



YRKESTRAFIKK**FORBUNDET**

13. MARS 2014

ALLMENNGJØRING I VEITRANSPORTSEKTOREN

LIN ANDREA GULBRANDSEN
YRKES



Innholdsfortegnelse

Forord	3
1.0. Innledning.....	4
2.0. Allmenngjøringsordningen.....	4
2.1. Bakgrunn og praksis	4
3.0. Lovverk.....	5
3.1. Formål.....	5
3.2. Vilkår	6
3.3. Virkeområde	6
3.4. Vedtakets innhold	8
3.5. Informasjons- og påseplikt	8
3.6. Solidaransvar	9
3.7. Tilsyn.....	9
3.7.1. Arbeidstilsynet.....	9
3.7.2. Innsynsrett	9
3.7.3. Andre ordninger.....	10
4.0. Allmenngjøringsordningens forhold til EØS/EU-regelverket.....	10
4.1. EUs regler om fri bevegelse av arbeidskraft og tjenester	10
4.2. Utstasjoneringsdirektivet	11
4.3. Juridiske vurderinger av ordningen	11
5.0. Veitransportsektoren – sosial dumping	12
5.1. Kabotasje	12
5.1.1. Turbuss	13
5.1.2. Godstransport	13
5.1.3. Ulovlig kabotasje	14
5.2. Lønnsdumping i norske selskaper	14
6.0. Allmenngjøring i veitransportsektoren?.....	14
6.1. Positive effekter	14
6.1.1. Gjør lønnsdumping ulovlig.....	15
6.1.2. Bedre virkemidler og kontroll	15
6.2. Innvendinger	16
6.2.1. Håndhevingsproblemer.....	16
6.2.1.1. Erfaringer fra Arbeidstilsynet.....	16
6.2.1.2. Erfaringer fra bygg- og anleggsbransjen	17

6.2.1.3.	Erfaringer fra rengjøringsbransjen.....	18
6.2.1.4.	Andre tiltak og praktisk gjennomføring	18
6.2.2.	Lavere organisasjonsgrad	19
6.2.2.1.	Flere ansatt i Norge.....	19
6.2.2.2.	Hjelp fra organisasjonen.....	19
6.2.3.	Protksjonisme og ekskludering.....	20
7.0.	Oppsummering og konklusjon	20
8.0.	Kilder.....	22
8.1.	Litteraturliste.....	22
8.2.	Lover og forskrifter.....	24

Forord

Denne rapporten er skrevet på forespørsel fra Yrkestrafikk forbundet (YTF).

Bakgrunnen for rapporten har vært et ønske om å øke kunnskapen i YTF om allmenngjøring generelt og om allmenngjøring i transportsektoren spesielt. Som statsviter og ansatt i YTF, har jeg fått i oppdrag å se på allmenngjøringsordningen og i hvilken grad den kan være aktuell for å adressere noen av utfordringene i veitransportsektoren. Denne rapporten er et resultat av dette arbeidet.

Det har ikke vært anledning til å samle inn eget datamateriale i denne omgang. Rapporten er derfor basert på tall og rapporteringer fra andre prosjekter, samt mediereportasjer og erfaringer fra aktørene i bransjen.

Rapporten bør ses i sammenheng med rapporten om allmenngjøring og kabotasje, som er skrevet av juristene Ken Roger Bratteng og Josefine Wærstad.

Takk til kollegaer og andre for god hjelp og veiledning i prosjektet.

1.0. Innledning

Det har i flere fora vært snakket om veitransportsektoren som et område der utenlandske arbeidstakere har vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn resten av bransjen. Sektoren er utsatt for økende internasjonalisering og konkurranse, som igjen fører til økt lønnsk konkurranse og i noen tilfeller sosial dumping. Bekymringene kommer fra både arbeidstakerorganisasjonene og den norske transportindustrien. Også Stoltenberg II-regjeringen har i sin Handlingsplan 3 mot sosial dumping ytret bekymring for forholdene i veitransportsektoren. Regjeringen ønsket der å opprette et bransjeprogram for sektoren og skriver «Det er påvist at det i deler av vegsektoren er et betydelig omfang av useriøsitet og ulovligheter, samtidig som innslaget av utenlandske aktører i deler av sektoren har økt» (Regjeringen 2012).

Stoltenberg II-regjeringen har definert sosial dumping som når utenlandske arbeidstakere «utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, eller når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter» (St. melding nr:2: (2005-2006), 2006). Et av de sterkeste virkemidlene vi har mot slik sosial dumping er allmenngjøringsloven og tiltakene knyttet opp mot allmenngjøring av deler av tariffavtalene. I denne rapporten vil jeg se på om allmenngjøring kan være et godt virkemiddel for å motarbeide sosial dumping i veitransportsektoren. Først vil jeg redegjøre for allmenngjøringsordningen og det regelverket som er knyttet til denne. Dette vil bli sett på i lys av en allmenngjøring i veitransportsektoren, og de erfaringene vi har fra allmenngjøring til nå. Videre vil jeg redegjøre for de utfordringene med sosial dumping vi ser i veitransportsektoren, for så å drøfte om allmenngjøring kan ha en positiv effekt på disse utfordringene. Dette vil drøftes opp mot innvendinger og argumenter mot en eventuell allmenngjøring, der hovedproblemstillingen er om det vil være hensiktsmessig med et allmenngjøringsvedtak i veitransportsektoren.

2.0. Allmenngjøringsordningen

2.1. Bakgrunn og praksis

Allmenngjøringsordningen i Norge ble innført i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen i 1994. Før dette hadde vi i flere år en ganske restriktiv arbeidsinnvandringspolitikk i Norge. Det var et åpent, felles arbeidsmarked i Norden, mens arbeidstakere utenfor dette området måtte søke om arbeidstillatelse. For å få innvilget en slik tillatelse måtte det blant annet foreligge en avtale om et arbeidsforhold der lønns- og arbeidsvilkår ikke lå under det «normale» i Norge. Etter hvert gjaldt det slike typer bestemmelser både for individuelle arbeidsforhold og der hvor utenlandske foretak utførte arbeidsoppdrag i Norge (Evju 2009:3-6). Ved inngåelsen av EØS-avtalen ble hele EØS-området et åpent arbeidsmarked, og man kunne ikke lenger stille slike krav til arbeidstillatelse. Det førte til en frykt for at utenlandske arbeidstakere skulle utføre arbeid i Norge til langt dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere. Det ble derfor etablert en lov om allmenngjøring som et virkemiddel som kunne sikre lønns- og arbeidsvilkår også under EØS-regimet. Allmenngjøringsloven gjorde det mulig å gjøre deler av tariffavtaler om til midlertidige, lovbestemte

minimumsbestemmelser for lønns- og arbeidsvilkår innenfor en gitt bransje eller område. Forskjellige slike ordninger er ganske vanlig i andre europeiske land. I Norden har både Finland og Island en variant av allmenngjøring av tariffavtaler (Evju 2012:9).

Allmenngjøringsloven har ikke vært mye brukt til nå. Den ble først tatt i bruk etter EU-utvidelsen i 2004, der ni nye østeuropeiske land ble medlemmer av det indre markedet. Dette var land med vesentlig lavere lønnsnivå enn Norge, og det skapte nye utfordringer med sosial dumping og lavlønnskonkurranse. Det første allmenngjøringsvedtaket kom i 2004 for syv landbaserte petroleumsanlegg. Denne allmenngjøringen vedtok tariffnemnda ikke å videreføre i 2011, da den ikke lenger kunne se at utenlandske arbeidstakere hadde dårligere lønns- og arbeidsvilkår. Vi har nå allmenngjøring på fire områder. Siden 2005 har vi hatt en allmenngjøring i bygg- og anleggsbransjen og elektrofagbransjen i Oslo og Akershus. I 2007 ble allmenngjøringen i bygg- og anlegg utvidet til å gjelde hele landet. I 2008 fikk vi allmenngjøring på skipsverft, fulgt av en allmenngjøring i gartnæringsbransjen året etter. Det siste vedtaket er fra 2011 og gjelder for rengjøringsbransjen. Allmenngjøringen i elektrofagene ble også vedtatt ikke videreført i 2011 (NOU 2012:464).

3.0. Lovverk

Det er Tariffnemnda som etter krav fra en arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjon kan vedta midlertidig allmenngjøring av deler av en tariffavtale, og dermed bestemme at gitte lønns- og arbeidsvilkår fra tariffavtalen skal gjelde for alle arbeidstakere innenfor en bransje, eller et geografisk område, i Norge. Dette gjøres med hjemmel i Allmenngjøringsloven¹. Relevant for ordningen er også et knippe forskrifter om ansvar og tilsyn. I denne delen av rapporten vil jeg gå igjennom de bestemmelsene som vil være mest sentrale når det kommer til en eventuell allmenngjøring i veitransportsektoren. Muligheten til å allmenngjøre er også begrenset av EØS-avtalen og EUs regelverk. Jeg vil derfor også kort gjennomgå noe av dette i neste del av rapporten.

