



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 139 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i allmenngjøringsloven
(adgang til å gi forskrift om oppdragstakers
dokumentasjonsplikt)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5	6	Høringsinstansenes syn	16
2	Høringen	6	7	Departementets vurdering.....	17
3	Bakgrunnen for forslaget	7	7.1	Presiseringer i lovtekstens	
4	Gjeldende rett	8	7.2	ordlyd	17
4.1	Allmenngjøringsloven og	8	7.3	Påseplikten	17
	-forskrifter	8	7.4	Dokumentasjonsplikten	18
4.2	Forskrift om informasjons- og	9		Behandlingsansvar og krav til	
	påseplikt og innsynsrett	9	8	supplerende rettsgrunnlag	19
4.3	EØS-avtalens regler om tjeneste-	11		Økonomiske og administrative	
	frihet (artikkel 36)	11	9	konsekvenser	21
4.4	Personvernforordningen og	12		Merknader til	
	personopplysningsloven	12		lovbestemmelsen	22
4.4.1	Oppdragsgivers behandlings-	12		Forslag til lov om endringer i allmenn-	
	grunnlag	12		gjøringsloven (adgang til å gi forskrift	
4.4.2	Oppdragstakers behandlings-	12		om oppdragstakers dokumentasjons-	
	grunnlag	12		plikt)	23
5	Forslaget i høringsnotatet	15			



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 139 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i allmenngjøringsloven (adgang til å gi forskrift om oppdragstakers dokumentasjonsplikt)

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 9. september 2022,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven). Forslaget innebærer at

departementet kan gi forskrift om at oppdragstaker skal utlevere nødvendig dokumentasjon for at oppdragsgiver kan ivareta påseplikten.

2 Høringen

Forslag til endringer i reglene om påseplikt etter allmenngjøringsloven § 12 og forskrift 22. februar 2008 nr. 166 om informasjons- og påseplikt og innsynsrett (forskrift om informasjons- og påseplikt mv.) ble sendt på høring 16. mars 2021, med høringsfrist 16. juni 2021.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeidsretten
Datatilsynet
Direktoratet for Arbeidstilsynet
Konkurransetilsynet
Personvernkommissjonen
Petroleumstilsynet
Politidirektoratet
Regelrådet
Skattedirektoratet
Statsforvalterne
Økokrim

Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Fellesforbundet
Finans Norge
Hovedorganisasjonen Virke
Kommunesektorens organisasjon (KS)
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Lederne
Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon (NITO)

Norges Rederiforbund
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Tekna
Unio
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Departementet mottok høringssvar med merknader fra følgende instanser:

Datatilsynet
Direktoratet for Arbeidstilsynet
Politidirektoratet
Petroleumstilsynet
Økokrim

Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Hovedorganisasjonen Virke
Kommunesektorens organisasjon (KS)
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Norges Lastebileier-Forbund (NLF)
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

HMSREG AS

Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Utenriksdepartementet og Petroleumstilsynet har besvart høringen uten å gi merknader.

3 Bakgrunnen for forslaget

For å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og for å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet, kan det treffes vedtak om at en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid innenfor tariffavtalens virkeområde. Vedtaket gis i form av en forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler og innebærer i praksis at det forskriftsfestes en minstelønn for en bestemt bransje. Allmenngjøring av tariffavtaler er et viktig virkemiddel i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet.

Virksomheter som utfører arbeid som faller inn under virkeområdet til en allmenngjøringsforskrift, har ansvar for at bestemmelsene i forskriften overholdes. For å sikre etterlevelsen av lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjorte tariffavtaler, har hovedleverandører plikt til å påse at underleverandører som utfører arbeid innenfor virkeområdet til en allmenngjøringsforskrift, oppfyller gjeldende krav til lønns- og arbeidsvilkår. I tilfeller hvor det ikke benyttes underleverandører, har bestillere som driver næringsvirksomhet, en tilsvarende påseplikt overfor leverandører.

I det følgende benyttes samlebegrepene oppdragsgiver og oppdragstaker hvis problemstillingen som drøftes gjelder både for forholdet mellom hovedleverandør og underleverandører og for forholdet mellom bestiller og leverandører.

Påseplikten innebærer at oppdragsgiver må iverksette systemer og rutiner for å undersøke og, om nødvendig, følge opp at oppdragstakere etterlever reglene i allmenngjøringsforskrifter, jf. forskrift om informasjons- og påseplikt mv. § 6 fjerde ledd. I den forbindelse må oppdragsgiver foreta risikovurderinger for å avgjøre om det er nødvendig å gjennomføre kontroll av kontrakten og i hvilket omfang. Jo høyere risiko for brudd, desto større behov for kontroll. Under kontrollen med kontrakten skal oppdragstaker etter anmodning fra oppdragsgiver utlevere nødvendig dokumenta-

sjon på lønns- og arbeidsvilkår, for eksempel i form av lønns slipper, arbeidskontrakter, timelister, avtaler om avvikende arbeidstidsordninger (gjennomsnittsberegningsavtaler) og eventuelt avtaler om utgiftsdekning (reise, kost, losji, diett o.l.). En slik utleveringsplikt følger ikke direkte av forskriften, men må i dag avtales i kontraktsklausuler mellom partene.

Etter at Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) ble innlemmet i norsk rett, har det blitt stilt spørsmål ved om oppdragstakere har tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for å utlevere relevant dokumentasjon til oppdragsgiveren, og dermed om dagens regulering av påseplikten er i tråd med personvernlovgivningen.

Departementet har mottatt flere henvendelser om forholdet mellom påseplikten og personvernreglene. I tillegg har enkelte hovedleverandører under tilsyn uttalt til Arbeidstilsynet at de ved noen anledninger har hatt vansker med å gjennomføre påseplikten fordi underleverandøren, til tross for kontraktsklausuler om utleveringsplikt, har nektet å gi ut opplysninger på grunn av personvernreglene.

Etter en nærmere vurdering av problemstillingen, har departementet kommet til at det vil være en fordel å forskriftsfeste oppdragstakers plikt til å utlevere nødvendig dokumentasjon om arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår til oppdragsgiver. Departementet har etter gjeldende rett ikke adgang til å forskriftsfeste en slik dokumentasjonsplikt. Forskriftshjemmelen i allmenngjøringsloven § 12 må derfor utvides til å gjelde plikt for oppdragstaker til å utlevere nødvendig dokumentasjon til oppdragsgiver i forbindelse med påseplikten.

4 Gjeldende rett

4.1 Allmenngjøringsloven og -forskrifter

Etter allmenngjøringsloven § 5 kan Tariffnemnda treffe vedtak om at en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid innenfor tariffavtalens virkeområde.

Allmenngjøringsloven står i en særstilling i den forstand at lovgiver på bakgrunn av samfunnsmessige hensyn har funnet det hensiktsmessig å gripe inn i det som tradisjonelt har vært partenes domene; nemlig det å fastsette lønn. Samtidig er ordningen med allmenngjøring så langt som mulig tilpasset prinsippene for lønnsfastsettelse i Norge, særlig ved at det i utgangspunktet er opp til arbeidslivets parter å begjære allmenngjøring, at partene er representert i Tariffnemnda, og at allmenngjøringsforskriftene bygger på tariffavtaler. Det er forutsatt at allmenngjøring ikke skal brukes i større utstrekning enn det som er nødvendig for å oppfylle formålet med den.

