



Anne Britt Djuve

Grenseløst arbeid

Sosial dumping i kjølvannet av
EØS-avtalen

FAFO-Notat

Anne Britt Djuve
Grenseløst arbeid
Sosial dumping i kjølvannet av EØS-avtalen

© Forskningsstiftelsen FAFO 1995
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
Kapittel 1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Problemstillinger og metode	8
1.3 EØS versus EU	9
2 Endringer i norsk innvandringspolitikk som følge av EØS	10
2.1 Generelle regler for oppholds- og arbeidstillatelse	10
2.2 EØS-borgeres adgang til det norske arbeidsmarkedet	10
2.3 Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår	12
2.4 Oppsummering	12
3 Arbeidsmigrasjon	13
3.1 Hva er arbeidsmigrasjon?	13
3.2 Årsaker til arbeidsmigrasjon	15
3.3 Økt arbeidsmigrasjon til Norge?	17
3.4 Omfanget av utstasjonering og midlertidig arbeidsimmigrasjon til Norge	23
4 Deregulering og reregulering	29
4.1 Overnasjonale strategier	29
4.2 Nasjonale strategier	35
4.3 Andre EØS-medlemmer: Tyskland, Danmark og Sverige	38
4.3 Oppsummering og konklusjon	48
Vedlegg 1 Arbeidstakerbegrepet i norsk, svensk, dansk og EU-rett	53
Vedlegg 2 Skatterettslige forhold	55
Litteratur	57

Forord

Denne utredningen er utført på oppdrag av internasjonal avdeling i LO. Arbeidet er delfinansiert av Norges Forskningsråds bevilgning til frivillige organisasjoners utredninger om EØS og EU.

EØS-avtalen har medført endringer i norsk politikk for arbeidsinnvandring fra EØS-området. Dette har forårsaket bekymring for at avtalen skal føre til sosial dumping i Norge. For fagbevegelsen er det en sentral oppgave å sikre at lønns- og arbeidsvilkårene i Norge ikke utsettes for utilbørlig press. Norsk LO har hatt en sentral rolle i utformingen av et nytt norsk regelverk, tilpasset EØS. Siktemålet for denne utredningen har vært å vurdere hvorvidt risikoen for sosial dumping har økt etter at EØS-avtalen trådte i kraft, og hvilke muligheter myndigheter og fagbevegelse har til å hindre sosial dumping.

Flere av de øvrige EØS-landene er i en lignende situasjon som Norge. Disse landenes erfaringer med arbeid mot sosial dumping vil kunne være nyttige for Norge. Vi har derfor studert regelverk og tiltak mot sosial dumping i Sverige, Danmark og Tyskland. Representanter fra fagbevegelse og arbeidsmyndigheter i disse landene har vært til stor hjelp i arbeidet med prosjektet, og fortjener stor takk. Takk også til Arild H. Steen og Jon Erik Dølvik på FAFO, som har kommentert rapportutkastene.

Arbeidet med rapporten skjedde før den norske EU-avstemningen. Nei-flertallet i den norske folkeavstemningen har fjernet den usikkerheten som den gang forelå med hensyn til om det var EU-regler eller EØS-regler som ville gjelde i Norge i 1995. Dette har medført enkelte små justeringer i rapporten, som i øvrig bygger på data og intervju-materiale som forelå våren/sommeren 1994.

FAFO, 18.1.95
Anne Britt Djuve

Kapittel 1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Gjennom avtalen om et Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde er Norge og de andre EFTA-landene (unntatt Sveits) tilknyttet EUs indre marked. Avtalen omfatter fritt varebytte, fri bevegelighet for personer, tjenester og kapital, fri konkurranse om offentlige innkjøp og opprettelse av et system som skal sikre mot konkurransevridding. Avtalen innebærer at medlemslandene endrer og samordner sine regelverk på disse områdene. EØS-landene skal også ha et nærmere samarbeid innenfor forskning, miljø, utdanning og forhold innen arbeidslivet. Fiske, landbruk og næringsmiddelindustrien er unntatt fra EØS-avtalen.

Økt utveksling av tjenester og et felles arbeidsmarked innen EØS-området får konsekvenser for norske arbeidstakere på flere måter. Det åpner seg nye muligheter for norske arbeidstakere til å ta arbeid i andre europeiske land, men samtidig får arbeidstakere fra andre EØS-stater tilsvarende adgang til det norske arbeidsmarkedet. Norge har i likhet med de andre nordiske landene utenfor EU ført en restriktiv innvandringspolitikk siden midten av syttitallet, også overfor EU-borgere. Som hovedregel har ikke-nordiske borgere ikke hatt anledning til å ta arbeid i Norge, og arbeidstillatelse ble gitt etter visse unntaksregler (se kapittel 2). EØS-reglene om fri bevegelse av arbeidstakere og tjenester medfører derfor en betydelig liberalisering av norsk arbeidsinnvandringspolitikk overfor personer fra EU-landene.

EØS-avtalen gir borgere av de ikke-nordiske medlemstatene i EØS betydelig lettere adgang til det norske arbeidsmarkedet enn det de hadde tidligere. Situasjonen for nordiske borgere er uendret, siden disse i praksis har hatt fri tilgang til det norske arbeidsmarkedet i hele etterkrigsperioden. Norsk LO har i likhet med sine søsterorganisasjoner i Sverige og Finland vært opptatt av faren for at økt arbeidskraftsmobilitet i et Europa med til dels store interne lønnsforskjeller, skal kunne medføre ledighetsproblemer og press på lønns- og arbeidsvilkårene til norske arbeidstakere. Det sentrale temaet for dette prosjektet er å vurdere hvorvidt EØS-avtalen åpner for økt sosial dumping, og hvilke muligheter norske myndigheter og norsk fagbevegelse har til å hindre en slik utvikling.

Hva er sosial dumping?

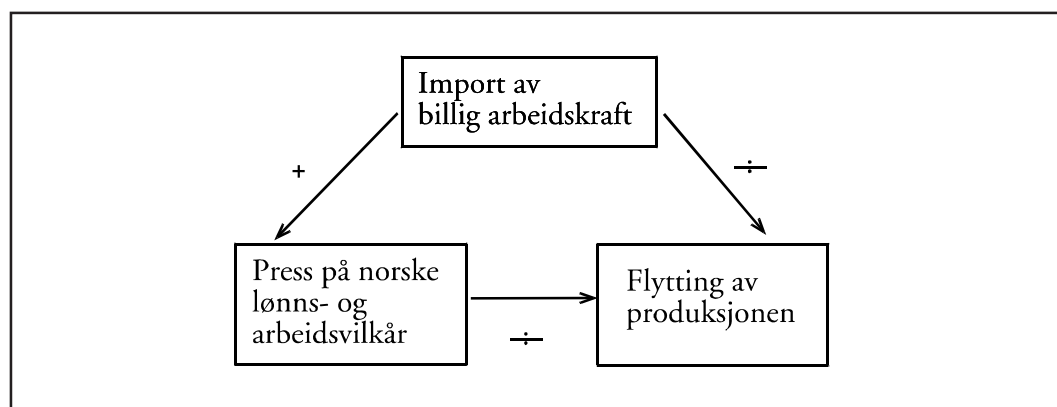
Markedskonkurranse antas å føre til lave priser og effektiv bruk av ressursene. Dette er en bærende tanke i norsk og europeisk konkurransepolitikk. Det indre markedet i EU/EØS innebærer nedbygging av barrierer for utveksling av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital, noe som forventes å føre til en bedre ressursutnyttning og dermed til økt velstand. Innenfor EU og EØS er det utviklet en omfattende konkurranserett, som skal sikre mot konkurransevridding og monopoltilpasninger. Konkurranse betraktes altså i hovedsak som noe ønskelig. Når det gjelder ønskeligheten av konkurranse på prisen på arbeidskraft, er meningene noe mer delte. Enkelte vil hevde at frikonkurranse er den samfunnsøkonomisk mest effektive løsningen også på arbeidsmarkedet, og at lavtlønnslandene må ha rett til å utnytte de lave lønnskostnadene, som er det viktigste konkurransefortrinnet de har overfor høykostlandene, i kampen om oppdragene. For fagbevegelsen og den enkelte arbeidstaker oppleves det opplagt som noe negativt dersom frikonkurranse på arbeidskraftsmarkedet presser lønninger og arbeidsbetingelser nedover.

Det kan også argumenteres mot lavtlønnskurransen (og konkurransen på øvrige arbeidsbetingelser) ut fra samfunnsøkonomiske hensyn. Mest kjent er kanskje antagelsen om at lave lønninger i neste omgang vil føre til redusert etterspørsel og lavere aktivitet i økonomien. Flere har også hevdet at lønns- og arbeidsbetingelser har avgjørende betydning for produktiviteten, fordi skikkelige arbeidsbetingelser bidrar til stabile forhold i arbeidslivet. Et annet syn er at konkurransen mellom foretak som står overfor relativt like lønnskostnader i større grad ansporer til kreativitet og produktutvikling.

Det er svært vanskelig å lage et objektive kriterium for hva som er ønskelig, sunn konkurranse, og hva som er uønsket lønnskurransen. Sosial dumping brukes om ulike former for konkurranse på arbeidskraftskostnader. Mange vil oppfatte begrepet sosial dumping som normativt. Fagbevegelsen har historisk akseptert at arbeidskraftskostnader er et legitimt konkurranseparameter i konkurranse over landegrensene, men har forsøkt å ta lønn ut av konkurransen nasjonalt gjennom landsdekkende tariffavtaler. Begrepet sosial dumping vil av mange innenfor fagbevegelsen brukes om former for lønnskurransen som går utover det som oppfattes som akseptabelt, og gir klart negative assosiasjoner. Andre vil hevde at sosial dumping er positivt, fordi det representerer en bedre utnyttning av ressursene. De ulike tolkningene gjenspeiler ulike ideologiske retninger, men også det faktum at begrepet sosial dumping brukes om flere ulike fenomener og i ulike betydninger. For det første brukes det svært generelt om det fenomenet at arbeidsgivere forsøker å presse ned arbeidsbetingelsene for å bedre sin konkurranseevne. Mange nordeuropeiske fagforeninger er i lønnsforhandlinger blitt møtt med argumentet om at dersom de ikke modererer seg, vil produksjonen bli nedlagt, eventuelt flyttet. Konsekvensen kan bli en situasjon der arbeidstakerne konkurrerer om arbeidsplassene ved å underby hverandre. For det andre brukes det mer konkret om import av billig arbeidskraft fra andre land. For det tredje brukes det om flytting av produksjon fra områder med høye lønnskostnader til områder med lave lønnskostnader. Disse tre fenomenene er nært knyttet sammen. Dersom utenlandske foretak som utfører oppdrag i Norge kan medbringe utenlandske arbeidstakere som har langt dårligere arbeidsvilkår enn det som er vanlig i Norge, vil disse kunne utkonkurrere norsk arbeidskraft. I neste omgang vil dette (under visse forutsetninger) kunne sette i gang en prosess der norske arbeidsgivere enten må senke lønns- og arbeidsvilkårene eller bli utkonkurrert.

Sosial dumping er ikke noe nytt fenomen som har oppstått i forbindelse med EØS-avtalen. Uavhengig av EØS er den norske økonomien svært internasjonal, i den forstand at store deler av norsk produksjon konkurrerer med utenlandske produsenter enten på hjemmemarkedet eller andre lands markeder. Arbeidskraftskostnadene i Norge vil, riktignok i varierende grad, ha betydning for konkurranseevnen til norske produsenter. De siste årene har det vært et økt press i retning av mer fleksibilitet i norsk arbeidsliv, ofte

Figur 1 Sammenhenger mellom ulike former for sosial dumping



med henvisning til at vi må ha tilsvarende ordninger som i våre konkurrentland. Det har også foregått en svak, men vedvarende overføring av kapital til deler av verden der arbeidskraftskostnadene er lavere. Det nye i forbindelse med EØS-avtalen er at man nå må finne nye midler for å stoppe den formen for sosial dumping som tidligere kunne avverges ved hjelp av systemet for arbeidstillatelser. I dette notatet er diskusjonen derfor konsentrert om hvorvidt EØS-avtalen vil medføre økt import av billig arbeidskraft.

For å unngå begrepsforvirring vil begrepet sosial dumping i resten av dette notatet hensepeile på bruk av utenlandsk arbeidskraft som tilbys vesentlig dårligere arbeidsbetingelser enn det som er vanlig for tilsvarende arbeid som utføres av norske arbeidstakere. I den grad andre former for sosial dumping omtales, vil det framgå klart hvilken form for sosial dumping det siktes til.

Det er imidlertid viktig å huske på at kombinasjonen av fri flyt av arbeidskraft, kapital, varer og tjenester gjør at de ulike formene for sosial dumping må ses i sammenheng. Verken norske myndigheter eller norsk fagbevegelse har direkte styringsmuligheter når det gjelder norske og utenlandske kapitaleieres valg av investeringsområde. Det indre markedet innebærer at det blir lettere å flytte både varer og kapital innenfor EØS-området, noe som øker de formelle mulighetene til sosial dumping i form av flytting av produksjonen. I praksis vil det imidlertid være en rekke andre forhold enn arbeidskraftskostnader som vil ha betydning for lokaliseringsbeslutningen, som for eksempel produktivitet, utdanningssystem, infrastruktur, og skatte- og avgiftsnivå. En mulighet for myndighetene i det enkelte medlemsland til å påvirke lokaliseringsbeslutningene vil være å føre en næringspolitikk som legger forholdene til rette for investeringer, for eksempel i form av satsing på infrastruktur, reduserte skatter og avgifter osv. Med andre ord kan effektive tiltak mot import av billig arbeidskraft i noen grad øke aktualiteten av andre kostnadsbesparende tiltak, i eller utenfor Norge.

1.2 Problemstillinger og metode

De viktigste problemstillingene som drøftes i dette notatet er:

- 1) Åpner EØS-avtalens bestemmelser om fri bevegelse av arbeidstakere og fri utveksling av tjenester for at utenlandske arbeidstakere kan arbeide i Norge med lønns- og arbeidsvilkår som er betydelig dårligere enn det som er vanlig i Norge, og vil den gi slike virkninger i praksis?
- 2) I så fall, hvilke muligheter har fagbevegelse og myndigheter til å motvirke en slik utvikling?

For å vurdere dette er det nødvendig med en gjennomgang av hvilke konkrete endringer EØS-avtalen medfører for utenlandske arbeidstakeres adgang til det norske arbeidsmarkedet, og en vurdering av hvilke konsekvenser EØS-avtalen har for hvilke virkemidler norske myndigheter og norsk fagbevegelse kan benytte for å oppnå sine politiske målsetninger. På grunn av de spesielle forholdene som gjelder for utstasjonerte arbeidstakere (se kapittel 3) og EUs planer om å regulere utstasjonering av arbeidstakere gjennom et eget direktiv, skal situasjonen for utstasjonerte arbeidstakere vies spesiell oppmerksomhet.

EØS-avtalen medfører en viss tilpasning av lover og regler som regulerer forholdene i arbeidslivet. EUs reguleringer av arbeidslivet består i all hovedsak av minsteregler, og medlemslandene står fritt til å vedta strengere reguleringer. Regelverket i EU er også under stadig utvikling. Dette vil igjen ha betydning for EØS-avtalen, siden EU-reguleringer innenfor de områdene EØS-avtalen omfatter vil bli foreslått innarbeidet i EØS-

avtalen. For å vurdere faren for at utenlandske arbeidstakere skal gis betydelig dårligere lønns- og arbeidsbetingelser enn nasjonal arbeidskraft, er det derfor nødvendig å se på hvordan EU og EØS-systemet forholder seg til sosial dumping.

For å finne fram til og vurdere alternative virkemidler mot sosial dumping, vil det være nyttig med en gjennomgang av hvilke virkemidler som brukes av fagbevegelse og myndigheter i andre EØS-stater, og hvilke erfaringer som er gjort med disse virkemidlene. Vi har gjennomført intervjuer med representanter for fagbevegelse og arbeidsmyndigheter i Sverige, Danmark, og Tyskland¹ for å få en oversikt over hvilke reguleringsmidler som brukes, hvilke erfaringer som er gjort med disse, og hvordan trusselen om sosial dumping i kjølvannet av EØS-avtalen oppfattes. Det er lagt spesiell vekt på problemer knyttet til oppfølging og kontroll av regelverket.

For norsk fagbevegelse er det en sentral oppgave å bidra til å finne løsninger som sikrer norske arbeidstakers lønns- og arbeidsbetingelser, uten at de tiltakene som settes inn kommer i konflikt med EØS-reglene. I siste del av rapporten vil vi beskrive hvilke tilpasninger Norge og enkelte andre EØS-stater har gjort for å motvirke at EØS-avtalen skal føre til sosial dumping. Som et ledd i dette arbeidet tok LO i 1993 initiativ til utarbeiding av en lovregulering som gir muligheter til å kreve at utenlandske arbeidstakere ikke skal ha lønns- og arbeidsvilkår som er dårligere enn det som er vanlig for norske arbeidstakere som utfører tilsvarende arbeid. Dette resulterte i at «Lov om allmenngjøring av tariffavtaler» ble vedtatt. Loven trådte i kraft 1.1.94, samtidig med EØS-avtalen. Loven har foreløpig ikke vært anvendt på konkrete tilfeller, og det er usikkert hvordan loven vil fungere i praksis. Et par saker har vært til vurdering i LOs juridiske avdeling, uten at krav om allmenngjøring foreløpig er framsatt.

1.3 EØS versus EU

Mandatet for dette prosjektet gjaldt virkninger av EØS-avtalen. I den tiden prosjektet løp, var det usikkert om Norge ville bli medlem av EU eller ikke, og vi forsøkte derfor å ta høyde for eventuelle endringer i regelverket for arbeidsinnvandring som ville kunne følge av et norsk medlemskap i EU. Etter folkeavstemningen høsten 1994 virker det lite sannsynlig at Norge vil bli EU-medlem i den nærmeste framtid, men vi vil likevel kort nevne de viktigste endringene et EU-medlemskap ville medføre.

