lavere lønn enn det som følger av allmenngjøringsforskrifter.

Arbeidstakerorganisasjoner har lenge hevdet at man ikke har tilstrekkelige virkemidler til å sikre at utenlandske arbeidstakere faktisk får utbetalt den lønnen de har krav på.

Et solidaransvar vil måtte gjelde både for norske og utenlandske arbeidstakere.

Solidaransvar vil kunne være et godt virkemiddel for å skape ryddigere forhold innenfor aktuelle bransjer. En slik regulering vil kunne virke som en sterk motivasjon for oppdragsgivere til å velge underentreprenører som driver seriøst og etterlever norsk lov, og til å følge opp dette så lenge oppdraget pågår. I tillegg til å styrke arbeidstakernes muligheter til å få utbetalt den lønnen de har krav på, vil et solidaransvar dermed også kunne bidra til en mer rettferdig konkurransesituasjon for oppdragstakere.

Med dagens system kan oppdragsgiver indirekte kan tjene på at lønnsplikten misligholdes ved at prisen på tjenesten blir lavere. Det kan anføres at det ikke vil være urimelig å pålegge også oppdragsgivere

som velger å sette ut arbeid eller leie inn arbeidstakere et ansvar for at arbeidstakerne får lønn i henhold til allmenngjøringsforskrifter.

Flere av høringsinstansene på arbeidsgiversiden reiser spørsmål om tiltakets effektivitet når det gjelder å sikre arbeidstakere lønnsutbetaling. Bakgrunnen er at lønnsforpliktelser er et privatrettslig forhold, og arbeidstaker vil selv måtte forfølge sitt krav overfor oppdragsgiveren, eventuelt gjennom domstolsbehandling dersom det oppstår tvist om kravet. Utenlandske arbeidstakere som er i Norge på kortvarige oppdrag, vil kunne anse det som praktisk vanskelig og tidkrevende å måtte gå til slike skritt.

Dette er en relevant problemstilling. Samtidig vil det utvilsomt være en reell fordel for arbeidstakeren dersom det åpnes for å kunne rette lønnskrav mot flere virksomheter, herunder at flere vil kunne ansvarliggjøres i en domstolsbehandling.

Arbeidstilsynet har ansvar for å gi informasjon og veiledning om forståelsen av regelverket.

Organisasjonene på arbeidsgiversiden og OBOS mener at et solidaransvar vil påføre virksomhetene store økonomiske og administrative byrder.

Disse momentene ble fremhevet i Ot.prp. nr. 56 (2006–2007). Konklusjonen med at innføring av et solidaransvar for forpliktelser etter allmenngjøringsloven krever at det foreligger "tungtveiende allmenne hensyn". Standpunktet fastholdes av departementet, men slike tungtveiende hensyn foreligger nå. Selv om de allerede gjennomførte tiltakene har hatt betydelig virkning, særlig for grove brudd innenfor de større bedriftene i byggesektoren, viser Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet at det fremdeles er altfor mange eksempler på sosial dumping.

På det nåværende tidspunkt er det for tidlig å si noe om den fulle effekten av for eksempel påseplikten. Det er likevel på det rene at reguleringen ikke vil sikre faktisk lønnsutbetaling i konkrete tilfeller, fordi oppdragsgivere ikke er pålagt et direkte ansvar for lønn. Samtidig legges det til grunn at der påseplikten er fulgt opp etter intensjonene vil risikoen for at et solidaransvar vil bli gjort gjeldende være betydelig redusert. Konsekvensene av et solidaransvar for de seriøse virksomhetene vil således antagelig ikke bli så store.

Terskelen for å utnytte arbeidskraft kan vil være lavere i økonomiske nedgangstider, når presset for å holde priser og kostnader nede er høyt.

Det avgjørende spørsmålet er hvem som til sist skal bære byrden for at arbeidstakere i mange tilfeller ikke får utbetalt den lønnen de har krav på, arbeidstakerne selv eller virksomhetene. Etter en helhetsvurdering har departementet kommet til at denne byrden bør hvile på virksomhetene som har benyttet seg av arbeidskraften og som således har kunnet få en gevinst av dette.

1.5.2.2 NÆRMERE OM UTFORMING AV ORDNINGEN – SOLIDARANSVAR BASERT PÅ TYSK MODELL

Den fremlagte modellen for solidaransvar basert på reguleringen i det tyske regelverket om utsendte arbeidstakere. Modellen innebærer at det innføres en form for solidaransvar der oppdragsgiver hefter på objektivt grunnlag for forpliktelsene til oppdragstaker og dennes oppdragstakere til å betale lønn etter allmenngjøringsforskrifter.

Dette vil være et viktig tiltak for å sikre at utenlandske arbeidstakere får utbetalt lønn etter allmenngjøringsforskrifter. Ordningen innebærer at en arbeidstaker som ikke får utbetalt allmenngjort lønn til forfallsdato, vil ha adgang til å rette krav mot en eller flere oppdragsgivere høyere opp i kontraktkjeden.

Arbeidsgiverorganisasjonene har innsigelser mot at oppdragsgivere skal kunne ansvarliggjøres på objektivt grunnlag og mener at dette vil virke urimelig.

Departementet mener at en ordning der ansvaret bare skal kunne gjøres gjeldende dersom det kan påvises uaktsomhet ved valg av oppdragstaker/underleverandører, vil kunne innebære en betydelig svekkelse av effekten når det gjelder å sikre arbeidstakere lønnsutbetaling. En slik ordning vil åpne for tvister rundt skyldspørsmålet som det ofte vil være svært vanskelig å bevise. Arbeidstakeren vil selv måtte forfølge sitt lønnskrav rettslig. Dersom solidaransvaret skulle bero på uaktsomhet, ville dette kunne bli en svært tung prosess.

Blant annet NHO og BNL mener at solidaransvaret må avgrenses til et medkontrahentansvar.

Departementet mener at en slik avgrensing ikke vil være formålstjenlig. Et kjedeansvar vil gi arbeidstaker en større garanti for lønnsutbetalingen og sikre vern også for dem som er ansatt hos en underleverandør lengst ned i en kontraktkjede.

Det er opp til virksomhetene selv å bestemme hva som vil være hensiktsmessige virkemidler og kontraktsreguleringer for å sikre seg mot å komme i ansvar. Reguleringen innebærer således ikke at alle oppdragsgivere pålegges å gjennomføre generelle administrative eller økonomiske plikter, uavhengig av om underleverandøren er åpenbart seriøs og solvent eller ikke.

Tyskland har hatt regler om solidaransvar siden 1999. Ordningen fungerer etter hensikten og bidrar til at oppdragsgivere i større grad velger seriøse underleverandører. Ordningen ble i 2007 utvidet til også å gjelde renholdsbransjen og særlige posttjenester, og ytterligere utvidelser til seks nye bransjer er nå vedtatt.

Solidaransvaret må være i samsvar med de rammer som følger av EØS-retten. Vurderingen av om solidaransvar skal anses som proporsjonalt i EØS-rettslig forstand, vil ikke bare avhenge av utformin-

gen av tiltaket som sådan. Departementet er enig med blant andre NHO i at tiltaket også må vurderes i sammenheng med andre innførte tiltak som skal sikre etterlevelse av allmenngjøringsforskrifter. Særlig gjelder dette oppdragsgivers påseplikt. Det må vurderes om et solidaransvar som kommer i tillegg til påseplikten vil innebære at virksomhetene utsettes for en uforholdsmessig byrde, slik at de EØS-rettslige rammene må anses overskredet.

