



Innst. 125 L

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen

Prop. 5 L (2012–2013)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i lov om offentlige anskaffelser m.m. (offentlig tilsyn med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen fremmes det forslag om en ny bestemmelse i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser. Forslaget går ut på å gi Arbeidstilsynet (og Petroleumstilsynet) kompetanse til å føre tilsyn med offentlige virksomheters etterlevelse av forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

1.2 Bakgrunnen for forslaget

Offentlig sektor har et særlig ansvar for å sikre ryddige forhold i norsk arbeidsliv og hindre sosial dumping ved å medvirke til at utenlandske arbeidstakere ikke blir utnyttet på det norske arbeidsmarkedet. Dette innebærer blant annet å sikre at lønn og andre arbeidsvilkår er i samsvar med minimumsvilkårene i tariffavtaler og allmenngjøringsforskrifter.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at den enkelte arbeidsgiver følger kravene i arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven og utlendingsloven § 27 (vilkår for oppholdstillatelse). I forbindelse med tilsyn er det også registrert sosial dumping hos virksomheter som utfører oppdrag for offentlig sektor. Fordi det kan antas at det vil være et stort behov for arbeidskraft også i tiden fremover, mener Arbeidstilsynet at risikoen

for sosial dumping i denne sektoren vil holde seg høy.

Formålet med forskriften er å unngå at offentlige oppdragsgivere inngår kontrakter med virksomheter som tilbyr dårligere vilkår enn det som er normalt på det norske arbeidsmarkedet. Forskriften er en viktig del av innsats mot sosial dumping.

Forskrift er hjemlet i lov om offentlige anskaffelser og gjelder for alle deler av offentlig sektor som hører inn under virkeområdet til loven.

I Meld. St. 29 (2010–2011) Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv ble det orientert om at et forslag om å gi Arbeidstilsynet hjemmel til å føre tilsyn med hvordan det offentlige etterlever forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ville bli sendt på høring. Forslag har vært på høring med frist 30. mars 2012.

1.3 Tilsyn med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

1.3.1 Innledning

Forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ble vedtatt i 2008 og gjennomfører ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige kontrakter, i norsk rett. Norge ratifiserte konvensjonen i 1996. Den ble først gjennomført for sentrale offentlige instanser gjennom et rundskriv. Da reglene ble forskriftsfestet ble samtidig virkeområdet utvidet til også å gjelde offentligrettslige organer og kommunal sektor. I 2011 ble det gjort enkelte endringer i forskriften for å klargjøre hvilke krav den stiller.

Det vises til proposisjonens kapittel 3 hvor det er nærmere redegjort for gjeldende rett, herunder om forskriftens krav til kontroll, samt Arbeidstilsynets tilsynsansvar etter annet regelverk.

Når det gjelder merknader til lovforslagene er det redegjort for i proposisjonens kapittel 6.

1.3.2 Departementets høringsforslag

Høringsforslaget innebar at det innføres en hjemmel for departementet (Kongen) til å fastsette forskrift om at Arbeidstilsynet også skal føre tilsyn med offentlig sektors etterlevelse av forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Dette følges opp ved at det innføres en ny § 8 i forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter om slikt tilsyn.

Det vises til proposisjonens kapittel 3.4 hvor det redegjøres for de ulike høringsinstansenes syn på forslaget.

1.3.3 Departementets vurderinger og forslag

Til tross for at forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter fastslår hvilke krav som stilles til det offentlige som oppdragsgiver, avdekkes det uverdige arbeidsforhold. Omfanget av brudd på reglene har så langt vært lite kjent. Når Arbeidstilsynet avdekker brudd på allmenngjøringsforskrifter, arbeidsmiljøloven og utlendingsloven hos virksomheter som leverer tjenester til offentlig sektor, innebærer det også at offentlig sektor ikke har ivare tatt sine forpliktelser til å stille krav og kontrollere at arbeidstakerne får de lønns- og arbeidsvilkårene de har krav på.

Forslaget innebærer ikke nye krav til det offentlige som oppdragsgivere, jf. gjeldende rett. Forslaget innebærer at Arbeidstilsynet vil få kompetanse til å føre tilsyn med at oppdragsgiver overholder sine forpliktelser etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Det vil være et viktig tiltak å gi Arbeidstilsynet denne oppgaven og kunne bruke reaksjonsmidler overfor oppdragsgivere som ikke etterlever sine forpliktelser etter forskriften. Arbeidstilsynet støtter dette, og mener det vil være svært nyttig og hensiktsmessig å kunne henvende seg direkte til det offentlige som oppdragsgiver og kontrollere at de følger opp sine forpliktelser.