Forskjellene mellom EØS og et EU-medlemskap vil være små på dette området. Debatten omkring sosial dumping i de nordiske landene har i første rekke vært knyttet til dereguleringen av arbeidsinnvandring fra EØS-området, og i så måte er det i praksis ingen forskjell mellom EU og EØS. Når det gjelder reguleringer på europeisk plan av forhold som gjelder arbeidslivet, vil ulike beslutningsregler i EØS og EUs Sosialprotokoll kunne spille en rolle. I henhold til Sosialprotokollen kan de elleve medlemslandene som har undertegnet protokollen, vedta minimumsregler med kvalifisert flertall innenfor blant annet feltene arbeidsmiljø og arbeidsvilkår (se kapittel 4.1). I EØS kan EFTA-regjeringene i prinsippet blokkere et vedtak. Det vil derfor kunne bli vanskeligere å få igjennom felles reguleringer av arbeidslivet i EØS enn i EU (minus Storbritannia). Felles minstestandarder for arbeidsvilkår i hele EØS-området vil dempe mulighetene for alle de formene for sosial dumping vi har nevnt. Det er en forutsetning at minstestandardene er effektive, noe som ikke alltid er tilfelle med EUs reguleringer av arbeidslivet.

¹ Dansk LO og det danske Arbejdsministeriet, Svensk LO, Byggnadsarbetarförbundet og det svenske Arbetsmarknadsdepartementet, DGB (Tysk «LO») og Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

2 Endringer i norsk innvandringspolitikk som følge av EØS

En debatt om hvilke konsekvenser EØS-avtalen vil få for arbeidsinnvandring må ta utgangspunkt i hvilke konkrete endringer EØS-avtalen har medført i det norske regelverket. I dette kapitlet skal vi beskrive de viktigste endringene i vilkårene for arbeidsinnvandring som skjedde i forbindelse med at EØS-avtalen trådte i kraft.

2.1 Generelle regler for oppholds- og arbeidstillatelse

Fram til 1.1.94 ble ikke-nordiske EFTA/EU-borgere, i likhet med andre utlendinger, omfattet av den generelle innvandringsstoppen som ble innført i 1975. Disse kunne derfor, i likhet med andre utlendinger, som hovedregel ikke ta lønnet arbeid eller drive næringsvirksomhet i Norge. Det ble imidlertid gjort unntak fra innvandringsstoppen for en del nærmere bestemte kategorier av yrkesaktive. Disse reglene gjelder fremdeles for arbeidstakere fra andre land enn EØS-statene. De viktigste unntakene er:

- 1) Personer med kompetanse som er absolutt nødvendig for den virksomhet det søkes om tillatelse til å arbeide i. Det er et vilkår at stillingen ikke kan besettes ved innenlandsk arbeidskraft.
- 2) Personer som skal etablere og drive varig ervervsvirksomhet. Det er et vilkår at det er økonomisk grunnlag for driften, og at søknaden tilrådes av Arbeidsdirektoratet.
- 3) Forskere, stipendiater og forelesere ved forskningsinstitutt eller utdanningsinstitusjon.
- 4) Personer som skal arbeide som au pair.

I tillegg kan det gis kortvarig arbeidstillatelse til sesongarbeidere, musikere, artister og kunstnere. En del spesialister er unntatt fra krav om arbeidstillatelse når arbeidsforholdet er av inntil tre måneders varighet. Det kan gis arbeidstillatelse for inntil halv stilling, maksimum 20 timer i uken, for utlendinger som er tatt opp ved norske, godkjente utdanningsinstitusjoner.

2.2 EØS-borgeres adgang til det norske arbeidsmarkedet

EØS-avtalen medfører betydelige endringer i reglene for oppholds- og arbeidstillatelse, med fri bevegelse for personer fra EFTA² og EU-land. Fra og med 1.1.94 gjelder et prinsipp om fri bevegelse av personer mellom Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Island, Italia, Liechtenstein, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spania, Storbritannia, Sverige, Tyskland og Østerrike. EØS-borgere og deres familiemedlemmer skal ha samme rettigheter til sysselsetting og arbeidsvilkår som norske arbeidstakere, og skal ikke diskrimineres i arbeidsmarkedet på grunnlag av statsborgerskap. Andre personer som er bosatt i EØS-området er ikke omfattet av reglene for fri bevegelse av personer.

Fri bevegelse innebærer fri innreise og rett til opphold. EØS-borgere som ikke har arbeid i Norge, har rett til å oppholde seg i landet i inntil tre måneder for å skaffe

² Med unntak av Sveits.

seg arbeid. Det er en forutsetning at vedkommende har midler til oppholdet. EØS-borgere trenger ikke arbeidstillatelse, men skal som hovedregel søke om oppholdstillatelse dersom oppholdet varer utover tre måneder. Oppholdstillatelse kreves ikke for dem som pendler mellom Norge og en annen EØS-stat.

Arbeidstakere:

For å få oppholdstillatelse skal utenlandske arbeidstakere som omfattes av EØS-avtalen framlegge bekreftelse fra arbeidsgiver på ansettelse som skal tilsvare minst halv stilling, eller fra flere arbeidsgivere på ansettelser som til sammen utgjør minst en halv stilling. Dersom den utenlandske arbeidstakeren tilsettes i deltidsstilling, må søkeren dokumentere at arbeidsforholdet er reelt og av et visst omfang. Det er også et vilkår at lønnen er av en slik størrelsesorden at søkeren kan forsørge seg selv. I et rundskriv fra Utlendingdirektoratet settes en nedre grense på 150 000 kroner per år (UDI 42/93 Jura).

Ervervsvirksomhet:

Søkere som skal drive ervervsvirksomhet i Norge må legge fram en detaljert skriftlig redegjørelse for virksomheten. Virksomheten må være av varig karakter. Søkeren må kunne forsørge seg selv. Det må sannsynliggjøres at søkeren kan ta ut minst 150 000 kroner per år av driften, eventuelt supplert med midler fra andre kilder. Det stilles ikke krav om at virksomheten må være en nyetablering, slik det gjøres overfor utlendinger som ikke omfattes av EØS-avtalen.

Tjenesteytere:

Med tjenesteyting menes i EØS-avtalen virksomhet av den art som utøves av industri-, håndverks- eller handelsyrkene eller av de frie yrkene. Avtalen inneholder spesielle regler om tjenester innenfor finanssektoren, transport, telekommunikasjon og fjernsyn. En tjenesteytelse er selvstendig virksomhet som utføres mot betaling, noe som innebærer at offentlig tjenesteyting i de fleste tilfellene faller utenfor avtalens virkefelt. Tjenesteytere kan i mange tilfeller utøve tilsvarende arbeid som personer som driver ervervsvirksomhet, men arbeidet har en tidsbegrenset karakter. For at tjenesteyting skal kunne gi grunnlag for oppholdstillatelse, må tjenesteytingen være hovedformålet med oppholdet. Det må framlegges dokumentasjon for oppdraget der betaling for ytelsen framgår. Tjenesteyteren må kunne forsørge seg selv.

Utdanningsøkende:

Studenter som er tatt opp ved norsk utdanningsinstitusjon, har rett til opphold i Norge. Utenlandske studenter som omfattes av EØS-avtalen, kan ta arbeid i inntil halv stilling. Søkeren må være sikret underhold.

Andre:

I tillegg har enhver EØS-borger som har tilstrekkelige midler, rett til å bosette seg i en hvilken som helst EØS-stat. Med tilstrekkelige midler menes et beløp som minst tilsvarende folketrygdens minstepensjon for enslige. I tillegg må de omfattes av en sykeforsikring. Siden disse personene ikke trenger arbeidstillatelse, vil de ha rett til å ta lønnet arbeid.

2.3 Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår

Søknader om arbeidstillatelse må inneholde opplysninger om lønnsvilkår,³ og det er et generelt vilkår for å få arbeidstillatelse at lønns- og arbeidsvilkår ikke skal være dårligere enn det som følger av gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Fra og med 1.1.94 trenger ikke personer som omfattes av EØS-avtalen arbeidstillatelse, dermed bortfaller denne kontrollmekanismen for disse.

Arbeidsgivere i Norge kan gis tillatelse til å ta i arbeid et bestemt antall utenlandske arbeidstakere for et tidsbegrenset oppdrag, såkalt gruppearbeidstillatelse. Gruppearbeidstillatelser skal godkjennes av sysselsettingsutvalget, der partene i arbeidslivet er representert. LO kan gjennom sin representasjon i sysselsettingsutvalget stoppe gruppearbeidstillatelser dersom lønns- og arbeidsvilkårene som tilbys ikke er tilfredsstillende. Siden kravet til arbeidstillatelse bortfaller for arbeidstakere som omfattes av EØS-avtalen, faller også denne kontrollmekanismen bort.

Arbeidsgiver som ansetter utlending som omfattes av EØS-avtalen, har vanlig meldeplikt. Meldeplikten innebærer at arbeidsgivere som gir utlending, med unntak av nordiske borgere, lønnet arbeid, skal melde fra om dette til politiet før arbeidet begynner. Meldingen skal inneholde opplysninger om utlendingens navn, fødselsdato, adresse, statsborgerskap og om arbeidet. Politiet registrerer opplysningene i Fremmedkontrollregisteret (Fremkon).

2.4 Oppsummering

EØS-reglene medfører store endringer i norsk innvandringspolitikk overfor arbeidsinnvandrere fra ikke-nordiske EØS-stater. Spesialister og annen høyt kvalifisert arbeidskraft hadde før EØS-avtalen lettere adgang til det norske arbeidsmarkedet enn andre. Det er derfor spesielt ufaglært og delvis faglært arbeidskraft fra EØS-landene som har fått lettere adgang til det norske arbeidsmarkedet gjennom de nye reglene. Også en rekke profesjoner har gjennom felles godkjenningsordninger for utdanning fått lettere adgang til det norske arbeidsmarkedet. Tilsvarende har norske arbeidstakere fått bedret sine muligheter til å ta arbeid i EØS-området.

³ Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Hjemlet i lov 24.juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

3 Arbeidsmigrasjon

Frykten for at EØS-avtalen skal føre til sosial dumping, bunner i en antagelse om at åpne grenser vil føre til en strøm av utenlandske arbeidstakere inn i Norge, og at dette vil presse norske lønns- og arbeidsvilkår nedover. For å vurdere sannsynligheten av disse to leddene (økt immigrasjon og dens lønnsdempende effekt), skal vi i dette kapittelet beskrive ulike former for arbeidsmigrasjon, mulige årsaker til arbeidsmigrasjon, og sannsynlige effekter av ulike former for arbeidsmigrasjon. Til slutt i kapittelet presenteres data som viser omfanget av arbeidsmigrasjon til Norge i dag, og lønnsstatistikk for utenlandske arbeidstakere innenfor offshore og oljerelatert bygg og anlegg.

3.1 Hva er arbeidsmigrasjon?

Det skilles gjerne mellom intranasjonal og internasjonal arbeidsmigrasjon. Dette notatet omhandler internasjonal arbeidsmigrasjon, det vil si at et lands borgere utfører arbeid i andre land enn hjemlandet. Arbeidsmigrasjon til Norge er ikke noe nytt fenomen, men har variert i omfang og kilde. Tyske håndverkere, svenske papirindustriarbeidere og finske anleggsarbeidere har lange tradisjoner som «fremmedarbeidere» i Norge. På sekstitallet, da det var stor etterspørsel etter arbeidskraft i Norge, kom det også arbeidsinnvandrere fra fjernere strøk av verden, spesielt fra Pakistan. Etter innvandringsstoppen i 1975 har arbeidsmigrasjonen til Norge i hovedsak bestått av høyt kvalifisert vesteuropeisk arbeidskraft.

Det finnes en rekke ulike former for internasjonal arbeidsmigrasjon. For vårt formål kan det være nyttig å fokusere på forskjeller langs to dimensjoner: For det første varierer lengden på migrantenes opphold i vertslandet. Tidsdimensjonen er interessant av mange årsaker: Faren for sosial dumping kan muligens være større når lengden på arbeidsoppholdet er kort, både fordi arbeidsvilkårene i deler av det tidsavgrensede arbeidsmarkedet kan forventes å være dårligere enn i det ordinære arbeidsmarkedet, og fordi raske bevegelser i arbeidsstyrken gjør situasjonen uoversiktlig og vanskeliggjør oppfølging og kontroll av arbeidsbetingelsene for de utenlandske arbeidstakerne. I tillegg er det, som vi skal se i neste avsnitt, grunn til å tro at det er delvis andre forklaringsfaktorer bak korttidsarbeidskraftens bevegelser enn bak permanent arbeidsmigrasjon. På den annen side kan det argumenteres for at kortsiktige bevegelser i arbeidskraften har begrenset innflytelse på arbeidsforholdene i vertslandet, fordi arbeidsvilkårene til arbeidstakere som oppholder seg kort tid i et område i liten grad vil smitte over i det ordinære arbeidsmarkedet. Dette argumentet hviler imidlertid på en forutsetning om at korttidsmigrasjonen er av begrenset omfang, siden import av utenlandsk arbeidskraft i noen grad vil måtte fortrenge nasjonal arbeidskraft, såfremt det ikke er underskudd på arbeidskraft i den aktuelle delen av arbeidsmarkedet. «Underskudd» på arbeidskraft er dessuten et diskutabelt begrep, siden lønnsøkning i en slik situasjon vil kunne bringe arbeidsmarkedet i balanse. Import av arbeidskraft utenfra vil dermed kunne redusere arbeidstakernes muligheter til å presse lønnsnivået opp.

For det andre kan selve migrasjonsbeslutningen fattes på ulike nivåer: Det er forskjell på individuell migrasjon – det vil si enkeltindividers beslutning om å søke arbeid i et annet land – og den type migrasjon som følger av at et foretak utstasjonierer sine arbeidstakere til å utføre arbeid i utlandet. Utstasjonering kan foregå enten ved en grenseoverskridende utveksling av arbeidstakere i et multinasjonalt foretak, utleie av arbeidskraft på tvers av landegrensene eller ved at et foretak påtar seg oppdrag i utlan-

det og medbringer egne arbeidstakere. Denne type arbeidsmigrasjon gir opphav til to spesielle problemer som er interessante i forbindelse med sosial dumping. For det første reises spørsmålet om hvilket lands lovverk som skal anvendes på et arbeidsforhold når arbeidstakeren er ansatt i et foretak som har base i et annet land enn det landet der arbeidet utføres. Lovvalsreglene på dette området varierer innenfor EØS, og det kan derfor i en del tilfeller være uklart hvilket lands lovgivning som skal gjelde. For det andre kan det oppstå konkurransevridding. Lønnsforskjeller mellom ulike nasjoner betraktes vanligvis ikke som konkurransevridende i EU-retten, men dersom utenlandske foretak er unntatt fra lønnsbestemmelser og sosiale kostnader som nasjonale foretak i det landet de opererer i er underlagt, vil dette kunne føre til konkurransevridding (Explanatory memorandum to Proposal for a Council Directive concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, Com(90)230 final). Disse forholdene gjør at det foreløpig er uklart hvordan de ulike EØS-landene vil forholde seg til utstasjonerte arbeidstakere og deres lønns- og arbeidsvilkår. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4.

Ulike former for arbeidsmigrasjon som kan defineres ved hjelp av de to dimensjonene tid og beslutningsnivå, er illustrert i figur 3.1.

Figur 3.1 Ulike former for arbeidsmigrasjon

		Beslutningsnivå	
		Individ	Foretak
Tidsdimensjo	Lang	Langtids arbeidsmigrasjon 1	(Etablering/permanent utstasjonering) 2
	Kort	Korttids arbeidsmigrasjon 3	Uttasjonering 4

Felt en og tre representerer henholdsvis langtids og korttids individuell arbeidsmigrasjon. Det går ikke noe skarpt skille mellom hva som er «kort» og hva som er «lang» tid i denne sammenheng, men jo kortere arbeidsforholdene er, jo større vil de nevnte kontrollproblemene være. Registrert arbeidsmigrasjon vil i de aller fleste tilfellene være relativt langvarige arbeidsforhold. I Norge registreres individer som planlegger å bli i landet i minst seks måneder som immigranter. Folkeregisteret skiller imidlertid ikke mellom arbeidsinnvandrere og andre. Registrert intra-EU migrasjon, intranordisk migrasjon og EU-nordisk migrasjon har hittil ligget på et moderat nivå⁴ (Pedersen 1993, Straubhaar 1988 Labour Force Survey 1990).

Uttasjonering av arbeidstakere er som oftest i sin natur tidsavgrenset. En kan tenke seg tilfeller av mer varig karakter, for eksempel ved at et foretak permanent overfører en ansatt til et datterselskap i utlandet, men slike tilfeller antas å være av mindre betydning. I det følgende vil begrepet uttasjonering av arbeidstakere hense på tidsbegrensede oppdrag. Uttasjonering av arbeidstakere kombinerer dermed tre forhold som bidrar til å øke mulighetene for sosial dumping: Lovvalsproblemer, muligheter for konkurransevridding og problemer knyttet til oppfølging og kontroll av utenlandske arbeidstakers arbeidsforhold.

⁴ Intranordisk migrasjon anslås til mellom 1,5 og 2% av arbeidsstyrken. Omtrent like mange nordiske borgere arbeider i EU-land, og innvandringen fra EU til Norden er i samme størrelsesorden som andre veien. I EU antas ca 4% av arbeidsstyrken å være grenseoverskridende, hvorav, i henhold til upubliserte anslag fra Kommisjonen, tre fjerdedeler er grensearbeidere, dvs bor på den ene siden av grensen og arbeider på den andre.

3.2 Årsaker til arbeidsmigrasjon

I dette avsnittet skal vi kort nevne de vanligste teoriene om årsakene til arbeidsmigrasjon. Dette vil tjene som en bakgrunn til å forstå hvorfor og hvordan EØS-avtalen vil påvirke betingelsene for arbeidsmigrasjon.

Det finnes en omfattende litteratur om årsakene til arbeidskraftens vandringer. Tradisjonelt er migrasjonsstrømmene i stor grad blitt forsøkt forklart ut fra økonomiske forhold. Jo større ulikheter i lønnsnivå og ledighetsnivå landene imellom, jo større incentiver har arbeidstakerne i landene med lavest lønn og/eller høyest ledighet til å søke lykken på arbeidsmarkedet i andre land. Studier av europeisk arbeidsutvandring til Nord-Amerika tyder på at forholdene i mottagerlandene har større betydning for migrasjonsbeslutningen enn forholdene i avsenderlandene. Kostnader forbundet med reise, informasjonsinnhenting, språkopplæring og overføring av kunnskaper og kvalifikasjoner vil virke migrasjonsdempende. Flyttebeslutningen blir dermed et resultat av avveiningen mellom nytte(inntektsøkning) og kostnad ved flyttingen (Greenwood og McDowell 1992). Modellen kan bygges ut ved å trekke inn flere forhold som har betydning for individenes nyttenivå, det være seg boforhold, politisk system, sosial kontakt, velferdsordninger osv.

