



PETROLEUMSTILSYNET

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep

0030 OSLO

Vår saksbehandler
Birgitte Rødsæther

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
Ptil 2019/756/BR/ID/JET

Dato
19.9.2019

Høring om endringer i arbeidsmiljøloven om styrket håndheving av innleie og likebehandlingsreglene

1. Sammendrag

Høringsdokumentet reiser flere problemstillinger knyttet til konsekvensen av å utvide arbeidstilsynenes håndhevingskompetanse for reglene om innleie og likebehandling. Vi er enige i de prinsipielle problemstillingene som reises og behov for og ønske om bedre håndhevingsmekanismer på området. Dette gjelder både problemstillingene knyttet til manglende overholdelse av reglene, grensen mellom privat og offentlig håndhevelse, hvilke typer regler og saker som egner seg for domstolsprøving og hva som egner seg for behandling i forvaltningen.

Vi er uenige i at Petroleumstilsynets (Ptil) håndhevingskompetanse som arbeidstilsyn kan utvides som foreslått uten betydelig tilføring av kompetanse og ressurser. Vi er også bekymret for uheldige konsekvenser av et tosporet system der våre vedtak vil kunne «settes til side» ved en domstolsbehandling som følge av de ulikheter som finnes i krav til sakens opplysning og de ressurser som kan legges ned av partene under en domstolsbehandling sammenlignet med departementets forutsetning om at saksbehandlingen hos tilsynene må være rask og treffsikker. Dette dreier seg som omtalt i høringsdokumentet om rettsområder og vurderinger som «vil være av skjønnspreget karakter med krav om domstolslignende saksbehandling».

I tillegg til tilføring av kompetanse og ressurser, bør arbeidstilsynene ha et utstrakt samarbeid dersom håndhevingskompetansen blir utvidet i tråd med høringsforslaget. Det vises til omtalen av fordelene ved en fremvoksende forvaltningspraksis på området, som bør være lik.

For reglene om likebehandling foreslår Petroleumstilsynet at det innføres en ny regel om informasjon og påseplikt for innleier, som er et ansvar og forpliktende kontrollfunksjon kjent fra allmengjøring, og fra HMS-forskriftene på vårt myndighetsområde.

Vi foreslår også at det bør utredes nærmere muligheten for at et utenforstående mer domstolslignende organ (for eksempel en form for nemnd) kan utøve kontroll og håndheving av § 13-12 (1) og (2) og 14-12 a (1). For at en slik nemndsprøving ikke skal være betinget av at den enkelte arbeidstaker må bringe sin sak inn for organet, vil en løsning kunne være at arbeidstilsynene bringer inn saker de ser bør underlegges en nærmere utredning og vurdering.

I tilfeller der det synes klart at det foreligger lovlig innleie fra bemanningsforetak vil muligheten for Ptil til å håndheve likebehandlingsreglene ikke være like betenkelig, men også her oppstår krevende vurderinger som ikke synes egnet for forvaltningen og vanskelig lar seg utføre innenfor dagens rammer og ressurser.

2. Innleie på Petroleumstilsynets myndighetsområde

I høringsdokumentet vises det gjentatte ganger til bygge- og anleggsbransjen som eksempel på bransjer der det foreligger brudd på innleiereglene. Byggenæringens Landsforbunds undersøkelse viser også til at dette særlig gjelder utenlandske arbeidskraft som ofte anses å være billigere arbeidskraft enn direkte ansatte.

For petroleumssektoren kartlegges det i forbindelse med RNNP spørreskjemaundersøkelsen hvilke tilknytningsformer de ansatte har; fast, midlertidig eller innleid¹. I resultatene fra disse kartleggingene finner vi forholdsvis store forskjeller mellom ansatte til havs og på land, og mellom operatør- og entreprenørselskaper. Andelene midlertidig ansatte og innleide er høyere på land enn offshore, og omfanget er høyere i entreprenørsegmentet enn hos operatørene.

Andelen innleide i entreprenørselskapene på landanleggene var forholdsvis høy samlet sett i perioden 2007 – 2017. Andelen sank fra 2007 til 2013 (fra 46 prosent til 27 prosent), med en liten økning i 2015 og 2017 til 30 prosent. Andelen innleide i operatørselskap på land har variert mellom 6 prosent i 2007 og 1 prosent i 2017. For entreprenørselskaper offshore var andelen innleide 17 prosent i 2017, mens andelen innleide hos operatørselskap også offshore var på 1 prosent i 2017.

Etter en lengre periode med press på effektivisering og nedbemanning, erfarer vi at tilknytnings- og kontraktsformene endrer seg og blir mer kompliserte og ressurskrevende. Generelt sett ser vi en tendens hvor det forventes høyere grad av fleksibilitet i entreprenørsegmentet og at grensene for hva som er innenfor regelverket utfordres.

3. Innleie fra bemanningsforetak § 14-12 (1) og (2)

Vi slutter oss til departementets redegjørelse for hvilke problemstillinger som oppstår og rettslige avklaringer som må foretas i forhold til grensedragninger mot entrepris og mot innleie fra produksjonsbedrift. Vi anser også vurderinger om hvorvidt arbeidet er av «midlertidig karakter» jf. § 14-9 (2) litra a som omfattende og komplisert, ikke minst hos store og fragmenterte selskaper. Her vil det være behov for å skaffe seg en inngående kjennskap til selskapets drift.