3.1. Formål

«Lovens formål er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet»¹.

Allmenngjøringslovens formål er altså å sikre *utenlandske* arbeidstakere likeverdige vilkår. Det vil likevel være en bivirkning av en allmenngjøring at også norske arbeidstakere som har dårligere lønns- og arbeidsforhold vil bli løftet opp til tariffnivå for de områdene som blir allmenngjort. Det er også en del av formålet å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet, men dette er omdiskutert fordi det kan være diskriminerende mot utenlandske bedrifter og arbeidstakere og dermed i strid med EØS-avtalen.

¹ Alle bestemmelser referert til under pkt 3 er fra Allmenngjøringsloven loven dersom ikke annet er oppgitt.

3.2. Vilkår

I loven stilles det vilkår til hvem som kan kreve en tariffavtale allmenngjort, og hva som skal til for at nemnda skal kunne treffe vedtak om allmenngjøring. Krav kan fremmes av «en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon som er part i avtalen og har innstillingsrett etter lov 5. mai 1927 nr. 1 om arbeidstvister §11 nr.1». Tariffnemnda kan selv treffe vedtak om allmenngjøring uten at noen av organisasjonene krever det, dersom «allmenne hensyn krever slik regulering». Det har imidlertid aldri skjedd i Norge.

For å få behandlet et krav om allmenngjøring er det krav om at «Organisasjon som nevnt i første ledd, må fremlegge dokumentasjon som gir grunn til å tro at lovens vilkår for å treffe vedtak om allmenngjøring er oppfylt, jf. § 5». De vilkårene det her henvises til er at det kan treffes vedtak hvis

«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.»

Organisasjonen trenger altså ikke å framlegge dokumentasjon som beviser forskjellsbehandling av utenlandske arbeidstakere, men den må framlegge bevis som *gir grunn til å tro* at utenlandske arbeidstakere utfører arbeid på dårligere vilkår.

For at det så skal bli gjort et vedtak om allmenngjøring, må det være dokumentert at utenlandske arbeidstakere faktisk blir forskjellsbehandlet. Det stilles altså et strengere dokumentasjonskrav til et vedtak, enn det gjør til å få saken behandlet. Men ansvaret for dokumentasjonen ligger da ikke lenger kun på organisasjonen som fremmer kravet. Når nemnda behandler en sak, vil den også selv innhente dokumentasjon på området. Loven inneholder en opplysningsplikt som sier at både offentlige myndigheter, arbeidsgivere og arbeidstakere plikter etter pålegg av tariffnemnda, uten hinder av taushetsplikt, å gi alle opplysninger om lønn- og arbeidsvilkår som nemnda finner det nødvendig å ha kjennskap til for å kunne behandle saken. Dette er viktig da det ofte er arbeidstakerorganisasjonene som krever allmenngjøring, mens det er arbeidsgiverne som sitter på mye av bevisene i form av kontrakter, lønnslipper og lignende.

Allmenngjøringen er knyttet til tariffavtalene og opphører dermed ved oppsigelse av tariffavtalen. Det må søkes om å videreføre allmenngjøring ved hver nye tariffperiode. Siden allmenngjøring krever bevis på forskjellsbehandling er ordningen i sin natur midlertidig. Dersom utenlandske arbeidstakere har oppnådd likeverdige forhold, vil tariffnemnda vedta å ikke videreføre vedtak på det området, slik den har gjort for elektrofagene og de landbaserte petroleumsanleggene.

3.3. Virkeområde

Virkeområdet bestemmer hvem de allmenngjorte bestemmelsene skal gjelde for. I loven står det «Loven gjelder fastsetting av lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere som utfører arbeid i annens tjeneste i Norge. Departementet gir forskrift om lovens anvendelse for utsendte

arbeidstakere, jf. arbeidsmiljøloven § 1-7.». Det er også et punkt om interlegal ufravikelighet som sier «Loven omfatter arbeidsforhold som nevnt i denne paragraf selv om arbeidsforholdet for øvrig er regulert av et annet lands rett». En forskrift om allmenngjøring vil altså gjelde alle arbeidstakere som utfører arbeid i Norge uansett om arbeidsforholdet deres er lovregulert i et annet land. Det vil si at loven både gjelder alle arbeidstakere ansatt i Norge og arbeidstakere som er ansatt i andre land og utsendt til Norge.

En utsendt arbeidstaker er ifølge arbeidsmiljøloven § 1-7 en «arbeidstaker som i et begrenset tidsrom arbeider i et annet land enn det arbeidsforholdet vanligvis er knyttet til.». Videre presiseres det at:

«Utsending av arbeidstaker anses å foreligge når en utenlandsk virksomhet i forbindelse med tjenesteyting:

- a) etter avtale med en mottaker av tjenesteytelser i Norge, sender en arbeidstaker til Norge for egen regning og risiko og under egen ledelse, eller
- b) sender en arbeidstaker til et forretningssted eller virksomhet i Norge som inngår i konsernet, eller
- c) i egenskap av å være vikarbyrå eller annen virksomhet som stiller arbeidstakere til rådighet, sender arbeidstakere til en virksomhet i Norge.»

Det er fastsatt i Forskrift om utsendte arbeidstakere at «Hvis arbeidsforholdet for en utsendt arbeidstaker faller inn under anvendelsesområdet for et vedtak etter lov 4.juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v., skal de bestemmelser som er allmenngjort og som gjelder lønn eller arbeids- og ansettelsesvilkår etter første ledd gjelde for arbeidsforholdet». For utsendte arbeidstakere er det imidlertid gjennom EU-lovgivningen begrensninger på hva slags bestemmelser som kan allmenngjøres. Bestemmelser for utsending av arbeidstakere i EØS-området er fastsatt i EUs utstasjoneringsdirektiv, og dette gjelder også i Norge. Jeg skal komme tilbake til dette når jeg går nærmere inn på hvordan allmenngjøringsordningen forholder seg til EUs Utstasjoneringsdirektiv.

I veitransportsektoren er de mest vanlige oppdragene for en utsendt arbeidstaker å kjøre kabotasje eller å være innleid til et norsk foretak fra et utenlandsk bemanningsbyrå. Disse eksemplene vil bli omfattet av en allmenngjøringsforskrift så lenge arbeidstakeren befinner seg i Norge.

Et allmenngjøringsvedtak gjelder som nevnt også for alle arbeidstakere ansatt i Norge. Utenlandske arbeidstakere ansatt i norske selskaper, på dårligere vilkår enn i tariffavtalene, vil få bedre lønns- og arbeidsvilkår. Dette vil også gjelde for norske arbeidstakere, ansatt i Norge, som nå ligger under minstebestemmelsene i tariffavtalene.

Allmenngjøringsloven vil ikke gjelde selvstendig næringsdrivende, da disse ikke regnes som arbeidstakere. Her har det vært et problem at arbeidstakere presses til å registrere seg som enkeltmannsforetak, for så å bli leid inn av leverandøren, slik at man kan omgå regelverket (Heyerdahl 2012). Rene omgåelsestilfeller, der det i realiteten er snakk om et ansettelsesforhold, vil likevel omfattes av loven.

3.4. Vedtakets innhold

Det er heller ikke alle deler av en tariffavtale som kan allmenngjøres. I følge Allmenngjøringsloven § 6 kan vedtak om allmenngjøring kun gjelde

«de deler av tariffavtalen som regulerer de enkelte arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår. I særlige tilfeller kan Tariffnemnda fastsette andre lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av tariffavtalen. Dersom Tariffnemnda finner det nødvendig å fastsette lønns- og arbeidsvilkår på områder som også er regulert i annen lovgivning, skal dette begrunnes særskilt».

Det betyr at kollektive bestemmelser, eller bestemmelser som går utover lønns- og arbeidsvilkår, ikke kan allmenngjøres. I tidligere allmenngjøringsforskrifter er det i hovedsak minstelønn, ubekvemstillegg, arbeidstid og utgifter til reise, kost og losji som har blitt allmenngjort.

For rettigheter som er regulert i det norske lovverket fra før, har utenlandske arbeidstakere allerede en beskyttelse mot dårligere vilkår enn norske arbeidstakere. Her vil tariffavtalens rettigheter gå lenger enn de man har i lovverket. Det gjelder for områder som arbeidstid, overtidstillegg og ferie. For at det skal allmenngjøres slike bestemmelser som allerede er omfattet i lovverket, krever Tariffnemnda at det skal begrunnes særskilt (Evju 2009:25). For eksempel ved at tariffavtalens bestemmelser følges i så stor grad at de kan sies å være de vanlige arbeidsvilkårene i bransjen.