Arbeidskraftens bevegelser er dessuten nært knyttet til kapitalens bevegelser. Der som alle innsatsfaktorene er mobile, og den billige arbeidskraften befinner seg i et annet land enn kapitalen, kan kapitaleierne i prinsippet velge om de vil flytte kapitalen dit den billige arbeidskraften er, eller søke å flytte arbeidskraften dit kapitalen er. Hvilke restriksjoner som legges på bevegelsen av kapital, vil derfor få innflytelse på behovet for at arbeidskraften skal flytte på seg.

I den senere tid er det også lagt stadig større vekt på familiestrukturens betydning for migrasjon (Stark 1994). I samfunn der storfamilien har stor betydning, forventes det ofte at familiemedlemmene påtar seg økonomisk ansvar for slektninger både i og utenfor det som i vestlige land kalles kjernefamilien. I mange tilfeller er migrasjon den beste måten å oppfylle slike forpliktelser på. Antall personer i husholdningen som har arbeid utenfor hjemmet og den interne arbeidsfordelingen i hjemmet, blir også tillagt betydning. Migrasjon er i stor grad en familiebeslutning, enten det arbeidssøkende familiemedlemmet medbringer sin familie til vertslandet eller ikke. Vanligvis vil en arbeidstaker med (kjerne)familie være mindre mobil enn en enslig arbeidstaker.

Arbeidsmigrasjon er et komplekst fenomen, der en rekke forhold og prosesser virker samtidig, og påvirker flyttemønstrene. Migrasjonsstrømmene består dessuten av en rekke delstrømmer, der de forskjellige undergruppene kan utvise svært ulike (flytte)reaksjoner på samme ytre omstendigheter. White (1992) beskriver tre faser i migrasjonen i etterkrigstidens Europa. De to første, arbeidsmigrasjonsfasen og familiegjenforeningsfasen, var relativt homogene. Den tredje fasen, som White kaller «post-industriell bevegelse» er mer sammensatt. Denne fasen består av tre hovedstrømmer: For det første er det en strøm, eller rettere sagt flere, av høyt kvalifisert personell innenfor teknikk, ledelse og frie yrker. Behovet for manuell arbeidskraft er synkende i dagens vestlige økonomier, samtidig som behovet for svært spesialisert arbeidskraft øker. Undersøkelser av arbeidskraftens vandringer ut fra Norge viser også at høyt utdannede har høyere migrasjonstilbøyelighet enn andre (Larsen og Rød 1990). I tillegg er det en økende utveksling av høyt kvalifiserte arbeidstakere mellom avdelinger innenfor multinasjonale selskaper. Den andre hovedstrømmen i den tredje fasen består av illegal innvandring, som antas å være økende, den tredje av politiske flyktninger. Det er åpenbart at disse tre hovedstrømmene er drevet av ulike flyttemotiver, de deltar i ulike deler av arbeidsmarkedet i mottagerlandet, og har ulik innvirkning på økonomiske forhold i mottagerlandet.

Tidsavgrenset migrasjon

De modellene som er nevnt ovenfor skiller ikke spesifikt mellom permanent og tidsavgrenset migrasjon. En modell som fokuserer spesielt på tidsavgrenset migrasjon og den optimale lengden på migrasjonsperioden, er presentert av Hill (1987). Hill forutsetter at immigrantene foretrekker å arbeide i hjemlandet, og at de må kompenseres for fravær fra hjemlandet ved høyere lønn (målt i kjøpekraft). Den optimale migrasjonsperioden antas å være en funksjon av lønnsforskjeller og reisekostnader ved besøk i hjemlandet.

Karayalcin (1993) og Galor (1986) argumenterer for at tidsavgrenset migrasjon skiller seg fra permanent migrasjon både med hensyn til årsaker og virkninger. Galor viser at i en toperiodemodell der det arbeides og spares i den første perioden, og konsumeres i den andre perioden, vil rentenivået i mottagerlandet ha betydning for immigranter som tilbringer begge periodene i mottagerlandet, mens de som reiser tilbake til hjemlandet i den andre perioden, ikke vil være opptatt av rentenivået i mottagerlandet. Karayalcin viser i en dynamisk modell at tidsavgrenset migrasjon har de samme virkningene på lønnsnivå, rentenivå og produksjonsnivå som internasjonal kapitalmobilitet.

Salt og Ford (1993) understreker betydningen av en spesiell form for korttidsarbeidsmigrasjon, nemlig tjenestereiser. Omfanget av tjenestereiser er stort og voksende. Utviklingen innenfor transportteknologi har gjort at tjenestereiser i noen grad kan erstatte andre former for korttidsarbeidsmigrasjon. Skillet mellom arbeidsreiser og utstasjonering av arbeidstakere er flytende.

Arbeidsmigrasjon er vanligvis tidsavgrenset, i den forstand at svært mange arbeidsmigranter før eller senere vender tilbake til hjemlandet. Lengden på arbeidsoppholdene varierer betydelig, fra noen timer til flere tiår. Det går ikke noen naturlig grense for hva som skal betegnes som korttids- og hva som er langtidsarbeidsmigrasjon. Siden norske regler for registrering av inn- og utflytting og delvis også for beskatning er knyttet til en grense på seks måneder, er det praktisk å benytte seks måneder som et skille.⁵ Begrepet korttidsarbeidsmigrasjon refererer seg derfor i denne rapporten til arbeidsopphold på maksimum seks måneder.

Det er gjort svært få empiriske studier av korttidsarbeidsmigrasjon i Europa. En viktig årsak til dette er at registreringen av arbeidskraftens bevegelser over landegrensene innad i EU er svært mangelfull. Definisjonene på immigranter og emigranter varierer dessuten betydelig i statistikken fra de ulike europeiske land, med påfølgende sammenligningsproblemer (Hardoy 1991).

Korttidsarbeidsmarkedet – hvor og hvorfor?

Årsakene til bruk av tidsbegrenset arbeidskraft kan inndeles i to hovedgrupper:

- For det første kan det være forhold knyttet til selve arbeidsoppgavene. I en del sektorer er arbeidsoppgavene av mer tidsbegrenset karakter enn i andre sektorer. Dette gjelder spesielt innen bygg og anlegg, offshore og i transportsektoren.
- For det andre kan arbeidsgivere/og eller arbeidstakere foretrekke bruk av tidsbegrensede kontrakter også til arbeid av mer permanent karakter. I en rekke sektorer der arbeidet ikke i seg selv er tidsbegrenset, kan arbeidsoppgavene likevel organiseres i ulike former for tidsavgrensede oppdrag. For eksempel er renhold av kontorlokaler en oppgave som må utføres regelmessig, og oppgaven kan løses ved å ansette en person til å forestå dette. Alternativt kan man gi et rengjøringsfirma en tidsbegrenset kontrakt på å utføre de samme oppgavene. Arbeidsmiljøloven

⁵ På grunn av at inn- og utflyttinger av mindre enn seks måneders varighet ikke registreres i folkeregisteret, omfatter norsk migrasjonsstatistikk etter en slik definisjon ikke korttidsarbeidsmigrasjon.

setter betydelige begrensninger for bruken av korttidskontrakter.⁶ I Norge er det ikke tillatt å ansette folk i midlertidige stillinger til å utføre arbeid som har en varig karakter. Det finnes imidlertid en rekke eksempler på at disse bestemmelsene ikke etterleves, ikke minst i offentlig sektor. Utleie av arbeidskraft er i utgangspunktet forbudt i Norge, med visse unntak. Det er generelt unntak for kontor-, regnskaps-, lager-, kantine- og butikkarbeid. Fylkesarbeidskontorene kan også gi dispensasjon fra forbudet mot utleie i øvrige bransjer. Det er også store muligheter til å komme rundt både reglene om korttidsansettelser og forbudet mot utleie av arbeidskraft, ved bruk av underentreprenører og kjøp av tjenester fra underleverandører. Begrensningene i lovverket bidrar likevel trolig til at omfanget av tidsavgrenset arbeid blir størst i de bransjene der arbeidet i sin natur er tidsbegrenset.

De norske skattereglene kan i noen grad bidra til å stimulere bruken av korttidsarbeidskraft fra land med lavere skattesatser enn Norge. I mange av Norges skatteavtaler med andre land er det bestemmelser om at utenlandske arbeidstakere som oppholder seg i Norge i mindre enn om lag seks måneder i løpet av et år, skal skatte til hjemlandet. For en nærmere beskrivelse av det norske regelverket for beskatning av utenlandske arbeidstakere, se vedlegg 2.

Fra arbeidsgiversiden hevdes det gjerne at korttidsansettelser og bruk av innleid arbeidskraft gir økt fleksibilitet og er en nødvendig tilpasning til et sterkt stillingsvern (Gloppen 1994). Fagbevegelsen har på sin side hevdet at hovedintensjonene bak fleksibiliseringen er økonomisk gevinst gjennom å svekke oppsigelsesvernet, presse ned lønningene og øke arbeidsintensiteten (Stokland 1989).

Behovet for opplæring til det arbeidet som skal utføres, vil bidra til å redusere arbeidsgivernes interesse for bruk av korttidsarbeidskraft. Jo mer bedriften investerer i opplæring av arbeidstakerne, jo viktigere blir det å beholde de samme arbeidstakerne lengst mulig. Jo lavere opplæringskostnader, jo lettere vil det være å erstatte fast arbeidskraft med innleid. En annen viktig faktor vil være de lokale fagforeningers forhandlingsstyrke. En fagforeningsklubb vil som regel motsette seg en utskifting av arbeidsstokken fra fast ansatte til ulike former for korttidskontrakter, jamfør for eksempel konflikten ved SAS-hotellet i Oslo.

Bruk av korttidsarbeidskraft kan derfor forventes å være størst innenfor bransjer som har unntak fra bestemmelsene om arbeidsleie, bransjer der det er naturlig eller i det minste mulig å sette ut oppdrag til underleverandører, bransjer med stort behov for numerisk fleksibilitet i arbeidsstokken, og bransjer der fagforeningene ikke har tilstrekkelig forhandlingsstyrke til å begrense bruk av korttidsarbeidskraft.

For en grundigere diskusjon av korttidsarbeidsmarkedet i Norge henvises det til Torp og Pettersen (1989).

3.3 Økt arbeidsmigrasjon til Norge?

Et felles arbeidsmarked i EØS-området innebærer at viktige institusjonelle hindringer for migrasjon bortfaller. Den viktigste endringen er at borgere av EØS-statene ikke lenger trenger arbeidstillatelse. I tillegg bidrar samordningen av trygdeordninger og godkjenningsordningene for formell kompetanse til å øke arbeidskraftsmobiliteten, siden dette reduserer kostnadene forbundet med migrasjon. Endringene er størst for arbeidskraft som ikke tidligere kunne få arbeidstillatelse som spesialister, men også disse har fått lettere adgang til det norske arbeidsmarkedet enn tidligere.

⁶ § 58 nr.7, Lov 4.februar 1977 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v.

Det er ikke slik at en nedbygging av institusjonelle barrierer uten videre vil føre til en voldsom strøm av utenlandsk, billig arbeidskraft til Norge. Som nevnt i avsnitt 3.2, er det en rekke ulike motiverende faktorer som ligger bak arbeidsmigrasjon, og det er en rekke forhold som bidrar til å begrense omfanget av migrasjon. Faktisk omtales arbeidskraft i en del sammenhenger som «den immobile faktor». I hvilken grad vi vil få økt innvandring, vil avhenge av styrken på ulike migrasjonfremmende og -hemmende forhold, jamfør avsnitt 3.2. Vi skal her kort drøfte noen av de mest sentrale faktorene: lønnsnivå, ledighet, migrasjonskostnader og arbeidstakernes tilknytning til arbeidsmarkedet.

Ledighet og høyt lønnsnivå i Norge relativt til europeisk nivå innen en del yrker kan virke tiltrekkende på arbeidstakere fra andre EØS-stater. Lønnsstrukturen i de nordiske landene forventes å virke tiltrekkende på ufaglært og delvis faglært arbeidskraft fra de øvrige EØS-landene, siden disse gruppene er relativt høyt lønnet i Norden (Pedersen 1990). Omfanget av arbeidsmigrasjon mellom EU-statene fram til nå gir likevel ingen grunn til å forvente noen dramatisk økning i arbeidsimmigrasjonen til Norge som følge av EØS-avtalen. Foreløpige tall fra UDI tyder likevel på at innvandringen fra EØS-området har økt markert fra 1993 til 1994. I løpet av 1993 fikk 3014 personer fra EØS-området (unntatt Norden) oppholdstillatelse⁷ i Norge. Det tilsvarende

Tabell 3.1 Gjennomsnittlige totale arbeidskraftskostnader per sysselsatt i perioden 1985 til 1992. US dollar

Sveits	39 000
Sverige	29 500
Belgia	28 000
Finland	27 500
Frankrike	27 000
Nederland	26 500
Tyskland	26 500
Danmark	26 000
Norge	25 500
Østerrike	24 000
Italia	23 500
Irland	22 000
Storbritannia	20 500
Spania	18 000
Hellas	9 500
Portugal	6 500

tallet for første halvår 1994 var 2188 (Kilde: Tolke- og informasjonsavdelingen i UDI). Dersom det er like stor innvandring annet halvår som første halvår, innebærer dette en økning på 1400 personer, eller 45 prosent.

Den tilgjengelige informasjonen om innstrømmingen av utenlandske arbeidstakere i det enkelte medlemsland i EU er svært mangelfull. Tabell 3.1 viser at i de landene slik informasjon foreligger, har tilstrømmingen av utenlandske arbeidstakere økt siden midten av åttitallet. Det er stor usikkerhet knyttet til dataene fra EU-landene. Utstasjonering av arbeidstakere fra ett EU-land til et annet vil i liten grad bli oppfanget av registreringsrutinene. Ulike metoder for datainn-samling og statistikkføring i de forskjellige landene gjør sammenligning av data fra de ulike landene vanskelig.

Kilde: OECD *Employment Outlook*, Juli 1994

⁷ Tallene inkluderer arbeidstakere og deres familie, studenter, og andre som fyller kravene til oppholdstillatelse, jf avsnitt 2.2.

Tabell 3.2 Tilgjengelig informasjon om tilstrømmingen av utenlandsk arbeidskraft i enkelte europeiske land. I tusen

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<i>EU-land</i>										
Belgia ⁸	3,5	2,3	1,8	1,7	1,9	2,2	2,4	2,8	3,7	
Frankrike ⁹	33,4	97,0	17,0	10,8	9,7	9,7	10,9	12,8	15,5	22,4
Tyskland ¹⁰	43,9	25,9	24,4	27,5	33,4	37,2	48,1	60,4	84,8	138,6
<i>EFTA-land</i>										
Sveits ¹¹	35,3	33,1	24,2	25,0	25,4	29,4	33,6	34,7	37,1	46,7
Østerrike	39,8	32,9	31,4	32,4	34,0	18,0	15,3	17,4	37,2	103,4

Kilde: Salt, Singleton og Hogarth 1994

Innslaget av registrerte utenlandske borgere i ulike europeiske land viser ikke noen klar EU-effekt, jf tabell 3.3a. For eksempel har EFTA-landet Sverige flere utenlandske borgere enn Danmark. Den høye andelen utenlandske borgere i Sverige kan langt på vei forklares med kombinasjonen av tilstrømming av borgere fra de andre nordiske landene (spesielt Finland) og at Sverige har hatt stor pågang av asylsøkere. Også Østerrike og Sveits har store andeler utenlandske borgere.

Mens andelen registrerte utenlandske borgere totalt har økt svakt i de fleste EU-landene fra 1987 til 1991, har andelen utenlandske borgere fra andre EU-land vært stabil i samme periode, se tabell 3.3b. På den annen side forventer Kommisjonen at gjennomføringen av det indre markedet vil føre til økt arbeidsmigrasjon i EU. Det er en tydelig tendens til at EU-land med lave lønninger i liten grad tiltrekker borgere fra andre EU-land.

Omfanget av utstasjonering av arbeidstakere i EU er ikke dokumentert. Arbeidsmyndigheter og fagbevegelse i EU-landene Danmark og Tyskland vurderer foreløpig ikke omfanget av utstasjonering som særlig problematisk, men spesielt tysk fagbevegelse mener at det er en bekymringsfull økning i antallet oppdrag innenfor bygg og anlegg som går til søreuropeiske foretak. I Danmark er det foreløpig først og fremst tyske firma som utgjør konkurransen i kontraktmarkedet. Den store aktiviteten i tysk byggebransje etter gjenforeningen bidrar til å redusere tyske foretaks interesse for det danske bygge-markedet.

Forskjeller i ledighetsrater har vist seg å være en vel så viktig forklaringsfaktor bak arbeidsmigrasjon som forskjeller i lønnsnivå. Økningen i søknader fra leger fra EØS-området om å praktisere i Norge er et godt eksempel på dette. I Norge har det i lang tid vært underskudd på leger i store deler av landet, samtidig som det i flere EØS-stater er et betydelig overskudd av leger. Økningen i arbeidsinnvandring til de vest-europeiske landene nevnt i tabell 3.2 har likevel kommet i en periode med høye ledighetsnivåer i de samme landene, spesielt blant utenlandske arbeidstakere.

I mange stillinger vil manglende norskkunnskaper være en effektiv barriere for svært mange av de ikke-nordiske EØS-borgerne på det norske arbeidsmarkedet. Arbeidsmigrasjonen til Norge kan dermed forventes å komme innenfor yrker der det er små krav

⁸ Data fra 1986 og framover er ikke sammenlignbare med tidligere år.

⁹ Arbeidstillatelser med varighet under ett år er ikke medtatt fra 1983.

¹⁰ «Etniske tyskere» ikke medregnet.

¹¹ Sesongarbeidere og grensearbeidere er ikke medregnet.

Tabell 3.3a Innslag av utenlandske borgere i EU- og EFTA-land. Registrert bosatte i prosent av befolkningen.

