



Arbeidstilsynet

VÅR DATO
27.10.2011

DERES DATO
26.09.2011

VÅR SAKSBEHANDLER
Bjørn Kvello tlf 950 54 720
Berit Bøe

VÅR REFERANSE
2011/21898 117768/2011

DERES REFERANSE
11/4260-

1

Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

HØRING - NOU 2011:14 BEDRE INTEGRERING

Vi viser til departementets brev av 26. september 2011 med vedlegg som gjelder NOU 2011: 14 Bedre Integrering.

Arbeidstilsynet har merknader til utredningens kapittel 6 som omhandler arbeid og sysselsetting. Disse gjelder (1) betydningen av lovlige arbeidsforhold, (2) arbeidsgivers aktivitets- og rapporteringsplikt etter diskrimineringsloven og (3) språkopplæring.

1. Betydningen av lovlig arbeidsforhold

I NOU 2011: 14 Bedre integrering peker utvalget på betydningen av et godt fungerende arbeidsliv som vesentlig for å oppnå god integrering av innvandrere i Norge. Vi er enig med Integreringsutvalget i betydningen av at det ikke etableres permanente deler av norsk arbeidsliv hvor utenlandske arbeidstakere og innvandrere utfører arbeid under helt andre, og vesentlig dårligere, lønns- og arbeidsvilkår og arbeidsmiljøforhold enn hva som gjelder normalt i Norge.

Arbeidstilsynet prioriterer tilsyn i de bransjer og yrker hvor risikoen er stor for ulykker og/eller at arbeidstakere skal utvikle helse- og slitasjeproblemer. Dette er ofte yrker og arbeidsplasser med mange innvandrere. Vår erfaring er at innvandrere oftere enn norske arbeidstakere mangler kunnskap om helsefarer knyttet til arbeidet, og de kan være mindre integrert i det systematiske arbeidsmiljøarbeidet på arbeidsplassene enn norske kollegaer.

Gjennom de seneste årenes innsats mot sosial dumping har vi erfart at tilgang på arbeidskraft med bakgrunn fra land med langt dårligere lønns- og arbeidsvilkår samt arbeidsmiljø, medfører at norske og utenlandske virksomheter lar seg friste til å drive i strid med norske regler. Ofte følger det med en for Norge fremmed arbeidslivskultur. Typisk er mangel på rettigheter for arbeidstakere og fravær av arbeidsmiljøhensyn. Sosial dumping bedrives ofte av virksomheter som delvis eller helt inngår i den svarte økonomien. Vi ser mange arbeidsinnvandrere, men også innvandrere, asylsøkere og personer uten gyldig opphold i Norge i denne delen av arbeidslivet. Felles er at de faller utenfor alle rettigheter som arbeidstakere og det sikkerhetsnett som er knyttet opp til formell deltagelse i arbeidslivet. Vi oppfatter at denne delen av arbeidslivet har økt. Etter vår mening gjør derfor utvalget rett i å peke på at tiltak for å motvirke sosial dumping må videreføres. Alternativet slik vi ser det vil bli stadig økende forskjeller i velferd og helse mellom arbeidstakergrupper i de ulike næringer.

2. Tiltak mot diskriminering – aktivitets- og rapporteringsplikten

Arbeidstilsynet støtter ikke forslaget om at Arbeidstilsynet skal håndheve aktivitets- og rapporteringsplikten som del av tilsynet med virksomhetenes HMS. Utvalget begrunner forslaget med svak etterlevelse av nåværende ordning. I tillegg til å hjemle aktivitets- og



rapporteringsplikten i Arbeidsmiljøloven, innebærer forslaget en utvidelse slik at plikten vil gjelde samtlige virksomheter, og ikke bare de over 50 ansatte som i dag. Vi har forståelse for at utvalget legger vekt på tiltak som kan motvirke diskriminering i arbeidslivet, og ser også virksomhetenes aktivitets- og rapporteringsplikt som en hensiktsmessig ordning. I dag ligger ordningen under diskrimineringsloven og følges opp av Likestillings- og diskrimineringsombudet. Slik vi ser det gir dette et helhetlig diskrimineringsvern hos kompetent fagorgan. Vi viser til forslaget som ble fremmet av Graver -utvalget i NOU 2009:14, og Arbeidstilsynets høringsuttalelse i saken for utdyping av vårt synspunkt, jf brev av 14.12.2009.

Vi oppfatter at aktivitets- og rapporteringspliktens innhold ligger utenfor hva som hittil har vært Arbeidstilsynets myndighetsområde, og dekker forhold som heller ikke er omfattet av arbeidsmiljølovens privatrettslige bestemmelser som vi i dag har et veiledningsansvar for.