Et tilsyn rettet mot det offentlige som oppdragsgiver vil kunne gi god effekt også når det gjelder Arbeidstilsynets tilsynsansvar med hver enkelt leverandør/arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven, utlendingsloven og allmenngjøringsregelverket. Dette vil gi kunnskap og oversikt som kan lette tilsynet nedover i kontraktskjeden.

Kritikken som har fremkommet mot regelverket er at det kan fremstå som vanskelig å finne ut av hvilke konkrete lønns- og arbeidsvilkår det skal stilles krav om. Det gjelder særlig på områder som ikke er allmenngjort. Etter at forskriften ble endret 15. november 2011 fremgår det nå tydelig at der det gjelder allmenngjøringsforskrifter, så er det disse som gjelder, og at det ellers skal stilles krav i henhold til landsomfattende tariffavtale. Samtidig ble det presi-

sert i forskriften hva som menes med lønns- og arbeidsvilkår.

Arbeidstilsynet vil også ha et ansvar for å informere om regelverket og skal kunne gi veiledning om hvilke tariffavtaler og hvilke lønns- og arbeidsvilkår som skal gjelde.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) driver utstrakt informasjonsvirksomhet når det gjelder offentlige anskaffelser. Det er dialog med Difi og Arbeidstilsynet med sikte på å kunne gi ytterligere informasjon tilpasset kravene i forskriften.

Forskrift nedfeller et krav om at oppdragsgiver i sine kontrakter skal stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med forskriften § 5. Deretter skal oppdragsgiver gjennomføre nødvendig kontroll med om kravene overholdes, jf. § 7.

Vesentlige endringer i kontrakten kan føre til at man står overfor en ny kontrakt i anskaffelsesrettslig forstand. I så fall må oppdragsgiver utlyse ny konkurranse.

I sjeldne tilfeller vil det være aktuelt for Arbeidstilsynet å føre tilsyn med at offentlig sektor ivaretar sine forpliktelser også i anskaffelsesprosessen. Dersom Arbeidstilsynet finner å måtte iverksette tiltak overfor oppdragsgiver (pålegg, tvangsmulkt, stansing) for å få oppdragsgiver til å oppfylle forskriftens krav, vil slike tiltak også kunne berøre de leverandørene som deltar i konkurransen, samt muligens andre potensielle leverandører. I slike tilfeller kan anskaffelsesregelverket medføre erstatningsansvar dersom oppdragsgivers plikt til å rette seg etter pålegg fra Arbeidstilsynet medfører tap for leverandørene.

Dersom Arbeidstilsynets tilsyn kun avdekker mindre feil tillater forskrift om offentlige anskaffelser at oppdragsgiver foretar mindre rettelser i konkurransegrunnlaget innen tilbudsfristens utløp.

For at oppdragsgiver ikke skal risikere å pådra seg erstatningsansvar i slike tilfeller, er det viktig at det tas høyde for kravene forskriften om lønns- og arbeidsvilkår stiller i alle stadier av en anskaffelsesprosess og i det løpende kontraktsforholdet.

Det foreslås at tilsynsbestemmelsen fremgår av selve loven.

1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeidstilsynet fører allerede tilsyn med allmenngjøringsforskriftene og utlendingslovens vilkår for oppholdstillatelse for arbeidsinnvandrere. Mange av de virksomhetene etaten fører tilsyn med leverer tjenester til det offentlige. At Arbeidstilsynet kan rette tilsynet direkte mot det offentlige som oppdragsgiver, og gi pålegg om at forskriftens krav skal følges hos underleverandører, kan føre til et mer effektivt tilsyn.

For offentlige oppdragsgivere medfører ikke lovendringen nye forpliktelser. Arbeidstilsynets ansvar for også å veilede om regelverk de fører tilsyn med, vil gjøre det enklere for offentlig sektor å ivareta sine forpliktelser etter regelverket.

For ikke å pådra seg erstatningsansvar overfor leverandørene etter lov om offentlige anskaffelser er det viktig at oppdragsgiver ivaretar sine forpliktelser i alle ledd av anskaffelsesprosessen og i det løpende kontraktsforholdet.