	1987	1991
EU-land		
Belgia	8,7	9,2
Danmark	2,7	3,3
Frankrike	6,8	6,3
Tyskland	6,9	7,3
Italia	1,0	1,5
Luxemburg	26,8	29,4
Nederland	4,0	4,8
Spania	0,9	0,9
Storbritannia	3,2	3,1
EFTA-land		
Østerrike	3,7	6,6
Finland	0,4	0,7
Norge	2,9	3,5
Sverige	4,8	5,7
Sveits	14,9	17,1

3.3b Registrert bosatt yrkesaktiv befolkning fra andre EU-land i prosent av befolkningen

	1987	1991
Belgia	5,4	5,3
Danmark	0,5	0,6
Frankrike	2,9	2,8
Tyskland	3,0	2,8
Luxemburg	29,1	30,9
Nederland	1,3	1,4
Spania	0,1	0,2
Storbritannia	1,6	1,6
Hellas	0,1	0,1
Irland	2,2	2,4
Portugal	0,1	0,2

Kilde: OECD *Employment Outlook*, Juli 1994

Tabell 3.4 Standardiserte ledighetsrater i EU og Norge

	1983	1988	1989	1990	1991	1992	1993
EU-land							
Belgia	12,1	9,7	8,0	7,2	7,2	7,9	9,1
Frankrike	8,3	10,0	9,4	8,9	9,4	10,4	11,6
Tyskland	7,7	6,2	5,6	4,8	4,2	4,6	5,8
Irland	14,0	16,2	14,7	13,3	14,7	15,5	15,8
Nederland	12,0	9,1	8,3	7,5	7,0	6,7	8,3
Storbritannia	12,4	8,6	7,2	7,0	8,8	10,0	10,3
Italia	8,8	11,0	10,9	10,3	9,9	10,5	10,2
Portugal	7,8	5,7	5,0	4,6	4,1	4,1	5,5
Spania	17,0	19,1	16,9	15,9	16,0	18,1	22,4
Norge	3,4	3,2	4,9	5,2	5,5	5,9	6,0

Kilde: OECD *Quarterly Labour Force Statistics*, No 2 1994

til norskkunnskaper, og i yrker der det er mulig å bruke andre språk som arbeidsspråk. Dette vil være tilfelle for eksempel i oljesektoren, i databransjen og i en del andre høyt kvalifiserte stillingskategorier. På den annen side er lønnsnivået i det øvre stillingssjiktet i Norge ikke spesielt høyt i europeisk målestokk, snarere tvert imot. Dessuten vil språkbarrierene være mindre for norsk, høyt kvalifisert arbeidskraft som søker arbeid i EØS-området enn for utenlandske arbeidstakere som søker arbeid i Norge. Disse to forholdene vil trekke i retning av at migrasjonsstrømmene av høyt kvalifisert arbeidskraft fra Norge til Europa vil være større enn i motsatt retning. Dette vil igjen kunne føre til at lønningene presses oppover i disse stillingskategoriene, og dermed økte lønnsforskjeller i Norge.

Et felles arbeidsmarked i EØS-området vil ha ulike virkninger på forskjellige bransjer og stillingskategorier. Bransjer der mange arbeidstakere har svak tilknytning til arbeidssted og oppdragsgivere, vil være mer utsatt for konkurranse fra utenlandske arbeidstakere. Norge har relativt lav andel korttidsansatte, men dette varierer betydelig fra bransje til bransje. Innenfor oppdragsvirksomhet er dessuten den enkelte ansattes arbeidskontrakt lite avgjørende for tilknytningen til arbeidsstedet. En fast ansettelse hos en underentreprenør er lite verdt dersom vedkommende underentreprenør ikke får oppdrag.

I de første debattene i Europarådet om fri bevegelse av arbeidskraft, var den rådende forventningen at de største bevegelsene ville skje blant delvis faglært arbeidskraft (Böhning 1972). De siste årene har endringene i bedriftenes organisering i retning av stadig større spesialisering, internasjonalisering av selskaper og rask teknologisk utvikling gjort at etterspørselen etter høyt spesialisert arbeidskraft har økt. Data fra The International Passenger Survey¹² indikerer at andelen høyt kvalifisert arbeidskraft i migrasjonsstrømmene inn og ut av Storbritannia øker (White 1994). Samtidig er en stor andel av arbeidsimmigrantene ufaglært eller delvis faglært. I Frankrike er rundt 30 prosent av samlet lovlig førstegangs innvandring ufaglært arbeidskraft (Lebon 1990). I Storbritannia er omtrent halvparten av utenlandske arbeidstakere som registreres i forbindelse med syke- og trygdeforsikring under 25 år. De fleste av dem kommer fra andre EU-land, og arbeider innenfor serviceyrker (Salt 1991).

Ledighetsnivå og lønnsnivå i Norge forventes altså å virke tiltrekkende på utenlandsk arbeidskraft, mens språkbarrierer, klima, bo- og reisekostnader vil trekke i motsatt retning. Hvilke faktorer som vil dominere er uvisst, og vil sannsynligvis variere fra bransje til bransje. Som sammenligningsgrunnlag er det nærliggende å trekke fram Danmarks erfaringer med arbeidsinnvandring etter innmeldingen i EU. Registrert årlig arbeidsinnvandring fra EU til Danmark har faktisk gått noe ned siden 1973. Innvandringen fra EC9 til Danmark i løpet av 1990 var likevel på 7500 personer, mens tilsvarende innvandring til Norge var på 2800 (Pedersen 1993). Kortvarig utstasjonering av arbeidstakere er ikke registrert. Danmark har lignende språkbarrierer og lønnsstruktur som Norge, noe som gjør sammenligningen interessant. Arbeidsledigheten i Danmark er imidlertid betydelig høyere enn i Norge, noe som bidrar til å gjøre Norge mer attraktivt som vertsland. Vår geografiske beliggenhet virker sannsynligvis i motsatt retning.

For øvrig kan det tenkes at EØS-avtalen på sikt kan få innflytelse på andre faktorer som i henhold til teoriene ovenfor har betydning for migrasjonsbeslutningen. Det ligger utenfor dette prosjektets rammer å spørre om utviklingen i arbeidsledighet, velferdsordninger, lønnsnivå og rentenivå i Norge og de øvrige EØS-stater, Generelt kan det

¹² The International Passenger Survey er en utvalgsundersøkelse som utføres ved havner og flyplasser i Storbritannia. Undersøkelsen omfatter reisende inn og ut av Storbritannia.

likevel sies at jo likere EØS-landene blir, jo færre incentiver vil arbeidstakerne ha til å flytte fra land til land.

I Norden har vi hatt felles arbeidsmarked i lang tid, og det er ingen grunn til å tro at EØS-avtalen vil medføre økt arbeidsmigrasjon innen Norden. Den internordiske avtalen om felles eller fritt arbeidsmarked ble inngått i 1954, men også før det ble reglene for arbeids- og oppholdstillatelse praktisert svært liberalt overfor nordiske borgere. I realiteten har det derfor vært et åpent arbeidsmarked i Norden i hele etterkrigsperioden. Danmark og Sverige har også formelt hatt felles arbeidsmarked siden 1947.

Hva skjer med lønnsnivå og øvrige arbeidsvilkår i Norge?

Hva som vil skje med lønnsnivået i de bransjene som får økt tilbud av arbeidskraft, avhenger av flere forhold. I en frikonkurransøkonomi vil lønnsnivået bestemmes av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft, og økt konkurranse om jobbene vil føre til at lønnsnivået presses nedover. I så godt som alle bransjer i Norge har imidlertid fagbevegelsen en sentral rolle i lønnsdannelsen. Det er vanlig å anta at fagforeninger i en forhandlingssituasjon foretar en avveining mellom to kryssende hensyn, nemlig lønnsnivå og sysselsetting av egne medlemmer. Utenlandsk korttidsarbeidskraft vil som regel ikke være organisert i den lokale fagforeningen, og derfor heller ikke omfattes av foreningens sysselsettingsmål. Det er vanlig at norske tariffavtaler har bestemmelser om at uorganisert arbeidskraft ikke skal ha dårligere vilkår enn det som følger av gjeldende tariffavtale. I norsk rettspraksis fortolkes også tariffavtaler som gjeldende uorganisert arbeidskraft med mindre det motsatte er uttrykkelig sagt i avtalen. Uorganiserte arbeidsgivere – norske eller utenlandske – er ikke bundet av bestemmelsene i tariffavtalen, og kan derfor ansette norsk og utenlandsk arbeidskraft på dårligere vilkår enn det som fastsettes i gjeldende avtale. Utenlandske arbeidsgivere som medbringer egne arbeidstakere på korttidsoppdrag i Norge vil som regel ikke være medlem av norsk arbeidsgiverorganisasjon eller ha tariffavtale med norske arbeidstakerorganisasjoner.

Det er derfor trolig at effekten på lønnsnivået for norske arbeidstakere i bransjer med høy organisasjonsgrad vil bli liten, men at lønnsnivået innenfor mindre delbransjer med lav organisasjonsgrad kan bli presset ned dersom vi får betydelig økt tilgang av billig utenlandsk arbeidskraft innenfor disse bransjene. På den annen side kan det tenkes at import av billig arbeidskraft kan virke stimulerende på økonomien og bidra til å presse lønningene opp i andre bransjer. På grunn av mangel på gode datakilder er det i Europa utført svært få studier av de økonomiske effektene av migrasjon. Studier fra USA tyder på at økt immigrasjon har liten effekt på lønnsnivået til nasjonal arbeidskraft. Effekten synes å være større (negativ) på lønnsnivået til andre immigranter (Salt 1993). Forskjellene mellom hvordan arbeidslivet er organisert i Norge og USA er imidlertid så store at det er usikkert om migrasjon vil ha tilsvarende effekter her.

Det er ingen lovfestet minstelønn i Norge, men enkelte andre arbeidsvilkår omfattes av lovbestemmelser. Arbeidsmiljøloven gjelder alt arbeid som utføres i Norge, uavhengig av arbeidsgivers og arbeidstakers nasjonalitet, og uansett lengde på arbeidsforholdet. Også utenlandske arbeidsgivere som medbringer egne arbeidstakere på oppdrag i Norge må derfor følge arbeidsmiljølovens bestemmelser. Disse omfatter blant annet sikkerhet, tilrettelegging av arbeidet, arbeidstid og ansettelsesforhold. På disse områdene vil arbeidsmiljøloven gjelde som en ufravikelig minstestandard.

EØS-reglene, alt annet likt, medfører større muligheter for å bruke utenlandsk arbeidskraft i Norge, og for å gi disse dårligere lønnsvilkår enn det som er vanlig i Norge. Bransjer der lønnsnivået er høyt i forhold til EØS-standard, der arbeidstakerne har løs tilknytning til arbeidsstedet, der det stilles små krav til språkkunnskaper og der arbei-

det lett kan settes ut til (utenlandske) entreprenører og underleverandører, vil være spesielt utsatte. Norge har imidlertid foretatt en viktig tilpasning til den nye situasjonen ved å innføre «Lov om allmenngjøring av tariffavtaler». I kapittel 4 skal vi diskutere denne og andre strategier mot sosial dumping.

3.4 Omfanget av utstasjonering og midlertidig arbeidsimmigrasjon til Norge

Det er svært vanskelig å få data som gir informasjon om tidsavgrenset arbeidsimmigrasjon både i Norge og andre EU-land. De mest aktuelle kildene er UDIs register over innvilgede arbeidstillatelser, og skattedata.¹³ Data fra Fremkon og UDIs årsrapporter viser antall utenlandske borgere i landet, etter nasjonalitet og type oppholdstillatelse.

Det ordinære ligningsregisteret gir ikke tilstrekkelige opplysninger om lengde på arbeidsforholdene eller om nasjonalitet, og er derfor ikke anvendelig for vårt formål. Sentralskattekontoret for utenlandssaker har gode registre over utenlandske arbeidstakere innenfor offshore og oljerelatert bygg og anlegg. Registerne omfatter dessuten en del utenlandske arbeidstakere som de ordinære ligningskontorene i landet av ulike grunner har vurdert som ikke hjemmehørende i sine distrikter, og som derfor er overført til Sentralskattekontoret. Registerne gir opplysninger om arbeidstakers og arbeidsgivers nasjonalitet, lengde på arbeidsforholdene og lønnsforhold, men gir ikke opplysninger om hvilken bransje arbeidstakerne arbeider i. Forsøk på å koble dataene fra Sentralskattekontoret med bransjeopplysninger fra Direktoratet for arbeidstilsynet, førte dessverre

Tabell 3.5 Utlendinger i Norge per 31.12 1992. (Tallene omfatter også tillatelser som løp ut i 1992). Omfatter ikke nordiske borgere

Verdensdel/lan	Totalt antall	Antatt permanent innvandring			Antatt midlertidig oppholds/arbeidsforhold			
		Arbeids-tillatelse	Asyl-status	Opphold	Arbeids-tillatelse	Studie-opphold	Gruppe-medlem	Andre
Midtøsten	10181	329	4024	5322	57	37	5	407
Asia for øvrig	33798	4720	3862	20115	1250	1408	91	2352
Nordlige Afrika	2641	727	71	1516	44	59	1	223
Afrika for øvrig	8809	644	2263	3660	172	915	10	345
Vest-Europa* (hvorav Storbritannia)	40457 (16938)	9991 (4295)	149 (2)	16783 (5551)	3724 (1738)	700 (103)	2673 (2050)	6437 (3199)
Øst-Europa (hvorav Polen)	16019 (8496)	1709 (691)	606 (89)	5000 (1982)	6316 (4661)	380 (49)	31 (2)	1977 (995)
Nord-Amerika	15190	3377	3	6429	1160	697	618	2906
Latin-Amerika	7492	882	837	5009	138	146	14	466
Oseania	1119	266	1	323	103	175	40	211
Statsløse	491	20	319	143	5	0	0	4
Totalt	135397	22665	12135	64300	12969	4517	3483	15328

Kilde: Fremkon

* Unntatt de nordiske landene

¹³ UDIs register gir opplysninger om antall innvilgede arbeidstillatelser etter nasjonalitet, lengde på arbeidstillatelsen og type arbeidstillatelse. Registeret omfatter alle nasjonaliteter med unntak av de nordiske landene. Prosjektet fikk tilsagn fra UDI om disse opplysningene, men det viste seg dessverre at UDI ikke hadde kapasitet på datasiden til å skaffe til veie datamaterialet i løpet av prosjektperioden.

ikke fram, siden bare et mindretall av bedriftene i Sentralskattekontorets registre kunne gjenfinnes i registeret fra Direktoratet for arbeidstilsynet.

Ikke-nordiske arbeidstakere i Norge

Ifølge tall fra UDI/Fremkon var det ved årsskiftet 1992/1993 135 397 borgere fra ikke-nordiske land i Norge. Av disse hadde 16 452 antatt midlertidige arbeidsforhold, hvorav 3483 gruppearbeidstillatelser. Det er først og fremst europeere og nordamerikanere som utfører midlertidig arbeid i Norge, jf tabell 3.5. Britiske borgere er den klart dominerende gruppen blant personer som har kommet på gruppearbeidstillatelser, med 2050 gruppearbeidstillatelser. Ifølge kilder ved UDI er dette i hovedsak personell innenfor oljesektoren. Britiske borgere utgjør også en stor andel av personer med individuelle arbeidstillatelser i antatt midlertidige arbeidsforhold, men den største gruppen utgjøres av polakker. De polske arbeidstakerne er først og fremst sysselsatt i sesongarbeid i jordbruket. Det eksisterer en kvoteordning (for tiden på 5000 tremåneders arbeidstillatelser i året) for polske arbeidstakere som ønsker sesongarbeid i Norge.

Antall utenlandske arbeidstakere totalt har gått noe ned fra 1990 til 1992, jf tabellene 3.3a og 3.3b. Antall arbeidstakere fra Nord-Amerika og Europa steg svakt i perioden, mens antall arbeidstakere fra resten av verden avtok ganske kraftig. Statistikk for inneværende år er foreløpig ikke publisert, men som nevnt foran, tyder foreløpige tall for første halvår 1994 på en økning i innvandringen fra EØS-området. De enkelte saksbehandlere i UDI har spesielt merket seg en økning i pågangen av leger og fysioterapeuter, men det foreligger ikke statistikk på dette.

Tabell 3.6 Innvilgede arbeidstillatelser 1992

Grunnlag	Antall	Vest-Europa	Øst-Europa	Nord-Afrika	Afrika resten	Midt-østen	Asia reste	Nord-Amerika	Latin-Amerika	Oseani	Statsløse
Familiegjenforenin	1903	406	266	161	103	60	638	144	108	12	5
Norske foreldre	36	19	0	1	0	0	0	13	0	3	0
Spesialist, individ	755	453	95	1	3	9	62	105	10	16	1
OECD formidling	5	4	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Ervervsvirksomhe	11	5	1	0	0	1	4	0	0	0	0
Professor osv	13	5	2	0	1	0	2	3	0	0	0
Au pair	202	65	31	0	1	0	85	15	3	2	0
Praktikant	971	256	612	3	16	6	19	41	12	6	0
Misjonær	78	2	1	1	1	0	0	72	1	0	0
Fullført utdanning	6	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0
Musiker	564	83	399	2	17	0	10	39	11	3	0
Sesongarbeid	4690	86	4338	7	114	5	122	3	6	9	0
Korttidsspesialist	393	320	10	0	0	2	12	44	2	1	0
Arb.gjest	325	58	244	2	0	0	6	14	0	1	0
Forsker m.v.	199	70	41	2	12	2	44	22	3	3	0
Gruppemedlem	828	640	4	1	5	0	45	126	2	5	0
Spes.kont.sokkel	2	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Korttidsspes.kont.	66	62	0	0	0	0	0	3	0	1	0
Gruppemedl.kont.	69	45	0	0	0	0	0	22	1	1	0
Menneskel.hensy	110	9	12	6	9	2	57	9	6	0	0
Totalt	11226	2590	6057	187	285	87	1088	676	166	64	6
Fornyelser	11214	3720	2791	331	314	245	2347	994	365	88	19
Totalt	22440	6310	8848	518	599	332	3455	1670	531	152	25

Tabell 3.7 Arbeidstillatelser innvilget i 1990

Grunnlag	Antall	Vest-Europa	Øst-Europa	Nord-Afrika	Afrika resten	Midt-østen	Asia resten	Nord-Amerika	Latin-Amerika	Oseania	Statsløse
Familiegjenforening	2094	498	276	218	113	36	699	133	102	18	1
Norske foreldre	29	10	0	0	0	0	0	15	0	4	0
Langv. tilknytning	111	47	10	6	3	2	19	13	10	1	0
Flyktninger	1572	62	118	16	219	454	427	0	273	0	3
Vitenskap, kunst	819	109	530	4	8	0	43	100	18	7	0
Praktikanter	874	185	568	14	12	6	39	32	11	7	0
Au pair	259	93	31	0	2	0	121	6	3	3	0
Ungd. til gårdsarb.	251	58	180	2	2	0	4	2	0	3	0
Sesongarbeid	4325	161	3327	26	184	29	529	27	34	6	2
OECD formidling	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Spesialist, individ	894	418	111	5	5	8	201	120	10	16	0
Rimelighet	639	138	70	13	32	22	94	139	126	4	1
Gruppemedl. firma	458	338	6	0	1	0	8	90	6	9	0
Gruppemedl. frittst.	7	1	6	0	0	0	0	0	0	0	0
Særlige grunner	780	247	75	14	41	25	268	48	56	6	0
Totalt	2	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Fornyelser	14867	3793	3463	449	618	975	3544	862	1073	79	11
Totalt	28055	6196	8775	768	1240	1558	6015	1595	1726	164	18

Utenlandske arbeidstakere i offshore og oljerelatert bygg og anlegg

Antallet utenlandske arbeidstakere i bransjen svinger i takt med aktiviteten. Antallet nordiske arbeidstakere har gått kraftig ned i løpet av perioden 1987 til 1992. Dette kan ha sammenheng med at de nordiske arbeidstakerne i stor grad arbeider innenfor bygg og anlegg, som er svært konjunkturutsatt.

