



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 60 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i allmenngjøringsloven (innhenting
av opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår)

Innhold

| | | | | | |
|----------|--|----------|----------|--|-----------|
| 1 | Proposisjonens hovedinnhold | 5 | 2.5.2 | Høringsuttalelsene | 12 |
| | | | 2.6 | Departementets vurderinger og forslag | 13 |
| 2 | Forslag om styrket lovgrunnlag for mer effektivt tilsyn med allmenngjøringsbestemmelsene for veitransport | 5 | 2.6.1 | Behov for å nå flere transportører med tilsyn | 13 |
| 2.1 | Bakgrunn | 5 | 2.6.2 | Forslag om å gi Statens vegvesen myndighet til å innhente og overføre opplysninger etter allmenngjøringsloven | 13 |
| 2.2 | Høring | 6 | 2.6.3 | Forholdet til EUs mobilitetspakke | 14 |
| 2.3 | Gjeldende rett og dagens organisering av tilsynet med allmenngjøringsbestemmelsene ... | 7 | 2.6.4 | Nærmere om samarbeidsordningen | 14 |
| 2.3.1 | Allmenngjøringsloven | 7 | 2.6.5 | Lovgrunnlag for innhenting av opplysninger og dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkår | 15 |
| 2.3.2 | Allmenngjøringsforskriftene for godstransport på vei og persontransport med turbil | 7 | 2.6.6 | Lovgrunnlag for informasjonsoverføring | 16 |
| 2.3.3 | Regulering vedrørende behandling av opplysninger om personer – forvaltningsloven og personopplysningsloven | 8 | 3 | Økonomiske og administrative konsekvenser | 16 |
| 2.3.4 | Om gjennomføring av tilsynsaktiviteter i dag | 10 | 4 | Merknader | 17 |
| 2.4 | Utfordringer for gods- og turbilbransjen | 11 | | Forslag til lov om endringer i allmenngjøringsloven (innhenting av opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår) | 19 |
| 2.4.1 | Internasjonal konkurranse | 11 | | | |
| 2.4.2 | Lønnsforhold | 11 | | | |
| 2.5 | Høringen | 12 | | | |
| 2.5.1 | Høringsforslaget | 12 | | | |



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 60 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i allmenngjøringsloven (innhenting av opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår)

*Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 3. april 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Arbeids- og sosialdepartementet legger i denne proposisjonen frem forslag til endringer i allmenngjøringsloven. Forslaget gjelder innføring av en bestemmelse som gir Statens vegvesen myndighet til å innhente opplysninger som Arbeidstilsynet trenger for tilsyn med virksomhetenes etterlevelse av gjeldende allmenngjøringsforskrifter for veitransport og til å dele disse opplysningene med Arbeidstilsynet.

Mobilitet er et iboende trekk ved transportvirksomhet som medfører særegne utfordringer for Arbeidstilsynets tilsyn med bransjen, særlig gjelder dette for tilsyn med virksomheter som ikke er hjemmehørende i Norge. Formålet med forslaget er å styrke og effektivisere tilsynet med allmenngjøringsbestemmelsene ved å legge til rette for en bedre samordning av den tilsynsinn-satsen som Statens vegvesen og Arbeidstilsynet gjør og et tettere samarbeid som bedre utnytter etatens samlede ressurser og kompetanse.

2 Forslag om styrket lovgrunnlag for mer effektivt tilsyn med allmenngjøringsbestemmelsene for veitransport

2.1 Bakgrunn

Adgangen til å allmenngjøre tariffavtaler og tilsynet med etterlevelsen av allmenngjorte tariffavtaler er regulert i lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven).

Allmenngjøring av tariffavtale innebærer at det ved forskrift fastsettes at en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis gjøres gjeldende for alle arbeidstakere som utfører arbeid innenfor tariffavtalens virkeområde, det vil si også for uorganiserte og utenlandske arbeidstakere. I praksis innebærer allmenngjøring at det fastsettes en minstelønn for en bestemt bransje.

Det gjelder i dag to allmenngjøringsforskrifter på veitransportområdet; nærmere bestemt for godstransport på vei og for persontransport med turbil. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at disse forskriftene blir overholdt.

Det har i de senere år, både blant myndigheter og arbeidslivets organisasjoner, vært en økende bekymring for fremveksten av aktører som ikke ivaretar elementære krav til arbeidsforhold og sikkerhet i veitransportsektoren, og for at norske

transportvirksomheter dermed utsettes for urettferdig konkurranse.

Arbeidstilsynet har siden våren 2015 hatt en nasjonal satsing i transportnæringen med bakgrunn i at deler av næringen har alvorlige og sammensatte arbeidsmiljøutfordringer. Brudd på allmenngjøringsregelverket utgjør sammen med utfordringer knyttet til høyt sykefravær og særlige risikofaktorer som ensidig arbeid, vibrasjoner mv., arbeidsulykker samt brudd på arbeidstidsregler de største utfordringene i næringen på arbeidsmiljøfeltet. Tilsyn med virksomheter som utfører godstransport og persontransport med turbil, samt med bestillere av slike transporttjenester, utgjør hovedtyngden i satsingen.

Arbeidstilsynets tilsynstall fra perioden 2015–2018 viser stor forskjell mellom norske og utenlandske virksomheter innen gods og turbil når det gjelder utbetaling av allmenngjort lønn. Det fremgår av rapporten «Arbeidstilsynets aktivitet i transportnæringen i 2018» at arbeidsgivere innen norsk godstransport utbetalte lønn i samsvar med forskriften i 89 prosent av tilfellene, mens det for utenlandsk godstransport ble utbetalt lovlig lønn i 46 prosent av tilfellene. Når det gjelder persontransport med turbuss, viser rapporten at arbeidsgivere innen norsk persontransport med turbuss utbetalte lønn i samsvar med forskriften i alle de kontrollerte tilfellene, mens det for utenlandsk persontransport med turbuss kun ble utbetalt lønn i samsvar med forskriften i 23 prosent av tilfellene.

Virksomhetenes og arbeidstakernes mobilitet er et iboende trekk ved transportvirksomhet som medfører særegne utfordringer for Arbeidstilsynets tilsyn med bransjen, særlig gjelder dette for tilsyn med virksomheter som ikke er hjemmehørende i Norge.

Departementet mener at det, for å effektivisere tilsynet med allmenngjøringsbestemmelsene, er nødvendig å legge til rette for en bedre samordning av den tilsynsinnsatsen som Statens vegvesen og Arbeidstilsynet gjør og et tettere samarbeid som bedre utnytter etatens samlede ressurser og kompetanse.

2.2 Høring

Arbeids- og sosialdepartementet sendte 1. november 2019 på høring forslag til innføring av en bestemmelse i allmenngjøringsloven som gir Statens vegvesen myndighet til å innhente opplysninger som Arbeidstilsynet trenger for tilsyn med virksomhetenes etterlevelse av gjeldende allmenngjøringsforskrifter for veitransport og til å overføre disse opplysningene til Arbeidstilsynet.