Det forutsettes at eventuelle økte kostnader for tilsynsmyndighetene skal dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

1.5 Retting av feil i lønnsnemndloven

Lov 27. januar 2012 nr. 10 om lønnsnemnd i arbeidstvister (lønnsnemndloven), som trådte i kraft 1. mars 2012, gir regler om Rikslønnsnemnda. Loven erstatter lov 19. desember 1952 nr. 7 om lønnsnemnd i arbeidstvister. Ved en inkurie er henvisningen til arbeidstvistloven ikke korrekt videreført i den nye lønnsnemndloven. Det foreslås at henvisningen i den nye lønnsnemndloven § 5 endres slik at den blir i samsvar med henvisningen i den gamle lønnsnemndloven. Det oppnås ved at § 5 viser til både kapittel 4 og 5 i lov 27. januar 2012 nr. 9 om arbeidstvister.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tove Linnea Brandvik, Thor Erik Forsberg, Steinar Gullvåg, Kari Henriksen og Anette Trettebergstuen, fra Fremskrittspartiet, lederen Robert Eriksson, Vigdis Giltun og Laila Marie Reiertsen, fra Høyre, Sylvi Graham og Torbjørn Røe Isaksen, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, og fra Kristelig Folkeparti, Laila Dāvøy, mener at offentlig sektor har et særlig ansvar for å sikre ryddige forhold i norsk arbeidsliv og hindre sosial dumping ved å medvirke til at utenlandske arbeidstakere ikke blir utnyttet på det norske arbeidsmarkedet. Dette ansvaret innebærer blant annet å sikre at lønn og andre arbeidsvilkår er i samsvar med minimumsvilkårene i tariffavtaler og allmenngjøringsforskrifter.

Komiteen viser til at offentlig sektor er en mangfoldig og stor innkjøper av mange ulike tjenester. Som utbygger og drifter av store bygg, og som en omfattende tjenesteleverandør, er offentlig sektor avhengig av eksterne leverandører og underleverandører. Komiteen er enig med regjeringen og Arbeidstilsynet om at faren for sosial dumping er høy

innenfor flere av sektorene som det offentlige kjøper tjenester fra, særlig grunnet fortsatt høy arbeidsinnvandring.

Komiteen viser til at formålet med forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er å unngå at offentlige oppdragsgivere inngår kontrakter med virksomheter som tilbyr dårligere vilkår enn det som er normalt på det norske arbeidsmarkedet. Forskriften gjennomfører ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige kontrakter. ILO-konvensjon nr. 94 ble vedtatt i 1949 og ratifisert av Norge i 1996. Komiteen mener at forskriften er en viktig del av den samlede innsatsen mot sosial dumping.

Komiteen viser til at forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er hjemlet i lov om offentlige anskaffelser og gjelder for alle deler av offentlig sektor som hører inn under virkeområdet til loven. Det vil si at den gjelder for staten, kommunene og fylkeskommunene, og for andre offentligrettslige organer.

Komiteen mener det er nødvendig at offentlige etater og tilsyn samarbeider godt for å sikre et effektivt tilsynsregime. Eksempler på slike etater og tilsyn er Arbeidstilsynet, politiet og Skatteetaten. Det er viktig at et slikt samarbeid sikrer landsomfattende tilsyn, og at arbeidet organiseres på en mest mulig formålstjenlig måte slik at hver etats kompetanse utfyller hverandre. F.eks. kan det utvikles regionale innsatsgrupper hvor hver av etatene deltar.

Komiteen slutter seg regjeringens forslag om å gi Arbeidstilsynet hjemmel til å føre tilsyn med hvordan det offentlige etterlever forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at reglene om offentlige anskaffelser er kompliserte og vanskelige å forstå, noe også Riksrevisjonen har påpekt i Dokument 3:6 (2010–2011) Riksrevisjonens undersøkning av årsaker til at statlige verksemder ikkje etterlever regelverket for offentlige anskaffingar, jf. Innst. 288 S (2010–2011).

Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet har støttet 19 av 24 forslag mot sosial dumping som regjeringen har lagt frem, siden 2006. Fremskrittspartiet har derimot ikke støttet allmenngjøring, påseansvar og solidaransvar.

Disse medlemmer mener at tilsynsmyndigheten er et offentlig ansvar og har styrket bevilningene til både Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet i sine alternative budsjetter. Disse medlemmer viser til at det offentlige er en stor bruker av innleid arbeidskraft, og det er avdekket mange brudd på arbeidsmiljøloven også i offentlige etater, på lik linje med private virksomheter. Det er viktig at det offent-

lige overholder sine forpliktelser som er nedfelt i lov, på lik linje som andre arbeidsgivere, og at det er ordnede arbeidsforhold for arbeidstakere som blir leid inn for ulike oppdrag i stat og kommune.