Påseplikten og solidaransvaret følger langt på vei de samme hensyn, nemlig å sikre at arbeidstakere får utbetalt det de har krav på og motivere oppdragsgivere til å velge oppdragstakere som driver seriøst. Reguleringene må likevel anses som to selvstendige tiltak. Påseplikten er en plikt for hovedleverandør til å iverksette systemer og rutiner for å undersøke og om nødvendig følge opp at allmenngjøringsforskrifter etterleves i en kontraktkjede. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at plikten etterleves. Det sentrale med forslaget om solidaransvar er at oppdragsgiver skal hefte direkte for forpliktelsene til oppdragstaker og dennes oppdragstakere til å utbetale lønn etter allmenngjøringsforskrifter, og at oppdragsgiver dermed kan komme i et økonomisk ansvar. Det vil være opp til arbeidstaker å bestemme om oppdragsgivers ansvar skal gjøres gjeldende.

Innføringen av et solidaransvar vil effektivisere og utfylle påseplikten fordi muligheten for å kunne komme i et økonomisk ansvar antagelig vil være en sterk motivasjon til å foreta de undersøkelser og kontroller av oppdragstakere som påseplikten legger opp til. En innføring av et solidaransvar må anses som et supplement til påseplikten, og ikke som en tilleggsregulering som påfører virksomhetene unødige byrder.

Det foreslås at regler om solidaransvar basert på den tyske ordningen skal inntas i en ny § 13 i allmenngjøringsloven.

1.5.2.3 HVEM ER ANSVARLIG OPPDRAGSGIVER

Det foreslås at solidaransvaret skal gjelde der en entreprenør eller leverandør, som driver næringsvirksomhet, har påtatt seg å utføre et oppdrag innenfor virkeområdet til en allmenngjøringsforskrift, og virksomheten benytter en eller flere underleverandører/underentreprenører til å utføre en del av oppdraget.

En leverandør som driver næringsvirksomhet skal ifølge forslaget kunne omfattes av solidaransvaret uansett om virksomheten arbeider på oppdrag fra en annen virksomhet eller fra en forbruker.

Ansaret skal gjelde gjennom hele kjeden av leverandører og underleverandører. Kjedeansvaret medfører at alle oppdragsgivere i kjeden hefter solidarisk med hverandre for arbeidsgivers lønnsforpliktelser etter allmenngjøringsforskrifter.

Ansaret må likevel avgrenses slik at en arbeidstaker bare skal kunne rette krav mot oppdragsgivere

som er plassert over arbeidstakerens arbeidsgiver i kjeden. Det vil kun være disse oppdragsgiverne som har en reell mulighet til å påvirke oppdragstakerens seriøsitet.

Solidaransvaret skal gjelde både ved utsetting av arbeid og innleie av arbeidstakere.

Solidaransvaret bør i utgangspunktet ikke gjelde for bestiller/byggherre. Bakgrunnen er de ulike rollene bestiller og leverandør har i et kontraktsforhold. Det vil som regel være leverandøren som har best kjennskap til underleverandørenes fagområde og virksomhet, og som står nærmest til å bære risikoen med organiseringen og utføringen av oppdraget.

Ved rene omgåelsestilfeller må det være adgang for arbeidstakeren til å gjøre solidaransvaret gjeldende overfor den virksomhet som reelt sett opererer som hovedleverandør, dvs. at det må kunne foretas en gjennomskjæring basert på de reelle forholdene.

Det er i vurderingen tatt utgangspunkt i dagens situasjon i allerede allmenngjorte bransjer. Det utelukkes ikke at vurderingen vil kunne slå annerledes ut i eventuelle nye allmenngjorte bransjer, der det kan foreligge særlige hensyn. Det kan også komme til å vise seg at solidaransvaret ikke treffer der det burde, eller at omgåelser blir et problem. Som en sikkerhetsventil foreslås det at det inntas en hjemmel i allmenngjøringsloven som åpner for at det ved forskrift skal kunne bestemmes at også bestiller skal være omfattet dersom særlige hensyn tilsier det. Solidaransvaret skal ikke kunne gjøres gjeldende overfor bestillere som er forbrukere.

Det vil være mulig å komme tilbake til spørsmålet om bestiller skal være omfattet når reguleringen har virket en stund og vi har fått erfaringer med solidaransvaret.

1.5.2.4 HVA SKAL SOLIDARANSVARET OMFATTE

Det foreslås at solidaransvaret skal omfatte lønn og overtidsgodtgjøring som følger av allmenngjøringsforskrifter, samt feriepenger etter ferieloven.

Det foreslås at reguleringen skal omfatte opptjent og forfalt lønn for arbeid som er utført i tilknytning til oppdrag som springer direkte ut fra den aktuelle kontraktkjeden. Ansaret skal kun gjelde vederlag for faktisk utført arbeid.

NHO støtter ikke forslaget om at solidaransvaret skal omfatte feriepenger, i hovedsak fordi feriepengene først forfaller til betaling påfølgende år etter opptjening.

Departementet har vurdert problemstillingen, men er likevel kommet til at feriepenger bør inngå i solidaransvaret. Begrunnelsen er at feriepenger er så nær knyttet til lønn at det er rimelig at også disse omfattes. Retten til ferie og feriepenger tilhører dessuten kjernevilkårene i utsendingsdirektivet.

Det legges til grunn at arbeidsgivers mislighold av lønnsforpliktelsen gjør det sannsynlig at også plikten til å utbetale feriepengar etter ferieloven vil bli misligholdt på det fremtidige forfallstidspunktet.

Det foreslås at solidaransvaret skal omfatte den delen av arbeidstakers feriepengar som er opptjent i tilknytning til det misligholdte lønnskravet. Det foreslås å innføre en regel i ferieloven hvorefter utløsning av solidaransvar på grunn av mislighold av allmenngjøringsforskrifter skal innebære at forfallstidspunktet for feriepengene fremskyndes.

1.5.2.5 NÅR SKAL SOLIDARANSVAR INNTRE – OPPDRAAGSGIVERS BETALINGSPLIKT

Det foreslås at solidaransvaret skal inntre så snart arbeidstakers lønn er misligholdt. Arbeidstaker vil på dette tidspunktet kunne rette krav mot en eller flere oppdragsgivere oppover i kontraktkjeden.

For at oppdragsgiver skal få en betalingsplikt, må arbeidstaker ha rettet et krav mot vedkommende. Det kreves en viss aktivitetsplikt fra arbeidstaker som ikke har fått utbetalt lønn ved forfallsdato og som ønsker å gjøre solidaransvaret gjeldende.

Det foreslås at det innføres en frist for arbeidstaker til å rette krav mot oppdragsgiver. Fristen bør være tilstrekkelig lang til at arbeidstaker får rimelig tid til å områ seg. Av hensyn til oppdragsgiver er det viktig at fristen sikrer aktivitet fra arbeidstakers side.

I høringsnotatet ble en fireukers frist foreslått hensiktsmessig ut fra en avveining av partenes interesser.

På bakgrunn av innvendinger fra en rekke høringsinstanser foreslås det at fristen settes til tre måneder, for å sikre at tiltaket blir et mer formålstjenlig virkemiddel også for utenlandske arbeidstakere.