Tariffnemnda består av fem medlemmer; tre nøytrale, én som representerer arbeidstakerinteresser og én som representerer arbeidsgiverinteresser. Nemnda kan bare treffe 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. Vedtak om allmenngjøring kan bare gjelde de deler av tariffavtalen som regulerer de enkelte arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår. Tariffnemndas vedtak vil være en forskrift som gjelder frem til nemnda treffer nytt vedtak. Forskriften (vedtaket) opphører likevel å gjelde dersom partene i tariffavtalen ikke har krevd nytt vedtak innen én måned etter at tariffavtalen er avløst av en ny avtale.

For at Tariffnemnda skal ta et krav om allmenngjøring til behandling, er det et vilkår at kravet er fremsatt av en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon som er part i avtalen og har innstillingsrett etter arbeidstvistloven § 39. Det vil si

en arbeidsgiverforening som omfatter minst 100 arbeidsgivere som til sammen sysselsetter minst 10 000 arbeidstakere, eller en fagforening som har minst 10 000 arbeidstakere som medlemmer. Tariffnemnda kan også treffe vedtak av eget tiltak dersom allmenne hensyn krever slik regulering.

Det gjelder i dag forskrifter om allmenngjøring på følgende områder:

- byggeplasser (forskrift av 10. mai 2021 nr. 2070)
- elektrofagene (forskrift av 10. mai 2021 nr. 2071)
- fiskeindustribedrifter (forskrift av 10. mai 2021 nr. 2072)
- godstransport på vei (forskrift av 10. mai 2021 nr. 2073)
- overnattings-, serverings- og cateringvirksomheter (forskrift av 10. mai 2021 nr. 2074)
- renholdsbedrifter (forskrift av 10. mai 2021 nr. 2075)
- persontransport med turbil (forskrift av 10. mai 2021 nr. 2076)
- jordbruk og gartneri (forskrift av 11. mai 2021 nr. 2077))
- skips- og verftsindustrien (forskrift av 10. mai 2021 nr. 2085)

Lønns- og arbeidsvilkårene kan avvike fra reglene i forskriftene på ett eller flere punkter, men må samlet sett være like gunstige eller gi bedre vilkår. Dette fremgår av de enkelte forskriftene. Virksomheter som utfører arbeid som faller inn under virkeområdet til en allmenngjøringsforskrift, har ansvar for at bestemmelsene i forskriften overholdes. Ansvaret tilligger arbeidsgiver og den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten.

Selv om det er arbeidsgiveren som har hovedansvaret for at de allmenngjorte lønns- og arbeidsvilkårene følges, er det likevel flere andre aktører som har plikter og rettigheter i denne forbindelse som skal gjøre allmenngjøringsordningen effektiv og sikre etterlevelse av gjeldende lønns- og arbeidsvilkår.

For det første har Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet ansvar for og myndighet til å føre tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår som følger av

allmenngjøringsforskrifter blir overholdt, jf. allmenngjøringsloven § 11. Det føres også tilsyn med at oppdragsgivers plikter gitt i medhold av § 12 blir overholdt. Tilsynene kan gi pålegg og treffe andre enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføringen av en allmenngjøringsforskrift. For det andre kan de tillitsvalgte hos oppdragsgiver kreve dokumentasjon på at lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere hos oppdragstaker er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter, jf. § 11 sjette ledd. For det tredje har leverandører og underleverandører som setter ut arbeid eller leier inn arbeidstakere solidaransvar. Dette innebærer at de hefter, på samme måte som en selvskyldnerkausjonist, for utbetaling av lønn, overtidsbetaling og feriepenger til arbeidstakere ansatt hos sine underleverandører, jf. allmenngjøringsloven § 13. I tillegg har departementet gitt forskrifter som pålegger oppdragsgiver en informasjons- og påseplikt overfor sine oppdragstakere, jf. allmenngjøringsloven § 12.

4.2 Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett

Forskrift om informasjons- og påseplikt mv. pålegger oppdragsgiver flere plikter for å sikre at lønns- og arbeidsvilkår hos oppdragstaker er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter.

Bestillere har en informasjonsplikt som innebærer at de i kontrakten med sine entreprenører eller leverandører skal informere om pliktene etter gjeldende allmenngjøringsforskrifter, se forskriften § 5. Informasjonsplikten gjelder tilsvarende for entreprenører eller leverandører når disse inngår avtaler med underleverandører.

I tillegg skal hovedleverandør påse at lønns- og arbeidsvilkårene hos underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter (påseplikt), se forskriften § 6. Det fremgår videre av veiledningen til forskriften at påseplikten omfatter alle ledd i kjeden av underleverandører som utfører arbeid som er dekket av en allmenngjøringsforskrift, da det er behov for å verne også arbeidstakere som er ansatt hos underleverandører lengst ned i kontraktskjeden. Påseplikten omfatter også innleide arbeidstakere, jf. veiledningen til forskriften § 3.

Bestiller som driver næringsvirksomhet, har en tilsvarende påseplikt overfor leverandører hvis disse ikke benytter underleverandører, jf. § 6 annet ledd. Det følger av veiledningen til forskriften at denne regelen skal hindre omgåelse av

påseplikten gjennom endringer i organiseringen av oppdraget, for eksempel ved at oppdrag spres mellom en rekke sideordnede leverandører.

I petroleumssektoren har den som eier eller driver anlegg eller rørledningssystemer påseplikt, jf. § 6 tredje ledd. Dette innebærer at det normalt vil være operatørselskapene som skal påse at leverandører og underleverandører overholder allmenngjøringsforskrifter. Bakgrunnen for særregelen er behovet for å harmonisere påseplikten etter allmenngjøringsloven med den allerede gjeldende påseplikten for helse-, miljø og sikkerhet i sektoren. Det fremgår videre av veiledningen til forskriften at påseplikten omfatter alle ledd i kjeden av leverandører, også hovedleverandøren og underleverandører som utfører arbeid som er dekket av en allmenngjøringsforskrift. Innleide arbeidstakere er også omfattet.

Selve innholdet i påseplikten er nærmere definert i § 6 fjerde ledd og veiledningen til forskriften. Påseplikten er en plikt til å iverksette systemer og rutiner for å undersøke og, om nødvendig, følge opp at arbeidstakere hos oppdragstaker har lønns- og arbeidsvilkår i overensstemmelse med allmenngjøringsforskrifter, men uten at oppdragsgiver selv får et direkte ansvar for arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. Dette ansvaret ligger fremdeles hos arbeidsgiveren. Påseplikten kan for eksempel oppfylles ved at oppdragsgiver informerer om gjeldende allmenngjøringsforskrifter og stiller som kontraktvilkår at oppdragstaker etterlever disse, samt gjennom stikkprøver innhenter dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår. Dersom oppdragsgiver på en tilfredsstillende måte har gjennomført et system i tråd med eksempelet i forskriften, vil påseplikten anses som oppfylt. Det åpnes imidlertid for at forskriftens krav om å påse at allmenngjøringsforskrifter følges, kan etterleves på andre måter. Forskriften gir virksomhetene et visst skjønnsmessig spillerom, og behovet for tiltak vil være avhengig av risikoen for brudd. Det vil for eksempel neppe være behov for at oppdragsgiver går like omfattende til verks der oppdragstaker gjennom tidligere samarbeid er godt kjent for oppdragsgiver som en seriøs og loyldig virksomhet.