Høringsbrevet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeidsretten
Datatilsynet
Direktoratet for arbeidstilsynet
Politidirektoratet
Regelrådet
Regjeringsadvokaten
Skattedirektoratet
Statistisk sentralbyrå
Tolldirektoratet
Vegdirektoratet

Sivilombudsmannen

Advokatforeningen
Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Fagforbundet Post og finans
Fellesforbundet
Forskningsstiftelsen Fafø
Hovedorganisasjonen Virke
KS Kommunesektorens organisasjon
Landsorganisasjonen i Norge
Norges Lastebileier-Forbund
Norsk Jernbaneforbund
Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
NHO Logistikk og Transport
NHO Reiseliv
NHO Transport
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Transportøkonomisk institutt
Trygg Trafikk
Unio
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Yrkestrafikkforbundet

Følgende høringsinstanser hadde merknader:

Politidirektoratet

Akademikerne
Hovedorganisasjonen Virke
Landsorganisasjonen i Norge
Norges Lastebileier-Forbund
Næringslivets Hovedorganisasjon
NHO Logistikk og Transport
NHO Transport
Yrkestrafikkforbundet

Følgende høringsinstanser har inngitt svar uten merknader:

Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Utenriksdepartementet
Skattedirektoratet
Statistisk sentralbyrå

2.3 Gjeldende rett og dagens organisering av tilsynet med allmenngjøringsbestemmelsene

2.3.1 Allmenngjøringsloven

Adgangen til å allmenngjøre tariffavtaler og tilsynet med etterlevelsen av allmenngjorte tariffavtaler er regulert i lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven).

Allmenngjøring av tariffavtale innebærer at en landsomfattende tariffavtale, eller deler av denne, gjøres gjeldende, ikke bare for dem som er bundet av tariffavtalen, men for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art avtalen omfatter. Dermed vil tariffavtalens allmenngjorte bestemmelser gjelde både for norske og utenlandske arbeidstakere og enten disse er organisert eller ikke. Utenlandske arbeidstakere er omfattet uavhengig av om disse er ansatt i norske virksomheter eller er midlertidig utsendt fra en utenlandsk virksomhet i forbindelse med tjenesteyting.

Det er den statlig oppnevnte Tariffnemnda som treffer vedtak om at en landsomfattende tariffavtale skal allmenngjøres, jf. allmenngjøringsloven §§ 3 og 5.

Formålet med allmenngjøring er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet.

Tariffnemnda kan ifølge allmenngjøringsloven § 5 andre ledd treffe vedtak om allmenngjøring 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.

Bestemmelsene gis i form av en forskrift som gjelder inntil Tariffnemnda treffer nytt vedtak.

Forskriften opphører likevel å gjelde dersom partene i tariffavtalen ikke har krevd nytt vedtak innen en måned etter at tariffavtalen er avløst av en ny avtale.

Det følger av allmenngjøringsloven § 11 at Arbeidstilsynet fører tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår som følger av vedtak om allmenngjøring blir overholdt. Arbeidstilsynet kan således gi pålegg og treffe de enkeltvedtak ellers som er nødvendig for gjennomføringen av en allmenngjøringsforskrift. Paragraf 11 andre ledd henviser til relevante bestemmelser i arbeidsmiljøloven § 18-6 samt til § 18-7 om tvangsmulkt, § 18-8 om stansing og § 18-10 om overtredelsesgebyr. Dette innebærer at Arbeidstilsynet kan benytte tilsvarende virkemidler som ved tilsyn etter arbeidsmiljøloven.

Det følger videre av § 11 tredje ledd at enhver som er underlagt tilsyn etter loven skal, når Arbeidstilsynet krever det og uten hinder av taushetsplikt, fremlegge opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet. Også opplysninger fra andre offentlige tilsynsmyndigheter vil kunne kreves uten hinder av den taushetsplikt som ellers gjelder. Mottakerorganet plikter å bevare taushetsplikten utad.

2.3.2 Allmenngjøringsforskriftene for godstransport på vei og persontransport med turbil

2.3.2.1 Generelt om gjeldende allmenngjøringsforskrifter

Det gjelder i dag forskrifter om allmenngjøring innenfor områdene godstransport på vei og persontransport med turbil.

Virkeområde

Forskrift 12. oktober 2018 nr. 1703 om delvis allmenngjøring av tariffavtaler for godstransport på vei gjelder for arbeidstakere som utfører godstransport på vei med kjøretøy med totalvekt over 3,5 tonn. Forskriften gjelder også:

- a) kabotasjekjøring, det vil si transportoppdrag mellom steder i Norge som etterfølger en grensekryssende transport til Norge, og
- b) kombinert transport, det vil si transport på vei i Norge som starter eller slutter med en grensekryssende transport på jernbane eller skip.

Forskriften gjelder ikke grensekryssende transportvirksomhet (internasjonal transport) ut over

dette, og heller ikke ved transport av virksomhetens egne varer.

Forskrift 12. oktober 2018 nr. 1701 om allmenngjøring av tariffavtaler for persontransport med turbil gjelder for arbeidstakere i bedrifter som utfører persontransport med turvogn eller buss når transporten ikke krever tildeling av løyve ved konkurranse etter yrkestransportlova § 8. Forskriften gjelder også kabotasjekjøring, det vil si når en utenlandsk transportvirksomhet driver midlertidig turbiltransport med på- og/eller avstigning i Norge. Forskriften gjelder ikke grensekryssende transportvirksomhet (internasjonal transport) ut over dette.

Etter utsendingsdirektivet (europaparlaments- og rådsdirektiv 96/71/EF) plikter EU/EØS-landene å gjøre sine nasjonale regler om nærmere angitte lønns- og arbeidsvilkår gjeldende overfor virksomheter som er etablert i andre medlemsstater når disse sender ut egne arbeidstakere for å utføre midlertidige tjenester, jf. artikkel 1 og 3. Dette gjelder blant annet regler om lønn, helse, miljø og sikkerhet og arbeidstid. Utsendingsdirektivet er gjennomført i norsk rett gjennom arbeidsmiljøloven § 1-7 om utsendte arbeidstakere og forskrift 16. desember 2005 nr. 1566 om utsendte arbeidstakere.

Allmenngjorte krav til lønn og diett

Forskrift om delvis allmenngjøring for gods-transport på vei § 3 stiller krav om at arbeidstakere som utfører arbeid som omfattes av forskriften minst skal ha en lønn per time på kroner 175,95. Det følger videre av forskriften § 5 at ved transportoppdrag med planlagt overnatting, skal diett utbetales i henhold til det norske myndigheter til enhver tid godkjenner som skattefri diett. Det utbetales 1/3 diettsats per påbegynt åttende time.

Forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler for persontransport med turbil § 3 fastsetter at arbeidstakere, som utfører arbeid som omfattes av forskriften, minst skal ha en lønn per time på kroner 158,37.

Endelig følger det av § 5 at det skal avtales ordninger vedrørende kost og losji. Arbeidsgiver skal som hovedregel sørge for kost og losji, men fast diettsats, betaling etter regning eller liknende kan avtales.

2.3.2.2 Adgangen til å utføre kabotasjeoppdrag og kombinert transport

Som det fremgår ovenfor gjelder allmenngjøringsforskriftene i tilfeller der det utføres kabotasjeopp-

drag og såkalte kombinerte oppdrag. En utenlandsk transportør kan bare frakte gods mellom to steder i Norge dersom det foreligger et særskilt grunnlag for det. Transportører fra EØS-området har likevel adgang til å utføre slike kabotasjeoppdrag etter gjeldende EØS-regelverk.

I følge europaparlaments- og rådsforordning nr. 1072/2009 om felles regler om adgang til markedet for internasjonal godstransport kan en transportør hjemmehørende (etablert) i et annet EU/EØS-land, utføre opp til tre kabotasjeturer her i landet, under forutsetning av at det skjer i forlengelsen av en internasjonal transport, med samme kjøretøy, og innenfor en periode på sju dager etter at den innkommende lasten fra det internasjonale oppdraget er losset. Deretter må transportøren ut av landet. I tillegg er det adgang til å utføre en av de tre kabotasjeturene i transit gjennom et land uten å ha med internasjonal last inn i det landet.