3.5. Informasjons- og påseplikt

Departementet har, med hjemmel i allmenngjøringsloven § 12, gitt Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, som gir oppdragsgiver/bestiller og hovedleverandør plikt til å informere om at allmenngjøringens vilkår skal gjelde, og påse at dette blir fulgt hos underleverandørene.

«Bestiller skal i kontrakter med entreprenører eller leverandører informere om at virksomhetenes arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter. Den samme informasjonsplikten gjelder for entreprenører eller leverandører når disse inngår avtaler med underleverandører. [...]

Den som bestiller arbeidet har altså plikt til å informere om at de ansatte hos leverandøren skal ha lønn- og avtalvilkår som fastsatt gjennom allmenngjøringsvedtaket. Denne hovedleverandøren har igjen plikt til å gi samme informasjon til sine eventuelle underleverandører.

Hovedleverandør skal påse at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter. Bestiller har en tilsvarende påseplikt overfor sine leverandører i tilfeller der det ikke benyttes underleverandører. Denne bestemmelsen gjelder bare der bestiller driver næringsvirksomhet. [...] Påseplikt innebærer at det skal iverksettes systemer og rutiner for å undersøke og om nødvendig følge opp at allmenngjøringsforskrifter etterleves»

Hovedleverandøren har ifølge dette også plikt til å påse at lønns- og arbeidsvilkårene hos dennes underleverandør følger allmenngjøringsforskriften. Hovedleverandørens påseplikt gjelder alle ledd i kjeden av underleverandører. Dersom det ikke er underleverandører, er det

bestillers ansvar å følge opp bestemmelsen hos sin leverandør. Brudd på informasjons- og påseplikten kan føre til sanksjoner. Kravet går imidlertid ikke så lang som at de skal «etterforske» underleverandørene. Tiltak som vil oppfylle påseplikten kan for eksempel være å ha kontraktklausuler om at arbeidstakerne hos leverandøren minimum skal ha lønns- og arbeidsvilkår etter allmenngjøringsforskriften, og at dette igjen følges opp ved å innhente dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkårene.

3.6. Solidaransvar

I allmenngjøringsloven er det også en bestemmelse som gjør leverandører solidarisk ansvarlig for utbetaling av lønn, overtidbetaling og opptjente feriepenger til arbeidstakere hos sine underleverandører.

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

Det betyr at dersom den direkte arbeidsgiveren ikke utbetaler lønnen som arbeidstakeren skulle hatt ifølge allmenngjorte forskrifter, kan man stille dette lønnskravet til neste leverandørledd oppover i kjeden. Det gjør at alle leverandørene blir direkte ansvarlige for at arbeidstakeren skal få lønn etter de allmenngjorte minstelønnssetningene. Dette gjelder imidlertid bare leverandører og underleverandører, og ikke den opprinnelige bestilleren.

3.7. Tilsyn

3.7.1. Arbeidstilsynet

«Arbeidstilsynet fører tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår som følger av vedtak om allmenngjøring blir overholdt. Arbeidstilsynet fører også tilsyn med at oppdragsgivers plikter gitt i medhold av § 12 blir overholdt». Det er altså Arbeidstilsynet som hovedsakelig skal føre tilsyn med at lovverket blir fulgt. Det gjelder også bestemmelsene om informasjons- og påseplikten og solidaransvaret. De kan gjøre vedtak, gi pålegg og anmelde overtredelser til politiet. Til dette har arbeidstilsynet fått økte midler og kompetanse, slik at de skal ha ressurser til å følge opp arbeidet mot sosial dumping (NOU 2012:466). Tilsynet har også fra 1. januar 2014, i Arbeidsmiljøloven, fått mulighet til å gi bøter for overtredelser på sitt tilsynsområde.

3.7.2. Innsynsrett

Som en ekstra kontroll, har også tillitsvalgte hos hovedleverandøren fått innsynsrett i lønns- og arbeidsforhold hos alle underleverandører. Etter Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett kan tillitsvalgte kreve at bedriften dokumenterer at lønns- og arbeidsforholdene hos underleverandørene er i overensstemmelse med allmenngjøringen. Hvis ikke bedriften legger fram dokumentasjon, kan den tillitsvalgte kreve dette direkte fra underleverandøren eller i siste instans varsle Arbeidstilsynet. Disse bestemmelsene gjelder også innleide arbeidstakere. De opplysningene den tillitsvalgte får vil da være taushetspliktbelagt, men kan

diskuteres med vedkommendes arbeidstakerforening dersom tillitsvalgte trenger faglig, juridisk eller økonomisk bistand. Taushetsplikten gjelder heller ikke overfor Arbeidstilsynet.

3.7.3. Andre ordninger

I forbindelse med arbeidet mot sosial dumping har det også blitt opprettet andre ordninger i flere av bransjene med allmenngjøring. Dette har forenklet kontrollarbeid og ettersyn med allmenngjøringsvedtaket. I bygg- og anleggsbransjen er det opprettet en ordning med obligatoriske ID-kort for absolutt alle arbeidstakere som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser (Arbeidstilsynet 2013b). Disse skal identifisere hvem arbeidstakerne er og hvem de arbeider for. Det har forenklet tilsynet av regelverket (NOU 2012:466). For rengjøringsbransjen er det opprettet krav om ID-kort og en godkjenningsordning der Arbeidstilsynet fører liste over de aktørene de har godkjent, og som følger kravene i allmenngjøringsforskriften. Fra 1. desember 2012 ble det ulovlig for bedrifter å kjøpe renholdstjenester fra virksomheter som ikke står oppført i registeret over godkjente bedrifter (Arbeidstilsynet 2013a). Det er naturlig å tenke at man ved en eventuell allmenngjøring bør vedta ekstra tiltak som letter arbeidet mot sosial dumping og kontrollen av et allmenngjøringsvedtak i transportsektoren også.

4.0. Allmenngjøringsordningens forhold til EØS/EU-regelverket

4.1. EUs regler om fri bevegelse av arbeidskraft og tjenester

Gjennom medlemskapet i EØS er Norge forpliktet til å følge alle EUs regler for det indre marked. Det gjelder både lovtekstene og rettsprinsippene. EØS-retten omfatter reglene om de fire friheter, konkurransereglene og bestemmelser på flere andre områder som er ment å skulle sikre integrering og harmonisering av markedet. For å sikre lik praksis mellom EØS og EU opprettet man EFTA-domstolen og overvåkningsorganet ESA. Disse har i oppgave å sikre at EØS-retten overholdes, og at EØS-retten er i mest mulig overenstemmelse med EU-retten.

Allmenngjøringsloven er vedtatt for å sikre utenlandske arbeidstakers vilkår og hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. Den påvirker forholdene for arbeidstakere i Norge, og opererer dermed under to av de fire friheter i EØS: fri bevegelse av personer og fri bevegelse av tjenester. Arbeidstakere som kommer til Norge for å arbeide som ansatt i et norsk firma vil gå under reglene for fri bevegelse av personer. Arbeidstakere som er ansatt i et firma i et annet medlemsland, men utøver midlertidig arbeid i Norge, vil gå under reglene for fri bevegelse av tjenester. Dette fordi de er utsendt av sin bedrift for å utføre en tjeneste i Norge.

Generelt sier EØS-avtalen Artikkel 4 at «Enhver forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet skal være forbudt innenfor denne avtales virkeområde, med forbehold for de særbestemmelsene den selv gir». Del III i EØS-avtalen, kapittel 1 og 3, omtaler fri bevegelse av arbeidstakere og tjenester. Det viktigste prinsippet er at det ikke skal være forskjellsbehandling mellom innenlandske og utenlandske arbeidstakere eller tjenesteytere.

Det er også viktig at det ikke skal være restriksjoner på tilgangen til å utføre arbeid eller tjenester i det norske arbeids- og tjenestemarkedet.