Tabell 3.8 Utenlandske arbeidstakere i offshore og oljerelatert bygg og anlegg

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Alle	14447	13055	1023	7290	8350	1012
Norden	5648	5375	3467	2243	1707	2101
Storbritannia	5517	4908	4054	3017	3850	4089
Nord-Europa, resten	1568	1619	1414	760	861	1064
Sør-Europa	1138	581	599	491	808	950
Øst-Europa/Sovjet	87	61	82	79	191	434
Afrika	8	4	5	8	11	13
Asia	106	194	233	373	551	1021
Latin-Amerika	20	27	34	26	15	32
USA/Oseania	350	282	368	288	348	414

Kilde: Egen bearbeiding av data fra Sentralskattekontoret for utenlandssaker

Tabell 3.9 Gjennomsnittlig inntekt per dag, etter lengde på arbeidsforholdet. Løpende kroner

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Alle	1177	1397	1482	1518	1533	1538
1 mnd	1430	1639	1811	1663	1775	1793
2-3 mnd	1144	1296	1436	1350	1436	1304
3-6 mnd	1109	1322	1345	1582	1251	1440
6 mnd og over	1123	1361	1387	1506	1540	1535
N	10860	9478	6974	5294	6364	7465

Kilde: Egen bearbeiding av data fra Sentralskattekontoret for utenlandssaker

Det er en klar tendens til at arbeidsforhold som varer i mindre enn en måned er bedre betalt enn lengre arbeidsforhold. En sannsynlig forklaring på dette er at det særlig er høyt kvalifiserte spesialister som hentes inn for å utføre korte arbeidsoppdrag. Det er dessuten en tendens til at arbeidsforhold som varer i seks måneder eller mer, er noe bedre betalt enn de mellomlange arbeidsforholdene. Dette mønsteret går igjen i de ulike nasjonalitetsgruppene.

Tabell 3.10 Gjennomsnittlig inntekt per dag, etter nasjonalitet. Løpende kroner

1987	1988	1989	1990	1991	1992	1992
Alle	1177	1397	1482	1518	1533	1537
Norden	987	1261	1282	1233	1427	1313
Storbritannia	1359	1565	1732	1800	1821	1992
Nord-Europa, resten	1311	1375	1384	1483	1532	1795
Sør-Europa	921	1078	669	1279	937	1016
Øst-Europa	523	586	485	1040	788	313
Afrika	(1421)	-	-	(1086)	(1183)	(1321)
Asia	640	480	800	525	566	581
Latin-Amerika	985	953	659	1450	2087	1653
USA/Oseania	1743	1949	2031	1810	2347	1969

Kilde: Egen bearbeiding av data fra sentralskattekontoret for utenlandssaker

Inntektsnivået varierer sterkt med arbeidstakernes opphavsland. Østeuropeere og asiater har betydelig lavere lønn enn sine kolleger fra andre deler av verden. En viktig årsak til dette er at de i stor grad er ansatt innenfor andre stillingskategorier enn nord-europeere og nordamerikanere. Datamaterialet viser også at bruken av korte arbeidskontrakter er mest utstrakt i de dårligst betalte gruppene. Det er likevel ikke slik at de asiatiske og østeuropeiske arbeidstakerne med korte kontrakter også har de laveste lønningene. Også i denne gruppen er lønnsnivået blant dem som har kontrakter av under en måneds varighet over gjennomsnittet for nasjonalitetsgruppen, med unntak av østeuropeere på kontrakter av under en måneds varighet i 1992. Dette var den dårligst betalte gruppen av alle i 1992, med en gjennomsnittlig inntekt per dag på 236 kroner. De best betalte gruppene var amerikanere og nordeuropeere på kontrakter av under en

måneds varighet. Disse hadde en gjennomsnittlig inntekt på henholdsvis 3345 og 3021 kroner per dag. Det har skjedd en klar økning i andelen helt korte arbeidskontrakter i perioden fra 1987 til 1992, jf tabellene 3.11 og 3.12.

Arbeidstakere fra de nordiske landene har noe lavere lønnsnivå enn arbeidstakere fra Nord-Europa ellers. Dette kan ha sammenheng med at nordiske borgere er unntatt fra kravet om arbeidstillatelse. Det er derfor sannsynlig at innslaget av «ikke-spesialister» er større blant de nordiske arbeidstakerne.

Tabell 3.11 Utenlandske arbeidstakere etter lengde på arbeidsforholdet, 1987. Prosent

	1 mnd	2-3 mnd	3-6 mnd	6 mnd+	Alle	N
Norden	13	26	25	36	100	5648
Storbritannia	17	27	20	36	100	5517
Nord-Europa ellers	31	35	20	14	100	1568
Sør-Europa	34	48	8	10	100	1138
Øst-Europa	6	22	14	59	100	87
Asia	12	9	37	42	100	106
USA/Oseania	18	19	33	30	100	350
Alle	19	29	21	32	100	14447

Tabell 3.12 Utenlandske arbeidstakere etter lengde på arbeidsforholdet, 1992. Prosent

	1 mnd	2-3 mnd	3-6 mnd	6 mnd+	Alle	N
Norden	26	28	21	25	100	2101
Storbritannia	34	24	17	26	100	4089
Nord-Europa ellers	43	18	19	20	100	1064
Sør-Europa	37	38	5	20	100	950
Øst-Europa	37	21	34	8	100	434
Asia	60	26	3	1	100	1021
Latin-Amerika	34	25	16	25	100	32
USA/Oseania	30	19	20	30	100	414
Alle	36	26	16	21	100	10125

Kilde: Egen bearbeiding av data fra Sentralskattekontoret for utenlandssaker

Sosial dumping i offshore og oljerelatert bygg og anlegg?

Datamaterialet som er presentert foran, er samlet inn før EØS-avtalen trådte i kraft, og de ikke-nordiske arbeidstakerne måtte ha arbeidstillatelse for å ta arbeid i Norge. Det er derfor vanskelig å trekke ut resultater fra disse dataene som kan si noe om faren for sosial dumping. I tillegg er mange av jobbene i oljebransjen svært godt betalt og har et stort innslag av utenlandsk arbeidskraft. Problemstillingen om sosial dumping er for disse noe søkt. Det kan likevel tenkes at eventuell økt utenlandsk konkurranse vil medføre et skjerpet press på arbeidsvilkårene i bransjen. Datamaterialet gir dessverre ikke mulighet til å skille de ulike stillingskategoriene fra hverandre.

Det mest interessante i datamaterialet er kanskje at andelen helt kortvarige arbeidskontrakter har økt merkbart fra 1987 til 1992. Fra NOPEF hevdes det likevel at bruk av innleid norsk arbeidskraft er et vel så stort problem som bruk av utenlandsk arbeidskraft. Dette gjør at mange arbeidstakere har en løs tilknytning til arbeidsstedet, og vanskeliggjør fagforeningenes arbeid.

Det er også interessant at inntektsforskjellene mellom de ulike nasjonalitetene er så store, og at betalingen varierer med lengden på arbeidskontraktene. Den høye betalingen for helt kortvarige oppdrag skyldes sannsynligvis at dette er høyt betalte eksperter som er inne kort tid av gangen. Den lavere betalingen i mellomlange arbeidsforhold kan tolkes som en støtte til den tidligere framsatte teorien om at lønnsvilkårene i det tidsavgrensede arbeidsmarkedet er lavere enn i det ordinære arbeidsmarkedet. Dette kan forklares med at enkelte grupper arbeidstakere stiller svakere på arbeidsmarkedet enn andre, og dermed kommer dårligere ut både med hensyn til lønnsvilkår og kontraktsforhold. Vi forutsetter da at disse arbeidstakerne ville ha foretrukket mer langvarige arbeidskontrakter. Hvorvidt det er snakk om sosial dumping eller ikke, er det ikke mulig å fastslå så lenge vi ikke vet hva slags arbeid som er utført.

4 Deregulering og reregulering

EØS-avtalen innebærer at Norge har forpliktet seg til å respektere EUs felles arbeidslivsregler. EUs reguleringer på det arbeidsrettslige området består i hovedsak av minimumsreguleringer. Siden norske standarder i hovedsak ligger over europeiske minstestandarder, har ikke EØS-avtalen medført særlige arbeidsrettslige endringer i Norge. På enkelte områder er rettsvernet for norske arbeidstakere styrket. Dette gjelder rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, masseoppsigelser, rett til skriftlig arbeidskontrakt, enkelte helse- og sikkerhetsspørsmål, rettigheter for deltidsarbeidende og konsernfaglig samarbeid (Dølvik m.fl. 1994).

EØS-reglene vil imidlertid ha innflytelse på norsk arbeidslivspolitikken også på andre måter enn ved direkte reguleringer. Integreringen av EØS-statene i et indre marked innebærer at medlemsstatene har forpliktet seg til å ikke sette hindringer i veien for den frie bevegelse av arbeidskraft, kapital, varer og tjenester. Dette legger begrensninger på hva slags tiltak den enkelte medlemsstat kan iverksette. Bestemmelsene om fri utveksling av tjenester og fri bevegelse av arbeidskraft er den direkte foranledningen til de endringene som er gjort i norsk innvandringspolitikk fra 1.1.94, og som innebærer at alle EØS-borgere nå har adgang til det norske arbeidsmarkedet. Velferdspolitikken, og i stor grad reguleringen av arbeidslivet, er den enkelte nasjonalstatens oppgave. I utformingen av politikken på disse områdene må nasjonalstaten likevel ta hensyn til de fire frihetene, idet tiltakene ikke må sette hindringer i veien for den frie flyt av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital. I tillegg må prinsippet om ikke-diskriminering respekteres, det vil si at norske reguleringer av arbeidsmarkedet må behandle norske arbeidstakere og utenlandske arbeidstakere likt.

Fjerning av barrierene for utveksling av arbeidskraft har også eliminert en viktig bestanddel i det apparatet som skal påvirke og kontrollere utenlandske arbeidstakers lønninger og arbeidsbetingelser. Dette i seg selv fører ikke nødvendigvis til sosial dumping, men mulighetene for å hente inn billig arbeidskraft fra EØS-området øker dersom en ikke iverksetter nye reguleringsmetoder. Utfordringen for medlemsstater som ønsker å unngå bruk av utenlandsk arbeidskraft med vesentlig dårligere betingelser enn det som er vanlig for landets egne arbeidstakere, er å finne alternative reguleringsmåter som ikke kommer i konflikt med regelverket i EØS. Lov om allmenngjøring av tariffavtaler er et eksempel på slik omregulering, se nedenfor. EØS-reglene er ikke til hinder for at medlemsstatene kan regulere arbeidsmarkedet ut over de felles minstekravene, så lenge kravet om ikke-diskriminering er oppfylt, og de fire frihetene ikke berøres.

Tiltak mot sosial dumping kan iverksettes enten på EU/EØS-nivå eller på nasjonalt nivå. De kan skje enten gjennom vedtak i de respektive politiske organer eller gjennom avtaler mellom partene i arbeidslivet. I de neste avsnittene skal vi gå nærmere inn på ulike strategier som kan brukes for å motarbeide sosial dumping.

4.1 Overnasjonale strategier

4.1.1 En sosial dimensjon i EU/EØS

En mulig vei å gå for å hindre sosial dumping, vil være å bygge ut den sosiale dimensjonen i EU/EØS. Den sosiale dimensjonen i EU og EØS dreier seg i hovedsak om det vi i Norge vil kalle arbeidslivspolitikken. Eksisterende minstestandarder når det gjelder for

eksempel helse og sikkerhet er utformet for å hindre at slike forhold skal være konkurranseparametre. EU har imidlertid ingen reguleringsmulighet når det gjelder lønnsnivå i de ulike medlemslandene. Det har vært stor enighet, ikke minst i arbeidstakerne organisasjoner, om at slik regulering ikke er ønskelig. Tatt i betraktning de store ulikhetene i lønnsnivå mellom EØS-statene, ville slik regulering også være svært vanskelig å gjennomføre.

De spesielle problemene som er knyttet til utstasjonerte arbeidstakere, foranlediget at kommisjonen i 1991 utarbeidet et eget direktivforslag for å regulere hvilke regler og hvilket lovgrunnlag som skal gjelde for utstasjonerte arbeidstakere (KOM (91) 230 final). Med utstasjonering av arbeidskraft menes at et foretak som ledd i utføring av et oppdrag sender en arbeidstaker til en annen medlemsstat, eller at et vikarbyrå leier ut en arbeidstaker til et foretak som er etablert eller har forretningssted i en annen medlemsstat. Det får altså ikke betydning for individuelle arbeidssøkere.

Formålet med direktivet er i henhold til direktivforslagene dels å fjerne hindringer og usikkerhet som kan virke begrensende på den frie utveksling av tjenester, dels å unngå konkurransevridning som vil kunne oppstå dersom utenlandske foretak ikke er pålagt å følge samme standarder innenfor for eksempel arbeidsmiljø, som landets egne bedrifter. Direktivet innebærer ikke en harmonisering av arbeids- og lønsvilkår, men søker å avklare hvilket lovgrunnlag som skal gjelde ved grenseoverskridende arbeid.

I direktivet ble det foreslått at vertslandets bestemmelser om arbeidstid, helge- og nattarbeid, likestilling, arbeidsmiljø, regler for arbeidsutleie, feriegodtgjørelse og minstelønn skal gjelde ved utstasjonering av arbeidstakere. For å være grunnlag for anvendelse av direktivet, må slike bestemmelser i henhold til direktivforslaget være fastsatt i lov eller administrative bestemmelser, kollektive avtaler eller voldgiftskjennelse som har en «erga omnes»-effekt, det vil si at de er bindende for hele den aktuelle bransjen. Bestemmelsene om minstelønn og lønnet ferie skulle i henhold til dette direktivutkastet ikke gjelde for arbeidsforhold av mindre enn tre måneders varighet. I beregningen av perioden på tre måneder skulle alle tidligere perioder der en arbeidstaker har vært utstasjonert til det samme arbeidet tas med, innenfor en referanseperiode på et år.

Direktivet ble fremmet under henvisning til Romtraktatens artikler 57 pkt 2 og 66. Dette innebærer at direktivet kan vedtas med to tredjedels flertall etter to gangers behandling i Parlamentet. Parlamentet foreslo i sin førstegangsbehandling av saken helt å fjerne unntaksperioden for lønns- og feriebestemmelser. Det sosiale utvalg i EF-parlamentet foreslo dessuten at det skulle åpnes opp for at man nasjonalt kunne ha strengere regler for feriegodtgjørelse og lønn enn det direktivforslaget la opp til (Olsen 1994). Etter press fra europeisk fagbevegelse og Europaparlamentet ble direktivet revidert i 1993 (KOM (93) 225 SYN 346). De viktigste endringene fra det tidligere utkastet var at unntaksperioden for lønn og ferie var redusert til en måned, og at «erga omnes»-bestemmelsen var tatt ut, slik at direktivet også kan anvendes med utgangspunkt i avtaler som er «allment gjeldende» innenfor den aktuelle bransje eller geografiske område, såfremt slik anvendelse ikke medfører forskjellsbehandling av utenlandske og nasjonale foretak. KOM (93) 225 inneholder også nye bestemmelser om medlemsstatenes plikt til å informere om de til enhver tid gjeldende bestemmelser i den enkelte bransje. Utenlandske foretak som ikke får informasjon om betingelsene i gjeldende kollektive avtale, fritas fra forpliktelsen til å følge bestemmelsene. Direktivforslaget pålegger også medlemsstatene å sørge for passende tiltak for å imøtegå overtredelser av bestemmelsene i direktivet, og spesielt å tilrettelegge prosedyrer for at arbeidstakerne og deres organisasjoner skal kunne håndheve bestemmelsene i direktivet. Kommisjonen tok imidlertid ikke til

følge Parlamentets forslag om at direktivet skulle tilføyes en bestemmelse som skulle sikre medlemsstatenes rett til strengere regulering av lønns- og feriebestemmelser.

Det er betydelig uenighet innad i EU om hvor omfattende et slikt direktiv bør være, og om det bør være visse unntak for kortvarige arbeidsforhold, og om lengden på et eventuelt slikt unntak. Den norske regjeringens oppfatning er at unntak for korte oppdrag med hensyn til bestemmelser om lønn og betalt ferie ikke er akseptabelt (Ot.prp. nr. 26 1992–93). Også norsk LO er svært skeptisk til unntaksperioden. Det er også uenighet om hvordan unntaksbestemmelsene i direktivforslagene skal tolkes, og om hvor stor dekningsgrad en kollektiv avtale må ha for at den med hjemmel i direktivet skal kunne gjøres gjeldende overfor utenlandske foretak. Vi vil komme tilbake til hvordan dette vurderes av svensk, dansk og tysk fagbevegelse og av arbeidsmyndighetene i de samme landene.