Fristen må som hovedregel knyttes til det forfallstidspunktet som er avtalt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Det vises i til direktiv 91/533/EØF 14. oktober 1991 om arbeidsgiverens plikt til å informere arbeidstakeren om vilkårene i arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet, artikkel 2 bokstav h. En arbeidsgiver som er hjemmehørende i et annet EØS-land og som sender ut sin arbeidstaker til Norge, har plikt til skriftlig å informere arbeidstakeren om forfallstidspunktet for lønnsutbetalingen både etter norsk og nasjonal rett.

I de tilfeller der arbeidstaker ikke kan dokumentere et avtalt forfallstidspunkt, må partene legge til grunn det forfallstidspunktet som følger av det lands rett som for øvrig regulerer arbeidsforholdet. Der det ikke er avtalt noe annet mellom partene, vil dette ved midlertidig utsending av arbeidstakere som hovedregel være reguleringen i det land arbeidsgivervirksomheten er hjemmehørende.

Dersom det skulle vise seg at starttidspunktet for fristen likevel blir et tvistetema, kan det vurderes å

innta en egen bestemmelse om forfallstidspunkt der dette ikke er avtalt eller det ikke følger av arbeidsforholdet for øvrig.

Det foreslås at det inntas en hjemmel i bestemmelsen om solidaransvar som blant annet åpner for at dette kan reguleres nærmere i forskrift.

For at det enkelt skal kunne dokumenteres at arbeidstaker har fremmet kravet overfor solidaransvarlig innenfor fristen, foreslås det at kravet om lønn mv. skal være utformet skriftlig. Flere høringsinstanser på arbeidstakersiden mener at kravet til hvilken dokumentasjon som skal fremlegges sammen med lønnskravet, ikke må være strengere enn at det er praktisk mulig å innfri det.

Det ligger i ordningen at arbeidstaker selv må sannsynliggjøre sitt krav overfor oppdragsgiver. Det vil være naturlig at dette dokumenteres med relevante dokumenter. Dette skal ikke tolkes som et absolutt vilkår for å kunne rette et lønnskrav mot oppdragsgiver. Dersom oppdragsgiver bestrider lønnskravet, vil det imidlertid på vanlig måte være opp til arbeidstaker å forfølge dette videre, og arbeidstaker vil i så fall uansett måtte dokumentere sitt krav. Det antas at det kun vil være i unntakstilfeller at en arbeidstaker ikke vil kunne legge frem en skriftlig arbeidsavtale.

Fristen bør avbrytes når et skriftlig krav er kommet frem til oppdragsgiver. Begrepet skal tolkes på vanlig måte. Det ligger i forslaget at fristen avbrytes overfor alle ledd i kontraktkjeden når arbeidstaker har valgt å rette lønnskravet mot en oppdragsgiver.

Det er bare lønnskrav som er kommet frem innenfor fristen som kan kreves dekket av oppdragsgiver. Dersom det neste lønnskravet også skulle bli misligholdt av arbeidsgiver i et løpende oppdragsforhold, vil det ifølge forslaget påløpe ny frist for å fremme krav overfor oppdragsgiver. Selv om fristen overfor oppdragsgiver er oversittet, vil arbeidstaker uansett kunne rette lønnskravet mot arbeidsgiver. Overfor arbeidsgiveren vil de alminnelige foreldelsesfristene gjelde.

Selv om oppdragsgivers ytelsesplikt i prinsippet inntre straks et skriftlig krav fra arbeidstakeren har kommet frem, er det rimelig at også oppdragsgiver får noe tid til å innrette seg etter kravet.

I høringsbrevet ble det foreslått at oppdragsgiver skulle få en frist på to uker til å utbetale utestående lønn mv. til arbeidstaker. NHO uttaler i sin høringsuttalelse at fristen må være fire uker, slik at arbeidsgiver får nødvendig tid til å områ seg.

Det foreslås i proposisjonen å utvide fristen til tre uker. Dette vil være en rimelig frist for oppdragsgiver for å kunne fastslå kravet og sørge for utbetalingen, samtidig som behovet for å få en relativt rask avklaring i saken er ivarettatt. Når oppdragsgivers betalingsforpliktelse er forfalt, vil virksomheten kunne

bli ansvarlig for forsinkelsesrenter etter alminnelige regler.

NHO foreslår i tillegg at det skal innføres et krav om at lønnskravet skal forelegges arbeidsgiver, som må ha anledning til å uttale seg, jf. en tilsvarende bestemmelse i lønnsgarantiloven § 3.

Etter departementets vurdering vil det være naturlig at en oppdragsgiver som har mottatt et lønnskrav, orienterer arbeidsgiveren om dette, slik at vedkommende får mulighet til å kommentere kravet. Det bør være opp til den enkelte oppdragsgiver å vurdere hvorvidt dette vil være hensiktsmessig i det konkrete tilfellet, og foreslår ikke at det innføres en plikt til dette.

I en kontraktkjede med flere ansvarlige oppdragsgivere kan det bli vanskelig å kontrollere hva som blir utbetalt til arbeidstakeren som gjør solidaransvar gjeldende. For å sikre de øvrige oppdragsgiverne tilstrekkelig informasjon og kontroll over utbetalinger, foreslås det at oppdragsgiver som har mottatt krav fra en arbeidstaker skal sende skriftlig varsel til de øvrige oppdragsgiverne. Varsling skal skje så snart som mulig etter at kravet er kommet frem og senest innen to uker. En oppdragsgiver som misligholder varslingsplikten, etter omstendighetene vil kunne bli erstatningsansvarlig overfor de øvrige oppdragsgiverne etter alminnelige ulovfestede erstatningsregler. Forutsetningen er at misligholdet har ført til litt tap hos disse.

1.5.2.6 SKATTEMESSIGE KONSEKVENSER AV AT OPPDRAGSGIVER FÅR EN FORPLIKTELSE TIL Å UTBETALE LØNN

Utbetaling av lønn mv. til arbeidstaker vil etter gjeldende skatterettslige regler utløse skatterettslige forpliktelser. Slik lønnsutbetaling vil være skattepliktig inntekt for arbeidstakeren. Den som utbetaler lønn har plikt til å foreta forskuddstrekk og lønnsinnberetning og til å svare arbeidsgiveravgift etter de alminnelige reglene. Dette vil også gjelde når det er oppdragsgiver som står for lønnsutbetalingen i henhold til forslaget om solidaransvar.

1.5.2.7 REGRESS

Det følger av alminnelig pengekravsrett at en debitor som hefter som kausjonist og som innfrir et pengekrav, skal kunne kreve regress av hoveddebitor om ikke annet er avtalt. En oppdragsgiver som utbetaler lønn mv. som følge av solidaransvaret, skal på tilsvarende måte kunne kreve regress av arbeidstakerens arbeidsgiver.

I likhet med at det i mange tilfeller har vist seg vanskelig for arbeidstakere å inndrive penger fra en arbeidsgiver lokalisert i utlandet, vil det kunne bli vanskelig for oppdragsgiveren å få oppfylt sitt re-

gresskrav hos arbeidsgiveren. Innfriende oppdragsgiver skal også kunne kreve regress av de øvrige oppdragsgiverne, slik at et eventuelt tap som følge av at arbeidsgiver ikke oppfyller regresskravet, kan fordeles likt mellom disse, dersom det ikke er uttrykkelig avtalt noe annet mellom partene. Dette skal gjelde tilsvarende ved innføring av solidaransvar. Begrunnelsen er at arbeidstaker som kreditor ikke bør kunne avgjøre hvem av oppdragsgiverne som endelig skal bære tapet.