Selv om det ikke stilles noe formelt krav om dette i forskriften, vil det i mange tilfeller være hensiktsmessig at oppdragsgiver kontraktfester at manglende etterlevelse av allmenngjøringsforskrifter er et kontraktsbrudd som vil bli sanksjonert, for eksempel gjennom at vederlag vil bli holdt tilbake. Flere virksomheter har rutinemessig slike kontraktsklausuler. En nærliggende konsekvens av at oppdragstaker ikke oppfyller sine

forpliktelser i henhold til allmenngjøringsforskrifter, kan være at oppdragsgiver ikke vil ønske å inngå ytterligere avtaler med den aktuelle virksomheten. Selv om det ikke er innført noen varslingsplikt, bør oppdragsgiver melde fra til Arbeidstilsynet eller Petroleumstilsynet dersom det oppdages brudd på allmenngjøringsforskrifter eller det foreligger en begrunnet mistanke om slike brudd.

Påseplikten innebærer ikke at oppdragsgiver skal overta arbeidsgivers ansvar for å sørge for at arbeidstakere har lønns- og arbeidsvilkår etter allmenngjøringsforskrifter. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet skal fortsatt føre tilsyn med at arbeidsgiveren følger opp dette ansvaret. Plikten strekker seg heller ikke så langt som til å drive etterforskning av hva som er de reelle forholdene hos en oppdragstaker ved mistanke om juks og dokumentfalsk. Etterforskning av mulige regelbrudd og arbeidslivskriminalitet er kontroll- og tilsynsmyndighetenes oppgave. Det kan tenkes tilfeller der tilsynsmyndighetene avdekker brudd på gjeldende lønns- og arbeidsvilkår hos oppdragstaker, uten at det samtidig foreligger brudd på påseplikten hos oppdragsgiver.

Som et eksempel på en mulig modell for å gjennomføre påseplikten, kan det ses hen til kravene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Arbeidstilsynet gir også generell veiledning om påseplikten blant annet gjennom informasjonen på tilsynets nettsider. Tilsynet har dessuten utarbeidet egen veiledning til innkjøpere av renholdstjenester, og jobber med å utarbeide veiledere for de andre bransjene som er allmenngjort. I tillegg har treparts bransjeprogram for transport utarbeidet veiledning for bestilling av transporttjenester. I veiledningene anbefales det at oppdragsgiver iverksetter en rekke rutiner for å ivareta påseplikten. Nedenfor følger en oppsummering av sentrale punkter fra veiledningene.

Før kontraktsinngåelsen bør oppdragsgiveren vurdere om tilbudet fra oppdragstakeren lar seg gjennomføre innenfor gjeldende lønns- og arbeidsvilkår og kontrollere at oppdragstakere har nødvendige godkjenninger.

Ved kontraktsinngåelsen bør følgende forhold avtales mellom partene:

- Oppdragstakeren skal ha nødvendige godkjenninger, og varsle hvis den mister en godkjenning.
- Arbeidstakere hos oppdragstakeren skal ha lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med gjeldende allmenngjøringsforskrift for bransjen.

- Oppdragstakeren skal på forespørsel dokumentere at arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med regelverket og etter anmodning utlevere relevante dokumenter (for eksempel arbeidsavtaler, timelister, lønns slipper, avtaler om avvikende arbeidstidsordninger og avtaler om utgiftsdekning).
- Oppdragsgiveren kan gjennomføre nødvendige sanksjoner hvis oppdragstakeren ikke sender inn etterspurt dokumentasjon.
- Oppdragsgiveren kan gjennomføre nødvendige sanksjoner mot oppdragstakeren ved brudd på gjeldende lønns- og arbeidsvilkår.
- Oppdragstakeren skal informere oppdragsgiveren hvis oppdraget eller deler av det settes ut til underleverandører.
- Oppdragstakeren skal innta tilsvarende kontraktvilkår om dokumentasjon og sanksjoner i sine avtaler med underleverandører.

Etter kontraktsinngåelsen bør oppdragsgiveren:

- foreta risikovurderinger for å avgjøre behovet for kontroll og omfanget av kontrollen,
- gjennomføre nødvendig kontroll for å sjekke at kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes, for eksempel ved å gjennomgå og sammenlikne arbeidsavtaler, timelister, lønns slipper og eventuelt avtaler om avvikende arbeidstidsordninger og utgiftsdekning,
- iverksette tiltak ved brudd på pliktene, og
- sanksjonere i henhold til kontrakten og varsle Arbeidstilsynet (eventuelt politiet) hvis brudd ikke rettes opp.

Oppdragsgiveren bør som et minimum gjennomføre stikkprøver for å undersøke om forholdene hos oppdragstakerne er i samsvar med allmenngjøringsforskriftenes bestemmelser om minste arbeidstid, lønn (herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg) og eventuelt dekning av utgifter til reise, kost og losji. Det er anbefalt at oppdragsgiveren selv velger ut hvilke arbeidstakere som oppdragstaker skal utlevere dokumentasjon om. I dokumentgjennomgangen bør oppdragsgiver sjekke om:

- arbeidstakernes timelønn og eventuelle tillegg på lønns slippen stemmer overens med timelønn og tillegg oppgitt i arbeidsavtalen,
- timelønnen og eventuelle tillegg er i tråd med allmenngjort tariffavtale,
- det er samsvar mellom arbeidstakernes timeliste og timene på lønns slippen,
- beregningen av overtidstimer og overtidsgodtgjørelse er i tråd med arbeidsmiljøloven og tariffavtalen,

- informasjonen på timelisten for den enkelte arbeidstaker er den samme som i den registrerte oversikten over arbeidede timer for arbeidstakeren, og
- det er samsvar mellom arbeidede timer og arbeidsmiljølovens eller tariffavtalens bestemmelser om arbeidstid (inkludert eventuell avtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstid i tariffavtale).

4.3 EØS-avtalens regler om tjenestefrihet (artikkel 36)

Etter EØS-avtalens artikkel 36 skal det «ikke være noen restriksjoner på adgangen til å yte tjenester innen avtalepartenes territorium for statsborgere i en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat som har etablert seg i en annen av EFs medlemsstater eller EFTA-stat enn tjenesteytelsens mottager». Bestemmelsen har blant annet betydning der en oppdragstaker er etablert i en annen EØS-stat og skal utføre tjenester for en oppdragsgiver i Norge. Det følger videre av praksis fra EFTA-domstolen at artikkel 36 i utgangspunktet krever opphevelse av enhver restriksjon som kan være til hinder for eller innebære ulemper for den virksomheten som utøves av en tjenesteyter med hjemsted i en annen medlemsstat, hvor denne lovlig leverer tilsvarende tjenester, eller som kan gjøre denne virksomheten mindre attraktiv.

Påseplikten kan innebære at det stilles krav om at oppdragstakere må gi informasjon og fremlegge dokumentasjon ut over det som kreves av dem i hjemstaten. Dette vil således utgjøre en restriksjon i henhold til de EØS-rettslige reglene om fri bevegelighet av tjenester.