Disse medlemmer er opptatt av et anstendig og skikkelig arbeidsliv der man forholder seg til de lover og regler som gjelder. Disse medlemmer viser til at brudd som ble avdekket i privat sektor, som blant annet Adecco-saken, ble slått stort opp av både regjeringen og LO, mens det samtidig ble avdekket grove brudd på arbeidsmiljøloven i Trondheim kommune og Moss kommune. Disse medlemmer viser også til at forskriften kom i februar 2008, og finner det rart at offentlig sektor ikke har klart å overholde denne, da det må forventes at det offentlige går foran med et godt eksempel når det gjelder å følge lover og regler.

Disse medlemmer er derfor fornøyd med at det offentlige også må gås etter i sømmene når det gjelder å følge lovverket.

Disse medlemmer viser til at EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har ment at forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er i strid med EØS-retten. Disse medlemmer viser til at både NHO og KS mener at forskriften reiser EØS-rettslige problemstillinger som ikke er avklarte. Disse medlemmer støtter denne vurderingen, og viser til at NHO også mener at konkurrerende tariffavtaler innenfor en bransje kan være en kompliserende faktor ved at oppdragsgiver ikke vil finne det opplagt hvilken tariffavtale det skal tas utgangspunkt i.

Disse medlemmer er av den oppfatning at Arbeidstilsynet må inneha den nødvendige kompetansen som skal til for å kunne følge opp alle de ulike tariffavtaler som gjelder. Disse medlemmer mener at det kan føre til enda mer byråkrati å la Arbeidstilsynet få tilsynsansvaret også med det offentlige, men ser allikevel nødvendigheten av at det stilles like strenge krav til offentlig sektor til å følge arbeidslivets spilleregler som det settes til privat sektor.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre mener at det offentlige har et spesielt ansvar for å forhindre at det ikke foregår sosial dumping knyttet til offentlige innkjøp. Disse medlemmer mener også at det er naturlig at det føres tilsyn med at lover og forskrifter følges, og at Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet i dette tilfellet er naturlige instanser. Disse medlemmer støtter derfor forslaget om å gi disse to tilsynene tilsynskompetanse til å påse at offentlige oppdragsgivere ikke inngår kontrakter med virksomheter som opererer med uakseptable lønns- og arbeidsvilkår.

Disse medlemmer viser til høringsinnspillene fra flere arbeidsgiverorganisasjoner, blant annet NHO, Spekter, KS og Virke. Høringsinstansene anfører blant annet at det er uklart om regelverket er EØS-stridig eller ikke, og at konkurrerende tariffavtaler innenfor en bransje kan være en kompliserende faktor ved at oppdragsgiver ikke vil finne det opplagt hvilken tariffavtale det skal tas utgangspunkt i. Disse medlemmer mener det er urimelig å iverksette tilsynet med forskriftene om lønns- og arbeidsvilkår for innkjøp i offentlig sektor før disse uklarhetene er ryddet opp i.

Komiteens medlemmer fra Høyre vil derfor oppfordre regjeringen til å utsette implementeringen av tilsynet inntil disse spørsmålene er avklart i samarbeid med KS og andre relevante parter.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vente med å implementere endringene i Prop. 5 L (2012–2013) til det er avklart hvorvidt regelverket for offentlige anskaffelser kan praktiseres i samsvar med EØS-retten.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre:

Forslag 1:

Stortinget ber regjeringen vente med å implementere endringene i Prop. 5 L (2012–2013) til det er avklart hvorvidt regelverket for offentlige anskaffelser kan praktiseres i samsvar med EØS-retten.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i lov om offentlige anskaffelser m.m.
(offentlig tilsyn med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter)

I

I lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser skal § 7 nytt tredje og fjerde ledd lyde:

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at forskrifter gitt med hjemmel i første og andre ledd blir overholdt. Tilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføring av forskriftene. Arbeidsmiljøloven § 18-5, § 18-6 første, andre, sjette, sjuende og åttende ledd samt §§ 18-7 og 18-8 får tilsvarende anvendelse.

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

II

I lov 27. januar 2012 nr. 10 om lønnsnemnd i arbeidstvister skal § 5 lyde:

§5 Saksbehandling

Arbeidstvistloven kapittel 4 og 5 gjelder tilsvarende så langt det passer.

III

Loven del I gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Loven del II trer i kraft straks.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 4. desember 2012

Robert Eriksson
leder

Thor Erik Forsberg
ordfører