For persontransport utenfor rute fastsetter europaparlaments- og rådsforordning nr. 1073/2009 om felles regler for adgang til det internasjonale markedet for transport med turvogn og buss at kabotasje kan utføres midlertidig. Hva som menes med midlertidig i denne sammenhengen er ikke spesifisert. For persontransport i rute er kabotasje begrenset til innenlandsstrekninger som er en del av en internasjonal rute.

Disse forordningene gjelder som norsk forskrift i henhold til yrkestransportforskriften §§ 53 og 55.

Såkalt kombinert transport er regulert i rådsdirektiv 92/106/EØF om innføring av felles regler for visse typer kombinert transport av gods mellom medlemsstater. Dette direktivet gir adgang til å utføre slike transportoppdrag på andre medlemsstaters territorium under bestemte vilkår, blant annet at transporten må skje ut fra en havn eller jernbaneterminal og ikke være lenger enn 150 km.

Dette direktivet gjelder som norsk forskrift i henhold til forskrift 11. august 1995 nr. 716 om gjennomføring av fellesregler om innenlands transport i EØS-avtalen § 1 punkt 10, jf. lov 26. mai 1995 om gjennomføring av fellesregler om innenlands transport i EØS-avtalen.

2.3.3 Regulering vedrørende behandling av opplysninger om personer – forvaltningsloven og personopplysningsloven

Offentlige myndigheters adgang til å dele informasjon er regulert både av bestemmelser i forvaltningsloven og i personopplysningsloven.

Det følger av forvaltningsloven § 13 at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvalt-

ningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tje-
nesten eller arbeidet får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

Plikten til å bevare taushet om slike opplysninger gjelder i utgangspunktet også overfor andre forvaltningsorganer. I den grad opplysninger som innhentes er taushetsbelagt vil det, for at Statens vegvesen skal kunne overføre informasjonen til Arbeidstilsynet, derfor være nødvendig at det foreligger en lovhjemmel som begrenser eller gjør unntak fra taushetsplikten.

Forvaltningsloven § 13 b nr. 5 gir i den forbindelse generell hjemmel til å gi andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag.

Ved behandling av personopplysninger gjelder videre lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). Loven inkorporerer EUs personvernforordning i norsk rett. En «personopplysning» er ifølge forordningen enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person jf. artikkel 4 nr. 1. Forordningen gjelder videre enhver form for helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register, herunder også slik innhenting og deling/overføring av informasjon som er nødvendig for at Statens vegvesen skal kunne bistå Arbeidstilsynet i tilsynet med allmenngjøringsforskriftene.

Dette innebærer blant annet at det må foreligge et behandlingsgrunnlag for at personopplysninger lovlig skal kunne behandles etter forordningen. Behandlingsgrunnlagene er uttømmende angitt i artikkel 6. Kravet til behandlingsgrunnlag betyr at behandlingen enten må bygge på samtykke (artikkel 6 nr. 1 bokstav a), eller være «nødvendig» for å oppfylle et av formålene i bokstav b til f. For Statens vegvesens behandling av opplysninger som er nødvendig for tilsyn med allmenngjøringsforskriftene, er særlig bokstav e aktuell. Denne bestemmelsen gir adgang til å behandle personopplysninger der «behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens

interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt».

Når det gjelder behandling i medhold av bokstav e, stilles det særlige krav i artikkel 6 nr. 3. Det fremgår her at det rettslige grunnlaget må være fastsatt i unionsretten eller i nasjonal rett. Dette omtales som et krav om supplerende rettsgrunnlag og innebærer at artikkel 6 nr. 1 bokstav e ikke alene kan utgjøre behandlingsgrunnlag, se Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.3.2.

Det legges i proposisjonen til grunn at det for behandling etter bokstav e er tilstrekkelig at det supplerende rettsgrunnlaget gir grunnlag for å utøve myndighet eller å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, og at det er nødvendig for den behandlingsansvarlige å behandle personopplysninger for å utøve myndigheten eller utføre oppgaven som følger av det supplerende rettsgrunnlaget. Artikkel 6 nr. 3 stiller ikke krav om at de nasjonale rettsreglene nødvendigvis må regulere hver enkelt behandlingsaktivitet. Dersom behandlingen av personopplysninger utgjør et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 eller Den europeiske menneskerettighetskonvensjon 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.

Forordningen artikkel 9 oppstiller tilleggskrav for behandling av «særlige kategorier av personopplysninger». Artikkel 9 nr. 1 omfatter behandling av personopplysninger om «rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning eller fagforeningsmedlemskap, samt behandling av genetiske opplysninger og biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person, helseopplysninger eller opplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering». Bestemmelsen oppstiller en hovedregel om at behandling av slike personopplysninger er forbudt. For at behandling av personopplysninger som omfattes av dette forbudet skal være lovlig, må vilkårene i et av unntakene i artikkel 9 nr. 2 bokstav a til j være oppfylt. I tillegg må det foreligge behandlingsgrunnlag etter artikkel 6. Etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g gjelder det et unntak fra dette forbudet dersom behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på

grunnlag av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd. Behandlingen må i tillegg være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Etter forordningen omfattes ikke personopplysninger om straffbare forhold mv. av reglene om særlige kategorier av personopplysninger. I stedet er slike opplysninger særregulert i artikkel 10. Bestemmelsen gjelder i tillegg til reglene om behandlingsgrunnlag i artikkel 6, og fastsetter visse nærmere vilkår for behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser eller tilknyttede sikkerhetstiltak. Hovedregelen er at behandling bare kan skje «under en offentlig myndighets kontroll».

Personvernforordningens artikkel 5 og 6 setter ytterligere grenser for adgangen til viderebehandling av personopplysninger til andre formål enn opplysningene ble innhentet for.

2.3.4 Om gjennomføring av tilsynsaktiviteter i dag

Arbeidstilsynet har siden våren 2015 hatt en nasjonal satsing i transportnæringen med bakgrunn i at deler av næringen har alvorlige og sammensatte arbeidsmiljøutfordringer. Ifølge Arbeidstilsynet utgjør brudd på allmenngjøringsregelverket sammen med utfordringer knyttet til høyt sykefravær og særlige risikofaktorer som ensidig arbeid, vibrasjoner mv., arbeidsulykker samt brudd på arbeidstidsregler alvorlige arbeidsmiljøutfordringer i deler av næringen. Tilsyn med virksomheter som utfører godstransport og persontransport med turbil samt med bestillere av slike transporttjenester utgjør hovedtyngden i satsingen.

Trafikksikkerhetshensyn er grunnleggende for det arbeid Statens vegvesen utfører, og det er et overordnet mål å redusere antall drepte og hardt skadde i trafikken. Samtidig er Statens vegvesen gjennom lover og forskrifter tillagt kontrollmyndighet på en rekke områder som ikke alle direkte har trafikksikkerhet som mål. Å bidra til like konkurransevilkår i transportnæringen samt å sikre sjåførene et godt arbeidstidsregime er blant andre sentrale hensyn som trafikk kontroll skal ivareta.

Etter vegtrafikkloven § 10 har fører av kjøretøy plikt til å stanse når Statens vegvesen gjennomfører trafikk kontroll, til å fremvise påbudte doku-

menter og til å etterkomme påbud gitt med hjemmel i loven. Blant annet kan etaten kreve utlevert opplysninger etter forskrift om kjøre- og hviletid, forskrift om arbeidstid for sjåfører og andre innenfor vegtransport (FATS) og vegfraktloven.