De store uenighetene som har oppstått om innholdet i direktivet, gjør at det er usikkert om, når og i hvilken form direktivet vil bli vedtatt. Det tyske formannskapet i EU ga saken høyeste prioritet og kom høsten 1994 med et nytt forslag til direktiv om utstasjonering av arbeidstakere (8677/94 Restraint SOC 218). Når det gjelder vilkårene for hva slags kollektive avtaler som kan legges til grunn for anvendelse av direktivet, het det i det siste forslaget at medlemsstatene skal sørge for at utenlandske foretak følger (visse nærmere angitte) bestemmelser i kollektive avtaler og voldgiftsavgjørelser som er gjort allment bindende, overfor arbeidstakere som er utstasjonert til det aktuelle medlemslandet. I mangel av slike avtaler kan medlemslandet gjøre gjeldende bestemmelsene i kollektive avtaler eller voldgiftsdommer som er generelt anvendbare i en bransje eller i et område, såfremt dette ikke medfører diskriminering av utenlandske foretak. Ordlyden på dette punktet er noe endret fra forrige direktivutkast, men gir fortsatt opphav til tolkningsmuligheter når det gjelder hvor høy dekningsgrad en avtale må ha for at den skal kunne være grunnlag for anvendelse av direktivets bestemmelser. Når det gjelder unntaksperioden, er formuleringen endret slik at det nå kan være liten tvil om at den skal tolkes som at unntaksperioden for lønns- og feriebestemmelser i forbindelse med korte oppdrag skal være frivillig for den enkelte medlemsstat, og at medlemsstatene kan gjøre sine bestemmelser gjeldende fra dag én uansett arbeidsforholdets lengde. Lengden på den frivillige unntaksperioden er også oppe til vurdering, og det er ikke usannsynlig at det vil bli åpnet opp for en lengre unntaksperiode enn tre måneder. Direktivforslaget var oppe i Rådet for annen gang i desember 1994, uten at man oppnådde enighet. Den viktigste årsaken til at man ikke har kommet til enighet, er at Storbritannia stiller seg svært negativ til forslaget. Frankrike, som overtar presidentskapet i EU første halvår 1995, kommer trolig til å gjøre et nytt forsøk på å få igjennom direktivet.

I de følgende avsnittene refereres en del uttalelser og vurderinger av forslag til direktiv om utstasjonering av arbeidstakere, fra fagbevegelse og arbeidsmyndigheter i ulike land. Disse vurderingene gjelder KOM (93) 225, og ikke det siste tyske forslaget.

4.1.2 Kollektive avtaler på europeisk nivå?

Den tiltagende internasjonaliseringen av økonomien gjør at fagbevegelsens arbeid og forhandlingskraft i de enkelte nasjonalstatene i større grad enn tidligere blir påvirket av økonomiske forhold i andre land. Jo lettere det er å flytte kapital og varer fra ett land til et annet, jo større sjanse er det for at store forskjeller i kostnadsstrukturen landene imellom skal føre til at kapital flyttes fra høykostland til lavkostland.¹⁴ Dersom norsk

¹⁴ Det er selvfølgelig ikke lønnsforskjeller alene som bestemmer hvorvidt kapital flyttes fra et land til et annet. Mange andre forhold vil spille inn, så som produktivitet, infrastruktur, markedsnærhet, politisk stabilitet, kostnader knyttet til flytting av produksjon og dessuten en rekke personlige, ikke-økonomiske motiver.

fagbevegelse ønsker å forhandle fram en høyere standard innenfor miljø og sikkerhet enn det som er vanlig i konkurrentlandene, må man være forberedt på at de økte kostnadene som følger av slike tiltak kan føre til at deler av norsk produksjon flyttes til utlandet. Dette er forhold norsk fagbevegelse har levd med også før EØS-avtalen. Investeringsstrømmene i Europa, inkludert EFTA, gir i noen grad støtte til antagelsen om en viss forflytning av kapital fra høykostland til lavkostland, se tabell 4.1. Kapitalbevegelsene er foreløpig moderate. I denne sammenheng er det forøvrig viktig å huske på at Det indre markedet er begrenset i utstrekning. Portugal og Hellas, som er de utpregede lavkostlandene innen EU, har en begrenset arbeidsstyrke. En massiv overflytting av produksjon til disse landene ville ikke være mulig uten at lønnsnivået samtidig ville stige.

Tabell 4.1 Netto utenlandske investeringsstrømmer, i prosent av BNP

	1981–1984	1985–1990	1991–1992
EU-land			
Belgia/Luxemburg	1,1	0,3	0,6
Danmark	-0,1	-0,5	-0,6
Frankrike	-0,2	-0,7	-0,5
Tyskland	-0,4	-0,9	-0,9
Hellas	0,6	0,7	0,8
Irland	1,0	0,3	0,2
Italia	-0,1	0,0	-0,3
Nederland	-1,3	-1,4	-2,1
Portugal	0,7	2,3	3,2
Spania	0,8	1,7	1,2
Storbritannia	-1,0	-0,8	0,1
EFTA-land			
Østerrike	0,1	-0,2	-0,6
Finland	-0,3	-1,5	-0,9
Island	0,0	-0,2	0,1
Norge	-0,1	-0,8	-0,8
Sverige	-1,0	-3,4	-0,4
Sveits	-0,2	-1,9	-0,5

Kilde: OECD *Employment Outlook*, Juli 1994

Lønnsforskjeller landene imellom oppfattes i tradisjonell økonomisk teori som uttrykk for produktivetsforskjeller. Dette er åpenbart en forenkling, men i noen grad begrenses de nasjonale fagbevegelsenes forhandlingsmuligheter av produktivetsforskjellene: Dersom sterke forbund presser igjennom høyere lønninger enn det produktiviteten i vedkommende land tilsier, kan kapitalflukt og påfølgende arbeidsledighet bli resultatet. Det er et dilemma for fagbevegelsen i EØS-statene (og andre steder) at en vellykket kamp for bedre lønn og høyere velferd kan føre til at produksjonen flyttes til

et annet land. På den annen side vil flytting av produksjon fra høykostland til lavkostland på sikt kunne bidra til å jevne ut kostnadsforskjeller, noe som vil være en fordel både ut fra ønsket om å begrense flytting av både personer og kapital, og dessuten være ønskelig ut fra solidaritetshensyn. Den største faren forbundet med mulighetene til å flytte produksjon fra ett land til et annet ligger i de mulighetene arbeidsgiversiden får til å spille arbeidstakere i ulike land opp mot hverandre. Ved å true med å flytte produksjonen til et annet land kan en arbeidsgiver presse lønns- og arbeidsvilkår nedover, slik det skjedde for eksempel i Hoover-saken.¹⁵ Dersom fagbevegelsen lar seg lokke med i et slikt spill, vil arbeidstakerne i de landene som deltar fort bli den tapende part. Lønnsfastsettelse er ikke bare et spørsmål om fordeling mellom arbeidstakere i velstående og mindre velstående land, men dreier seg også om fordeling mellom arbeidstakere og kapitaleiere.

Arbeidstakerne i de ulike land er i noen grad konkurrenter om de samme jobbene. På mange måter minner konkurransen mellom arbeidstakerne i de ulike land om situasjonen mellom arbeidstakerne innad i de enkelte landene før de kollektive avtalenes tid. Kampen nettopp mot en destruktiv konkurranse om arbeidsplassene gjennom å akseptere lavere lønninger, dårligere arbeidsvilkår og forverret arbeidsmiljø, har vært en drivende kraft bak oppbyggingen av den nasjonale fagbevegelsen. I mange land, ikke minst de nordiske, har fagbevegelsen også bidratt til utviklingen av et lovverk som sikrer faglige rettigheter og setter visse minstestandarder når det gjelder arbeidsmiljø og sosial sikkerhet. Det er derfor nærliggende å tenke seg at en internasjonalisering av fagbevegelsen ville være et hensiktsmessig svar på de problemene som følger av en internasjonalisering av økonomien, noe som også er et strategisk mål for ETUC. Foreløpig ser det imidlertid ut til å være langt fram til europeiske kollektive forhandlinger. Riktignok inngikk ETUC, UNICE og CEEP en avtale om europeiske avtaler 31. oktober 1991. Det kom svært overraskende på mange at UNICE gikk med på en slik avtale, siden arbeidsgiversiden har vært lite interessert i å inngå bindende avtaler med fagbevegelsen på europeisk nivå, og dessuten har vært negative til reguleringer og minimumslovgivning om arbeidslivsspørsmål i EF (Dølvik 1993). I ettertid har det også vist seg at UNICE tolker avtalen anderledes enn ETUC. Mens ETUC er av den oppfatning at avtalen danner et selvstendig grunnlag for europeiske forhandlinger, anser UNICE avtalen som et felles forslag til endrede beslutningsprosedyrer i EU (Olsen 1994). Det har også vært betydelig uenighet innad i ETUC om hvor omfattende europeiske avtaler bør være. Det er først og fremst snakk om å forhandle om hvilke standarder og vilkår som skal gjelde i arbeidslivet, spesielt når det gjelder grenseoverskridende arbeid. Heller ikke ETUC ønsker å inkludere lønn i de europeiske forhandlingene. Både nordiske og tyske forbund er dessuten skeptiske til å overføre forhandlingskompetanse til ETUC.

4.1.3 Arbeidsretten i EU

Arbeidsretten i EU er utpreget personorientert, i den forstand at de fleste reguleringer fastsetter individuelle rettigheter som gjelder uavhengig av organisasjonsforhold. De siste årene er det imidlertid blitt vedtatt direktiver som gjelder kollektive rettigheter i forbindelse med virksomhetsoverdragelser, masseoppsigelser og konsernfaglig samarbeid.

Fram til begynnelsen av 1970-årene begrenset EFs regulering av arbeidsrettslige forhold seg til bestemmelsene om fri bevegelighet av arbeidskraft. Utvidelsene av EF i 1972 (Storbritannia, Danmark, Irland) og i 80-årene med Spania, Portugal og Hellas

¹⁵ Det amerikanske selskapet Hoover overførte i 1993 sin virksomhet i Longvic i Frankrike til Skottland. Bakgrunnen var bl.a at de skotske arbeidstakerne aksepterte lavere lønn enn de franske.

medførte at forskjellene mellom de nasjonale arbeidsrettslige bestemmelsene i de ulike EF-landene ble betydelig større, noe som førte til behov for felleseuropeiske reguleringer. Av samme årsaker ble slik regulering vanskeliggjort, siden det ble problematisk å oppnå enighet om hvordan de forskjellige systemene skulle tilpasses et felles EF-system. I løpet av 1970-årene skjedde det en opprioritering av arbeidsrettslig regulering i EF, så vel som i mange av de enkelte europeiske landene. I 1972 erklærte stats- og regjeringssjefene i EF at det sosiale området måtte tillegges samme betydning i utviklingen av det europeiske fellesskap som det finansielle og økonomiske, og i 1974 ble det første sosiale handlingsprogrammet vedtatt. Handlingsprogrammet var i utgangspunktet ganske omfattende, men bare et fåtall av forslagene til regulering ble vedtatt. De viktigste reguleringene som ble innført gjaldt likestilling, kollektive oppsigelser og arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse. I tillegg ble det vedtatt en del direktiver med bestemmelser vedrørende arbeidsmiljø.

Enhetsakten fra 1987 utvidet EUs mulighet til å bruke kvalifiserte flertallsavgjørelser til å vedta bestemmelser om sikkerhet, helse og miljø på arbeidsplassen, og framhever at EF skal bidra til å fremme den sosiale dialogen mellom arbeidslivets parter. I desember 1989 signerte elleve medlemsland Det sosiale charteret om grunnleggende arbeidslivs- og sosiale rettigheter. Grunnet Storbritannias motstand har Charteret form av «en høytidelig erklæring», og er ikke juridisk bindende. Kommisjonen kom i november 1989 med et handlingsprogram med forslag til 47 tiltak som skal bidra til at intensjonene i Charteret oppfylles.

Storbritannias langvarige motstand mot regulering av arbeidslivet på EU-nivå medførte at de øvrige medlemslandene sluttet en egen avtale om arbeidslivspolitikken i Maastricht.

Gjennom Maastrichtavtalens Sosialprotokoll er de sosiale partene i EU gitt en mer framtrædende rolle både i beslutningsprosessen og i implementeringsfasen enn tidligere. I tillegg åpnes det opp for at avtaler på europeisk nivå skal kunne gjøres bindende for medlemslandene ved rådsavgjørelser. Sosialprotokollen forplikter medlemslandene til å gjennomføre Det sosiale charteret og åpner for bruk av kvalifiserte flertallsvedtak når det gjelder arbeidsvilkår og en del andre områder. Det er likevel foreløpig usikkert hvilken effekt disse endringene vil få.

Betydningen av tilknytningsform til EU

Norge kan som EØS-medlem delta i den sosiale dialogen i EU. En egen EØS-komite bestående av et likt antall representanter fra EFTAs konsultative komité og EUs økonomiske og sosiale komité skal ha en rådgivende rolle når det gjelder samarbeidet mellom arbeidslivets parter, og kan uttrykke sitt syn gjennom rapporter og resolusjoner (St.prp. nr. 100). Ved et EU-medlemskap vil norske aktører likevel bli sterkere representert innenfor EUs treparts komitésystem og i Den økonomiske og sosiale komité, og delta i Rådet.

Siden EØS-avtalen bygger på Romtraktaten og Enhetsakten og derfor krever enstemmige vedtak, kan det teoretisk oppstå situasjoner der direktiver på det arbeidsrettslige området som er vedtatt med kvalifisert flertall i henhold til Sosialprotokollen i EU, blir blokkert ved veto i EØS-komiteen av en EFTA-regjering eller av Storbritannia. EFTA-landene har imidlertid erklært at de vil implementere direktiver som er vedtatt med grunnlag i Sosialprotokollen/Det sosiale charteret.

4.2 Nasjonale strategier

Den eksisterende arbeidsrettslige reguleringen på EØS-nivå er foreløpig ikke tilstrekkelig for å hindre all sosial dumping. Fagbevegelse og myndigheter i de enkelte EØS-statene må derfor finne fram til reguleringer på nasjonalt nivå. I henhold til Rush-Portuguesa dommen¹⁶ kan medlemsstatene håndheve sine nasjonale bestemmelser på det arbeidsrettslige området, såfremt prinsippet om ikke-diskriminering overholdes.

Det er store ulikheter mellom de ulike EØS-statene med hensyn til økonomi, lovverk og arbeidsmarkedsreguleringer. Det er grunn til å tro at de forskjellige landene vil velge ulike måter for implementering av EU-reguleringer.

I 1975 inngikk LO og NAF en avtale om retningslinjer for behandling av lønns- og arbeidsvilkår ved søknader om å benytte utenlandsk arbeidskraft på tidsbegrensede arbeidsoppdrag i Norge. I avtalen forutsettes det at utenlandske arbeidstakere skal ha lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med det norske arbeidstakere har, og at organisasjonene, i samsvar med Stortingets ønske, skulle føre kontroll med at disse forutsetningene er oppfylt. I praksis er denne kontrollen i hovedsak utført i forbindelse med at det framsettes søknad om arbeidstillatelse. Når EØS-borgerne ikke lenger trenger arbeidstillatelse, bortfaller denne kontrollen. Det ble dermed behov for nye kontrollformer, og som et svar på dette fremmet Regjeringen etter påtrykk fra LO «Lov om allmenngjøring av tariffavtaler». Loven innebærer at det skal opprettes en Tariffnemnd, som skal kunne treffe vedtak om at en landsomfattende eller regional tariffavtale helt eller delvis skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art avtalen omfatter. Krav om slik allmenngjøring må være framsatt av en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon som er part i avtalen, og som har innstillingsrett etter arbeidstvistloven. Dette innebærer at bare arbeidsgiverorganisasjoner som har minst 100 medlemmer som til sammen sysselsetter minst 10 000 personer, og arbeidstakerorganisasjoner som har minst 10 000 medlemmer, kan framsette krav om allmenngjøring av tariffavtale. Det er dermed også bare tariffavtaler der minst én slik organisasjon er part i avtalen, som kan allmenngjøres. En del frittstående forbund og enkelte forbund tilsluttet YS og AF vil dermed ikke kunne kreve egne avtaler i privat sektor¹⁷ allmenngjort. For forbund tilsluttet AF vil dette neppe ha noen betydning i praksis. I de fleste av de bransjene og delbransjene YS organiserer, eksisterer det konkurrerende LO-forbund som vil kunne få sine avtaler allmenngjort. De bransjene som i praksis ikke vil falle inn under loven, er de som ikke er dekket av noen tariffavtale i det hele tatt, og de som bare er organisert av mindre frittstående eller YS-tilsluttede forbund. I en del tilfeller vil det kunne oppstå tvil om hvorvidt den typen arbeid som utføres av en utenlandsk arbeidstaker dekkes av en norsk tariffavtale. Dette er også tilfellet for arbeidstakere fra land utenfor EØS. For eksempel har utenlandske sirkus hevdet at de kan følge sine egne betalings-satser for sirkusteltmontører ved opphold i Norge, siden det ikke finnes tilsvarende arbeid i Norge.

Nemnda kan på eget initiativ treffe vedtak om allmenngjøring av tariffavtale, dersom allmenne hensyn krever regulering. I spesielle tilfeller kan nemnda fastsette andre lønns- og arbeidsvilkår enn det som framgår av avtalen. Det er imidlertid uklart om nemnda kan fastsette minstevilkår i bransjer der det ikke foreligger tariffavtale. En streng

¹⁶ Europadomstolens dom i saken mellom franske immigrasjonsmyndigheter og det portugisiske firmaet Rush-Portuguesa (1989), peker på at et foretak etablert i et medlemsland har rett til å medbringe egne arbeidstakere for å utføre arbeid i et annet medlemsland. Vertslandet kan imidlertid kreve at alle arbeidstakere som utfører arbeid i landet, uavhengig av arbeidstakerenes nasjonalitet, følger de bestemmelser som er fastsatt ved lov eller kollektive avtaler.