I henhold til EØS-avtalen artikkel 39, jf. artikkel 33, kan restriksjoner i den frie bevegelighet av tjenester tillates hvis de kan begrunnes i hensyn til offentlig orden, sikkerhet eller folkehelsen. Det følger videre av praksis fra EU-domstolen at restriksjoner også kan tillates hvis de er begrunnet i allmenne hensyn. EU-domstolen har gjennom flere saker slått fast at vern av arbeidstakere er et lovlig hensyn som kan begrunne restriksjoner i adgangen til å yte tjenester over landegrensene (jf. blant annet sakene C-164/99 *Portugaia Construções* og C-60/03 *Wolff & Müller*). Påseplikten er et virkemiddel for å sikre etterlevelse av gjeldende lønns- og arbeidsvilkår, og bidrar til å verne arbeidstakere. Formålet med påseplikten er således et allment og lovlig hensyn som kan begrunne restriksjoner i tjenestefriheten.

Det følger videre av EU-domstolens praksis at den aktuelle bestemmelsen om restriksjoner må være egnet til å virkeliggjøre det formål den følger, og ikke gå ut over det som er nødvendig for å oppfylle formålet (proporsjonalitetsprinsippet). Det finnes ingen rettspraksis fra EU-domstolen vedrørende påseplikt, men problemstillingen har blitt vurdert av EFTAs overvåkningsorgan (ESA), som kontrollerer gjennomføringen og etterlevelsen av EØS-avtalen.

ESA vurderte i 2011 de norske reglene i forskrift om informasjons- og påseplikt mv. og konkluderte med at reglene, også påseplikten, er forenlige med EØS-avtalens regler om tjenestefrihet i artikkel 36. Følgende betraktninger om informasjons- og påseplikten fremgår av oppsummeringen av ESAs avgjørelse fra 2. mars 2011 (Case No. 66513):

«The duty imposed on main contractors laid down in Articles 5 and 6 of the Regulation to inform contractors and subcontractors of their obligations arising from regulations adopted under the General Application Act, and the subsequent duty to take certain steps to improve the likelihood that they comply with their obligations, aims to guarantee effective implementation of regulations adopted under the Act. Furthermore, the duty to inform and check aims to prevent or reduce the risk whereby the main contractor, or any contractor in the contracting chain, will be held liable for unpaid wages owed by other employers in the contract chain. Consequently, this framework consisting of a liability in respect of unpaid wages and the duty to check compliance, results in having a constructive effect on the aim pursued by the General Application Act. From the point of view of ensuring compliance with minimum rates of pay, the liability rule and the duty to check must therefore be considered to constitute an appropriate measure in the meaning of Article 5 of Directive 96/71. (...) For the reasons set out above, the Authority is of the view that the Regulation No. 166/2008 and Article 13 of the General Application Act are compatible with Article 36 EEA and Directive 96/71.»

4.4 Personvernforordningen og personopplysningsloven

Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) gjelder ved helt eller delvis automatisert behandling av

personopplysninger og ved ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register. Loven inkorporerer personvernforordningen i norsk rett. Bestemmelsene i forordningen går i tilfelle konflikt foran bestemmelser i annen lov som regulerer samme forhold, jf. EØS-loven § 2.

En «personopplysning» er ifølge forordningen artikkel 4 nr. 1 enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person.

Med «behandling» menes enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger – automatisert eller ikke – f.eks. innsamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, tilpasning eller endring, gjenfinning, konsultering, bruk, utlevering ved overføring, spredning eller alle andre former for tilgjengeliggjøring, sammenstilling eller samkjøring, begrensnings, sletting eller tilintetgjøring, se artikkel 4 nr. 2.

Et «register» er enhver strukturert samling av personopplysninger som er tilgjengelig etter særlige kriterier, enten samlingen er plassert sentralt, er desentralisert eller spredt på et funksjonelt eller geografisk grunnlag, se artikkel 4 nr. 6.

For å kunne behandle, herunder innhente og utlevere, personopplysninger må det foreligge et rettslig behandlingsgrunnlag. Behandlingsgrunnlagene er uttømmende angitt i artikkel 6. Kravet til behandlingsgrunnlag betyr at behandlingen enten må bygge på samtykke etter artikkel 6 nr. 1 bokstav a eller være «nødvendig» for å oppfylle et av formålene i bokstav b til f.

4.4.1 Oppdragsgivers behandlingsgrunnlag

Hovedleverandøren har plikt til å påse at lønns- og arbeidsvilkårene hos underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter, jf. forskrift om informasjons- og påseplikt mv. § 6 første ledd. Bestillere som driver næringsvirksomhet, har en tilsvarende påseplikt overfor sine leverandører hvis disse ikke benytter underleverandører, jf. andre ledd. Det følger videre av § 6 fjerde ledd at påseplikten kan oppfylles ved at oppdragsgiver innhenter dokumentasjon på arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår fra oppdragstaker. I henhold til veiledning fra Arbeidstilsynet bør oppdragsgiver innhente både arbeidskontrakt, lønns slipper, timelister, avtaler om avvikende arbeidstidsordninger og avtaler om utgiftsdekning for å kunne sammenligne disse med hverandre og med gjeldende lønns- og arbeidsvilkår i allmenngjøringsforskriftene, se nærmere omtale i punkt 4.2. Innhenting av personopplys-

ninger fra oppdragstaker kan således være nødvendig for å ivareta påseplikten etter allmenngjøringsloven.

Oppdragsgivers behandling av personopplysninger kan hjemles i forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c – behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige. Ved behandling av personopplysninger i medhold av bokstav c kreves det et supplerende rettsgrunnlag, jf. artikkel 6 nr. 3. Det rettslige grunnlaget må være fastsatt i EØS-retten eller i nasjonal rett. Dette innebærer at artikkel 6 nr. 1 bokstav c ikke alene kan utgjøre behandlingsgrunnlaget, se Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.3.2. Det legges i proposisjonen til grunn at det for behandling etter bokstav c er tilstrekkelig at det supplerende rettsgrunnlaget fastsetter formålet med behandlingen. Loven eller forskriften må med andre ord pålegge den behandlingsansvarlige en rettslig forpliktelse som det er nødvendig å behandle personopplysninger for å oppfylle. Oppdragsgivere er gjennom forskrift om informasjons- og påseplikt mv. pålagt en plikt til å påse at arbeidstakere hos oppdragstakere har lønns- og arbeidsvilkår i tråd med allmenngjøringsforskriftene. I den forbindelse kan de blant annet innhente relevante personopplysninger om ansatte hos oppdragstaker. Forskriften utgjør et supplerende rettsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 3, som innebærer at oppdragsgivers behandling av personopplysninger i forbindelse med påseplikten er hjemlet i artikkel 6 nr. 1 bokstav c, jf. forskrift om informasjons- og påseplikt mv. § 6.

4.4.2 Oppdragstakers behandlingsgrunnlag

Da forskriften om informasjon og påseplikt mv. trådte i kraft i 2008, kunne personopplysninger behandles hvis det var fastsatt i lov at det var adgang til slik behandling, jf. § 8 første ledd andre alternativ i daværende personopplysningslov fra 2000.