Oppdragsgiverne bør sikre seg uttrykkelig i kontraktene, slik at et eventuelt ansvar vil kunne spres nedover i kontraktkjeden på en hensiktsmessig måte. Det vil kunne være aktuelt for oppdragsgivere nedover i kontraktkjeden å holde tilbake en del av kontraktsvederlaget som sikkerhet. Denne type tilbakeholdelsesklausuler benyttes allerede i byggbransjen i en viss utstrekning. Forslaget om solidaransvar innebærer ikke at det innføres noen slik tilbakeholdelsesplikt, men at det overlates til virksomhetene å finne frem til de løsninger som er mest formålstjenlige i det konkrete tilfellet.

Dersom spørsmålet om regress mellom de ansvarlige oppdragsgiverne i kontraktkjeden ikke er nærmere regulert eller avtalt, innebærer forslaget at regressomgangen må følge de alminnelige ulovfestede regler om regress mellom samkausjonister.

1.5.2.8 MISBRUK AV SOLIDARANSVARET

Flere høringsinstanser på arbeidsgiversiden mener det er fare for at ordningen kan misbrukes. Arbeidstaker og arbeidsgiver kan med hensikt gå inn for å utnytte oppdragsgivers solidaransvar og skyve lønnskostnader oppover i kontraktkjeden.

Problemstillingen er vurdert. Det er viktig at ordningen ikke blir for byråkratisk eller at det i for stor grad åpnes for unntak eller modifikasjoner som arbeidstakeren vil kunne avskjæres med, eller som vil kunne åpne for unødvendige tvister knyttet til lønnsutbetalingen. Det kan være hensiktsmessig å innføre en unntaksbestemmelse dersom det skulle forekomme rene misbrukstilfeller. En slik bestemmelse gir en viktig signaleffekt som vil kunne virke positivt for gjennomføring av solidaransvaret. Det vises til misbruksbestemmelsen i lønnsgarantiloven § 7.

Det foreslås at solidaransvarlig skal kunne nekte å dekke kravet dersom arbeidstaker visste at forutsetningen for arbeidsoppdraget var at lønn i henhold til allmenngjøringsforskrifter helt eller delvis skal dekkes av en solidaransvarlig. Bestemmelsen skal tolkes snevert, slik at formålene med ordningen ikke undergraves. Hensikten er ikke å åpne for at solidaransvarlige oppdragsgivere regelmessig skal kunne anføre at det foreligger misbruk. Bestemmelsen er bare ment å gjelde for de helt åpenbare tilfellene.

1.5.2.9 AVGRENSNING MELLOM SOLIDARANSVARET OG LØNNSGARANTIORDNINGEN

Arbeidstakerens rettigheter

Solidaransvaret må avgrenses mot de tilfeller der det er åpnet konkurs hos arbeidsgiver. I slike tilfeller kan arbeidstakeren rette krav mot statens lønnsgarantiordning etter lønnsregulativet. Retten til å kreve lønnsgaranti fra den norske ordningen gjelder også for arbeidstakere som er utsendt til Norge fra en virksomhet som er etablert i annet EØS-land. En innføring av et solidaransvar skal ikke medføre noen endring i lønnsregulativet på dette punkt.

Dersom det er åpnet konkurs hos arbeidsgiver må arbeidstakeren rette alle krav på lønn- og feriepenger som på dette tidspunktet ikke er dekket verken av arbeidsgiver eller eventuell solidaransvarlig, mot den statlige lønnsgarantiordningen. Arbeidstaker kan ikke velge om kravet skal rettes mot lønnsgarantiordningen eller en solidaransvarlig.

Det er et vilkår for lønnsgarantidekning at lønnskravet ikke har forfalt til betaling mer enn fire måneder før fristdagen. Lønnskrav som har forfalt til betaling lenger tilbake kan imidlertid være dekningsberettigede dersom arbeidstakeren uten "ugrunnet opphold" enten har søkt fordringen inndrevet eller har tatt skritt som nevnt i konkursloven § 63 for å få åpnet konkurs, jf. dekningsloven § 9-3 andre ledd.

I forslaget om solidaransvar må arbeidstaker fremme krav overfor solidaransvarlig senest tre måneder etter at lønnskravet forfalt. Den solidaransvarlige får en frist på tre uker til å betale ut arbeidstakers krav. Dersom arbeidsgiver i mellomtiden går konkurs, legges det til grunn at et opphold i inndrivelsesprosessen som skyldes at arbeidstaker retter lønnskravet sitt mot den solidaransvarlige i henhold til reglene om solidaransvar, må anses for å være et grunnet opphold i forhold til dekningslovens regler. For øvrig vil ikke et eventuelt solidaransvar innebære endringer i kravet til aktivitet som følger av bestemmelsen i dekningsloven § 9-3 annet ledd.

Forholdet til innfrieende oppdragsgiver der arbeidsgiveren er konkurs

En oppdragsgiver som har innfridd arbeidstakerens lønnskrav i henhold til forslaget om solidaransvar, vil etter de alminnelige konkursreglene kunne tre inn i arbeidstakerens krav mot konkursboet. Ved innfrielse av en fortrinnsberettiget fordring, går fortrinnsretten ifølge dekningsloven over på det regresskrav som innfrieren har. Oppdragsgiverens regresskrav mot arbeidsgiver som hoveddebitor, vil inneha de samme fordeler som arbeidstakerens krav ville hatt i boet.

I høringsbrevet mente departementet at innfrieende oppdragsgiver ikke burde få mulighet til å få dekket sitt regresskrav over lønnsgarantiordningen der arbeidsgiver senere går konkurs.

Flere av høringsinstansene har særlig anført at forslaget innebærer at lønnsgarantiordningen fritas fra forpliktelser som de har i dag, og at plikten til å utbetale lønn i forbindelse med konkurs dermed overføres fra lønnsgarantiordningen til oppdragsgiver.

På bakgrunn av de innkomne hørings svarene er forholdet til lønnsgarantiordningen vurdert på nytt. Det vil likevel være hensiktsmessig at oppdragsgiver som utbetaler et lønnskrav på grunnlag av et solidaransvar, skal kunne kreve regress overfor Nav Lønnsgaranti i de tilfellene arbeidsgiver er gått konkurs eller blir slått konkurs som følge av oppdragsgivers tilbakebetalingskrav.

Etter gjeldende lønnsgarantilov § 1 femte ledd er krav som blir overdratt fra arbeidstaker ikke omfattet av ordningen der dette skjer som ledd i en skjult driftskreditt eller annet misbruk av lønnsgarantiordningen. Det samme gjelder der tredjemann trer inn i kravet på annen måte og det skjer som ledd i en skjult driftskreditt eller annet misbruk av lønnsgarantiordningen. Forslag om solidaransvar innebærer at oppdragsgiver blir direkte ansvarlig for manglende utbetaling av lønn til arbeidstaker. Fordi dette blir et lov hjemlet ansvar for lønnsutbetaling kan det vanskelig sies å bli rammet av de omtalte unntakene. Dagens regler i lønnsgarantiloven avskjærer i utgangspunktet ikke dekning av oppdragsgivers eventuelle regresskrav.