¹⁷ I offentlig sektor er hovedorganisasjonene part i tariffavtalene.

tolkning av lovteksten tilsier at tariffnemnda bare kan forholde seg til bransjer der det foreligger en tariffavtale. På den annen side har loven en formålsparagraf der det heter at «Lovens formål er (. . .) å hindre at arbeidstakere utfører arbeid på vilkår som er påviselig dårligere enn hva som er fastsatt i gjeldende landsomfattende tariffavtaler for vedkommende fag eller bransje, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke.» Dette tyder ikke på at hensikten har vært en avgrensning mot bransjer der det ikke foreligger en tariffavtale. Dette bekreftes også i KAD. Det er dermed usikkert hvordan loven vil bli praktisert i slike tilfeller. Det er på det rene at verken arbeidstakerorganisasjoner eller arbeidsgiverorganisasjoner vil kunne kreve at tariffnemnda skal fastsette minstevilkår i bransjer der det ikke foreligger tariffavtale. Det er også usikkert hva som skal til for at tariffnemnda vurderer det slik at «allmenne hensyn» krever regulering. Det er lite sannsynlig at tariffnemnda på eget initiativ vil engasjere seg i enkelt-saker.

De lønns- og arbeidsvilkår som fastsettes av nemnda, skal gjelde som ufravikelige minstevilkår i den angjeldende bransje eller delbransje. Dersom en arbeidsgiver unnlater å rette seg etter nemndas vedtak, kan arbeidstakerorganisasjoner som er part i avtalen sette i verk boikottaksjoner uten hinder av de begrensningene som er satt i boikottloven § 2 bokstav c annet og tredje alternativ. Arbeidsgivere som forsettlig eller uaktsomt nekter å rette seg etter et vedtak av Tariffnemnda, kan også straffes med bøter. Berørte arbeidstakere eller deres fagforening kan reise privat straffesak.

Loven omfatter ikke mannskap på NIS-registrerte skip eller på utenlandske skip som driver utenriksfart til eller fra Norge. Loven omfatter heller ikke arbeidstakere på transportmidler (fly, buss, lastebil osv) hjemmehørende i andre land som driver transport til og fra Norge (Ot. prp. nr. 26 1992–93). Kabotasje, det vil si at utenlandske transportmidler utfører oppdrag som påbegynnes og avsluttes innenfor et annet land enn der transportmidlet er registrert, omfattes foreløpig ikke av EØS-avtalen. Dette kan imidlertid endre seg fra 1997.

I Odelstingsproposisjonen heter det også at loven ikke er tenkt å gripe inn i arbeidsbetingelsene for spesielle arbeidstakergrupper på helt kortvarige oppdrag i Norge, og at tariffnemnda i slike tilfeller må ta hensyn til slike «spesielle og åpenbart uproblematisk arbeidsoppdrag» (Ot. prp. nr. 26 s. 19).

Det kan i en del tilfeller være tvil om en utlending som utfører arbeid i Norge skal betraktes som arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende. Vurderingen av hvem som er arbeidstaker skal i loven skje etter de samme kriterier som gjelder ved den tilsvarende vurdering i forhold til arbeidsmiljøloven og ferieloven. Det er de reelle og ikke de formelle forhold som skal legges til grunn ved vurderingen. For en nærmere presisering av arbeidstakerbegrepet i norsk og enkelte andre lands rett, se vedlegg om dette.

Loven har foreløpig ikke vært anvendt, og det er derfor usikkert hvordan den vil virke i praksis. Det har sommeren og høsten 94 vært et par aktuelle saker til vurdering i LOs juridiske avdeling, én fra Fellesforbundet og én som opprinnelig Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund (NEKF) tok opp. Den konkrete foranledningen til at NEKF har vurdert å kreve allmenngjøring av en tariffavtale, var et tilfelle der Siemens fikk et oppdrag for NSB, i konkurranse med norske anbydere. Saken ble så overtatt av Jernbaneforbundet, som har en avtale som er mer dekkende for det aktuelle arbeidet. NEKF ønsker ikke å konkurrere om hvilken avtale som skal allmenngjøres, og har derfor stilt seg avventende til saksgangen. Etter nøye vurdering kom LOs juridiske kontor fram til at det ikke skal fremmes krav om allmenngjøring av Jernbaneforbundets avtale. Den andre saken som har vært vurdert, er spilt over til Fellesforbundet, som er blitt bedt om

å dokumentere at det er behov for allmenngjøring. Fra både NEKF og Fellesforbundet framholdes det at vilkårene for når allmenngjøring kan skje er strenge, og at det er vanskelig å skaffe dokumentasjon for at sosial dumping foregår. Det pekes også på det problematiske i at bare de deler av kollektive avtaler som omhandler individuelle rettigheter, kan allmenngjøres. I mange tilfeller kan for eksempel eksistensen av tillitsvalgte være en forutsetning for at viktige deler av avtalen skal kunne gjennomføres. Slike bestemmelser kan ikke allmenngjøres. En del avtaler egner seg dessuten dårlig til allmenngjøring, for eksempel fordi de fastsetter minstevilkår som i neste omgang er grunnlag for lokale forhandlinger. Allmenngjøring av slike avtaler vil medføre at de vilkårene som allmenngjøres, er lavere enn det som er vanlig i den aktuelle bransjen. I loven åpnes det imidlertid for at nemnda på eget initiativ kan fastsette betingelser som avviker fra det som følger av gjeldende tariffavtale. Det er betydelig usikkerhet i forbundene om hvordan dette skal tolkes. Siden lovens intensjon er å hindre sosial dumping, er det etter vår mening lite trolig at bestemmelsen vil bli brukt til å fastsette vesentlig dårligere betingelser enn det som er vanlig for tilsvarende arbeid i vedkommende bransje. På den annen side vil fastsetting av lønnsvilkår som er høyere enn det som framgår av gjeldende tariffavtale, for eksempel i de tilfellene lønnsnivået i en bransje er vesentlig høyere enn det som er fastsatt i en kollektiv avtale, medføre at det (i enkelte bransjer) innføres lovfestet minimumslønn i Norge, noe som bryter med prinsippet om at lønnsforhandlingene er overlatt til partene i arbeidslivet.

Flere norske forbund sier de vil ha store problemer med oppfølging og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere. Dette gjelder spesielt utstasjonerte arbeidstakere, som ofte har en selvstendig arbeidssituasjon. Det framholdes som en mangel ved lov om allmenngjøring av tariffavtaler at det ikke er lovfestet noe kontrollapparat. Det finnes imidlertid et eksempel på at et forbund har igangsatt et eget kontrollapparat: NOPEF fikk i vår gjennomslag for at arbeidsgiversiden skal finansiere et kontrollsystem i NOPEFs regi. NOPEF har fått midler til å ansette tre personer, som skal føre kontroll med at utenlandske oppdragstakere overholder norske lønns- og arbeidsvilkår. Kontrollørene vil opprette et register over alle foretak som er aktive på norsk sokkel. Det er fortrinnsvis bedrifter uten organisering som skal kontrolleres. Ordningen er foreløpig en prøveordning, men NOPEF ønsker og tror at det skal bli en permanent ordning.

Ingen av de forbundene vi har vært i kontakt med har inntrykk av at det har vært noen stor pågang av utenlandske foretak fra EØS-området etter at EØS-avtalen trådte i kraft. Foreløpig har også interessen blant utenlandske foretak for å delta i norske offentlige anbudskonkurranser vært liten. Dette kan ha sammenheng med at det tar litt tid før utenlandske foretak får orientert seg i det norske markedet, men kan også forklares med at det norske markedet, med mange små oppdrag langt mot nord, kanskje ikke er så attraktivt for foretak som er etablert langt unna. En annen årsak kan være at mange bransjer i praksis var ganske åpne for utenlandske. Manglende norskkunnskaper vil også være en barriere for de ikke-nordiske foretakene. Forbundene har heller ikke merket noen strøm av individuelle arbeidstakere til landet, med unntak av finsk arbeidskraft innenfor byggesektoren. Dette er en konsekvens av høy aktivitet i det norske byggemarkedet, kombinert med katastrofale tilstander i den finske byggebransjen. Finnene hadde for øvrig fri tilgang til det norske arbeidsmarkedet også før EØS-avtalen.

4.3 Andre EØS-medlemmer: Tyskland, Danmark og Sverige

I dette avsnittet skal vi bruke Sverige, Danmark og Tyskland som eksempler på hvordan enkelte andre EØS-medlemmer vurderer problemene med sosial dumping, og hvilke tiltak de bruker for å bekjempe sosial dumping. Hvilke tiltak som brukes, vil nødvendigvis avhenge av hvordan arbeidslivet og kollektiv arbeidsrett er organisert i de ulike landene. For hvert land vil vi derfor starte gjennomgangen med en kort oversikt over landets kollektive arbeidsrett.

4.3.1 Tyskland

I Tyskland er det de enkelte forbund som slutter kollektive avtaler. En rekke avtaler inngås også på bedriftsnivå. Hovedorganisasjonene har ikke myndighet til å forhandle kollektive avtaler. Det er vanlig at en avtale er geografisk avgrenset til en delstat. En kollektiv avtale gjelder i prinsippet bare avtalepartene og deres medlemmer, men det er svært vanlig at avtalebundne arbeidsgivere gir uorganiserte arbeidstakere samme vilkår som de organiserte. Organisasjonsgraden blant arbeidsgiverne er høy, dessuten er det vanlig at også arbeidsgivere som ikke er bundet av tariffavtale følger tilsvarende bestemmelser som det som er fastsatt i den avtalen som gjelder for bransjen.

Sett i internasjonal sammenheng har Tyskland få arbeidskonflikter (Jacobi m.fl. 1992). Partenes rett til å bruke arbeidskampmidler er beskyttet i den tyske forfatningen, men disse rettighetene er likevel begrensede. Rettstvister om arbeidstakernes rettigheter, med unntak av trykderettigheter, behandles av egne arbeidsdomstoler. Partene i arbeidslivet har lovfestet rett til å forhandle om lønn og andre arbeidsvilkår uten statlig innblanding. Utover dette er det lite lovregulering av kollektive forhandlinger. Fredsplikten gjelder bare forhold som er regulert i den gjeldende avtale. Enkelte kollektive avtaler har bestemmelser om absolutt fredsplikt. Slike avtaler må også inneholde bestemmelser om prosedyrer for konfliktløsning.

Fredsplikten innebærer at streik bare er lovlig i perioden der en avtale har løpt ut, og en ny avtale ikke er inngått. I tysk arbeidsrett gjelder også et prinsipp om at det må være et rimelig forhold mellom kampmidlet og hva som ønskes oppnådd ved å bruke kampmidlet. Dette innebærer blant annet at bruken av kampmidler bare er lovlig dersom hensikten med aksjonen er å få opprettet en kollektiv avtale. Begge parter i en konflikt skal dessuten ha noenlunde like muligheter til å ta i bruk kampmidler. Det er bare fagforeninger som kan gå til streik, såkalte «ville» streiker er ulovlige. Streiker må forholde seg til en situasjon med kollektive forhandlinger, noe som medfører at politiske streiker er ulovlige. Det er noe uklart hvorvidt sympatiaksjoner er lovlige eller ikke. I praksis er de fleste sympatiaksjoner blitt dømt ulovlige (Ryman 1994). Også en rekke boikottaksjoner mot skip under bekvemmelighetsflagg er blitt dømt ulovlige.

Deltagerne i ulovlige arbeidskonflikter kan bli holdt økonomisk ansvarlig for den skade de påfører motparten. Ifølge DGB legger dette en effektiv demper på aksjonslysten. Mulighetene til strategiske streiker ble begrenset da tyske arbeidsmyndigheter innførte den såkalte Franke-Erlass (§116 i Arbeitsförderungsgesetz) i 1986, som forbyr utbetaling av arbeidsledighetstrygd og permitteringslønn fra det offentlige til ansatte i bedrifter som indirekte rammes av en arbeidskonflikt i samme bransje. De tyske forbundene gikk sterkt imot endringen. I den senere tid har imidlertid flere påpekt at lovendringen ikke bare hadde negative konsekvenser: I noen grad medførte den en moderniseringsprosess i forbundenes arbeidskampstrategier, gjennom for eksempel høyere deltagelse og sterkere legitimitet i uravstemninger, bruk av nye kampmidler

(varselstreik, overtidstnekt osv) og mer bevisst samling av erfaringer fra andre land (Pumberger 1992).

Visse minimumsarbeidsvilkår er fastsatt ved lov. Det er ingen lovbestemmelser om minstelønn, disse er fastsatt i tariffavtaler.

Gjennom tariffavtaleloven gis det mulighet til allmenngjøring av tariffavtaler. Allmenngjøringen gjelder ikke direkte, slik som i Finland, men tariffavtaler kan gjøres allment bindende gjennom en statlig erklæring. En allmenngyldighetserklæring innebærer at tariffavtalen gjøres rettslig bindende også for uorganiserte arbeidsgivere og arbeidstakere. Partene i avtalen kan sammen eller hver for seg søke arbeidsministeren om at hele eller deler av avtalen allmenngjøres. Det er bare partene i avtalen som kan foreslå allmenngjøring. For at en tariffavtale skal kunne allmenngjøres, må minst halvparten av arbeidstakerne som utfører den type arbeid som dekkes av avtalen, være ansatt hos arbeidsgivere som er bundet av avtalen. I tillegg må bestemmelsene i den avtalen som søkes allmenngjort være forenlige med tysk lov. Arbeidsministeren kan delegere vedtaksmyndigheten til arbeidsmyndighetene i den enkelte delstat. I dag er bare 3 prosent av tyske arbeidstakere omfattet av allmenngjøringsvedtak (*OECD Employment Outlook*, Juli 1994).

Det er partene i arbeidslivet som skal kontrollere at bestemmelsene i en allmenngjort tariffavtale følges. Dersom en arbeidsgiver ikke følger bestemmelsene i avtalen, er det opp til de ansatte å gå til arbeidsretten med saken.

Det er uenighet om hvorvidt utstasjonerte arbeidstakere omfattes av systemet med allmenngjøring av tariffavtaler. En dom fra Bundesarbeitsgericht fra 20 år tilbake fastslår at utenlandske arbeidstakere som arbeider for utenlandske arbeidsgivere, ikke kommer inn under allmenngjorte avtaler. Dommen er imidlertid blitt sterkt kritisert, og flere tyske arbeidsrettsekspertener mener at dommen ikke er representativ for gjeldende rett (Ryman 1994).

Utenlandske arbeidstakere i Tyskland

De største nasjonalitetsgruppene av utenlandske arbeidstakere i Tyskland er italienere, spanjoler, tyrkere og jugoslaver. Tyskland har hatt innvandringsstopp siden 1973. Utenlandske arbeidstakere som allerede befant seg i Tyskland, fikk imidlertid bli, både de som var i arbeid og arbeidsledige. Siden 1973 er det ifølge det tyske arbeidsministeriet ført en liberal familiegjenforeningspolitikk. Til tross for innvandringsstoppen har den utenlandske befolkningen steget raskt de siste årene. I 1982 var det 4,7 millioner utenlandske borgere bosatt i Tyskland, i 1990 var det 5,3 millioner, og i 1993 6,9 millioner, tilsvarende 8 prosent av befolkningen. 97 prosent av de utenlandske arbeidstakerne bor i det tidligere Vest-Tyskland. Årsakene til den kraftige økningen er familiegjenforening og en liberal asylpolitikk. Det har nå skjedd en viss innstramming i asylpolitikken, slik at det er mulig å

- 1) avvise på grensen asylsøkere fra land der det åpenbart ikke drives politisk forfølgelse (f.eks Polen og Ungarn), og å
- 2) tilbakesende asylsøkere til trygt tredjeland. Med tredjeland menes i denne forbindelse andre land enn Tyskland og asylsøkerens hjemland, som asylsøkeren har vært innom på vei til Tyskland.

Andelen asylsøkere som får innvilget politisk asyl har alltid ligget under 10 prosent, men vurderingen av søknadene har tatt så lang tid at i praksis har svært mange fått bli. Krigsflyktninger fra det tidligere Jugoslavia får bli i Tyskland til det anses som trygt å sende dem tilbake.

Innvandringen til Tyskland resulterer i en stor tilgang til arbeidsmarkedet. Arbeidsinnvandrere som kom før 1973, blir behandlet helt på linje med tyske arbeidstakere og har fri tilgang til arbeidsmarkedet. Borgere fra land utenfor EU må ha arbeidstillatelse for å ta arbeid i Tyskland. Det settes som krav for tildeling av arbeidstillatelse at arbeidstakeren lønnes etter tysk tariff, og at det ikke er mulig å få tyske arbeidstakere eller utenlandske arbeidstakere som allerede har generell arbeidstillatelse til å ta jobben. Etter seks års lovlig opphold, eller fem års lovlig deltagelse i arbeidslivet, får utenlandske arbeidstakere fri tilgang til arbeidsmarkedet.

Tyskland har inngått bilaterale avtaler om grenseoverskridende entrepriser med Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn, Bulgaria, Romania, de baltiske stater og det tidligere Jugoslavia, med unntak av Serbia og Monte Negro. De bilaterale avtalene fastsetter kvoter på til sammen 59 000 arbeidstakere, hvorav 39 000 i bygg og anlegg. Tillatelse kan gis i maksimum tre år, deretter må arbeidstakeren oppholde seg en periode i hjemlandet før ny tillatelse kan innvilges. Det er et ufravikelig vilkår at det betales tysk lønn.

Problemene med sosial dumping gjelder først og fremst i bygg og anlegg og innenfor jordbruket. Lønnsvilkårene for sesongarbeidere i jordbruket skal sjekkes av arbeidsformidlingen, men også her er det et stort kontrollproblem. Politiet utfører stikkprøver. DGB mener at myndighetene ikke er tøffe nok i denne kontrollen, og at dette delvis skyldes at den billige arbeidskraften er en fordel for bøndene. DGB mener at det ville være bedre å gi polske jordbruksvarer tilgang til EU-markedet.

Sosial dumping vurderes foreløpig ikke som et alvorlig problem i det tyske arbeidsmarkedet, men DGB er bekymret for utviklingen. DGB ønsker en sosial klausul i GATT.

Allmenngjøring av tariffavtaler har ikke vært et effektivt virkemiddel mot sosial dumping, blant annet fordi loven ikke er innrettet mot utenlandsk konkurranse. Erfaringene med den tyske allmenngjøringsloven er derfor ikke direkte overførbare til norske forhold. Bare et lite mindretall av tyske tariffavtaler er allmenngjort. Arbeidsmyndighetene mener at en viktig årsak til at så få avtaler allmenngjøres, er at det i de fleste tilfellene ikke er behov for allmenngjøring. Organisasjonsgraden er så høy i de fleste bransjer at arbeidsgiverne ville få problemer med å få folk og dessuten havne i konflikter med arbeidstakerorganisasjonene dersom de ikke fulgte bestemmelsene i avtalene. Arbeidsmyndighetene mener at siden så få avtaler allmenngjøres, er det nødvendig å ha muligheten til å anvende avtaler som ikke er allmenngjort overfor grenseoverskridende arbeidskraft.