Aktivitets- og rapporteringsplikten omfatter blant annet rekruttering og forfremmelser. Arbeidsmiljøloven § 18-6 ramser opp de bestemmelser i arbeidsmiljøloven som Arbeidstilsynet har vedtaks- og påleggskompetanse etter. Felles for bestemmelsene er at det er bestemmelser som skal sikre at hensynet til arbeidstakers helse-, miljø og sikkerhet blir ivaretatt. Det er bestemmelser som fastsetter offentligrettslige påbud og forbud, i motsetning til privatrettslige bestemmelser som regulerer gjensidige rettigheter og plikter mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Uenighet om privatrettslige forhold kan bare bindende løses ved domstolene. Å hjemle aktivitets- og rapporteringsplikten i arbeidsmiljøloven og la den inngå som en del av det systematiske HMS -arbeidet, vil dermed bryte med det tradisjonelle skille at Arbeidstilsynet håndhever de offentligrettslige reglene og ikke de privatrettslige reglene.

I den grad grensene mellom det offentlig rettslige og det privat rettslige skulle utredes, finner vi det mer naturlig at dette eventuelt gjøres for forhold som tilhører arbeidsmiljølovens privatrettslige del, og hvor vi også mottar et betydelig antall henvendelser om bistand fra arbeidsinnvandrere. Dette omfatter bestemmelser knyttet til arbeidskontrakter og utbetaling av lønn. Vårt poeng er at det på prinsipielt grunnlag vil være problematisk at Arbeidstilsynet skulle håndheve arbeidsgivers plikter til å unngå diskriminering knyttet til for eksempel rekrutteringer og forfremmelser, mens bestemmelser rundt ulovlige klausuler i arbeidskontrakter, usaklige oppsigelser, samt manglende utbetaling av lønn, fortsatt må bringes inn for domstolene av de arbeidstakerne som rammes.

Det er mulig at Integreringsutvalget ser for seg at Arbeidstilsynet kun skal håndheve aktivitets- og rapporteringsplikten på ”systemnivået”, dvs. en kontroll av virksomhetenes systematiske arbeid med å fremme likestilling og likebehandling. I et slikt konsept vil Likestillings- og diskrimineringsombudet fortsatt ta enkeltsakene, veiledningen og ellers ha en pådriver rolle på feltet.

Vi tror imidlertid ikke det vil være mulig å skille klart mellom enkeltsaker og ”systemnivået”. Vår erfaring fra arbeidsmiljøområdet er at enkeltsakene og saker knyttet til det systematiske HMS -arbeidet må ses i sammenheng. Ofte blir mangler ved det systematiske HMS -arbeidet til en virksomhet avdekket ved at Arbeidstilsynet får en enkelthenvendelse fra en arbeidstaker. I tillegg vil kontroll av det systematiske HMS -arbeidet ofte utløse enkelthenvendelser fra ansatte ved virksomheten. I tillegg antar vi det vil være forvirrende for arbeidstakere og arbeidsgiver, hvis både ombudet og Arbeidstilsynet skal håndheve bestemmelser knyttet til diskriminering. Arbeidstakeren som enkeltsaken gjelder, må forholde seg til ombudet, mens virksomheten må forholde seg til både til ombudet når det gjelder enkeltsaken og Arbeidstilsynet når det gjelder gjennomføring av aktivitetsplikten.



Arbeidstilsynet er av den oppfatning at det vil være uheldig dersom håndhevelsen av bestemmelsene i diskrimineringsloven blir delt mellom Arbeidstilsynet og Likestillings- og diskrimineringsombudet. Formålet med å samle vernet mot diskriminering i én lov er nettopp å få et mer helhetlig diskrimineringsvern og derigjennom et styrket vern. Etter vår mening vil være uhensiktsmessig og ressurskrevende å la to ulike forvaltningsorganer håndheve bestemmelser (innenfor samme lov) som til dels overlapper hverandre.

3. Språkopplæring for arbeidsinnvandrere

Utvalget foreslår at også arbeidsinnvandrere skal få tilbud om gratis grunnopplæring i norsk. Arbeidstilsynet støtter forslaget. Slik vi ser det vil arbeidsinnvandrere som over tid oppholder seg i Norge, ha stor nytte av et slikt tilbud om språkopplæring. Ved å beherske norsk bedre vil mange lettere kunne skaffe seg relevant informasjon om norsk arbeidsliv, og derigjennom bli bedre rustet til å stille krav til arbeidsgivere om lovlige lønns- og arbeidsvilkår og arbeidsmiljøforhold. Våre erfaringer fra Servicesentrene for arbeidsinnvandrere, vår polske svartjeneste samt annen kommunikasjon med arbeidsinnvandrere, tilsier at behovet for informasjon og kunnskap om norsk arbeidsliv og samfunn er stort.

Med hilsen
Direktoratet for arbeidstilsynet

Gry Singsaas
avdelingsdirektør, Lov og regelverk
(sign.)

Bjørn Kvello
seniorrådgiver, Lov og regelverk
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Arbeidstilsynet og har derfor ingen signatur.

Arbeidstilsynet Oslo