Selv om innfrieende oppdragsgiver får anledning til å få dekket sitt regresskrav over lønnsgarantiordningen, vil fortsatt de begrensningene som følger av lønnsgarantiloven og dekningsloven gjelde.

Som hovedregel vil heller ikke den solidaransvarliges regresskrav være dekningsberettiget der forfallstidspunktet til arbeidstakers lønnskrav ligger lenger tilbake enn fire måneder før fristdagen. Lønnskrav kan med forfall lenger tilbake likevel være dekningsberettigede dersom arbeidstakeren uten "ugrunnet opphold" enten har søkt fordringen inndrevet eller har tatt skritt som nevnt i konkursloven § 63 for å få åpnet konkurs, jf. dekningsloven § 9-3 andre ledd.

Forslaget om solidaransvar innebærer at arbeidstaker må fremme krav overfor solidaransvarlig senest tre måneder etter lønnens forfallstidspunkt. Deretter har den solidaransvarlige en frist på tre uker til å utbetale lønnskravet. Hvis de omtalte fristene benyttes fullt ut, medfører det at forfallstiden til kravet den solidaransvarlige har overtatt vil ligge lenger tilbake enn fire måneder før fristdagen, dersom arbeidsgiver går konkurs senere enn en uke etter at den solidarans-

svarlige utbetalte lønnen. Tiden som medgår til utbetaling av lønn i henhold til reglene om solidaransvar må betraktes som et grunnnet opphold i inndrivelsesprosessen i regressomgangen mellom solidaransvarlig og lønnsgarantiordningen. Kravet til aktivitet etter dekningsloven vil også gjelde for innfriende solidaransvarlig.

Det kan være hensiktsmessig å vurdere om lønnsgarantiordningens firemåneders frist bør utvides. Dette er en problemstilling som også vil berøre dekningsloven og forholdet til det generelle konkursergelverket. Departementet vil derfor eventuelt komme tilbake til dette i en egen sak.

1.5.2.10 HÅNDHEVING AV REGELVERKET OM SOLIDARANSVAR

Det er opp til den enkelte arbeidstaker å avgjøre hvorvidt vedkommende ønsker å gjøre et krav gjeldende overfor oppdragsgiver. Spørsmål om lønnsforpliktelser er et privatrettslig forhold, og dersom det oppstår tvist om lønnsutbetalingen må arbeidstaker selv forfølge sitt krav rettslig.

Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet har ansvar for å føre tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår som følger av forskrifter om allmenngjøring etterleves. Håndheving kan skje gjennom tilsynenes ordinære virkemidler; pålegg, tvangsmulkt og stansing. Det kan gis pålegg for å få fremlagt nødvendig dokumentasjon for å sikre at lønns- og arbeidsvilkår er i overensstemmelse med kravene i gjeldende allmenngjøringsforskrifter. Tilsynsetatene kan ikke gi pålegg om faktisk lønnsutbetaling.

Utenlandske arbeidstakere som er i Norge på kortvarige arbeidsoppdrag, vil kunne anse det som praktisk vanskelig og tidkrevende å måtte gå til rettslige skritt. Dette vil kunne hindre effektiviteten i solidaransvaret.

Tilsynsetatene har ansvar for å gi informasjon og veiledning om forståelsen av regelverket. Arbeidstilsynet har plikt til å samarbeide med tilsvarende kontor i øvrige EØS-land om informasjonsutveksling. Dersom solidaransvaret innføres, vil det bli svært viktig at Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet avsetter tilstrekkelig ressurser.

Partene i arbeidslivet vil også måtte gjøre en innsats når det gjelder å orientere og veilede om regelverket.

Dersom arbeidstakeren er medlem i en arbeidstakerorganisasjon, vil vedkommende på vanlig måte kunne få bistand fra organisasjonen i en eventuell rettslig prosess mot oppdragsgiver for å gjøre et solidaransvar gjeldende.

1.5.3 Komiteens merknader

§ 13 Solidaransvar for oppdragsgivere

Generelle kommentarer:

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at EUs utsendingsdirektiv (Direktiv 96/71/EF om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting) pålegger statene å sikre utsendte arbeidstakere nærmere angitte arbeids- og ansettelsesvilkår, og at arbeidstakerne har egnede ordninger til rådighet med henblikk på overholdelse av disse forpliktelsene. Sentrale arbeidstakerorganisasjoner har anført at Norge ikke har egnede virkemidler for å sikre at arbeidstakerne får den lønn de har krav på og de har derfor i flere omganger understreket behovet for at det innføres solidaransvar for lønn i allmenngjøringsloven.

Flertallet viser til at man i Tyskland siden 1999 har hatt solidaransvar for allmenngjort minstelønn i byggebransjen, og at virkeområdet for disse bestemmelsene siden har blitt utvidet til å gjelde flere bransjer. Det synes nå å være bred enighet i Tyskland om videreføring av ordningen.

Flertallet viser til at den tyske solidaransvarsordningen bidrar til at arbeidstakerne får utbetalt den lønn de har krav på og i tillegg bidrar til at oppdragsgivere velger seriøse underleverandører. Det er på denne bakgrunn god grunn til å anta at en tilsvarende ordning for solidaransvar i Norge vil få de samme positive virkninger, og at dette vil føre til ryddigere konkurranseforhold i de bransjer hvor tariffavtalene er allmenngjort.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til at ifølge forskrift av 22. februar 2008 nr. 166 med hjemmel i § 9 i allmenngjøringsloven skal hovedleverandør påse at allmenngjøringsforskrifter etterleves hos oppdragstakere/underleverandører nedover i en kontraktskjede. Ansvarer omfatter imidlertid ikke et direkte ansvar for virksomheten når det gjelder lønnsutbetalingen. Departementet finner i Ot.prp. nr. 88 (2008–2009) å ville pålegge oppdragsgivere i Norge et direkte ansvar for at arbeidstakere får lønn i henhold til slike forskrifter, såkalt solidaransvar.

Disse medlemmer viser til at spørsmålet om det bør innføres et solidaransvar ble behandlet i forbindelse med Ot.prp. nr. 56 (2006–2007), jf. Innst. O. nr. 92 (2006–2007). Flertallet sluttet seg her til Regeringens vurderinger om at det ville føre for langt å pålegge oppdragsgiver et solidaransvar på det daværende tidspunkt. I Innst. O. nr. 92 (2006–2007) hadde disse medlemmer sammen med medlemmene fra Høyre og Venstre følgende merknad:

"Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre er enig i at det offentlige må kunne stille krav om at oppdragsgivere foretar en god og ordentlig vurdering før de inngår kontrakter, og at oppdragsgivere stiller krav om at deres kontraktører retter seg etter gjeldende lover og forskrifter. Det er likevel slik at dersom oppdragsgivere skal være i stand til å påse at underleverandører/leverandører utbetaler lønn, dekker et visst antall hjemreiser, kost og losji samt overholder allmenngjøringsforskriftens arbeidstidsbestemmelser osv., innebærer det at oppdragsgiver må gå inn i bedriftene og foreta kontroll. Disse medlemmer er bekymret for de overordnede rettssikkerhetsmessige problemstillingene som følger i kjølvannet av en slik kontroll og kan ikke anbefale dette."

Disse medlemmer har fremdeles et slikt syn på innføring av solidaransvar.