Allmenngjøringsregelverket forutsetter at oppdragsgiver gjennom kontraktsklausuler pålegger oppdragstaker å utlevere nødvendig dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår. Selv om bestemmelsen om påseplikten ikke pålegger oppdragstakeren noen direkte plikter, forutsettes det i forskriften om informasjons- og påseplikt mv. § 6 fjerde ledd og veiledningen til forskriften at den etterspurte dokumentasjonen skal utleveres til oppdragsgiveren. Etter den tidligere personopplysningsloven fra 2000 ble en slik regulering ansett for å være et tilstrekkelig rettslig grunnlag

for oppdragstakers utlevering av personopplysninger til oppdragsgiver.

Personvernregelverket ble endret i 2018 og tidligere personopplysningslov § 8 første ledd andre alternativ har ingen parallell i den nye personvernforordningen. Dette innebærer at utlevering av personopplysninger (f.eks. lønns slipper, arbeidskontrakter, timelister mv.) fra oppdragstaker til oppdragsgiver må hjemles på en annen måte enn tidligere. Det rettslige grunnlaget for behandlingen må i tillegg oppfylle kravet til klarhet, nødvendighet og forholdsmessighet i forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav a og b (se også foralepunkt 39 i forordningen). Det fremgår videre av foralepunkt 41 at det rettslige grunnlaget bør være tydelig og presist, og at anvendelsen av det bør være forutsigbart for personer som omfattes av det, jf. også rettspraksis fra EMD.

Dersom behandlingen av personopplysninger utgjør et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 eller Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8, kan det imidlertid være nødvendig med et mer spesifikt rettsgrunnlag. Forordningens krav om supplerende rettsgrunnlag for behandlingen må tolkes og anvendes i tråd med de menneskerettslige kravene til rettsgrunnlag for inngrep i retten til privatliv. Dette innebærer at det må foretas en nærmere vurdering av rettsgrunnlaget og behandlingen, hvor det blant annet må legges vekt på hvor inngripende behandlingen er.

Et mulig behandlingsgrunnlag er samtykke fra den registrerte, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav a. For at et samtykke skal være gyldig, må det være frivillig, spesifikt, informert, utvetydig, gitt gjennom en aktiv handling, dokumenterbart og mulig å trekke tilbake like lett som det ble gitt. I vurderingen av om et samtykke er frivillig, må man se hen til styrkeforholdet mellom den behandlingsansvarlige (virksomheten) og den registrerte (arbeidstakeren). Det følger av veiledning fra Datatilsynet at en arbeidsgiver normalt ikke vil kunne bruke samtykke som behandlingsgrunnlag, da arbeidstakeren er i et avhengighetsforhold til virksomheten. Styrkeforholdet mellom partene er skjevt, og samtykke er således lite egnet som rettslig grunnlag for utlevering av personopplysninger i forbindelse med påseplikten.

Oppdragstakerens utlevering av personopplysninger kan i mange tilfeller hjemles i forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav f. Bestemmelsen gir adgang til å behandle personopplysninger på grunnlag av en interesseavveining. Behandlingen er lovlig hvis og i den grad den er nødvendig for formål knyttet til de berettigede interessene som

forfølges av den behandlingsansvarlige eller en tredjepart, med mindre den registrertes interesser eller grunnleggende rettigheter og friheter går foran og krever vern av personopplysninger. Det er tre kriterier som må være oppfylt for at oppdragstaker kan utlevere personopplysninger til oppdragsgiver med hjemmel i forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav f.

For det første må oppdragsgiver, som opplysningene utleveres til, forfølge en berettiget interesse. Påseplikten er et virkemiddel for å sikre etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter. Formålet med allmenngjøringsloven og forskrift om informasjons- og påseplikt mv. er å beskytte utenlandske arbeidstakere og sikre dem likeverdige lønns- og arbeidsvilkår. Oppdragsgiver har således en legitim og berettiget interesse i å få utlevert personopplysninger som er nødvendige for å ivareta påseplikten. Oppdragstaker kan også ha en berettiget interesse i å medvirke til etterlevelsen av disse reglene, særlig tatt i betraktning at oppdragstaker risikerer sanksjoner ved kontraktsbrudd og vil ha interesse i å få nye oppdrag. Departementet bemerker at også de registrerte vil ha interesse av at oppdragsgiver innhenter dokumentasjon fra oppdragstaker (arbeidsgiver) om lønns- og arbeidsvilkår. Formålet med påseplikten er nettopp å sikre etterlevelse av gjeldende lønns- og arbeidsvilkår og motvirke sosial dumping. Departementet mener det veier tungt at formålet med utleveringen av opplysningene er å ivareta rettighetene til de samme personene som opplysningene gjelder.

For det andre må behandlingen av personopplysninger være nødvendig for å kunne forfølge de berettigede interessene. Det følger av anbefalingene fra tilsynsmyndighetene at oppdragsgivere bør innhente og sammenligne opplysninger i arbeidskontrakten med opplysninger på lønns slipper, timelistene og eventuelle avtaler om avvikende arbeidstidsordninger og utgiftsdekning for å kunne vurdere om lønns- og arbeidsvilkårene hos oppdragstakeren er i samsvar med gjeldende allmenngjøringsforskrifter, se nærmere i punkt 4.2.

For det tredje går arbeidstakernes interesser og rettigheter foran interessene til oppdragsgiveren eller oppdragstakeren, slik at opplysningene om nødvendig skal vernes. Oppdragstaker må med andre ord foreta en konkret interesseavveining før utlevering kan skje. I den forbindelse må det også ses hen til kravet om dataminimering i forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c, som innebærer at oppdragstaker bare kan utlevere personopplysninger som er relevante og nødvendige for

at oppdragsgiver kan ivareta påseplikten. Lønns- slipper kan inneholde flere opplysninger om arbeidstakeren enn det som er relevant og nødvendig for å ivareta påseplikten, for eksempel opplysninger om lønnstrekk på grunn av gjeld eller barnebidrag. Opplysninger som ikke er relevante og nødvendige, kan ikke utleveres til oppdragsgiver og må i så fall sladdes.

Selv om behandlingen anses lovlig etter artikkel 6 nr. 1 bokstav f, gir det i seg selv bare en lov-

lig adgang til å behandle personopplysninger – det skaper ikke i seg selv en rettslig plikt for oppdragstaker til å utlevere opplysningene. Plikten til å utlevere opplysningene følger i dag av kontrakten mellom partene, men slike kontraktsklausuler gir ikke noe rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger.

5 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at oppdragstakers dokumentasjonsplikt i forbindelse med påseplikten reguleres i forskrift om informasjons- og påseplikt mv. Endringen er en kodifisering av gjeldende praksis, der plikten til å utlevere nødvendig dokumentasjon kontraktsfestes i avtalen mellom oppdragsgiver og oppdragstaker. Den foreslåtte endringen innebærer ingen nye forpliktelser for oppdragstakere, og den vil således være forenlig med artikkel 36 i EØS-avtalen. Det vises blant annet til uttalelsene fra ESA 2. mars 2011 i sak 66513 om at påseplikten anses som et passende tiltak for å sikre overholdelse av gjeldende lønns- og arbeidsvilkår. Forslaget innebærer at oppdragstakers (leverandørers og eventuelle underleverandørers) dokumentasjonsplikt hjemles i forskrift om informasjons- og påseplikt mv. § 6. For å kunne pålegge leverandører og eventuelle underleverandører dokumentasjonsplikt gjennom forskriften, må det også gjøres endringer i allmenngjøringsloven § 12.