4.2. Utstasjoneringsdirektivet

Utsstasjoneringsdirektivet er et EU-direktiv som omhandler utsendte arbeidstakere, og har betydning for reguleringen av deres lønns- og arbeidsforhold. Direktivets bestemmelser gjelder for hele EØS-området, og Forskrift om utsendte arbeidstakere og den norske arbeidsmiljølovens bestemmelser om utsendte arbeidstakere er bygget på dette. En utsendt arbeidstaker blir, i direktivet, definert som en arbeidstaker som, for en begrenset periode, utfører arbeid på territoriet til en annen medlemsstat enn der han vanligvis arbeider. I følge direktivet skal medlemsstatene i EU og EØS sikre at arbeidstakerne får et minimum av de de lønns- og arbeidsvilkårene som er fastsatt i medlemslandet der de er utstasjonert. Dette gjelder ikke alle lønns- og arbeidsvilkår, men kun en «hard kjerne» som er fastsatt i direktivet. Denne kjernen av rettigheter inneholder bestemmelser om arbeidstid, ferie, minstelønn og overtidsbetaling, bestemmelser om helse, sikkerhet og hygiene på arbeidsplassen og likestillings og likebehandlingsbestemmelser. For at vilkårene skal gjøres gjeldende må de være fastsatt enten ved lov eller allmenngjøring. Direktivet fastslår altså at medlemslandene har plikt og rett til å sikre at landets lover eller allmenngjorte bestemmelser, på den såkalte harde kjernen, også følges når det kommer til utsendte arbeidstakere. Landene har også rett til å kreve at vilkår på andre områder enn de som er spesifikt nevnt i direktivet, etterleves når det dreier seg om bestemmelser om offentlig orden.

Det er altså vertslandets lovfestede og allmenngjorte arbeids- og ansettelsesvilkår som skal gjelde for utsendte arbeidstakere. Slik det nå tolkes av EU-domstolen kan man likevel ikke allmenngjøre bestemmelser utover minstelønn og den harde kjernen av arbeidsvilkår som er nevnt i Utstasjoneringsdirektivet dersom det ikke er begrunnet i hensynet til offentlig orden (NOU 2012:463). Det er også et spørsmål om det er mulig å allmenngjøre bedre tariffbestemmelser der vi allerede har minimumsbestemmelser i lovverket, for eksempel arbeidstid. Som tidligere nevnt har tariffnemnda til nå praktiser at dette er mulig, men at det da må begrunnes særskilt.

4.3. Juridiske vurderinger av ordningen

ESA har allerede behandlet allmenngjøringsordningen etter en klage fra Norsk Teknologi i 2007. Klagen ble avvist og det ble slått fast at ordningen slik den var praktisert var i samsvar med EØS-avtalen (NOU 2012:464). Men ESA vil fortsatt kunne konkludere annerledes om enkelttilfeller av allmenngjøring og forskriftene som foreligger i forbindelse med ordningen. Det kommer blant annet av bestemmelsene i utstasjoneringsdirektivet, som setter begrensninger på hvilke tariffbestemmelser som kan allmenngjøres.

Det har nylig vært avsagt dom i høyesterett om en av allmenngjøringsforskriftene er forenlig med EØS-avtalen. Verftssaken, der verftsindustrien gikk til sak fordi de mente det var allmenngjort vilkår utover de Utstasjoneringsdirektivet åpner for. Saken gikk først i tingretten og lagmannsretten, der Staten og LO fikk medhold i at man også kunne allmenngjøre

arbeidstids- og overtidsbestemmelser, godtgjøring for reise, kost og losji og utenbystillegg. Det ble etter spørsmål fra Lagmannsretten gitt en rådgivende vurdering fra EFTA-domstolen som derimot langt på vei ga arbeidsgiverne rett i at man ikke kunne allmenngjøre disse bestemmelsene. Høyesterett dømte likevel i favør av staten og LO. Høyesterett har mulighet og plikt til å foreta en selvstendig vurdering, men det må begrunnes i særlige grunner dersom de skal se bort fra EFTA-domstolens vurdering. I dommen sa Høyesterett at de så det forenelig med EØS at man krever allmenngjort bestemmelser der det allerede finnes minimumsbestemmelser i loven, som for eksempel arbeidstid. Høyesterett sa også at

«På bakgrunn av [sakens dokumenter]... finner jeg det tilstrekkelig dokumentert at allmenngjøring av Verkstedsoverenskomstens regler om dekning av reise, kost og losji er av betydningen for stabiliteten i den norske arbeidslivs- og frontfagsmodellen. Det følger av mitt generelle utgangspunkt at vi da har med å gjøre med bestemmelser om "offentlig orden" etter artikkel 3 nr 10.»(Norges høyesterett 2013)

Derved tolker Høyesterett det slik at hensynet til stabiliteten i den norske arbeidslivs- og frontfagsmodellen er et hensyn til «offentlig orden», og dermed åpner for allmenngjøring av bestemmelser utover kjernen av arbeidsvilkår nevnt i utstasjoneringdirektivet.

5.0. Veitransportsektoren – sosial dumping

Veitransportsektoren består hovedsakelig av rutebusskjøring, turbusskjøring, godstransport og taxi. Det finnes liten oversikt over lønns- og arbeidsforholdene til utenlandske sjåførere. Arbeidsdepartementet har bestilt et forskningsprosjekt for å kartlegge forholdene i transportsektoren, men per nå er det kun ferdigstilt et forprosjekt til dette (Bråten et al. 2013). Foreløpig har vi altså ikke noen helhetlig oversikt, men likevel mange enkelttekstempler og deler av data fra andre undersøkelser.

Det er innenfor godstransport og turbussnæringen man har sett flest tilfeller av sosial dumping. Dette er de delene av sektoren som er mest utsatt for internasjonal konkurranse gjennom internasjonale oppdrag og kabotasjekjøring. Internasjonale oppdrag er grensekryssende transport, mens kabotasje er når selskap fra et land driver midlertidig innenlands transport innad i et annet land. At man her har et internasjonalt marked øker konkurransen og setter et ekstra press på lønns- og arbeidsvilkårene. Det fører igjen til en økt bruk av arbeidskraft fra land med dårligere arbeidsvilkår enn Norge, enten som ansatte i norske selskaper eller som utsendte arbeidstakere fra utenlandske selskaper. I begge tilfeller er det i disse bransjene avdekket sosial dumping med det vi i Norge vil kalle sjokkerende lønns- og arbeidsforhold.

5.1. Kabotasje

Det mest utsatte og uoversiktlige området i veitransportsektoren er kabotasjekjøring. Kabotasje utføres utelukkende av utenlandske, utsendte arbeidstakere. Det er som nevnt når et utenlandsk selskap utfører transportoppdrag mellom to punkter innenfor Norge. Arbeidstakerne er alle ansatt i et annet land enn Norge, og er på midlertidig oppdrag i landet. Slik det er nå er det ingen norske reguleringer for hvilket lønnsnivå som skal gjelde for disse sjåførene, og det er vanskelig å få opplysninger om deres lønns- og arbeidsvilkår. De groveste

tilfellene av at utenlandske arbeidstakere har dårligere lønns- og arbeidsvilkår er ofte funnet i kabotasjekjøring.

5.1.1. Turbuss

I turbussbransjen er typisk kabotasjekjøring sesongarbeid der et firma kommer til Norge for en periode for å frakte turister eller andre grupper. Det er ikke fastsatt hvor lenge av gangen det kan kjøres slik kabotasje i Norge, men arbeidet må være av midlertidig karakter. Det er vanskelig å finne sikre tall på omfanget av kabotasje i bransjen, men norske turbussaktører hevder at det har blitt et stort konkurranseproblem for dem. «I 2003 hadde Nettbuss rundt 250 turbusser. For tre år siden var det antallet redusert til 100. I dag disponerer Nettbuss 80 turbusser. På samme tid har det totale antallet busser i selskapet økt fra 2.000 til over 3.000», sier det i en artikkel om turbussindustrien (Klingenberg 2013a). Flere andre selskaper melder også om stor konkurranse fra utenlandske turbusser, så omfanget kan antas å være betydelig. Disse bussene følger lønns- og arbeidsvilkårene til det landet de er registrert i. Sjøfører fra de baltiske landene kjører for samme lønn som de ville fått i hjemlandet. I Estland er en gjennomsnittlig månedslønn 6700kr, mens minstelønnen er 2300kr. Norske bussjåfører forteller at de møter østeuropeiske sjåfører som kjører kabotasje med et lønnsnivå nede på 35 kroner timen, og det har også blitt avdekket tilfeller med lønn på under 30 kroner timen. Månedslønnen kan ofte være uavhengig av antall timer som blir arbeidet, og sjåførene kan arbeide veldig lange dager for den lave månedslønnen (Bentzen 2013, Klingenberg 2013a, Klingenberg 2013b, Nordberg 2013).

5.1.2. Godstransport

Den samme utfordringen ser man i godstransport, selv om det der er strengere regler for hvor lenge den utenlandske lastebilen kan kjøre i Norge. Etter å ha kommet inn i Norge med en internasjonal last, kan sjåføren utføre tre turer innad i Norge i løpet av en periode på syv dager. Heller ikke her har vi noen oversikt over omfanget av kabotasje. Norsk lastebileierforbund har gjennomført en uoffisiell studie der de telte godsbiler ved utvalgte punkter i Norge i en 24 timers periode. De registrerte da at ca. 30 prosent av trafikken var med utenlandske lastebiler (NLF 2013). Det er i denne undersøkelsen ikke noe skille mellom kabotasjekjøring og internasjonal transport.