Disse medlemmer viser til at Regjeringen i Ot.prp. nr. 88 (2008–2009) uttrykker bekymring for at oppdragsgivere som setter ut arbeid, eller leier inn arbeidstakere, kan tjene på at lønnsplikten hos underleverandører misligholdes. Disse medlemmer vil peke på at resultatet av å innføre solidaransvar overfor lønsmottakere fra underleverandører kan føre til det motsatte resultat, nemlig at underleverandører ikke tar sitt ansvar for lønnsutbetaling alvorlig og overlater til oppdragsgiver å løse problemet overfor underleverandørens ansatte. Et slikt ansvar vil også, etter disse medlemmers mening, være nærmest umulig å forholde seg til fordi oppdragsgiver i de fleste tilfeller vil ha små muligheter til å kontrollere forholdene nedover i kjeden av underleverandører.

Disse medlemmer er svært bekymret for de konsekvensene solidaransvaret kan få for norske, særlig små og mellomstore, bedrifter. Mange bedrifter med få ansatte vil bli pålagt store ekstra arbeidsbyrder og ansvar som disse medlemmer frykter vil føre til et økt antall konkurser og nedleggelser av virksomhet i norske bedrifter. I en tid der mange norske bedrifter allerede sliter i kjølvannet av finanskrisen og oppdragstørke mener disse medlemmer det er uansvarlig å innføre solidaransvar.

Disse medlemmer anser også at de ekstra utgifter solidaransvaret nødvendigvis må føre til vil gi seg utslag i høyere priser, byggekostnader og ytterligere reduksjon av muligheten til å sikre seg oppdrag. Disse medlemmer viser til sine merknader sammen med Høyre og Venstre i Innst. O. nr. 92 (2006–2007) der det heter:

"Gjennom korrespondanse i forbindelse med Stortingets behandling av denne saken har arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen ikke gitt betryggende svar på om, og i tilfelle hvordan, oppdragsgiver skal foreta en uttrakt kontroll med underleverandører i hele kontraktskjeden. Disse medlemmer stiller også spørsmål ved at det for etter-

tiden skal stilles krav til oppdragsgiver om at de skal inneha nødvendig kompetanse for en slik kontroll. Spesielt problematisk vil det være for små bedrifter og oppdragsgivere å ha krav til en slik kontrollutførelse. Manglende kompetanse og økonomi er to store problemområder i så henseende. Videre vil garanti for lønnsforpliktelser kunne medføre store kostnader og dermed true eksistensgrunnlaget for mindre bedrifter, og derfor er disse medlemmer imot garanti for lønnsforpliktelser."

Disse medlemmer viser til at om lag 80 pst. av norske bedrifter har mindre enn fem ansatte. For disse og derved det store flertallet av næringsvirksomheter i Norge vil lovforslaget om solidaransvar føre til store utfordringer. Disse medlemmer frykter at dette kan føre til at bedrifter kommer i en negativ valgsituasjon, hvor valget er enten å legge ned virksomheten eller drive i konflikt med gjeldende lovverk. Dette innebærer videre at kontrollmuligheten som lovforslaget har til hensikt å legge bedre til rette for, faktisk får motsatt effekt, hvor resultatet vil være mer sosial dumping og ikke mindre, mer svart arbeid og ikke mindre. Disse medlemmer ser med bekymring på en slik utvikling.

Disse medlemmer viser videre til at det under behandlingen av Ot.prp. nr. 56 (2006–2007) Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (innleie, påseplikt for oppdragsgivere og innsynsrett for tillitsvalgte mv.), jf. Innst. O. nr. 92 (2006–2007), ble fremsatt følgende forslag for å motvirke sosial dumping:

"Stortinget ber Regjeringen utarbeide en sjekkliste med konkrete kontrollpunkter som oppdragsgiver skal kreve dokumentert hos et bemanningsforetak eller en underentreprenør ved kontraktsinngåelse. Listen kan blant annet bygge på følgende punkter:

- a) Dokumentasjon for at underentreprenøren har avgitt løfte om å følge kravene til lønns- og arbeidsvilkårene i allmenngjøringsforskriftene
- b) Dokumentasjon for at underentreprenøren er registrert hos og har sendt opplysninger til skattemyndighetene
- c) Dokumentasjon for at underentreprenøren er registrert i Brønnøysundregistrene
- d) Krav om fremleggelse av skatteattest
- e) Krav om fremleggelse av firmaattest fra hjemlandet."

Disse medlemmer er fremdeles av den oppfatning at en slik sjekkliste ville være et bedre egnet virkemiddel for å motvirke sosial dumping, som samtidig er mulig å administrere og som ikke fører til forverrede rammebetingelser for bedriftene. Det er viktig å finne treffsikre og målrettede tiltak for å ta de aktørene som opptre useriøst. Disse medlemmer konstaterer at man med Regjeringens politikk derimot skal legge seg på en linje hvor rammevilkårene for det overveldende flertallet av seriøse, norske bedrifter forverres, fordi det finnes useriøse aktører.

Det er en innstilling til næringslivet som disse medlemmer ikke støtter.

Disse medlemmer er av den oppfatning at innføring av solidaransvar ikke vil gi den virkning Regjeringen forutsetter, men bidra til å skape enda flere vanskeligheter for norske bedrifter i en allerede vanskelig situasjon. Disse medlemmer vil av ovennevnte årsaker ikke støtte forslaget til ny § 13 i allmenngjøringsloven.

Første ledd

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, merker seg at solidaransvaret skal gjelde for hele kjeden av leverandører og underleverandører, fra og med hovedleverandør og nedover.

Flertallet viser til at flere av høringsinstansene har tatt til orde for at solidaransvaret også skal omfatte bestiller/byggherre når denne er offentlig myndighet eller næringsdrivende. Flertallet merker seg at departementet i fjerde ledd får adgang til å forskriftsfeste at også bestiller kan omfattes av solidaransvaret, dersom særlige forhold skulle tilsi det.

Andre ledd

Flertallet viser til at fastsettelsen av frister for fremsettelse av krav overfor solidaransvarlig og for utbetaling fra solidaransvarlig, bygger på en avveining mellom flere hensyn og støtter forslagene om frist på henholdsvis tre måneder og tre uker.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre stiller seg sterkt kritisk til at fristen for fremsettelse av krav overfor solidaransvarlig er satt til hele tre måneder. I den åpne høringen i arbeids- og sosialkomiteen la blant annet NHO sterk vekt på at dersom det skulle innføres et solidaransvar, så var det tungtveiende grunner til at en frist for fremsettelse av krav overfor solidaransvarlig, ikke bør settes høyere enn én måned.

Disse medlemmer registrerer at flertallet støtter lovformuleringen som setter frist til solidaransvarlig for utbetaling, hvor det foreslås en utbetalingsfrist på bare tre uker fra lønnskravet er fremmet overfor solidaransvarlige. I brev til arbeids- og sosialkomiteen av 28. mai fra NHO vises det blant annet til at det i den statlige lønnsgarantiordningen ligger en målsetning om at utbetaling skal skje så raskt som mulig, samtidig som at saksbehandlingen for lønnskrav er om lag to til tre måneder. Dette skyldes de krav som ligger til dokumentasjon i forskrift om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs, for-1998-10-28-999. Disse medlemmer konstaterer at NHO i sin tilnærming til en endring i Allmenngjøringsloven som organisasjonen er uenig i, likevel kommer

med forslag til hvordan lovverket kan gjøres bedre for bedriftene, i dette tilfellet gjennom å sette en utbetalingsfrist på to måneder fra lønnskravet er fremmet overfor solidaransvarlige

Disse medlemmer reagerer derfor på flertallets påstand i denne innstilling om at Regjeringens vurdering av frister "bygger på en avveining mellom flere hensyn", da det er åpenbart at hensynet til næringslivets rammevilkår og muligheten til å etterleve loven i praksis, overhodet ikke har hatt innvirkning på Regjeringens forslag. Det er derimot tydelig at Regjeringen og flertallet i sin vurdering ensidig har valgt å lytte til enkeltinteresser på arbeidstakersiden.