Etter yrkestransportlova § 38 har Statens vegvesen kontrollmyndighet for transport som skjer mot vederlag. Ved kontroll innhentes dokumenter om fører og kjøretøyet, slik som førerkort og bevis på at føreren har yrkessjåførkompetanse etter yrkessjåfør forskriften, samt vognkort. Ved transport mot vederlag innhentes fellesskapsløyve etter forordningene 1072/2009 (godstransport) og 1073/2009 (persontransport). Denne dokumentasjonen innhentes både ved nasjonal og internasjonal transport mot vederlag. I tillegg må transportforetaket dokumentere disposisjonsrett for kjøretøyet, enten gjennom leie-/leasingavtale eller ved at det står oppført i vognkortet. Ved kontroll av kabotasje innhentes dokumentasjon på den internasjonale transporten (CMR fraktbrev), påført kjennemerke, som gir tillatelse til å drive kabotasje, samt eventuell dokumentasjon for øvrige nasjonale transporter gjennomført etter den internasjonale transporten. Ved persontransportkabotasje skal det fremlegges passasjerliste. Ved kombinert transport skal det av fraktbrevet fremgå at det er en kombinert transport.

Dokumentasjon om arbeidstid, arbeidsplaner og arbeidsavtaler kan kontrolleres etter FATS, men det foreligger ingen plikt til å medbringe slike dokumenter i kjøretøyet. Innhenting av denne typen informasjon gjøres derfor i forbindelse med foretakskontroller, og ikke ved kontroll langs vei.

Arbeidstilsynet har ikke hjemmel til å stoppe kjøretøy ved trafikk kontroll og er derfor i stor grad avhengig av å samordne seg med Statens vegvesen eller politiet for å kunne gjennomføre sine tilsyn langs vei. Når det gjelder utenlandske turbusser, har Arbeidstilsynet hatt noen egne tilsyn på parkeringsplasser ved turistdestinasjoner.

Arbeidstilsynet samarbeider primært med Statens vegvesen om veikantkontroller. Etatens deltakelse ved kontrollene planlegges med utgangspunkt i felles tilsynsstrategi og samarbeidsavtale etatene imellom. Ved en samordnet tungtransportkontroll får Arbeidstilsynet tilgang til kjøretøy og bistand av Statens vegvesen med vurdering av hvilken type transport som utføres. Statens vegvesen og Arbeidstilsynet samarbeider også om innsamling av relevant informasjon til bruk i sine kontroller, for eksempel fraktbrev, vognkort og førerkort.

2.4 utfordringer for gods- og turbilbransjen

2.4.1 Internasjonal konkurranse

Med utviklingen av et felles indre marked i EU/EØS-området, utvidelsen av dette området i 2004 og 2007, og strukturelle endringer, har den norske veitransportbransjen i de senere år blitt mer utsatt for internasjonal konkurranse. Utenlandske biler sto i 2019 for 69 prosent av grensetransporten av gods på vei, mot 56 prosent i 2010.

De nasjonale transportene, hvor både pålesing og avlesning foregår i Norge, domineres fremdeles av norske transportører. I følge en analyse fra Statistisk sentralbyrå (SSB) er omfanget av kabotasjetransporter relativt sett lite, både sett i forhold til omfanget av transport utført av norske transportører og i forhold til utenlandske transportørers transport inn og ut av Norge.

For 2018 anslår SSB at nesten 1,3 millioner tonn gods ble fraktet innenlands via kabotasjeoppdrag. Det er omtrent ni ganger mer enn i år 2000. Dette utgjør 0,5 prosent av alt gods som ble fraktet med norske og utenlandske biler i Norge i 2018. Kabotasjetallene er således relativt små i det store bildet, og tallene varierer en del mellom de enkelte år. Dette indikerer ifølge SSB at det er en del usikkerhet knyttet til tallene.

Blant aktørene i bransjene er det en utbredt oppfatning at kabotasje har et større omfang og er et sterkt konkurranseelement i deler av transportmarkedet. Dette kom blant annet frem i spørreundersøkelser som Fafo gjennomførte blant arbeidsgivere og arbeidstakere i 2014.

Per i dag foreligger det ikke offisiell statistikk om norsk turbusstrafikk, verken den som utføres ordinært av norske foretak i Norge eller til og fra Norge eller kabotasje i Norge av utenlandske turbusselskaper. NHO Transport la i januar 2019 frem en rapport der det vises til at markedet for turbusstjenester i Norge har økt de siste fire-fem årene, blant annet som følge av en kraftig økning av utenlandske turister som kommer til Norge med fly og cruiseskip og en økning i bruk av bussfor-tog. I følge rapporten er økningen i etterspørselen etter turbusstjenester ikke avspeilet i omsetningen til norske turbussoperatører etter 2015. Det vises videre til at en uformell telling av utenlandske turbusser på norske veier sommeren 2018 indikerte at det da var flere utenlandske enn norske turbusser på veien og at gjentatte registreringer av mange utenlandske busser tyder på at disse drev kabotasjevirkosomhet. Rapporten konkluderer med at utenlandske turbussaktører står for en vesentlig del av omsetningen i bransjen,

særlig den som angår transport av utenlandske turister i Norge. Det understrekes at de norske bussaktørene hverken har busser eller sjåførere nok til å ta etterspørselstoppene i de mest hektiske sommermånedene, og at det i denne perioden er helt nødvendig å importere noe busskapasitet. Samtidig pekes det på at de utenlandske aktørene har en konkurransefordel, blant annet med henvisning til Arbeidstilsynets tilsynstall som viser at mange ikke betaler lønn og diett i tråd med allmenngjøringsforskriften for persontransport med turbil.

2.4.2 Lønnsforhold

I mai 2015 traff Tariffnemnda for første gang vedtak om allmenngjøring av tariffavtalebestemmelser om minstelønn og diett/kost og losji for henholdsvis godstransport på vei og persontransport med turbil. Nemnda anså det derved som sannsynliggjort at utenlandske arbeidstakere som utførte slik transport i Norge hadde lønns- og arbeidsvilkår som samlet sett var dårligere enn det som var tilfellet for tilsvarende norske arbeidstakere. Nemnda traff vedtak om fortsatt allmenngjøring i mars 2017 og i oktober 2018. I vedtakene er det særlig lagt vekt på Arbeidstilsynets og bransjeorganisasjonenes beskrivelser av forholdene i bransjen, samt SSBs lønnsstatistikk.

Arbeidstilsynets tilsynstall fra perioden 2015–2018 viser stor forskjell mellom norske og utenlandske virksomheter innen gods og turbil når det gjelder utbetaling av allmenngjort lønn. Det fremgår av rapporten «Arbeidstilsynets aktivitet i transportnæringen i 2018» at arbeidsgivere innen norsk godstransport utbetalte lønn i samsvar med forskriften i 89 prosent av tilfellene, mens det for utenlandsk godstransport kun ble utbetalt lovlig lønn i 46 prosent av tilfellene. For diett er tallene henholdsvis 80 prosent for norske og 72 prosent for utenlandske.

Når det gjelder persontransport med turbuss, viser rapporten at arbeidsgivere innen norsk transport utbetalte lønn i samsvar med forskriften i alle de kontrollerte tilfellene, mens det for utenlandsk persontransport med turbuss kun ble utbetalt lønn i samsvar med forskriften i 23 prosent av tilfellene.