Eurostat (2013) mener at kabotasjekjøring for 5 prosent av transporten i Sverige. Disse tallene er svært usikre ettersom de bygger på et usikkert statistisk grunnlag. De er også oppgitt i prosent basert på enten vekt eller verdi, og gjenspeiler ikke antallet transporter. Dette gir ifølge Henrik Sternberg (2013:4) en skjevhet i den svenske statistikken fordi den mest verdifulle og tyngste lasten transporteres av innenlandske lastebiler. Hadde man telt antallet transporter hadde man fått en høyere prosentsats. Flere ting tyder på dette, blant annet at 40 prosent av lastebilene på svenske høytrafikkerte veier er utenlandske.

Det er sannsynlig at det svenske bildet ligner på situasjonen i Norge. Hvis vi ser på transport over den norske grensa, kan vi se at transport med lastebiler fra Øst-Europa øker, mens transport med biler fra Norge, de nordiske landene og Nord-Europa synker (SSB 2013). Det skjer altså et skifte der man går over til å bruke transport fra EU-land med lavere

lønnskostnader. Også her lønnes sjåførene etter hjemlandets satser. For østeuropeiske sjåførere kan dette ofte være en tredjedel av minstelønnen i norske tariffavtaler. Det har blitt avdekket kontrakter med lønninger på godt under 200 kr dagen (Fingen 2012).

5.1.3. Ulovlig kabotasje

I tillegg til denne lovlige kabotasjen er det mange måter å komme unna regelverket på. Man vet at det i Europa finnes firmaer som er organisert på en måte som gjør at de ruller lastebilene sine mellom EØS-området medlemsland og dermed konstant kjører kabotasjetransport. Dette gjøres for å kutte lønns- og driftskostnader sammenlignet med å opprette firmaer i de landene transporten faktisk foregår (Sternberg 2013:5). Det har også vært utbredt å kjøre inn i landet med tomaller eller annen ikke-reell transport, kun for å kunne kjøre kabotasje (Nordlie og Andersen 2012). Det har nå kommet et rundskriv fra Samferdselsdepartementet (2013) som presiserer at slik transport ikke er regnet som internasjonal transport som gir rett til å drive kabotasje. Det er også aktører som kjører ulovlig kabotasje uten hensyn til at det er begrensninger på hvor lenge de kan kjøre i landet. Det finnes ingen oversikt over hvor mange dette gjelder i Norge, men Cabotagestudien i Sverige fant at det var minst 2000 utenlandske biler som ble ulovlig i landet utover de syv dagene og konkurrerte om innenlandstrafikk på lik linje med svenske biler. Det ble også blant annet rapportert om manipulering av bilskilter for å kunne kjøre ulovlig i Sverige (Sternberg 2013:8 og 14).

Denne lovlige og ulovlige internasjonale konkurransen setter et press på den innenlandske veitransportsektoren. Det er en bransje hvor det er små muligheter til å kutte kostnader utover å kutte i lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte.

5.2. Lønnsdumping i norske selskaper

Også i norske selskaper ser vi dermed lønninger langt under tariffnivå. Noen norske selskaper ansetter utenlandske arbeidstakere på lavere lønn og dårligere arbeidsvilkår, eller leier inn arbeidskraft fra utenlandske bemanningsbyråer (Størksen 2013). Det har blitt avdekket at norske selskaper har leid inn arbeidstakere med lønninger nede i åtte kroner timen (Moland og Drugg 2010). Med de lønnsforholdene som har blitt avdekket er det stor grunn til å tro at heller ikke andre arbeidsvilkår lever opp til den norske standarden.

6.0. Allmenngjøring i veitransportsektoren?

Det er altså store utfordringer med sosial dumping i transportsektoren. Det fører til en usunn konkurranse på lønns- og arbeidsvilkår og truer den norske arbeidslivsmodellen. Jeg vil her se på om allmenngjøring kan være en mulig løsning på problemet med sosial dumping. Først vil jeg ta for meg hvilke positive effekter man vil kunne få med en allmenngjøring, før jeg ser på noen av de innvendingene som er mot ordningen.

6.1. Positive effekter

6.1.1. Gjør lønsdumping ulovlig

Slik det er nå er det ikke ulovlig å betale lønn nede i 30 kroner timen eller mindre. Dette på tross av lønsdumping er en veldig sentral del av sosial dumping, og truer stabiliteten i den norske arbeidslivsmodellen. Denne typen sosial dumping er nå fullt lovlig i transportsektoren. Det eneste virkemiddelet man har for å forhindre dette er å kreve tariffavtaler. Det er ellers ingen hjemler for å kreve høyere lønn til arbeidstakerne som jobber på slike vilkår. Et allmenngjøringsvedtak vil lovfeste utvalgte deler av tariffavtalen. Det er vanlig som et minimum å allmenngjøre en minstelønn, men det er også allmenngjort tillegg og bestemmelser om arbeidstid og lignende. Disse bestemmelsene blir dermed lovverk som skal følges opp av arbeidstilsynet og politiet. En allmenngjøring gir altså muligheten til å slå ned på dårlige lønns- og arbeidsvilkår, og hindre alvorlig lønsdumping. Den usunne lønnskorrupsjonen, som er et av de største problemene med sosial dumping, vil bli ulovlig. Dette samtidig som det fortsatt er partene i arbeidslivet som setter minstelønnen og forhandler denne hver tariffperiode.

Dersom et selskap betaler under minstelønnen fastsatt i allmenngjøringsforskriften, risikerer selskapet straffetiltak fra Arbeidstilsynet eller politiet. Arbeidstakeren har også rettslig grunnlag til å kreve etterbetalt den lønnen han skulle hatt etter forskriften. Med hjemmel i solidaransvaret kan dette kravet stilles til hvilket som helst av leverandørene i kontraktskjeden. Ved å ansvarliggjøre selskapene på denne måten kan det bli mulig å kreve pengene selv om den direkte arbeidsgiveren er et useriøst selskap utenfor Norge.

6.1.2. Bedre virkemidler og kontroll

Mange av de virkemidlene man har til å bekjempe sosial dumping er knyttet opp til allmenngjøringsordningen. Arbeidstilsynet vil få myndighet til å føre tilsyn med flere aspekter av arbeidsforholdet enn tidligere, som arbeidskontrakter og lønn, i tillegg til de bestemmelsene de allerede har tilsyn med. Arbeidstilsynet har allerede økt sin satsning på kontroll av transportsektoren. Det vil være naturlig å anta at dette vil få ytterligere oppmerksomhet dersom tilsynet får utvidet tilsynsmyndighet gjennom en allmenngjøring. En allmenngjøring vil dermed gi flere ressurser og virkemidler til å følge opp både det nye og det gamle regelverket. Det gir også et vedtak om at dette er et område der det trengs ekstra tiltak utover det vi allerede har i lovverket. Vi bør derfor kunne forvente bedre tilsyn med bransjen generelt.

Oppdragsgiverne og leverandørene får også mer ansvar for å sørge for at de benytter seriøse firmaer med forskriftsmessige lønns- og arbeidsforhold. Informasjons- og påseplikten krever at bestiller og leverandører informerer sine leverandører og underleverandører om hvilke lønns- og arbeidsvilkår arbeidstakerne som et minimum skal ha etter allmenngjøringsforskriften. Selskapene har også en plikt til å påse at dette blir fulgt. Hovedleverandør eller bestiller kan dermed straffes hvis de ikke påser at deres leverandører etterlever allmenngjøringsforskriften. Arbeidstilsynet skal føre kontroll for å sørge for at bedriftene følger opp denne bestemmelsen.

Arbeidstakere som har fått for lite i lønn kan også på grunn av solidaransvaret kreve dette utbetalt fra hvilke som helst av bedriftene i leverandørkjeden. Det vil være en ekstra motivasjon for bedriftene til å forsikre seg om at underleverandørene følger regelverket. Begge disse bestemmelsene ansvarliggjør større deler av kontraktskjeden enn det som er tilfelle i dag.

I tillegg får tillitsvalgte en lovfestet rett til innsyn i underleverandørers lønns- og arbeidsvilkår. Der det er en tillitsvalgt vil dette være et ekstra virkemiddel for både å avdekke lovbrudd og å kontrollere at bedriftene leier inn tjenester fra seriøse selskaper.