Tredje ledd

Flertallet viser til at flere av høringsinstansene mener at det er en fare for at ordningen kan misbrukes og mener at denne bestemmelsen hindrer slikt misbruk. Flertallet merker seg at denne bestemmelsen bare er ment å gjelde for de helt åpenbare tilfeller.

Fjerde ledd

Flertallet viser til sine merknader til første ledd og vil anføre at det i mange tilfeller vil være rimelig å anta at solidaransvar for bestiller/byggherre vil bidra til at disse vil velge seriøse leverandører.

Øvrige endringer (§ 14 Boikott, § 15 Straff, Lov om ferie § 11)

Flertallet slutter seg til forslagene og har ingen merknader.

1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

1.6.1 Forslag til tiltak for å effektivisere allmenngjøringsordningen

De økonomiske og administrative konsekvensene av tiltakene som er foreslått vil bero på om det blir fremsatt flere begjæringer om allmenngjøring.

Den faktiske effekten av allmenngjøring når det gjelder virkninger på lønnsdannelsen osv., vil også avhenge av hvorvidt partene fremmer begjæringer om allmenngjøring og om disse blir etterkommet av Tariffnemnda. Det antas at forslagene i utgangspunktet ikke vil få større samfunnsøkonomiske konsekvenser, ut over det som allerede ligger i at det finnes en allmenngjøringsordning.

De foreslåtte endringene vil kunne øke ressursbehovet for Tariffnemnda. Arbeids- og inkluderingsdepartementet er ansvarlig for Tariffnemndas sekretariat.

En klargjøring av at det gjelder et mindre strengt dokumentasjonskrav for å fremme en begjæring om allmenngjøring, vil legge mindre administrative byrder på organisasjonene og vil gjøre det mindre krevende å forberede en allmenngjøringssak.

Samtidig vil både klarleggingen av Tariffnemndas skjønnskompetanse med hensyn til hvilke tariffavtalevilkår som skal allmenngjøres og forenklingen av adgangen til å videreføre vedtak for en periode, bidra til at saksbehandlingen i nemnda går raskere og dermed ressursbesparende. Samlet sett innebærer de foreslåtte endringene ikke vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

1.6.2 Forslag om solidaransvar etter allmenngjøringsloven

Forslaget om å innføre solidaransvar for oppdragsgiver etter allmenngjøringsloven vil innebære en fordel, både for den enkelte arbeidstaker og for næringslivet, ved at useriøse aktører lukes ut. Det vil også medføre kostnader i form av administrative byrder og likviditetsbelastning.

Nytten av å innføre solidaransvar vil være at omfanget av sosial dumping reduseres ved at flere utenlandske arbeidstakere sikres lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i allmenngjøringsforskrifter. Dette vil igjen motvirke uønsket konkurransevridding på det norske arbeidsmarkedet, særlig for små og mellomstore virksomheter, gjennom økt vern mot urettferdig konkurranse fra useriøse utenlandske virksomheter med dårlige lønns- og arbeidsvilkår.

Flere arbeidstakere får utbetalt det de har krav på etter allmenngjøringsforskrifter, fordi arbeidstaker kan forholde seg til flere enn egen arbeidsgiver og rette krav mot en valgfri oppdragsgiver i kjeden.

Leverandører vil i større utstrekning velge seriøse underleverandører som oppfyller lovpålagte forpliktelser.

Det legges til grunn at kostnadene med solidaransvaret hovedsakelig vil måtte bæres av næringslivet. De vil i hovedsak bestå av administrative og likviditetsmessige kostnader/belastninger knyttet til tiltak oppdragsgivere antas å måtte iverksette for å kunne begrense forpliktelsen knyttet til ansvaret.

De administrative kostnadene vil trolig være størst oppe i kontraktkjeden. Det er særlig disse leverandørene som vil måtte iverksette tiltak både for å sikre at underleverandørene er seriøse og for å kunne begrense et eventuelt tap dersom underleverandører likevel skulle misligholde sine lønnsforpliktelser. Det er også først og fremst disse som vil få de administrative byrdene ved en eventuell utbetaling, beregning av skattetrekk, arbeidsgiveravgift osv.

Likviditetsbelastningene vil trolig være størst nede i kjeden, fordi leverandører oppe i kjeden i større grad vil holde tilbake deler av vederlaget eller kreve økte beløp i bankgarantier for å kunne sikre seg mot et mulig tap.

1.6.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til proposisjonen og har for øvrig ingen merknader.

2. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre:

Ny § 8 annet ledd skal lyde:

Adgangen til å treffe vedtak etter første ledd er begrenset til tariffperioden etter tariffperioden da vedtaket først ble fattet.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteens tilråding er enstemmig, unntatt § 13, som støttes av flertallet, alle unntatt Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i allmenngjøringsloven m.m.
(solidaransvar mv.)

I

I lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler mv. gjøres følgende endringer:

§ 1-1 oppheves.

Ny § 1 skal lyde:

§ 1. Lovens formål

Lovens formål er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og å hindre konkurransevridding til ulempe for det norske arbeidsmarkedet.

Gjeldende § 1-2 blir ny § 2.

Gjeldende § 2 blir ny § 3.

Ny § 4 skal lyde:

§ 4. Krav om allmenngjøring av tariffavtaler mv.

For at Tariffnemnda skal ta et krav om allmenngjøring av en tariffavtale til behandling, er det et vilkår at kravet er fremsatt av en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon som er part i avtalen og har innstillingsrett etter lov 5. mai 1927 nr. 1 om arbeidstvister § 11 nr. 1. Bare slike organisasjoner kan kreve at nemnda realitetsbehandler et krav om allmenngjøring.

Organisasjon som nevnt i første ledd, må fremlegge dokumentasjon som gir grunn til å tro at lovens vilkår for å treffe vedtak om allmenngjøring er oppfylt, jf. § 5.

Tariffnemnda kan av eget tiltak treffe vedtak om allmenngjøring dersom allmenne hensyn krever slik regulering.

Ny § 5 skal lyde:

§ 5. Vedtak om allmenngjøring av tariffavtaler mv.

Tariffnemnda kan treffe vedtak om at en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art avtalen omfatter, i en bransje eller en del av en bransje, med de begrensninger som følger av eller i medhold av arbeidsmiljøloven § 1-7.

Tariffnemnda kan treffe slikt vedtak dersom det er dokumentert at utenlandske arbeidstakere utfører eller kan komme til å utføre arbeid på vilkår som samlet sett er dårligere enn det som gjelder etter landsomfattende tariffavtaler for vedkommende fag eller bransje, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke.