Forskrift 22. februar 2008 nr. 166 om informasjons- og påseplikt og innsynsrett pålegger bestillere av oppdrag og leverandører som har inngått avtale med underleverandører en plikt til å informere sine leverandører og underleverandører om at virksomhetens arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenn-

gjøringsforskrifter. Forskriften pålegger også hovedleverandører og bestillere (i tilfeller der det ikke benyttes underleverandører) en plikt til å påse at lønns- og arbeidsvilkår hos henholdsvis virksomhetens underleverandører og leverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter.

Tilsyn med bestillere og hovedleverandører både for turbiltransport og godstransport i 2018 viser at kun 38 prosent av bestillerne informerer om bestemmelsene, og 71 prosent av hovedleverandørene. Kun 32 prosent av bestillerne har systemer og rutiner for å påse at lønns- og arbeidsvilkår hos transportvirksomheten de kjøper tjenester fra er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrift, og 65 prosent av hovedleverandørene har det samme.

2.5 Høringen

2.5.1 Høringsforslaget

I høringen foreslo departementet å gi Statens vegvesen myndighet til å innhente slike opplysninger som Arbeidstilsynet trenger for sitt tilsyn med virksomhetenes etterlevelse av gjeldende allmenngjøringsforskrifter for veitransport og til å overføre disse opplysningene til Arbeidstilsynet. Konkret ble det foreslått å utvide opplysningspliktbestemmelsen i allmenngjøringsloven § 11 som i dag fastsetter at Arbeidstilsynet kan kreve fremlagt alle de opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet med loven, til også å gjelde Statens vegvesen på veitransportområdet. Formålet med forslaget er å effektivisere myndighetenes tilsyn med allmenngjøringsbestemmelsene på dette området.

2.5.2 Høringsuttalelsene

Alle høringsinstanser som uttaler seg, støtter departementets forslag.

LO viser at tilsynstallene for Arbeidstilsynet og States vegvesen viser at det er helt nødvendig at de to etatene samarbeider for å sikre like konkurransevilkår, og at Statens vegvesen har langt bedre forutsetninger for å treffe på et tilstrekkelig antall sjåførere. LO antar også at bedre overholdelse av arbeidsmiljølovgivningen vil sikre bedre trafiksikkerhet, både for sjåførene som blir kontrollert og for andre trafikanter. LO fremholder samtidig at det også burde vært foreslått at virksomheter som bestiller utenlandske vogntog skal pålegges solidaransvar for lønn når det

avdekkes grov underbetaling eller grove brudd på sikkerhetsbestemmelser.

Akademikerne støtter departementets forslag, men påpeker at når det gjelder innhenting og overføring av opplysninger mellom Statens vegvesen og Arbeidstilsynet, kunne det vært en fordel å klargjort nærmere hvilken betydning slik innhenting og overføring har for forholdet til reglene i offentleglova.

Yrkestrafikkforbundet støtter departementets forslag. Yrkestrafikkforbundet foreslår i tillegg at Statens vegvesen bør få myndighet til å stanse biler som ikke overholder Arbeidstilsynets vedtak om stans etter brudd på allmenngjøringsforskriftene, da dette ville gjøre Arbeidstilsynets virkemidler mer effektive.

NHO ser forslaget som et bidrag til en etterspurt effektivisering av offentlige myndigheters tilsynsvirksomhet og støtter forslaget

NHO Transport mener det er positivt at forslaget bidrar til et styrket tverretattlig samarbeid og at det legges til rette for flere kontrollpunkter.

NHO Logistikk og Transport støtter forslaget. Det påpekes at myndighetene ved denne type tilsyn bør legge til rette for at dokumentasjon kan oversendes elektronisk etter kontrollen slik at ikke praktiske problemer registreres som regelbrudd.

Hovedorganisasjonen Virke påpeker at manglende etterlevelse er et stort problem som må løses dersom allmenngjøring skal fungere etter hensikten, og at de store utfordringene som fremkommer av Arbeidstilsynets tilsynstall krever at myndighetene samarbeider og bruker kapasiteten sin bedre enn i dag. Departementets forslag vil etter Virkes syn medvirke til langt bedre samarbeid mellom etatene og vil bidra til at antallet kontroller med lønns- og arbeidsvilkår vil øke. Dette vil kunne bidra til økt etterlevelse og dermed også likere konkurransevilkår.

Norges Lastebileier-Forbund mener at det, tatt i betraktning den høye andelen utenlandske bedrifter som ikke overholder minstelønnskravene overfor sine sjåførere, er et helt åpenbart behov for å styrke kontroll og oppfølging på dette området og at forslaget vil kunne gjøre kontroll og sanksjoneringsarbeidet mer effektivt.

Politidirektoratet støtter forslaget. Direktoratet peker på at en mer effektiv kontroll utført av Statens vegvesen og Arbeidstilsynet også kan gi både kontroll- og etterforskningsgevinster for politiet, og at godt tilsyn som fremmer rettfærdige og gode arbeidsvilkår også vil være et tiltak for bedre trafiksikkerhet.

2.6 Departementets vurderinger og forslag

2.6.1 *Behov for å nå flere transportører med tilsyn*

Allmenngjøringsbestemmelsene gjelder både for norske og utenlandske arbeidsgivere som driver innenlandsk transport i Norge. Tilsyn med den delen av bransjen som ikke er hjemmehørende i Norge og som driver grensekryssende transport har imidlertid vist seg å være særlig utfordrende. For at myndighetenes tilsyn skal bidra til lovlige lønns- og arbeidsforhold for utenlandske sjåførere og til at konkurransevridning unngås, er det viktig at Arbeidstilsynet ikke bare når de norske transportørene, men også de utenlandske som driver virksomhet som omfattes av allmenngjøringsforskriftene. Dette forutsetter at Arbeidstilsynet faktisk finner frem til de transportoppdragene som omfattes av forskriftene, dvs. kabotasje og, for godstransporten, også såkalt kombinert transport. Slik virksomhet skjer imidlertid ikke ut fra et fast forretningssted eller annen arbeidsplass/adresse som Arbeidstilsynet kan oppsøke. Det er i disse tilfellene nødvendig å stoppe biler med utenlandske skilter langs vei.

Som nevnt i punkt 2.3.4 er Arbeidstilsynet i stor grad avhengig av å samordne seg med Statens vegvesen eller politiet for å kunne gjennomføre tilsyn langs vei.

Selv om Statens vegvesen har erfaring som gir grunnlag for å peke ut hvilke strekninger det forekommer mest kabotasje og kombinert transport i Norge, vil det være tilfeldig hvilke biler som passerer forbi en kontroll og dermed langt på vei tilfeldig hvorvidt kabotasje mv. faktisk avdekkes. Dette gjør det ressurskrevende å finne tilsynsobjektene og innebærer at Arbeidstilsynets tilsyn på dette området er mindre effektivt enn ønskelig.

Arbeidstilsynet har videre i begrenset grad ressurser til å være med på veikantkontroller. Per i dag opplever derfor Arbeidstilsynet at etaten når få utenlandske transportører som driver transport innenfor allmenngjøringsforskriftenes område. Etter departementets oppfatning er det nødvendig å gjøre endringer slik at myndighetenes tilsyn på dette området blir mer effektivt.

2.6.2 *Forslag om å gi Statens vegvesen myndighet til å innhente og overføre opplysninger etter allmenngjøringsloven*

Statens vegvesen har et organisatorisk apparat som er innrettet for å utføre kontroller langs vei. Tall fra Statens vegvesen viser at etaten utførte 46

844 yrkestransportkontroller (gods- og persontransport) i 2018 og 43 727 i 2019. Blant de kontrollerte transportoppdragene i henholdsvis 2018 og 2019 var 2476/2401 godskabotasjeoppdrag, 39/96 persontransportkabotasje og 12/20 kombinert godstransport. Arbeidstilsynet gjennomførte i 2018 og 2019 henholdsvis 30/40 tilsyn med utenlandsk godstransport langs vei og 45/20 tilsyn med utenlandsk persontransport.