6.2. Innvendinger

6.2.1. Håndhevingsproblemer

Et av de mest brukte argumentene mot allmenngjøring er at det er vanskelig å håndheve og kontrollere at vedtaket blir fulgt, og at det dermed ikke vil fungere i praksis. De bransjene der allmenngjøring er aktuelt er ofte uoversiktlige og med mange små aktører. Transportsektoren er i tillegg en bransje der arbeidstakerne er i konstant bevegelse, gjerne på tvers av landegrensene. Useriøse aktører bryter nå de lovene vi allerede har på området, som kjøre- og hviletid og begrensningene på kabotasje kjøring for godstransport. Det er derfor naturlig å stille spørsmålsteget ved om man vil klare å håndheve et allmenngjøringsvedtak.

6.2.1.1. Erfaringer fra Arbeidstilsynet

Generelt er erfaringene delte. Arbeidstilsynet skal ha tilsyn med allmenngjøringsloven og kan gi pålegg om å legge fram opplysninger, pålegg om å etterleve lovens regler og har adgang til å gi bøter, ilegge tvangsmulkt eller stanse virksomheten dersom pålegget ikke blir oppfylt. Tilsynet har de siste årene fått betydelig økte ressurser til å håndtere arbeidet mot sosial dumping. Det har siden 2006 vært en stor økning i tilsyn og tilsyn som har ført til reaksjoner. Mange av disse reaksjonene er knyttet til brudd på allmenngjøringsbestemmelsen. Litt over 50 prosent av de spurte i ledelsen i bedrifter i allmenngjorte områder meldte i en undersøkelse i 2009 at myndighetene hadde håndhevet forskriftene i stor eller noen grad. I tillegg har tilsynet hatt en bevisst strategi hvor de har brukt oppmerksomhet i media som sanksjonsmiddel. Dette har vært en vellykket taktikk overfor selskaper som er opptatt av sitt omdømme (Eldring et al 2011: 25 og 33-40). Samtidig melder inspektørene i Arbeidstilsynet fortsatt om at det er for lite personalressurser i forhold til arbeidsmengden, og at det går særlig utover oppfølgingen av tilsyn og pålegg.

Det er også en utfordring at arbeidstakere ikke tør å snakke med Arbeidstilsynet. En undersøkelse blant polakker i Oslo viste at mange var redde for å miste jobben dersom de pratet med Arbeidstilsynet. Mange i samme undersøkelse, som hadde opplevd tilsyn, mente også at det hadde hatt en positiv virkning (Eldring et al 2011:35-36).

En siste utfordring som arbeidstilsynet peker på er at reaksjonene de har til rådighet ikke er like godt egnet i alle bransjer. Tvangsmulkt er vanskelig å inndrive fra utenlandske selskaper, og det er ikke alltid lett å påse at arbeidet faktisk blir stanset når det har blitt pålagt. Når det

gjelder grove brudd er arbeidstilsynet avhengig av å anmelde saken til politiet, og det oppleves ofte at politiet ikke har nok kunnskap på området og ikke prioriterer sakene. Her kan det bli utfordringer også i veitransportsektoren, da både bøter, tvangsmulkt og å stanse arbeidet kan være dårlig egnet som reaksjoner. Det kan bli vanskelig for tilsynet å påse at pålegg om stans i arbeidet blir fulgt når arbeidsplassen er en bevegelig lastebil. Et bransjeprogram bør derfor se nærmere på de reaksjonsmidlene. Arbeidstilsynet har til rådighet, for å sikre at de kan være effektive.

På tross av utfordringene konkluderer Fafø-evalueringen med at situasjonen for utenlandske arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår mest sannsynlig ville vært dårligere uten allmenngjøringsvedtakene. Evalueringen sier også at arbeidet mot sosial dumping har vært mer vellykket i de sektorene som har allmenngjort enn i utsatte sektorer uten allmenngjøring (Eldring et al 2011, NOU 2012:464).

6.2.1.2. Erfaringer fra bygg- og anleggsbransjen

Bygg- og anleggsbransjen kan på noen måter ligne transportbransjen ved at den er uoversiktlig med mange små aktører og lange kjeder av underleverandører. Begge bransjene preges av bruk av utenlandske leverandører og underleverandører som utfører oppdrag i Norge. Bygge- og anleggsvirksomhet hadde ifølge SSB (2013) 59 532 registrerte bedrifter i 2013. Transport og lagring står i samme statistikk oppført med 24 688 bedrifter. Bygg- og anleggsbransjen har altså over dobbelt så mange registrerte bedrifter som transport og lager.

Bygg- og anleggsbransjen har nå hatt allmenngjøring i flere år og man har dermed lang erfaring med allmenngjøringsordningen i en sektor som på noen områder kan sammenlignes med transportsektoren. Oslo Bygningsarbeiderforening har gode erfaringer med allmenngjøringsordningen, og bruker loven aktivt for å sikre lønns- og arbeidsforholdene i bransjen. Foreningen har blant annet gode erfaringer med å bruke solidaransvaret. «Ordnningen fungerer bra. Vi og arbeidstakerne kommer i forhandlingsposisjon med en gang. Entreprenørene kommer raskere på banen, og betalingsviljen er større (Vellesen 2011)». De av arbeidsgiverne i byggebransjen som har erfaring med ordningen mener også at den fungerer. I de sakene som kom fram i Fafos undersøkelse (Eldring et.al 2011:97) hadde ikke oppdragsgiveren selv måttet betale utestående lønn, men oppdragsgiveren hadde påvirket den direkte arbeidsgiveren til å betale. Enten ved å holde tilbake deler av kontraktssummen eller ved å henvise til at det ville føre til at arbeidsgiveren ikke ville få flere oppdrag dersom de ikke betalte allmenngjort lønn. Også der oppdragsgiver ikke har blitt koblet inn har det kunnet se ut som om arbeidsgiveren er mer villig til å betale lønnskrav etter at ordningen kom på plass. Leverandørene ønsker ikke å skape problemer for oppdragsgiveren og på den måten å få et dårlig rykte og risikere å ikke få flere oppdrag.

Grove tilfeller kan imidlertid være meget arbeidskrevende og kompliserte. Undersøkelser har også vist at omtrent halvparten av de spurte bedriftene overholdt informasjonsplikten og stilte krav til lønns- og arbeidsforhold hos leverandører og underleverandører. Litt færre enn dette spurte også om innsyn i lønns- og arbeidsforhold for å påse at kravene ble fulgt (Eldring 2011:91-92). Arbeidstilsynet kan gi pålegg om påseplikt og har gjort dette i bygg- og anleggsbransjen. Representanter for Fellesforbundet sier at det å avskaffe sosial dumping er

en evighetskamp som har blitt gjort enda vanskeligere av den økonomiske krisen i EU. Men det er en viktig kamp for arbeidsmarkedet og samfunnet som helhet (Zoric, Melby og Bråthen 2013). Og allmenngjøringslovgivningen brukes aktivt i denne kampen.

6.2.1.3. Erfaringer fra rengjøringsbransjen

Rengjøringsbransjen har også tilsynsutfordringer til felles med transporten. Bransjen er preget av at arbeidstakerne arbeider en og en utenfor en fast arbeidsplass, og beveger seg fra sted til sted i løpet av arbeidsdagen. Det er også lav avtaledekning, og dermed mindre mulighet til å benytte tillitsvalgte til å kontrollere ordningen (Eldring 2011:33). Arbeidssted og arbeidstid gjør det utfordrende for Arbeidstilsynet å få pratet med arbeidstakerne og deres arbeidsgivere. Det kan derfor også være vanskelig å drive inn tvangsmulkt og å kontrollere at stansing av arbeidet blir etterlevd. Derfor er kontroll av informasjons- og påseplikten ekstra viktig i denne bransjen. Arbeidstilsynet har hatt 1200 tilsyn av kjøpere av renholdstjenester i 2013 der de dessverre fant at mange ikke fulgte informasjons- og påseplikten, men de påpekte at det største problemet var uvitenhet om regelverket (Thorvaldsen 2013). Derfor kan slike målrettede tilsyn og opplysning over tid gi resultater. Dette kan bli viktig i veitransportsektoren også. En undersøkelse av erfaringene etter allmenngjøringen viser og at, på tross av utfordringene med tilsyn, sier fire av ti firmaer i rengjøringsbransjen at allmenngjøringsordningen har ført til at de ansatte har fått høyere lønn. Over halvparten av firmene i undersøkelsen sier samtidig at konkurransesituasjonen deres ikke har blitt dårligere etter allmenngjøringen (Ødegård 2013).