Departementet foreslo videre at det fremgår direkte av forskriften at dokumentasjonen som utleveres skal kunne knyttes til enkeltpersoner, men at den ikke skal inneholde personopplysninger som er irrelevant for å ivareta påseplikten. Påseplikten er et viktig virkemiddel for å hindre og forebygge useriøsitet og arbeidslivskriminalitet, og det er viktig for kontrollen at dokumentasjonen kan knyttes til den enkelte arbeidstaker. Samtidig vil ikke alle opplysninger i arbeidsavtaler og lønns slipper være nødvendige for å ivareta påseplikten. Oppdragsgiver har for eksempel ikke krav på å se lønnstrekk på grunn av gjeld eller barnebidrag. Personvern hensyn og særlig prinsippet om dataminimering gjør at personopplysninger som ikke er nødvendige for påseplikten, må sladdes fra dokumentasjonen før utlevering kan skje.

6 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som har uttalt seg om dette spørsmålet, støtter forslaget om å forskriftsfeste oppdragstakers dokumentasjonsplikt slik at oppdragsgiver kan ivareta påseplikten. Flere av instansene har innspill til endringsforslaget.

Direktoratet for Arbeidstilsynet og *LO* har konkrete innspill til ordlyden i allmenngjøringsloven § 12 og forskrift om informasjons- og påseplikt mv. § 6. Arbeidstilsynet mener dagens formulering «i kontrakt» bør videreføres i allmenngjøringsloven § 12 første ledd ny bokstav a). *LO* mener videre at tillitsvalgte hos oppdragsgiver bør gis adgang til å følge opp at lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter. I tillegg foreslår *LO* at oppdragsgiver skal informere både oppdragstaker og eventuelle underleverandører om plikter etter gjeldende allmenngjøringsforskrifter, og at bestillere gis rett til å innhente dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår fra underleverandøren direkte. *YS* støtter innspillene fra Arbeidstilsynet og mener videre at oppdragsgiver bør kunne be om usladdet lønsslipp når det er mistanke om ulovlige lønnstrekk.

Datatilsynet mener enkelte forhold til personvernregelverket ikke eller i liten grad er omtalt i høringsnotatet. Det gjelder fordelingen av behandlingsansvar mellom oppdragstaker og oppdragsgiver, oppdragstakers behandlingsgrunnlag og forholdet til vilkårene i artikkel 6 nr. 2 og 3.

KS mener det er uklart når offentlige oppdragsgivere har påseplikt etter forskrift om informasjons- og påseplikt mv. De mener videre at

påseplikten bør harmoniseres med kontrollplikten i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, og kan ikke se at det skal være behov for en bredere kontroll etter forskrift om informasjons- og påseplikt mv. *Spekter* mener også at forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt mv. bør harmoniseres, når det gjelder krav til å gjennomføre påseplikten. I tillegg ønsker *Spekter* en nærmere presisering i forarbeidene av hva som ikke faller inn under betegnelsen lønns- og arbeidsvilkår, og som ikke skal utleveres.

NHO ber om at det synliggjøres i forarbeidene at fagforeningstilhørighet er definert som en særlig kategori av personopplysninger (tidligere kalt sensitive personopplysninger) som bør sladdes på lønsslippet.

Norges Lastebileier-Forbund (NLF) mener utlevering av informasjon om lønns- og arbeidsvilkår kan svekke konkurransevnen til transportbedrifter. Informasjonen vil kunne gi innblikk i konkurranterers kostnadsbilde, hvor lønn er en stor del av de faste kostnadene. *NLF* ber departementet vurdere om dokumentasjonskravet kan ivaretas på en måte som begrenser transportbestillers og -kjøpers direkte innsyn i lønnsforholdene hos transportørene og mener det bør vurderes om en bekreftelse fra revisor eller regnskapsfører er tilstrekkelig for å dokumentere at lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende allmenngjøringsforskrifter.

7 Departementets vurdering

7.1 Presiseringer i lovtekstens ordlyd

Departementet er enig i Arbeidstilsynets forslag til presiseringer. Ved en inkurie falt formuleringen «i kontrakt» ut av forslaget til allmenngjøringsloven § 12 første ledd ny bokstav a) som ble sendt på høring i 2021. Departementet har justert lovforslaget i tråd med Arbeidstilsynets innspill, slik at tilsynet kan fortsette å kontrollere og håndheve at oppdragsgiver faktisk i kontrakten (eller eventuelt i vedlegg) informerer om allmenngjorte lønns- og arbeidsvilkår innenfor bransjen.

7.2 Påseplikten

To høringsinstanser mener som nevnt at påseplikten i forskrift om informasjons- og påseplikt mv. bør harmoniseres med kontrollplikten i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Departementet gjør oppmerksom på at forskriftene i all hovedsak har ulike virkeområder. Forskrift om informasjons- og påseplikt mv. får anvendelse for kontraktsforhold hvor det utføres arbeid som er omfattet av en allmenngjøringsforskrift. Dette gjelder uavhengig av om oppdragsgiveren er en privat eller offentlig virksomhet. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter gjelder kun ved tildeling av offentlige tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger en bestemt terskelverdi. I tillegg omfatter forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ikke bare vilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter, men også vilkår i henhold til landsomfattende tariffavtaler som ikke er allmenngjort, jf. § 5 tredje ledd. Forskriftene har også ulike pliktsubjekter for påseplikten og kontrollplikten. Hovedregelen etter forskrift om informasjons- og påseplikt mv. er at hovedleverandøren har påseplikt. Dersom det ikke finnes underleverandører har bestilleren som driver næringsvirksomhet, en tilsvarende påseplikt overfor leverandørene. Etter denne forskriften vil offentlige oppdragsgivere kun ha påseplikt dersom det ikke er underleverandører. Etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er det den

offentlige oppdragsgiveren som har kontrollplikten, uavhengig av om det finnes en hovedleverandør.

Til tross for forskriftenes ulikheter finnes det også visse likhetstrekk mellom påseplikten og kontrollplikten. Begge pliktene innebærer at oppdragsgiver må gjennomføre nødvendig kontroll av om oppdragstaker etterlever gjeldende krav til lønns- og arbeidsvilkår. Graden av kontroll tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografisk område mv. Det er risikoen for brudd på vilkårene som avgjør omfanget av kontrollen etter begge forskriftene. Samtidig fattes vedtak om allmenngjøring på bakgrunn av dokumentasjon som viser 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, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Det er med andre ord høyere risiko for brudd på lønns- og arbeidsvilkår og dermed større behov for kontroll i kontraktsforhold hvor det utføres arbeid som er omfattet av en allmenngjøringsforskrift. Det innebærer også at det kan være behov for en bredere og grundigere kontroll i kontrakter hvor det utføres arbeid som er omfattet av en allmenngjøringsforskrift.