Det samme gjelder for høringsnotatets redegjørelse om hvordan kontroll kan foretas og hva som skal til for å få saken tilstrekkelig opplyst før vedtak treffes. Det legges i høringsdokumentet ikke skjul på at dette er krevende, noe som jo også er grunnen til at flere tidligere lovforarbeider har endt opp med at dette er saker som ikke er egnet for saksbehandling av arbeidstilsynene, men domstolsbehandling. Vi er enig i at dette vil bli krevende både i forhold til å få saken tilstrekkelig opplyst og til å foreta de gode skjønsmessige vurderinger. Vår saksbehandling med eventuelle påfølgende vedtak, som det

¹ Spørsmålet vedrørende innleie har blitt omformulert i 2017 til å spørre om de er utleid til fra eget selskap til et annet selskap for jobben på anlegget/innretningen. Spørsmålet har fra 2017 også blitt stilt offshore.

også fremgår av høringsdokumentet at skal være rask, vil vanskelig kunne bli tilsvarende en domstolsbehandling. Forslaget om å utvide kompetansen knyttet til andre ledd reiser problemstillinger knyttet til forståelsen av den enkelte avtale og om tillitsvalgte er kompetent til å inngå avtale, noe som også er ressurs- og tidkrevende.

Dersom arbeidstilsynene ser at mulig ulovlig innleie foregår, foreslår vi at saken håndteres av et utenforstående mer domstolslignende organ (nemnd) som kan utøve kontroll og håndheving av reglene. For at en slik nemndsprøving ikke skal være betinget av at den enkelte arbeidstaker må bringe sin sak inn for organet, vil en løsning være at også arbeidstilsynene kan bringe inn saker vi ser bør underlegges en nærmere utredning og vurdering.

Et vedtak fattet av Ptil på at innleie etter § 14-12 er ulovlig og må opphøre, antas å kunne påklages til Arbeids- og Sosialdepartementet som ellers ved våre vedtak. Dermed vil også departementet måtte utøve domstolslignende saksbehandling med omfattende faktum og vanskelige skjønnspregede vurderinger. Vi antar at det også må avklares hvordan klagebehandlingen skal gjennomføres dersom en eller flere arbeidstakere også reiser sak for domstolen med krav om ansettelse med bakgrunn i samme vedtak som er påklaget.

4. Reglene om likebehandling § 14-12 a (1)

I høringsdokumentet vises til det til FAFOs forskning der det fremgår at det er en utfordring at innleier i begrenset grad følger opp eller påser at likebehandlingsprinsippet med tanke på lønn etterlevs. Innleier har gjerne ikke økonomiske interesser i å kontrollere dette, snarere vil det være gunstig for innleier at lønningene i utleieselskapet holdes lavere enn deres egne ansatte.

Ptil foreslår at innleier selv i første rekke gis en kontrollrolle da ansvaret for likebehandling dermed rettes til den som ønsker å bruke innleie. Dersom innleier gis en slik rolle vil et kontrollbehov hos arbeidstilsynene eller andre organ bli mindre. Hensett til utgangspunktet om at utvidelse av arbeidstilsynenes håndhevingskompetanse på denne type saker er problematisk, synes det mer hensiktsmessig at innleier selv ivaretar denne kontrollrollen. Dette kan gjennomføres ved innføring av en påseplikt for innleier, der kontrollansvaret plasseres hos det selskapet som leier inn og ikke utelukkende hos et mindre utleieselskap, eksempelvis hjemmehørende i Polen. På Ptils myndighetsområde har vi sikkerhetsforskrifter som bygger på en forutsetning om at aktørene primært kontrollerer seg selv. Vi kontrollerer at selskapene har systemer som ivaretar dette (internkontroll) ved stikkprøvekontroll i tilsyn for å se hvorvidt aktørenes egen oppfølging fungerer som den skal. På allmenngjøringsområdet har vi i dag informasjons- og påseplikt knyttet til allmenngjorte tariffavtaler, i forskrift om informasjons og påseplikt og innsynsrett. Ptil foreslår at plikter pålegges innleier etter mønster fra denne forskriften.

Dersom det blir slik at arbeidstilsynene skal få utvidet kompetanse knyttet til § 14-12 a (1) som foreslått i høringsdokumentet, mener Ptil at dersom det synes klart at det foreligger lovlig innleie fra bemanningsforetak, vil muligheten for arbeidstilsynene til å håndheve likebehandlingsreglene være noe mindre komplisert enn dersom også andre forutsetninger og vilkår skal kontrolleres. Likevel vil det her kunne oppstå spørsmål både om hvilken tariffavtale som skal legges til grunn og hva som er «samme arbeid».

Som det fremgår av høringsdokumentet vil det også i denne type saker kunne oppstå vanskelige avgrensninger mot entrepriser og produksjonsbedrifter, tilsvarende som

vurderingene som vil måtte vurderes etter § 14-12 (1). Dersom det ikke er klart at innleien i seg selv fyller lovens krav, foreslås at saker om likebehandling også overlates til et nemndslignende organ.

Klage på vedtak i Ptil knyttet til likebehandling, enten det er hele eller en begrenset lovlighet som skal vurderes, antas som for § 14-12 å ha ASD som klageinstans. Dermed vil også departementet i de mer omfattende saker etter § 14-12 a (1) måtte utøve domstolslignende saksbehandling med omfattende faktum og vanskelige skjønnspregede vurderinger.

For øvrig slutter vi oss til Arbeidstilsynets høringssvar.

Med hilsen

Sigve Knudsen e.f.
direktør Juss & Rammevilkår

Birgitte Rødsæther
juridisk rådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i Petroleumstilsynet og har derfor ingen signatur