6.2.1.4. Andre tiltak og praktisk gjennomføring

Det er tydelig at et allmenngjøringsvedtak ikke automatisk vil løse problemet med sosial dumping. Allmenngjøring gjør ikke slutt på at utenlandske arbeidstakere kjører på vilkår dårligere enn i tariffavtalene, men det gjør at dette blir ulovlig. I bransjer med mange små og flyktige bedrifter kan det være en utfordring å drive tilsyn og påse at arbeidstakerne får de lønns- og arbeidsvilkårene de har rett på. Useriøse bedrifter vil fortsatt forsøke å bryte og omgå regelverket. Uvitenhet og usikkerhet rundt lovverket kan også føre til brudd den første tiden. Men allmenngjøring gjør lønsdumping ulovlig, og gir et virkemiddel der vi nå ikke har noen reaksjonsmidler. Man kan også arbeide for at informasjons- og påseplikt og solidaransvar gjør at de useriøse bedriftene blir konkurrert ut av markedet. Og selv om regelverket fortsatt blir brutt, har man mange positive erfaringer fra andre bransjer som har allmenngjort.

Håndhevingen av allmenngjøringsforskriften er et offentlig ansvar. Det bør kunne forventes at det offentlige tar sin oppgave med å håndheve lover og regler alvorlig, og setter av midler til tilsyn med regelverket. Det er også naturlig å se på ytterligere tiltak som kan forenkle kontroll og tilsyn. Her kan partene i bransjen selv bidra med råd og innspill.

Arbeidstakerorganisasjonene kan også gjøre en innsats for at ordningen skal fungere. Det er viktig å fortsette organiseringen av arbeidstakere for at tillitsvalgtes innsynsrett skal kunne ha betydning. Foreningene har i tillegg en viktig rolle i å bistå arbeidstakere i å kreve inn den lønnen de har rett på etter forskriftene. Det må prioriteres ressurser til både dette og generelt

informasjonsarbeid. Gjennom kontinuerlig tilsyn, oppfølging og informasjonsarbeid er det grunn til å tro at allmenngjøring kan ha en funksjon og effekt også i veitransportsektoren.

6.2.2. Lavere organisasjonsgrad

Den delen av sektoren det vil være aktuelt å allmenngjøre bestemmelser for, har i dag en lav organisasjonsgrad både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Det har vært en innvending fra arbeidstakersiden at det ved å allmenngjøre tariffavtalens bestemmelser vil bli enda vanskeligere å organisere arbeidstakere, siden alle da får de samme lønnsforholdene uten å være organisert. Noen av erfaringene fra tidligere allmenngjøringer kan tale for en annen oppfatning.

6.2.2.1. Flere ansatt i Norge

I verftsindustrien merket man etter allmenngjøringen at flere av arbeidstakerne som tidligere var utstasjonert fra utlandet, nå ble ansatt i norske selskaper. Det var enklere og billigere å ha arbeidstakere ansatt i Norge, når man likevel måtte betale tarifflønn. I noen tilfeller var dette et grep fra firmaene for å slippe å betale for reise, kost og losji for arbeidstakere fra utlandet. Men at arbeidstakerne ble ansatt i Norge, førte også til at det ble enklere å organisere og kreve tariffavtaler (Skjærvø 2011:6).

Man kan tenke seg at minimumskrav til lønns- og arbeidsforhold i norske og utenlandske selskaper i transportsektoren kan føre til noe av det samme. Når de utenlandske firmaene som driver kabotasje ikke lenger kan tilby innenlands transporttjenester med lønnsutgifter på en tredjedel av minste tarifflønn, kan det være mindre grunn til å velge utenlandske firmaer til å utføre den innenlandske transporten. Det er mulig at noe av arbeidskraften da heller vil bli ansatt i innenlandske selskaper, der det er enklere å organisere og kreve tariffavtaler. Organisasjonsgraden i deler av transportsektoren er generelt lav, også for innenlandske arbeidstakere, så dette vil ikke i seg selv være noen løsning. Men det kan altså argumenteres for at allmenngjøring heller ikke vil forverre situasjonen.

6.2.2.2. Hjelp fra organisasjonen

Allmenngjøring gir arbeidstakerne rett på en minstelønn. Denne minstelønnen må de enten kreve inn på egenhånd eller få hjelp av et forbund til å kreve inn. Det gir et sterkt insentiv til å organisere seg for å få hjelp til å få utbetalt lønn man har rett på etter allmenngjøringsforskriften. Dette er en effekt man har sett etter tidligere allmenngjøringer (Skjærvø 2011:6).

Innsynsretten for tillitsvalgte er også knyttet til medlemskap i en arbeidstakerforening. Det er ellers også andre fordeler ved å være organisert som uorganiserte ikke får under en allmenngjøring. Det er kun noen utvalgte deler av tariffavtalen som vil bli allmenngjort. De andre fordelene må man fortsatt kreve tariffavtale for å få.

På arbeidsgiversida er det også insentiver for å bli med i en arbeidsgiverorganisasjon ved en allmenngjøring. Bedriftene kan ville være med som part når de uansett blir bundet av bestemmelsene i tariffavtalene. De kan også få behov for bistand av arbeidsgiverorganisasjonene til å forstå og tilpasse seg det nye regelverket.

6.2.3. Proteksjonisme og ekskludering

Allmenngjøring har blitt beskyldt for å ha til hensikt å ekskludere utenlandske arbeidstakere fra å jobbe i Norge. Argumentet har vært at ved å kreve like lønns- og arbeidsvilkår for alle i en bransje, tar man fra de utenlandske arbeidstakerne deres konkurransefortrinn. Og dette vil i andre omgang gjøre at de ikke lenger får jobb i Norge. Hvis dette stemmer vil det være en sterk innvending mot allmenngjøring. Det er klart at det er viktig å ikke jobbe for noe som i praksis vil ekskludere arbeidstakere fra det norske arbeidsmarkedet, uavhengig av nasjonalitet. Ønsket er å sikre gode arbeidsforhold for *alle* arbeidstakere i Norge, ikke bare for norske arbeidere.

Transportsektoren er en bransje med synkende rekruttering i Norge, som trenger tilskudd av utenlandsk arbeidskraft. Arbeidsinnvandringen kan dermed være et gode for alle parter. Det er god grunn til å tro at utenlandsk arbeidskraft vil være etterspurt selv om arbeiderne får krav på lønns- og arbeidsvilkårene i tariffavtalen, og at det ikke vil føre til en faktisk svekkelse av arbeidsmulighetene for de utenlandske arbeidstakere. Erfaringer fra tidligere allmenngjøringer tyder heller ikke på at utenlandske arbeidstakere blir presset ut av arbeidsmarkedet ved en allmenngjøring. I en undersøkelse i 2009 svarte bare 8-9 prosent av bedriftsledere i bygg- og anleggsindustrien at allmenngjøringen hadde ført til at de benyttet mindre østeuropeisk arbeidskraft. Man har heller ikke kunnet måle noen vesentlig nedgang i bruken av utenlandsk arbeidskraft i landbruket etter allmenngjøringen der (Eldring et al 2001:82, Skjærvø 2011:30-31). Derimot trengs det et verktøy som kan brukes for å sikre at disse arbeidstakerne ikke blir utnyttet og jobber for lønninger langt under det vi i Norge ser på som akseptabelt.

7.0. Oppsummering og konklusjon

Den økende internasjonaliseringen og konkurransen fører til sosial dumping i veitransportsektoren. Man ser stadig eksempler på at utenlandske arbeidstakere kjører i Norge på lønninger langt under minstelønnen i tariffavtalene. Slik lønnsdumping truer stabiliteten i den norske arbeidslivsmodellen. Det er derfor viktig å vurdere tiltak mot sosial dumping i veitransporten.

Allmenngjøring kan være et slikt virkemiddel. Det er en ordning der deler av tariffavtalen kan gjøres om til midlertidige, lovfestede minimumsbestemmelser for lønns- og arbeidsvilkår innenfor en gitt bransje eller område. Et slikt vedtak gjelder for alle som utfører arbeid i annens tjeneste i Norge. Det er ment å skulle sikre at utenlandske arbeidstakere får lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige de norske arbeidstakere har, og på den måten motvirke sosial dumping.

For at et krav om allmenngjøring skal innfris, må det dokumenteres at utenlandske arbeidere utfører eller kan komme til å utføre arbeid på vilkår som samlet sett er dårligere enn det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Dersom det blir gjort et allmenngjøringsvedtak vil det bli innført en forskrift som fastsetter minstelønn og eventuelle andre minimums arbeidsvilkår for den gitte bransjen, basert på eksisterende tariffavtale. Bedriftene har et ansvar for at loven blir fulgt gjennom informasjons- og påseplikten, der de plikter å informere sine leverandører og underleverandører om regelverket og påse at det blir fulgt. Leverandører kan også stilles solidarisk ansvarlig for lønnskrav arbeidstakere har mot deres underleverandører. Tilsynet med loven skal føres av Arbeidstilsynet.