KS anfører som nevnt at det er uklart når offentlige oppdragsgivere har påseplikt etter forskrift om informasjons- og påseplikt mv. Departementet viser her til forskriften § 2 som regulerer virkeområdet. Det fremgår av bestemmelsen at oppdragsgivere (både private og offentlige) er omfattet av reglene i forskriften når de inngår kontrakter som omfatter arbeid innenfor virkeområdet til en allmenngjøringsforskrift. Det finnes i dag ni allmenngjøringsforskrifter, se omtale i punkt 4.1. Påseplikten gjelder uavhengig av terskelverdien i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, og offentlige oppdragsgivere kan dermed være bundet av påseplikten, uten å være bundet av kontrollplikten. I tilfeller der en offentlig kontrakt er over terskelverdien og omfatter arbeid innenfor virkeområdet til en allmenngjøringsforskrift må offentlige oppdragsgivere følge reglene i så vel forskrift om informa-

sjons- og påseplikt mv. som forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Samtidig har offentlige oppdragsgivere, som nevnt ovenfor, kun påseplikt dersom det ikke finnes underleverandører.

Når det gjelder innspillet fra Norges Lastebil-eier-Forbund (NLF) om at påseplikten kan svekke konkurranseevnen, kan ikke departementet se at det foreligger nye eller særegne forhold i transportsektoren, sammenliknet med andre bransjer som har allmenngjorte tariffavtaler. Forskrift om informasjons- og påseplikt mv. ble vedtatt i 2008, og det finnes for tiden ni allmenngjorte tariffavtaler. Virksomheter har innenfor ulike bransjer siden regelverkets ikrafttredelse opptrådt både som kontraktsparter og senere som konkurrenter om oppdrag, slik som i renholdsbransjen og bygg- og anleggsbransjen. Verken departementet eller Arbeidstilsynet er kjent med at opplysninger om arbeids- og lønnsvilkår innhentet i forbindelse med påseplikten brukes ved senere oppdrag slik at oppdragstakers konkurransemessige posisjon svekkes. Forslaget om å forskriftsfeste oppdragstakers dokumentasjonsplikt innebærer ingen realitetsendring og er kun en kodifisering av gjeldende praksis, der plikten til å utlevere nødvendig dokumentasjon følger av kontrakten mellom oppdragsgiver og oppdragstaker. Departementet bemerker videre at det i forskrift om informasjons- og påseplikt mv. §§ 10 og 11 er gitt regler om sletteplikt, viderebehandling og taushetsplikt for personopplysninger som håndteres i forbindelse med påseplikten. Det følger av bestemmelsene at opplysninger som er innhentet for å ivareta påseplikten, bare kan benyttes til å undersøke om arbeids- og lønnsvilkår er i overensstemmelse med allmenngjøringsforskrifter. Opplysningene skal slettes når behovet for dem ikke lenger er til stede. I tillegg har enhver som mottar opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår i forbindelse med påseplikten, taushetsplikt. Opplysningene kan således ikke benyttes til andre formål enn ivaretagelse av påseplikten.

Når det gjelder partenes adgang til å benytte revisor eller regnskapsfører, har Arbeidstilsynet i praksis akseptert at oppdragsgiver står fritt til å benytte tredjeparter til å gjennomføre påseplikten etter forskrift om informasjons- og påseplikt mv. Enkelte oppdragsgivere mangler kompetanse til å gjennomføre en tilstrekkelig kontroll, og bruk av en kompetent tredjepart kan bidra til at påseplikten utføres på en tilfredsstillende måte. Oppdragsgiver er uansett ansvarlig for at det gjennomføres en tilstrekkelig kontroll og må sikre at tredjeparten faktisk utfører kontrollen i samsvar med kra-

vene i regelverket. Arbeidstilsynet aksepterer imidlertid ikke erklæringer eller bekreftelser fra tredjeparter engasjert av oppdragstaker (leverandøren), for eksempel fra revisor eller regnskapsfører. Bakgrunnen for denne praksisen er at det er oppdragsgiver som har påseplikt og plikt til å gjennomføre nødvendig kontroll med oppdragstaker. Det foreligger også en risiko for at leverandørens revisor eller regnskapsfører enten overser brudd på grunn av manglende kunnskap om allmenngjøringsordningen eller bevisst skjuler brudd på allmenngjøringsforskrifter. I enkelte tilfeller har profesjonelle parter også lagt aktivt til rette for arbeidslivskriminalitet, se Økokrims temarapport om profesjonelle aktører fra juli 2021. Departementet har derfor ikke fulgt opp innspillene fra NLF.

7.3 Dokumentasjonsplikten

Departementet er enig med NHO i at fagforeningstilhørighet, som er omfattet av særlige kategorier av personopplysninger, ikke bør utleveres i forbindelse med påseplikten. Det følger av personvernlovgivningen at personopplysninger bare kan behandles, herunder utleveres, hvis det er nødvendig for formålet med behandlingen. Formålet med påseplikten er å styrke etterlevelsen av allmenngjøringsforskriftene. Kravene til lønns- og arbeidsvilkår gjelder for alle arbeidstakere som utfører arbeid innenfor virkeområdet til en allmenngjøringsforskrift, uavhengig av om de er fagorganiserte eller ikke. Fagforeningstilhørighet har dermed ikke betydning for ivaretagelsen av påseplikten og bør sladdes.

Departementet er ikke enig med Spekter i at det er behov for en nærmere redegjørelse av hva som ikke faller inn under betegnelsen lønns- og arbeidsvilkår, og som ikke skal utleveres. Påseplikten knytter seg til lønns- og arbeidsvilkår som er allmenngjorte, og allmenngjøringsforskriftene setter således rammer for hvilke opplysninger det er relevant å utlevere i forbindelse med påseplikten. Det kan variere fra bransje til bransje hvilke lønns- og arbeidsvilkår som er allmenngjorte og dermed relevante å kontrollere i forbindelse med påseplikten.

Departementet bemerker videre at påseplikten ikke strekker seg så langt som til å drive etterforskning av hva som er de reelle forholdene hos oppdragstaker. Departementet er derfor ikke enig i innspillet fra YS om at oppdragsgivere bør kunne be om usladdet lønnslipp ved mistanke om ulovlige lønnstrekk. I slike tilfeller bør oppdragsgiver

heller varsle kontroll- og tilsynsmyndighetene som har ansvar for etterforskning av mulige regelbrudd og arbeidslivskriminalitet. Oppdragsgiver bør også vurdere om det konkrete forholdet utgjør et kontraktsbrudd som gir grunnlag for sanksjoner.

Tillitsvalgte hos hovedleverandør har allerede i dag innsynsrett i opplysninger om arbeids- og lønnsvilkår hos underleverandører, jf. forskrift om informasjons- og påseplikt mv. § 7. Departementet legger derfor til grunn at LO i sitt innspill tar til orde for at tillitsvalgte hos bestiller (øverste kontraktsledd) skal gis innsyn i arbeids- og lønnsvilkår hos underleverandørene. LO foreslår i tillegg at bestiller gis rett til å innhente dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår fra underleverandører direkte. Departementet har ikke fulgt opp disse innspillene fordi tillitsvalgtes innsynsrett og oppdragsgivers adgang til å kreve dokumentasjon er direkte knyttet til påseplikten. Derfor kan kun tillitsvalgte som er ansatt i den virksomheten som har påseplikt med underleverandøren, kreve innsyn i informasjon om lønns- og arbeidsvilkår hos denne underleverandøren. På samme måte har en bestiller bare adgang til å kreve dokumentasjon hvis den har påseplikt overfor den konkrete leverandøren. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å gi bestillere og tillitsvalgte hos bestillere utvidede rettigheter overfor underleverandører når bestilleren ikke har påseplikt overfor underleverandører.