Statens vegvesen innhenter allerede opplysninger om type transportoppdrag i form av fraktbrev mv. og har kompetanse til å vurdere dette.

Disse forholdene gjør det naturlig å se på mulighetene for at Statens vegvesen i større utstrekning enn i dag kan bidra til å øke omfanget av Arbeidstilsynets tilsyn med etterlevelsen av allmenngjøringsbestemmelsene.

Etter allmenngjøringsloven § 11 tredje ledd kan Arbeidstilsynet kreve fremlagt de opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet med loven. Departementet vil foreslå at Statens vegvesen, innenfor sitt område, skal ha samme myndighet.

Departementet ønsker videre å foreslå en uttrykkelig hjemmel for Statens vegvesen til å overføre slike opplysninger til Arbeidstilsynet. Dette vil gi grunnlag for et systematisert tilsynsamarbeid hvor Statens vegvesen i forbindelse med sin alminnelige kontrollvirksomhet innhenter opplysninger og dokumentasjon som Arbeidstilsynet trenger for sitt tilsyn med allmenngjøringsbestemmelsene, for så å overlate øvrig oppfølging og saksbehandling til Arbeidstilsynet.

På denne måten vil Arbeidstilsynet få kjennskap til langt flere tilfeller av kabotasje eller kombinert transport og vil kunne vurdere om det er grunn til å følge dem opp uten selv å måtte være tilstede ved veikantkontrollene. Dette vil også kunne gi Arbeidstilsynet en bedre oversikt over aktørene i bransjen og et bedre grunnlag for å kunne risikovurdere og velge ut virksomheter for tilsyn.

Dette er en løsning som gjør det mulig å bruke Statens vegvesens særlige fortrinn, dvs. etatens tilstedeværelse langs vei og kompetanse når det gjelder å avdekke tilfeller av kabotasje mv., til å styrke og effektivisere tilsynet med allmenngjøringsbestemmelsene.

Departementet har merket seg, og legger stor vekt på, at alle høringsinstansene som har uttalt seg i høringen, slutter sterkt opp om forslaget.

Departementet har også vurdert om Statens vegvesen burde tildeles generell tilsynskompetanse etter allmenngjøringsloven (innenfor vei-transport), men mener at dette ikke vil være hen-

siktsmessig. Det er tale om en omfattende tilsynsoppgave, og tilsynsoppfølgingen vil etter omstendighetene innebære betydelig saksbehandling, for eksempel knyttet til dialog og informasjonssøk for å klarlegge faktiske forhold, gjennomgang og vurdering av ofte vanskelig tilgjengelig dokumentasjon vedrørende arbeidstid mv. og eventuell ileggelse av pålegg og andre reaksjoner over landegrensene. Det er dermed også tale om en oppgave som i betydelig grad skiller seg fra de oppgaver Statens vegvesen i dag utfører. Dette krever ny kompetanse og omfattende opplæring. Departementet mener på denne bakgrunn at en ordning hvor Statens vegvesen innhenter informasjon som så følges opp av Arbeidstilsynet, er den løsningen som mest effektivt utnytter etatens samlede ressurser og kompetanse.

2.6.3 Forholdet til EUs mobilitetspakke

EU-kommisjonen la 31. mai 2017 frem en rekke forslag til modernisering av europeisk mobilitet og transport på vei. Forslagene er fremmet under paraplyen «Europe on the move» eller «Mobilitetspakken». Denne regelverkspakken er blitt lagt frem i tre deler. I del 1 inngår blant annet forslag som berører sosiale forhold, herunder regler om sjåførenes arbeidsforhold og arbeidstid, utsendte arbeidstakere, tilgang til transportmarkedet (blant annet kabotasje) og bedre håndheving.

12. desember 2019 ble det oppnådd en foreløpig enighet mellom EU-parlamentet og Rådet om denne såkalte sosiale delen av pakken.

Blant annet foreligger det en uformell enighet om en forordning som endrer (blant annet) forordning nr. 1072/2009 om felles regler om adgang til markedet for internasjonal godstransport, se ovenfor under punkt 2.3.2.2 vedrørende denne forordningen. Etter utkastet endres ikke dagens system som tillater maksimalt tre kabotasjeoperasjoner på sju dager etter en internasjonal transport. For å forhindre systematisk kabotasje, innføres det imidlertid en «avkjølingperiode» på fire dager før ytterligere kabotasjeoperasjoner kan utføres i samme land med samme kjøretøy.

Videre er det enighet om et direktiv som blant annet endrer kravene til håndheving av reglene i EUs forordning om kjøre- og hviletid og som dessuten gir særskilte regler for utsending av arbeidstakere innen transport.

Utkastet til endringsdirektiv fastsetter hvilke administrasjons- og kontrolltiltak medlemslandene skal ha adgang til å iverksette for å håndheve de nasjonale bestemmelsene for utsendte arbeidstakere, herunder for sjåfører som kjører

kabotasjeoppdrag og kombinerte oppdrag. Det legges, slik departementet forstår det, opp til at transportørene, før oppdraget starter, skal sende opplysninger om transportoppdragets karakter, transportørens og sjåførens identitet samt utsendingsperioden til vertslandet gjennom et felles europeisk registreringsystem (Internal Market Information System – IMI). Lønnsopplysninger skal, etter forespørsel fra vertslandet, sendes gjennom dette systemet etter utsendingsperioden. Endringene skal behandles av Rådet og Europaparlamentet før de formelt blir vedtatt. Dette skal etter planen skje i løpet av våren 2020.

Etter forslaget skal endringer i forordningen bli del av nasjonal rett i EU innen 18 måneder fra ikrafttredelse. Direktivendringene vil ha en implementeringsfrist av samme lengde.

Endringene vedrørende administrasjons- og kontrolltiltak vil, dersom de vedtas i EU og gjennomføres i Norge, antakelig påvirke hvordan tilsynsvirksomheten og samarbeidet mellom etatene innrettes, blant annet når det gjelder innhenting av lønnsopplysninger.

Etter departementets vurdering er det uansett ønskelig, gjennom lovendringen som foreslås i denne proposisjonen, å legge til rette for et mest mulig effektivt tilsyn og samarbeid etatene imellom i perioden frem til «mobilitetspakken» eventuelt skal gjennomføres i norsk rett. Det antas videre at det også med et nytt regelverks- og registreringsregime, vil være behov for at Statens vegvesen, for rene allmenngjøringsformål, skal kunne innhente og overføre til Arbeidstilsynet opplysninger om sjåførers brudd på kjøre- og hviletidsbestemmelser, kanskje særlig der transportoppdraget ikke er forhåndsregistrert. Dette vil kunne gi et viktig bidrag til risikobasert og effektiv utvelgelse av virksomheter for kontroll med allmenngjort minstelønn. Departementets vurdering er derfor at det vil være behov for å opprettholde lovgrunnlaget for samarbeidsordningen mellom Arbeidstilsynet og Statens vegvesen som fremmes i denne lovproposisjonen, også ved en fremtidig gjennomføring av «mobilitetspakken» i norsk rett.