Det er utfordrende å bekjempe sosial dumping og en allmenngjøring vil ikke automatisk løse alle problemene. I andre bransjer med allmenngjøring blir det fortsatt begått lovbrudd, og det er en kontinuerlig utfordring å føre tilsyn med regelverket. Det kan også være ønskelig med andre tiltak i tillegg til allmenngjøringen. Likevel er det mange gode erfaringer fra de allmenngjøringene vi har nå. En allmenngjøring vil gjøre at dagens lønnsdumping blir ulovlig, og gi en viktig reaksjonsmulighet mot slik sosial dumping. Det vil føre til flere og bedre virkemidler til å sikre anstendige lønns- og arbeidsvilkår. Informasjons- og påseplikt og solidaransvar ansvarliggjør hele kontraktskjeden og gir bestiller og hovedleverandør et motiv for å benytte seriøse underleverandører. Det er erfaringer med at disse ordningene har en positiv effekt. Forskning viser at det er stor grunn til å tro at arbeidet med sosial dumping har vært mer vellykket i de sektorene som har allmenngjort enn i utsatte sektorer uten allmenngjøring. Selv om problemene ikke er løst, ville arbeidstakerne hatt dårligere vilkår uten allmenngjøringen. Spådommene om at allmenngjøring skulle gjøre det vanskeligere å organisere arbeidstakere og presse utenlandske arbeidstakere ut av arbeidsmarkedet har heller ikke vist seg å slå til i de bransjene der det er innført allmenngjøring. Det kan derfor være hensiktsmessig å allmenngjøre deler av tariffavtalene også i veitransportsektoren. Gjerne i kombinasjon med andre ordninger. Særlig for turbustransport og godsbiltransport kan det bli et viktig virkemiddel for å bekjempe den lønnsdumpingen vi ser flere eksempler på i dag.

8.0. Kilder

8.1. Litteraturliste

Arbeidstilsynet (2013a): *Godkjenningsordning for renholdsvirksomheter*. URL: [www.arbeidstilsynet.no http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=232120](http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=232120) [Lest 18.07.2013].

Arbeidstilsynet (2013b): *Identitetskort i bygge- og anleggsnæringen (ID-kort)*, URL: <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=95426> [Lest 12.08.2013].

Bentzen, Asle (2013): «Bussjåfør I Norge fikk 23 kroner timen» i *tv2.no* URL: <http://www.tv2.no/nyheter/innenriks/bussjaafoer-i-norge-fikk-23-kroner-timen-4102737.htm#.UvOdx7T-aI34> [Lest 06.02.2014]

Bråten, Mona, Inger Beate Hovi, Ragnhild Steen Jensen, Mcrethe Dotterud Leiren og Kåre H. Skollerud (2013): «Arbeidsforhold i vegsektoren» Fafo-notat 2013:16. Oslo:Fafo

Engen, Gro (2012): «-Ikke råd til mat i Norge» i *nrk.no* URL: <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.8313604> [Lest 13.08.2013].

Eldring, Line, Anne Mette Ødegård, Rolf K. Andersen, Mona Bråten, Kristine Nergaard og Kristin Alsos (2011): *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:09. Oslo: Fafo

Eurostat (2013): *Road cabotage transport by country in which cabotage takes place (1 000 tkm) - as from 1999 (Regulation (EC) 1172/98)*. URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=road_go_ca_c&lang=en# [Lest 15.07.2013].

Evju, Stein (2012): *Minstelønn eller almengjøring – eller...?* Notat. URL: http://www.regjeringen.no/pages/38028980/Notat_Stein_Evju.pdf [Lest 19.08.2013].

Evju, Stein (2009): «Almengjøring på norsk» i *Arbeidsrett og arbeidsliv* 4, s.1-39.

Heyerdahl, Ragnhild (2012) «Stor vekst i falske foretak» i *frifagbevegelse.no* URL: <http://www.frifagbevegelse.no/arbeidslivet/article6306577.ece> [Lest 12.08.2013]

Klingenberg, Mathias (2013a): «Advarer om bransjens død» i *e24.no* URL: <http://e24.no/jobb/nettbuss-utenlandskonkurransen-knekket-turbussbransjen/21098014> [Lest 12.07.2013].

Klingenberg, Mathias (2013b) «Eitiske Virgo gjør bussbransjen fortvilet» i *e24.no*. URL: <http://e24.no/naeringsliv/eitiske-virgo-gjoer-bussbransjen-fortvilet/21102094> [Lest 30.07.2013].

Moland, Anita og Eva Susanne Drugg (2010): «Uverdige arbeidsforhold» i *nrk.no* URL: <http://www.nrk.no/ostafjells/telemark/tjener-atte-kroner-timen-1.6961417>

Norberg, Anna-Lena (2013): «Vi blev inte hungriga – men vi frös» i *stoppafusket.se* URL: <http://www.stoppafusket.se/2013/05/28/vi-blev-inte-hungriga-men-vi-fros/> [Lest 12.08.2013].

Nordlie, Sebastian og Pål Andersen (2012): «Mener utenlandske sjåførere utnytter norske regler» i *nrk.no* URL: <http://www.nrk.no/ostfold/mener-det-foregar-ulovlig-kabotasje-1.9672125> [Lest 13.08.2013].

NLF (2013): *Over én av tre lastebiler er utenlandske*. Pressemelding nr. 7-13. 19.06.2013.

Norges høyesterett (2013): *IIR-2013-00496-A, (sak nr.2012/1447)), sivil sak, anke over dom*

NOU 2012:2. *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Europautredningen

Regjeringen (2013): *Handlingsplan 3 for et anstendig og seriøst arbeidsliv og mot sosial dumping*

URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/arbeidsmiljo/sosial_dumping/handlingsplan-2-mot-sosial-dumping.html?id=534938 [Lest 31.07.2013]

Samferdselsdepartementet (2013) *Rundskriv om kabotasje innen godstransport på veg* (Rundskriv N-1/2013). Oslo: Departementet

Skjærvø, Kjell Asbjørn (2011): *Et alternativ til dagens allmenngjøringsordning*. Rapport for Fellesforbundet januar 2011.

SSB (2013): *Godstransport med lastebil over grensen, 1. kvartal 2013*. URL: <http://ssb.no/transport-og-reiseliv/statistikker/godstrans>. [Lest 12.07.2013].

Sternberg, Henrik (2013): *Cabotagestudien: en forskningsstudie på omfang og effekter av utländska lastbilars förflyttningar i Sverige*. Utkast. Lund: Lunds Tekniska Högskola

St.meld. nr. 2 (2005-2006). (2006). *Revidert nasjonalbudsjett 2006*. Oslo: Finansdepartementet.

Størksen, Terje (2013). «Utenlandske sjåførere overtar norske ratt» i *Haugesunds Avis* 10.08.2013, side 4.

Thorvaldsen, Lars (2013): «9 av 10 bryter reglene», i *klassekampen.no* URL: <http://klassekampen.no/61690/article/item/null/-av--bryter-reglene> [Lest 09.07.2013].

Vellessen, Pctter (2011) i «Mer makt med solidaransvar», i *Magasinet for fagorganiserte* URL: <http://www.frifagbevegelse.no/arbeidslivet/article5540743.ece> [Lest 07.08.2013]

Zoric, Daria, Andrea Melby og Trine Bråthen (2013): «Zara betalte arbeidere 41 kroner timen» i *østlands sendingen* URL: <http://www.nrk.no/ostlandssendingen/betalte-arbeidere-41-kroner-timen-1.11138778> [Lest 14.08.2013].

Ødegård, Anne Mette (2012): *Håndheving av alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet. Oppsummering av Arbeidsdepartementets konferanse, 10.-11. september 2012*. Fafø-notat 2012:16 Oslo: Fafø

Ødegård, Anne Mette (2013): «Mange renholdere har fått høyere lønn» i *arbeidslivet.no* URL: <http://www.arbeidslivet.no/Lonn/Allmenngjoring/Mange-renholdere-har-fatt-hoyere-lonn/> [Lest 15.08.2013].

8.2. Lover og forskrifter

LOV-1992-11-27 nr 109: Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).

LOV 1993-06-04 nr 58: Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven).

LOV 2005-06-17 nr 62: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

LOV 1992-11-27 nr 109: Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) lovdata.no

FOR 2005-12-16 nr 1566: Forskrift om utsendte arbeidstakere.

FOR 2008-02-22 nr 166: Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett.

FOR 2012-05-08 nr 408: Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester.

FOR-2012-11-27 nr 1196: Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for jordbruks- og gartnerinæringene

FOR-2013-03-22 nr 381: Forskrift om delvis allmenngjøring av Industrioverenskomsten/VO-delen for skips- og verftsindustrien

FOR-2013-04-24 nr 426: Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge

FOR-2013-05-23 nr 530: Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsbedrifter

Directive 96/71/EC of the European Parliament and the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services