LO foreslår dessuten at oppdragsgiver skal informere både oppdragstaker og eventuelle underleverandører om plikter etter gjeldende allmenngjøringsforskrifter. Informasjonsplikten etter forskrift om informasjons- og påseplikt mv. innebærer at bestillere *i kontrakten* med leverandører skal informere om gjeldende lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter. Leverandører har en tilsvarende informasjonsplikt når disse inngår avtaler med underleverandører. Departementet viser til at kravet om å gjennomføre plikten ved bruk av kontraktsklausuler åpner for at Arbeidstilsynet kan føre tilsyn med at oppdragsgiver overholder denne plikten. Etter departementets syn vil det være vanskelig å pålegge bestiller en informasjonsplikt overfor underleverandører når det ikke foreligger et direkte kontraktsforhold mellom partene.

7.4 Behandlingsansvar og krav til supplerende rettsgrunnlag

Når det gjelder Datatilsynets innspill om at fordelingen av behandlingsansvar mellom oppdragstaker og oppdragsgiver bør omtales nærmere, viser departementet til at oppdragsgivere og oppdragstakere er pålagt hver sine plikter etter allmenngjøringsregelverket, og de behandler personopplysninger for egne formål. Partene kan ikke instruere hverandre om hvordan personopplysningene skal behandles, og de må derfor anses som to selvstendige behandlingsansvarlige, jf. definisjonen av behandlingsansvarlig i forordningen artikkel 4 nr. 7.

Datatilsynet ber videre om en nærmere omtale av oppdragstakers behandlingsgrunnlag og forholdet til vilkårene i personvernforordningen artikkel 6 nr. 2 og 3. Disse innspillene knytter seg til det supplerende rettsgrunnlaget og dermed først og fremst til forskriftsendringen. Lovendringen er imidlertid en forutsetning for å kunne gi et supplerende rettsgrunnlag i forskriften, og departementet vil derfor knytte noen kommentarer til disse problemstillingene.

Formålet med forslaget om å forskriftsfeste oppdragstakers dokumentasjonsplikt er å hjemle behandlingen (dvs. utleveringen) av personopplysninger i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c, og gi et supplerende rettsgrunnlag ved at oppdragstaker pålegges en rettslig forpliktelse til å dokumentere at allmenngjorte lønns- og arbeidsvilkår etterleveres. Et rettslig grunnlag må ikke være en rettsakt vedtatt av et parlament, og det supplerende rettsgrunnlaget kan således gis i form av forskriftsbestemmelser, jf. fortalepunkt 41 i forordningen og også uttalelsene i forarbeidene til personopplysningsloven (Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.3.2). Formålet med behandlingen skal være fastsatt i det rettslige grunnlaget, jf. artikkel 6 nr. 3. Samtidig følger det av fortalepunkt 45 og forutsetningsvis av artikkel 35 nr. 10 at det rettslige grunnlaget for behandling av personopplysninger etter artikkel 6 nr. 1 bokstav c ikke behøver å regulere spesifikt behandlingsaktivitetene. Det anses dermed tilstrekkelig at det supplerende rettsgrunnlaget pålegger den behandlingsansvarlige en rettslig forpliktelse som det er nødvendig å behandle personopplysninger for å oppfylle.

Departementets forslag innebærer at oppdragstaker gjennom forskrift om informasjons- og påseplikt gis en plikt til å dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår etter allmenngjøringsforskriftene etterleveres dersom oppdragsgiver ber om

det. Dokumentasjonsplikten forutsetter at oppdragstakeren utleverer nærmere bestemte personopplysninger om egne ansatte til oppdragsgiveren. Formålet med behandlingen er fastlagt i formålsparagrafen i forskriften om informasjons- og påseplikt mv. § 1, jf. allmenngjøringsloven § 1. Påseplikten skal bidra til å sikre etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter. På denne måten kan utenlandske arbeidstakere sikres likeverdige lønns- og arbeidsvilkår som norske arbeidstakere.

Det følger videre av Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6 at det i utgangspunktet er adgang til å gi regler som presiserer de skjønnsmessige og generelle prinsippene i artikkel 5 nr. 1, og at det særlig er aktuelt for blant annet prinsippet om

dataminimering i artikkel 5 nr. 1 bokstav c. Departementet foreslår av pedagogiske hensyn at det presiseres i forskriftsbestemmelsen at bare personopplysninger som er nødvendige for å ivareta påseplikten, skal utleveres. Formuleringen må anses som en presisering av prinsippet om dataminimering i artikkel 5 nr. 1 bokstav c, og er ikke ment å gi strengere eller lempeligere regler for utlevering av personopplysninger i forbindelse med påseplikten enn det som følger av personvernprinsippene i artikkel 5.

Etter departementets vurdering oppfyller den foreslåtte forskriftsbestemmelsen om oppdragstakers dokumentasjonsplikt kravene til supplerende rettsgrunnlag som følger av personvernforordningen artikkel 6 nr. 2 og 3.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

En forskriftsfesting av oppdragstakers dokumentasjonsplikt innebærer ingen nye forpliktelser for partene og medfører således ingen realitetsendring. Dokumentasjonsplikten følger i dag av

kontrakten mellom oppdragsgiveren og oppdragstakeren, og vil heretter følge direkte av forskriften. Endringen har derfor ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

9 Merknader til lovbestemmelsen

Til allmenngjøringsloven § 12

Paragrafen foreslås omstrukturert og satt opp med en punktliste. Forslaget til bokstav a og b er en videreføring av gjeldende regler som gir departementet adgang til å gi forskrift om at oppdragsgivere i kontrakt med oppdragstakere skal informere om plikter etter gjeldende forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler, og om at oppdragsgiver skal påse at oppdragstaker etterlever slike plikter.

Forslaget til bokstav c er nytt og gir departementet adgang til å gi forskrift om at oppdragstakere etter anmodning skal utlevere nødvendig dokumentasjon slik at oppdragsgiveren kan ivareta og oppfylle sin påseplikt. En slik forskriftsbe-

stemmelse vil være et supplerende rettsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c, jf. nr. 3, for utlevering av personopplysninger i forbindelse med gjennomføring av påseplikten.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i allmenngjøringsloven (adgang til å gi forskrift om oppdragstakers dokumentasjonsplikt).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i allmenngjøringsloven (adgang til å gi forskrift om oppdragstakers dokumentasjonsplikt) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i allmenngjøringsloven (adgang til å gi forskrift om oppdragstakers dokumentasjonsplikt)

I

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

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

§ 12 skal lyde:

§ 12. *Informasjons-, påse- og dokumentasjonsplikt*

Departementet kan gi forskrift om at

- a) oppdragsgivere i kontrakt med oppdragstakere skal informere om plikter etter gjeldende forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler
- b) oppdragsgivere skal påse at oppdragstakere etterlever *pliktene i gjeldende forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler*
- c) *oppdragstakere skal utlevere nødvendig dokumentasjon for at en oppdragsgiver kan oppfylle påseplikten etter bokstav b.*