2.6.4 Nærmere om samarbeidsordningen

Arbeidstilsynet har, for å kunne vurdere om kravene i allmenngjøringsforskriftene er overholdt og følge opp eventuelle brudd gjennom pålegg og andre reaksjoner, behov for flere typer opplysninger, herunder:

- Opplysninger og dokumentasjon som identifiserer relevante parter, blant annet arbeids-

giver, arbeidstaker og mottaker av transporttjenesten

- Opplysninger og dokumentasjon som identifiserer kjøretøyet og angir hva slags transportoppgave det er tale om (om det er tale om et oppdrag som omfattes av allmenngjøringsforskriftene)
- Opplysninger og dokumentasjon om lønn, diett og eventuelle andre arbeidsvilkår som er regulert i til enhver tid gjeldende allmenngjøringsforskrifter.
- Opplysninger om arbeidstid og kjøre- og hviletidsdata. Slike opplysninger vil kunne være nødvendige for å vurdere hvorvidt sjåføren har fått korrekt lønn for den tiden han har kjørt i Norge.

Det vil videre kunne være behov for å overføre opplysninger og vurderinger som gir Arbeidstilsynet bedre grunnlag for utvelgelse av virksomheter for tilsyn med allmenngjøringsbestemmelsene. For eksempel tilsier etatenes erfaringer at sannsynligheten for at det også foreligger brudd på allmenngjøringsforskriftene når Statens vegvesen avdekker brudd på kabotasjebestemmelsene eller forskrift om kjøre- og hviletid er stor.

Forskrift om utsendte arbeidstakere § 4 fastsetter at når utenlandsk virksomhet sender arbeidstakere til Norge i forbindelse med tjenesteyting skal virksomheten ha arbeidsavtaler, oversikt over arbeidstiden og lønns slipper for de utsendte arbeidstakerne som utfører tjenesten tilgjengelig på arbeidsplassen i Norge i utsendingsperioden. For veitransport innebærer dette at disse dokumentene skal være tilgjengelig i kjøretøyet, enten skriftlig eller elektronisk. Det er imidlertid Arbeidstilsynets erfaring at denne og annen dokumentasjon ofte ikke er på plass i kjøretøyet. En eventuell (etterfølgende) oppfølging med sikte på å innhente slik dokumentasjon for tilsyn etter allmenngjøringsregelverket, vil være en oppgave for Arbeidstilsynet.

Den praktiske utformingen av samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene avtales etatene imellom.

2.6.5 Lovgrunnlag for innhenting av opplysninger og dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkår

Offentlige myndigheter må ha et rettsgrunnlag for å kunne kreve opplysninger og dokumentasjon fra private rettssubjekter. Også personopplysningsloven stiller krav om et rettsgrunnlag fastsatt i nasjonal rett for innhenting av personopplys-

ninger for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, se punkt 2.3.3.

Noen av de opplysningene Arbeidstilsynet trenger for å kunne vurdere om kravene i allmenngjøringsforskriftene er overholdt, har Statens vegvesen isolert sett allerede hjemmel for å kreve etter det regelverk etaten selv har tilsynsansvar for. Dette gjelder for eksempel opplysninger som identifiserer kjøretøy, transportfirma og sjåfør samt type transportoppgave. Det er imidlertid, både ut fra personvernregelverket og ut fra alminnelige forvaltningsrettslige regler, et vilkår at de opplysninger Statens vegvesen innhenter på grunnlag av eget regelverk også innhentes til bruk for eget formål. Dette vil begrense adgangen til informasjonsinnhenting i allmenngjørings-sammenheng. Statens vegvesen bør videre ha adgang til å kreve opplysninger om alle forhold som de til enhver tid gjeldende allmenngjøringsforskrifter stiller krav til.

Etter departementets vurdering, er det derfor nødvendig å fastsette en lovhjemmel som har som sitt formål å bidra til tilsynet med allmenngjøringsforskriftene, og som gir Statens vegvesen direkte myndighet til å innhente alle opplysninger som Arbeidstilsynet trenger for å kunne vurdere om forskriftenes krav er overholdt.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det fastsettes en egen bestemmelse som uttrykkelig gir Statens vegvesen samme kompetanse som Arbeidstilsynet har til å innhente opplysninger som er nødvendige for tilsynet. Det foreslås at lovhjemmelen plasseres i allmenngjøringsloven § 11 som gir regler om tilsynet med gjeldende allmenngjøringsforskrifter.

En slik lovbestemmelse vil også gi supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. nr. 3, som er omtalt under punkt 2.3.3.

Innhenting av opplysninger i denne sammenheng vil i all hovedsak ikke omfatte særlige kategorier av personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og opplysninger om straffedømmer og lovovertridelser som nevnt i artikkel 10, da disse forholdene normalt ikke er relevante etter allmenngjøringsforskriftene. Det kan imidlertid ikke utelukkes at opplysninger om særlig fagforeningstilhørighet vil komme frem, for eksempel fordi det fremgår av en lønnsliste. Etter departementets syn er behandling også av slike opplysninger forenlig med de krav som stilles i forordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g om behandling av personopplysninger som er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser mv. Behandling vil kunne være nødvendig for at

Statens vegvesen på en effektiv måte skal kunne bidra til tilsynet med allmenngjøringsbestemmelsene. Tilsynet vil videre være rettet mot virksomheten/arbeidsgiver og må kunne sies å være i arbeidstakers interesse. Departementet mener at behandlingen dermed utgjør et mindre inngrep i arbeidstakers personvern. Opplysninger som nevnt i forordningens artikkel 9 kan videre være underlagt taushetsplikt og vil alltid måtte behandles i tråd med de øvrige kravene i personopplysningsregelverket, herunder reglene om informasjonssikkerhet.

2.6.6 Lovgrunnlag for informasjonsoverføring

Løsningen som går ut på at Statens vegvesen skal innhente opplysninger og dokumentasjon som Arbeidstilsynet så skal følge opp, forutsetter at Statens vegvesen gir Arbeidstilsynet tilgang til denne informasjonen.

Offentlige myndigheters adgang til å dele informasjon er regulert både i forvaltningsloven og i personopplysningsloven.

Det legges til grunn at enkelte av de opplysningene Arbeidstilsynet har behov for å få overført til seg er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13. Dette gjelder opplysninger om lønn som ikke følger av offentlige skattelister eller av offentlig kjente tariffsatser eller er en standardlønn for profesjonen.

Som nevnt under punkt 2.6.4 vil det kunne være aktuelt at Statens vegvesen overfører for eksempel opplysninger og vurderinger knyttet til at det foreligger brudd på kabotasjebestemmelsene eller forskrift om kjøre- og hviletid for å gi Arbeidstilsynet et bedre grunnlag for utvelgelse av transportoppdrag for videre oppfølging. Der overtredelser kan knyttes til fysiske personer, noe som først og fremst kan være tilfelle når det gjelder brudd på kjøre- og hviletidsforskriften, vil det etter departementets vurdering kunne være tale om overføring av opplysninger om lovovertrедelser, som i utgangspunktet er taushetsbelagt.

For at Statens vegvesen skal kunne dele slike opplysninger med Arbeidstilsynet, må det foreligge en lovhjemmel som begrenser eller gjør unntak fra taushetsplikten.

Både allmenngjøringsloven § 11 tredje ledd og forvaltningsloven § 13 b nr. 5 vil etter omstendighetene gi grunnlag for slike unntak. Begge bestemmelsene har imidlertid begrensninger.

Når det nå foreslås at Statens vegvesen skal få en særskilt kompetanse for å kunne bidra til bedre håndheving av de allmenngjorte bestemmelsene for veitransport, anser departementet at det uan-

sett er ønskelig å fastsette en klar og uttrykkelig hjemmel tilpasset dette formålet.