Ny § 6 skal lyde:

§ 6. Vedtakets innhold

Vedtak om allmenngjøring etter § 5 kan bare gjelde de deler av tariffavtalen som regulerer de enkelte arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår. I særlige tilfeller kan Tariffnemnda fastsette andre lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av tariffavtalen.

Dersom Tariffnemnda finner det nødvendig å fastsette lønns- og arbeidsvilkår på områder som også er regulert i annen lovgivning, skal dette begrunnes særskilt.

I tillegg til de opplysninger som er nevnt i forvaltningsloven § 38 første ledd bokstavene a og b, skal nemndas vedtak inneholde:

- a) en nærmere angivelse av de tariffavtalebestemmelser som *allmenngjøres* og de bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår som fastsettes i medhold av *første* eller *andre* ledd foran,
- b) bestemmelser om tidspunktet for vedtakets ikrafttreden.

De lønns- og arbeidsvilkår som er fastsatt i Tariffnemndas vedtak, skal gjelde som ufravikelige minstevilkår i arbeidsforholdet mellom en arbeidstaker som omfattes av vedtaket og dennes arbeidsgiver.

Ny § 7 skal lyde:

§ 7. Vedtakets gyldighetstid

Vedtak etter § 5 gjelder inntil Tariffnemnda treffer nytt vedtak. Vedtaket opphører likevel å gjelde dersom partene i tariffavtalen ikke har krevet nytt

vedtak innen en måned etter at tariffavtalen er avløst av en ny avtale.

Ny § 8 skal lyde:

§ 8. Vilkår for å videreføre vedtak om allmenngjøring av tariffavtaler mv.

Dersom en part i en allmenngjort tariffavtale fremmer krav om nytt vedtak om allmenngjøring i samme sak, kan Tariffnemnda treffe slikt vedtak uten at det fremlegges ny dokumentasjon for lønns- og arbeidsvilkårene i bransjen.

Gjeldende § 6 blir ny § 9.

Ny § 10 skal lyde:

§ 10. Opplysningsplikt

Etter pålegg fra Tariffnemnda plikter offentlige myndigheter uten hinder av taushetsplikt å gi alle opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår som nemnda finner det nødvendig å få kjennskap til som ledd i saksforberedelsen. Det samme gjelder arbeidsgiver, den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten, virksomhetens arbeidstakere og enhver annen som er knyttet til virksomheten.

Ny § 11 skal lyde:

§ 11. Tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår som følger av vedtak om *allmenngjøring* blir overholdt. Arbeidstilsynet fører også tilsyn med at oppdragsgivers plikter gitt i medhold av § 12 blir overholdt.

Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføringen av vedtak om *allmenngjøring* og plikter i medhold av § 12. Arbeidsmiljøloven § 18-6 *første, andre, sjette, syvende og åttende ledd* samt §§ 18-7 og 18-8 får tilsvarende anvendelse ved tilsyn etter loven her. Eventuell oppdragsgiver skal også gjøres kjent med pålegg og andre enkeltvedtak.

Enhver som er underlagt tilsyn etter bestemmelsen skal, når Arbeidstilsynet krever det og uten hinder av taushetsplikt, fremlegge opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet. Slike opplysninger kan også kreves fra andre offentlige tilsynsmyndigheter uten hinder av den taushetsplikten som ellers gjelder. Arbeidstilsynet kan anmelde overtreddelser til politiet.

Petroleumstilsynet har innenfor sitt myndighetsområde tilsvarende tilsynsansvar og myndighet som nevnt i første, *andre* og tredje ledd.

Enhver som er underlagt tilsyn etter første ledd, skal når oppdragsgivers tillitsvalgte krever det og uten hinder av taushetsplikt, fremlegge opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere i virk-

somheter som utfører arbeid som er omfattet av vedtak om *allmenngjøring*. Innsyn kan kreves av tillitsvalgte som representerer den organisasjonen som er part i den allmenngjorte tariffavtalen.

Den tillitsvalgte har taushetsplikt om opplysningene som vedkommende får etter femte ledd. Taushetsplikten gjelder ikke overfor tilsynsmyndighetene, jf. første og fjerde ledd. Tillitsvalgte kan bare benytte innsynsretten til å undersøke om vedtak om *allmenngjøring* etterleves.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om innsynsretten, taushetsplikten og eventuell bruk av rådgivere.

Gjeldende § 9 blir ny § 12.

Overskrift til § 12 skal lyde:

§ 12. Informasjons- og påseplikt for oppdragsgivere

Ny § 13 skal lyde:

§ 13. Solidaransvar for oppdragsgivere

Leverandører og underleverandører som setter ut arbeid eller leier inn arbeidstakere, hefter på samme måte som en selvskyldnerkausjonist for utbetaling av lønn og overtidsbetaling etter allmenngjøringsforskrifter og opptjente feriepengar, jf. lov 29. april 1988 nr. 21 om ferie, til arbeidstakere ansatt hos virksomhetenes underleverandører.

Arbeidstaker må fremme skriftlig krav overfor solidaransvarlig senest innen tre måneder etter lønnens forfallsdato. Forfallstiden for feriepengar reguleres av lov 29. april 1988 nr. 21 om ferie. Solidaransvarlig skal betale kravet innen tre uker etter at kravet er kommet frem. Solidaransvarlig skal snarest mulig og senest innen to uker skriftlig varsle øvrige ansvarlige leverandører og underleverandører om kravet.

Solidaransvarlig kan nekte å dekke kravet dersom arbeidstakeren visste at forutsetningen for arbeidsoppdraget var at lønn mv. helt eller delvis skal dekkes av en solidaransvarlig.

Departementet kan gi nærmere regler om utformingen av ansvaret i forskrift. Departementet kan også gi forskrift om at virksomhet som bestiller et produkt eller et resultat, skal omfattes av solidarans-

svaret dersom særlige hensyn tilsier det. Dette gjelder ikke bestiller som er forbruker.

Ny § 14 skal lyde:

§ 14. Boikott

Organisasjon som nevnt i § 4 kan iverksette boikott som tar sikte på å fremtvinge at en arbeidsgiver oppfyller sine forpliktelser etter vedtak som er truffet i medhold av § 5, uten hinder av de begrensninger som følger av boikottloven § 2 bokstav c *andre* og tredje alternativ.

For øvrig gjelder bestemmelsene i lov 5. desember 1947 nr. 1 om boikott.

Ny § 15 skal lyde:

§ 15. Straff

Arbeidsgiver som forsettlig eller uaktsomt unnlater å rette seg etter et vedtak av Tariffnemnda, straffes med bøter. Det samme gjelder den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten.

Berørte arbeidstakere eller deres fagforening kan reise privat straffesak etter reglene i straffeprosessloven kap. 28.

Unnlatelse av å følge pålegg som nevnt i § 10 straffes med bøter.

Gjeldende § 11 blir ny § 16.

II

I lov 29. april 1988 nr. 21 om ferie gjøres følgende endringer:

§ 11 nr. 6 skal lyde:

(6) (Utbetaling fra solidaransvarlig oppdragsgiver etter allmenngjøringsloven)

Der solidaransvarlig oppdragsgiver utbetaler arbeidsvederlag til arbeidstaker i medhold av allmenngjøringsloven § 13, utbetales feriepengar av arbeidsvederlaget samtidig.

§ 11 nr. 6 til 8 blir nye nr. 7 til 9.

III

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 11. juni 2009

Karin Andersen

leder

Per Rune Henriksen

ordfører