En slik lovbestemmelse vil også gi supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. nr. 3. Behandling av personopplysninger om lovovertrедelser er videre regulert i personvernforordningen artikkel 10. I og med at overføring skjer mellom to offentlige etater i tilsynsøyemed, legges det til grunn at forordningens vilkår om at behandling skal skje under en offentlig myndighets kontroll, er oppfylt. Formålet med at Statens vegvesen skal kunne kreve opplysninger som er nødvendig for kontroll med etterlevelsen av allmenngjøringsforskriftene er nettopp å bidra til Arbeidstilsynets tilsyn. Statens vegvesen bør følgelig alltid kunne overføre slike opplysninger. Overføring bør kunne skje uten tilknytning til en bestemt sak eller et konkret krav fra Arbeidstilsynet, og ved at Arbeidstilsynet gis tilgang til en felles database, portal eller lignende.

Departementet påpeker for ordens skyld at når det gjelder ikke taushetsbelagte personopplysninger vil også personopplysningsloven § 12 a gi hjemmel for overføring. Det heter i denne bestemmelsen at «Offentlige myndigheter kan utlevere personopplysninger til hverandre når det er nødvendig for å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet.»

Overføring (og innhenting) av opplysninger i denne sammenheng vil være betinget av at opplysningene er nødvendige for tilsyn etter allmenngjøringsloven. Ettersom taushetsplikten og behandlingsansvaret i utgangspunktet påhviler Statens vegvesen, er det naturlig at det er denne etaten som skal vurdere om nødvendighetskriteriet er oppfylt. Statens vegvesen bør imidlertid generelt legge stor vekt på Arbeidstilsynets syn på om det er tale om opplysninger som etaten trenger for sitt tilsyn. Vurderingen av om opplysningene er nødvendige vil videre som hovedregel være gjort allerede i forbindelse med innhenting av opplysningene,

Bestemmelsen er ment å gi grunnlag for overføring av opplysninger som Statens vegvesen innhenter med det formål å bidra til Arbeidstilsynets tilsyn med allmenngjøringsbestemmelsene eller der det å bidra til dette tilsynet er et av flere formål.

3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Statens vegvesen som forslaget skal legge til rette for, vil

innvirke på etatenes ressursbruk og vil etter departementets syn ha positive samfunnsmessige konsekvenser.

I første omgang vil Arbeidstilsynet etablere et system for å kunne motta opplysninger og dokumenter fra Statens vegvesen hvor opplysningene underlegges en manuell behandling. Denne løsningen vil kreve noe utvikling av etatens systemer, men vil kunne komme på plass relativt raskt. Opplysninger og dokumenter vil oversendes via E-dialog slik at delingen kan skje sikkert og raskt. For å oppnå en effektiv innhenting av dokumenter og en sikker metode for dokumentasjonsoverføring vil Statens vegvesen ha behov for å utvikle sitt kontrollverktøy VaDIS.

For å få en optimal gevinst av regelverkseendingen og samarbeidet etatene i mellom bør det på sikt utredes om det kan lages en løsning med direkte tilgang eller automatisk oversendelse fra Statens vegvesen.

Hvordan det konkrete samarbeidet skal være, må avtales etatene imellom, og denne avtalen vil påvirke den faktiske ressursbruken.

Det forutsettes at etatene ved utformingen av samarbeidet legger vekt på at informasjonsinnhenting i størst mulig grad skal integreres i Statens vegvesens alminnelige kontrollvirksomhet og dimensjoneres under hensyn både til informasjonens nytteverdi for Arbeidstilsynet og kostnadene for Statens vegvesen. Departementet legger videre til grunn at mye av kostnadene vil være knyttet til samarbeidets oppbyggingsfase.

Etablering av en ordning der Statens vegvesen innhenter nødvendig informasjon og dokumentasjon på vegne av Arbeidstilsynet, vil styrke tilsynet med allmenngjøringsforskriftene og dermed bidra til at særlig utenlandske virksomheter i større grad etterlever disse bestemmelsene. Store forskjeller mellom sjåførenes betingelser mht. lønn og diett bidrar i vesentlig grad til ulikhet i konkurransevilkår mellom norske og utenlandske virksomheter. En større etterlevelse av de kravene allmenngjøringsforskriftene stiller, vil dermed kunne gi et viktig bidrag til likere konkurransevilkår i transportnæringen og mindre press på

norske arbeidstakeres vilkår, samtidig som utsendte arbeidstakere sikres likeverdige og lovlige lønns- og arbeidsvilkår.

4 Merknader

Til allmenngjøringsloven § 11 tredje ledd andre og tredje punktum

Bestemmelsen i andre punktum innebærer at Statens vegvesen, skal ha samme myndighet som Arbeidstilsynet til å kunne kreve fremlagt opplysninger som er nødvendig for tilsyn med allmenngjøringsforskrifter for veitransport. Innhenting av opplysninger kan skje både ved kontroll langs vei og i andre kontrollsammenhenger og overfor både utenlandske og norske virksomheter.

Bestemmelsen gir grunnlag for overføring både av taushetsbelagte og ikke taushetsbelagte opplysninger. Se under punktene 2.6.4 og 2.6.6 for en nærmere beskrivelse av hvilke typer opplysninger det antas å være mest aktuelt å innhente og utlevere. Bestemmelsen gir grunnlag for overføring av opplysninger som Statens vegvesen innhenter med det formål å bidra til Arbeidstilsynets tilsyn med allmenngjøringsbestemmelser for vei-sektoren eller der det å bidra til dette tilsynet er et av flere formål. Overføring kan skje uten tilknytning til en bestemt sak eller et konkret krav fra Arbeidstilsynet, og ved at Arbeidstilsynet gis tilgang til en felles database, portal eller lignende.

Til allmenngjøringsloven § 11 fjerde ledd

Bestemmelsene er flyttet fra gjeldende tredje ledd uten at det innebærer noen realitetsendring.

Til allmenngjøringsloven § 11 femte ledd

Som følge av at det er fastsatt et fjerde ledd i bestemmelsen, er henvisningene til de bestemmelser som fastsetter tilsynsansvar og myndighet for Petroleumstilsynet endret.

Arbeids- og sosialdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i allmenngjøringsloven (innhenting av opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår).

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 (innhenting av opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i allmenngjøringsloven (innhenting av opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår)

I

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

§ 11 tredje ledd skal lyde:

Enhver som er underlagt tilsyn etter bestemmelsen skal, når Arbeidstilsynet krever det og uten hinder av taushetsplikt, fremlegge opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet. *Slike opplysninger skal også fremlegges når Statens vegvesen krever det ved kontroll rettet mot virksomhet som driver transport på vei. Statens vegvesen kan uten hinder av taushetsplikt utlevere opplysninger innhentet på grunnlag av andre punktum til Arbeidstilsynet til bruk i Arbeidstilsynets tilsyn etter denne paragrafen.*

§ 11 fjerde ledd skal lyde:

Arbeidstilsynet kan kreve opplysninger som nevnt i tredje ledd fra andre offentlige tilsynsmyndigheter uten hinder av den taushetsplikten som ellers gjelder. Arbeidstilsynet kan anmelde overtredelser til politiet.

§ 11 femte ledd skal lyde:

Petroleumstilsynet har innenfor sitt myndighetsområde tilsvarende tilsynsansvar og myndighet som nevnt i første til fjerde ledd.

Nåværende § 11 fjerde til sjuende ledd blir femte til nytt åttende ledd.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.