Etter at det andre forsøket på å få igjennom det tyske EU-formannskapetets forslag til direktiv strandet i desember 1994, har tyske arbeidsmyndigheter varslet at Tyskland vil utarbeide et nasjonalt regelverk som skal sikre at utstasjonert arbeidstakere i Tyskland får samme lønn som tyske arbeidstakere som utfører tilsvarende arbeid.

Vurderinger av direktivet om utstasjonering av arbeidstakere

Forslaget til direktiv om grenseoverskridende arbeid¹⁸ vurderes både av tyske arbeidsmyndigheter og av DGB som et viktig skritt i riktig retning i arbeidet mot sosial dumping. Både DGB og spesielt en del forbund er likevel sterkt imot unntaksperioden på en måned. Det største problemet med unntaksperioden er ifølge DGB at den åpner for snusk og vanskeliggjør kontrolltiltakene. Også i arbeidsministeriet var det betydelig motstand mot en karenperiode på tre måneder. En karenperiode på en måned betraktes

¹⁸ Samtalene med DGB og det tyske arbeidsministeriet ble utført før det siste utkastet til direktiv ble lagt fram. Det refereres her til COM (93) 225.

som en klar forbedring, men ingen karenperiode er likevel å foretrekke. Det framheves likevel fra det tyske arbeidsministeriet at det er visse praktiske hensyn som taler for en (kort) unntaksperiode. DGB mener et direktiv om grenseoverskridende arbeid vil lette deres arbeid mot sosial dumping. Uten direktivet vil DGB måtte gå til arbeidsretts-sak i hvert enkelt tilfelle, mens en rettsavgjørelse i EU forventes å få stor betydning for hvordan tilsvarende forhold løses i framtiden.

Direktivforslaget trekker opp samme prinsipp som følges i Tyskland overfor arbeidskraft fra land utenfor EU, nemlig at grenseoverskridende arbeidskraft skal ha lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som er vanlig på det stedet arbeidet utføres. Tyske arbeidsmyndigheter håpet at direktivet ville vedtas under Tysklands presidentskap i EU (høsten 94). Fra tysk side påpekes det at direktivet vil omfatte tre viktige områder: Underentrepriser, utleie av arbeidskraft og utveksling/utleie av arbeidskraft mellom datterselskaper/avdelinger innenfor multinasjonale selskaper. I det tyske arbeidsministeriet antydes det også som en mulig vei å gå at direktivet i første omgang avgrenses til å gjelde bygg- og anleggsbransjen. Det antas at rundt 80 prosent av underentreprisene som utføres av utenlandske arbeidstakere, skjer innenfor bygg og anlegg. Aktiviteten i det tyske byggemarkedet er for tiden stor.

Oppfølging og kontroll av utenlandske arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår

Det er ennå et uløst problem hvordan oppfølging og kontroll av bestemmelsene i direktivet om grenseoverskridende arbeid skal skje dersom det blir vedtatt. Alternativer som har vært diskutert er å opprette et eget kontrollorgan, eventuelt å utvide ansvarsområdet til «Arbeitsverwaltung», som i dag har oppgaver tilknyttet kontroll med ulovlig arbeid, derunder overtredelser av bestemmelsene om grenseoverskridende arbeid innenfor de bilaterale avtalene. Arbeitsverwaltung fører register over foretak som bryter regelverket, og har en landsdekkende funksjon for å hindre at et foretak som bryter regelverket i ett Bundesland skal kunne fortsette med uregelmessighetene i et annet område. Det er i dag et problem at arbeidstakere som er kommet med hjemmel i de bilaterale avtalene, ikke får utbetalt den lønna som er fastsatt i arbeidskontrakten. I tillegg kombineres ofte «hvit» grenseoverskridende arbeidskraft med svart arbeid, slik at bare en del av arbeidstakerne tilknyttet et gitt oppdrag har kontrakt og arbeidstillatelse. Østeuropeere kan oppholde seg i Tyskland i tre måneder uten arbeids- og oppholdstillatelse. Det finnes organisasjoner som har spesialisert seg i formidling av svart arbeidskraft fra Øst-Europa. Tyske arbeidsmyndigheter påpeker behovet for sterkere kontroll i arbeidsmarkedet. Tidligere kunne Arbeitsverwaltung bare foreta kontroller dersom det forelå skjellig grunn til mistanke om at det foregikk ulovligheter, mens man i dag kan utføre stikkprøver uten noen spesiell foranledning. Tyske arbeidsmyndigheter har skjerpet sanksjonene mot foretak som bryter regelverket. Ved gjentagne brudd på regelverket, kan et foretak permanent utestenges fra det tyske arbeidsmarkedet.

Foreløpig er det ingen felles regler i EU for verken hvilke vilkår som skal gjelde for grenseoverskridende arbeidskraft, eller for hvordan man skal forholde seg til tredjelandsborgere som er bosatt i ett EU-land og som ønsker å arbeide i et annet. Tyske arbeidsmyndigheter ser et behov for en avklaring på dette området, og for utarbeidelse av en felles innvandringspolitikk. Dette vurderes som en svært vanskelig bit. Maastrichtavtalen gir heller ingen reguleringsrett for denne typen problemer.

Portugisiske foretak som utfører oppdrag i Tyskland betaler ikke tyske lønninger til sine arbeidstakere. Dette er etter DGBs oppfatning ulovlig. Selv om det ikke er generelle bestemmelser i tysk lovverk om lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere som ikke trenger arbeidstillatelse, mener DGB at EUs ikke-diskriminerings-

prinsipp tilsier at bestemmelsene i forskriftene om arbeidstillatelse også må følges av EU borgere. DGB har på dette grunnlag forsøkt å trekke portugisiske foretak for retten, men dette har vist seg å være svært vanskelig, fordi de portugisiske firmaene enten reiser fra landet eller bytter ut arbeidstakerne før saken kommer opp. Det er liten tradisjon i Tyskland for å bruke kampmidler i slike situasjoner, og slike aksjoner ville også i mange tilfeller være ulovlige.

DGB har kontakt med sine søsterorganisasjoner i Sør-Europa for å få informasjon om de foretakene som kommer til Tyskland. DBG oppfatter det som svært vanskelig å føre utstrakt kontroll med de grenseoverskridende foretakene, og foreslår at det må gjøres så kostbart for foretakene å omgå reglene, at disse virker tilstrekkelig avskrekkende. En mulighet vil være å innføre regler om at dersom et grenseoverskridende foretak underbetaler sine arbeidstakere, må foretaket kunne dømmes til umiddelbart å utbetale full tysk lønn for hele perioden den aktuelle arbeidskontrakten gjelder for.

DGB deltar ikke direkte i kontroll av arbeidsvilkårene til utenlandske arbeidstakere, og ønsker ikke å bli identifisert for sterkt med kontrollsystemet. DBG ønsker å ansvarliggjøre oppdragsgiver.

4.3.2 Danmark

I Danmark reguleres arbeidslivet hovedsakelig gjennom kollektivavtaler, og lovgivningen på området har beskjedent omfang. Lovgivningen gir visse minimumsbestemmelser når det gjelder ferie og innenfor helse og sikkerhet. Både fagbevegelse, arbeidsgivere og arbeidslivsmyndigheter er opptatt av å bevare det nåværende systemet, og i minst mulig grad lovregulere forholdene i arbeidslivet. De arbeidsrettslige bestemmelsene er i stor grad utarbeidet av partene i arbeidslivet. Lov om arbeidsretten gir grunnlag for oppretting av arbeidsrettsdomstolen og for muligheten til å idømme bot. Avtalene er mer omfattende og dekker et bredere område enn det som er vanlig i Norge. I tillegg til minstelønnsatser, arbeidstid og sosialgoder inneholder den enkelte kollektivavtale også bestemmelser om behandling av tvister og oppsigelse av avtalen. Den avtalesluttende part og dens medlemmer er tariffbundet. Arbeidsgiverparten er forpliktet overfor tariffmotparten å gi overenskomsten anvendelse også for uorganiserte arbeidstakere som arbeider i organisert bedrift. Uorganiserte arbeidsgivere er som hovedregel ikke bundet av overenskomsten.

Dette betyr at arbeidsgivere som ikke er bundet av kollektivavtale, ikke er bundet av minstelønnsordninger. Dette gjelder både danske og ikke-danske arbeidsgivere. Dansk LO satser på bruk av boikott for å tvinge uorganiserte arbeidsgivere til å følge de minimumsbestemmelsene som følger av gjeldende tariffavtale i den enkelte bransje.

Politiske streiker regnes som brudd på fredsplikten. Sympatiaksjoner er imidlertid tillatt dersom de aksjonerende kan vise til et visst interessefellesskap med den eller de aksjonen er ment å støtte. Rettspraksis på området er imidlertid ikke entydig. Det tillegges vekt at hovedkonflikten må være lovlig ut fra dansk rett. Hvorvidt lovligheten i forhold til utenlandsk rett skal tillegges betydning, omhandles ikke i de aktuelle dommene. Den siste relevante dommen gjaldt en sympatiaksjon til støtte for en ITF¹⁹-aksjon mot fartøy under bekvemmelighetsflagg. Dansk LO varslet om boikottaksjoner i forbindelse med lasting og lossing av de aktuelle rederienes skip. Arbeidsretten fant at Dansk Maskinbesettningsforbund hadde en rimelig, faglig interesse i å iverksette aksjoner mot fartøy under bekvemmelighetsflagg. De varslede aksjonene ble likevel ikke tillatt igangsatt, fordi andre tilsvarende aksjoner vedtatt av ITF ikke ble igangsatt i Vest-Tyskland, Holland og England.

¹⁹ International Transport Workers' Federation.

Dansk LO har ved flere anledninger aksjonert mot danske arbeidsgivere som ikke følger bestemmelsene i avtaleverket. Arbeidsretten avgjør lovligheten av aksjonene. Det avgjørende for vurderingen er hvorvidt det aksjonerende forbund har interesser i konflikten. Det skal også vurderes om virkningene av aksjonen er urimelig store i forhold til det aksjoneres mot.

De største innvandrergruppene i Danmark er tyskere, svensker, briter, tyrkere og pakistanere. Sydeuropeere kommer langt ned på listen. Danmark er «medlem» både av det frie nordiske arbeidsmarkedet og av EUs felles arbeidsmarked. Migrasjonen inn og ut av Danmark er likevel ikke særlig stor. Dansk LO anslår at om lag 50 000 dansker arbeider utenlands, og at de fordeler seg ganske likt mellom Norden og EU. Arbeidsinnvandringen til Danmark antas å være i samme størrelsesorden, slik at nettomigrasjonen både mellom Danmark og de øvrige nordiske land og mellom Danmark og de øvrige EU-landene, er nær null. Danmarks tilslutning til EF i 1972 ga ingen merkbar økning i registrert migrasjon til og fra Danmark (Pedersen 1993). Situasjonen da Danmark gikk inn i EF, er imidlertid ikke direkte sammenlignbar med situasjonen for nye medlemsland ved en eventuell utvidelse av EU i dag, siden det til tross for et formelt felles arbeidsmarked eksisterte en rekke faktiske hindre for arbeidsmigrasjon i 1972. Etter hvert er flere av disse hindrene bygget ned, gjennom for eksempel gjensidige godkjenningsordninger for formell utdanning og samordning av trygdeordninger. Etter 1987 har migrasjonen mellom Danmark og de øvrige EF-landene (i begge retninger) vist en stigende tendens. Pedersen (1993) antyder at dette kan være begynnelsen på en ny trend.

Det finnes ikke statistikk over korttidsarbeidsmigrasjon/stasjonering av arbeidstakere i Danmark, slik at eventuelle virkninger på korttidsarbeidsmarkedet vet vi lite om. Det antas i Arbejdsministeriet at omfanget av utstasjonering av arbeidstakere til Danmark ikke er særlig stort, og at det er flest innenfor bygg og anlegg. Til tross for et EU-direktiv fra 1977 om at det skulle lages intern migrasjonsstatistikk, finnes det svært lite data om korttidsarbeidsmigrasjon innad i EU.

Sosial dumping vurderes ikke som et alvorlig problem i dagens situasjon, verken av danske arbeidsmyndigheter eller av dansk LO. Problemet vurderes av dansk LO til å være størst i forhold til tredjelandsborgere, og da særlig østeuropeere, og spesielt innenfor landbrukssektoren. Det har også vært tilfeller innenfor bygg- og anleggsektoren, der dansk LO i flere tilfeller har aksjonert for å tvinge arbeidsgivere til å følge bestemmelsene i gjeldende overenskomst.

Vurdering av direktivutkastet om utstasjonering av arbeidstakere

Danske arbeidsmyndigheter og partene i det danske arbeidslivet har inntatt en aktiv rolle i forhold til utkastene til direktiv om utstasjonering av arbeidstakere. Danske arbeidsmyndigheter er spesielt opptatt av tre hovedproblemer knyttet til COM (93) 225:²⁰

For det første er man opptatt av at retten til streik, boikott og lock-out ikke må begrenses av direktivet. På bakgrunn av det såkalte Flynn-brevet²¹ antas det at dette problemet kan løses. Danske arbeidsmyndigheter ønsker at innholdet i Flynn's brev skal tas med i direktivteksten, fordi dette vil gi økt sikkerhet for hvordan direktivet vil tol-

²⁰ Samtalene med dansk LO og danske arbeidsmyndigheter ble gjennomført før det siste utkastet til direktiv ble framlagt. Det er derfor COM (93) 225 som behandles her.

²¹ Brev fra kommisjonær Pádraig Flynn til dansk LO, der det understrekes at direktivet om utstasjonering av arbeidstakere ikke vil inneholde bestemmelser som på noen måte får innvirkning på aksjonsmulighetene i henhold til dansk lovgivning, og heller ikke på annen måte nødvendiggjøre endring av gjeldende dansk praksis i arbeidsmarkedsspørsmål.

kes ved en eventuell sak for EU-domstolen. Bakgrunnen for ønsket om en slik forsikring er at en kommisjonærs brevveksling ikke har rettsvirkning i EU-domstolen.

For det andre ønsker man å fjerne den foreslåtte unntaksperioden på en måned for ferie og lønnsbestemmelser, eventuelt gjøre perioden frivillig. Det er i dag stor uenighet om hvordan direktivteksten på dette punktet skal tolkes, men danske arbeidsmyndigheter tolker det som at i de tilfeller der de utenlandske arbeidstakerne er dekket av en (utenlandsk) kollektivavtale, vil ikke danske myndigheter eller partene i dansk arbeidsliv kunne pålegge den utenlandske arbeidsgiveren å følge bestemmelsene i det danske avtaleverket. Eventuelle aksjoner fra dansk fagbevelse i en slik situasjon vil etter arbeidsmyndighetenes mening være ulovlige. Danske arbeidsmyndigheter mener også at en lovfestet allmenngjøring av tariffavtaler vil være til liten nytte i karenperioden, idet EU-lov i et slikt tilfelle vil sette nasjonal lovgivning til side. Det oppfattes som vanskelig å få fjernet unntaksperioden på en måned, blant annet fordi det etter EU-retten ikke kreves skriftlig dokumentasjon på arbeidsforhold med en varighet på under en måned.

For det tredje er man usikker på hvordan det såkalte *erga omnes*²²-prinsippet vil slå ut i forhold til den danske arbeidslivsmodellen. Selv om begrepet *erga omnes* nå er fjernet fra direktivteksten og erstattet med en bestemmelse om at direktivet kan implementeres enten ved lov eller gjennom avtaler mellom partene i arbeidslivet, er det etter danske arbeidsmyndigheters syn knyttet usikkerhet til hvordan EU-retten vil forholde seg til avtaler som ikke er 100 prosent dekkende. I et notat fra arbeidsministeriet 4. februar 1994 argumenteres det for at implementering av EU-direktiver på det arbeidsrettslige området generelt bør skje gjennom kollektive avtaler. En slik løsning er blant annet av den danske arbeidsrettseksperten Ruth Nielsen vurdert som problematisk. Nielsen trekker fram tre hovedproblemer: Danske kollektive avtaler dekker ikke alle arbeidstakere, de løper ikke uten avbrudd, og de gir liten mulighet til individuell rettslig prøving. Dette gjør at danske kollektive avtaler ikke oppfyller de kravene til kollektive avtaler som ble formulert av Rådets juridiske tjeneste i en uttalelse den 5. juni 1991, om mulighetene til å gjennomføre et direktiv om skriftlige arbeidskontrakter gjennom kollektive avtaler. Denne vurderingen imøtegås av arbeidsministeriet, som påpeker at den reelle dekningsgraden for danske kollektive avtaler er på 95 prosent, og at kommisjonær Flynn har bekreftet at danske kollektive avtaler kan brukes til å implementere EU-direktiv. Når det gjelder den manglende kontinuiteten i avtaleverket, argumenteres det for at den vanlige situasjonen er at en kollektiv avtale løper fram til den er blitt avløst av en ny. Arbeidsministeriet hevder også at adgangen til individuell juridisk prøving er god nok i arbeidsretten, og at arbeidsretten på mange måter fungerer bedre enn det øvrige rettsapparatet, fordi saksgangen i dette er dyr og langsom. Arbeidsministeriet argumenterer for at Danmark bør holde fast på en «ren» avtalemодell, til tross for at en slik modell er beheftet med en viss juridisk usikkerhet inntil den har vært prøvet for EU-domstolen. Danmark har ikke tatt endelig stilling til hvorvidt direktivet, dersom det blir vedtatt, skal implementeres ved lov eller ved kollektiv overenskomst.

Forslaget til direktiv om utstasjonering av arbeidstakere inneholder bestemmelser om at medlemsstatene skal informere om innholdet i gjeldende overenskomster. Det kan ikke kreves at utenlandske arbeidsgivere skal overholde bestemmelser det ikke er informert om. Det eksisterer i dag om lag 600–800 overenskomster i Danmark. Det vil derfor bli ganske arbeidskrevende å bygge opp og ajourføre et register over det til enhver tid gjeldende avtaleverket. Danske arbeidsmyndigheter vil helst at partene i arbeidslivet selv

²² Det første direktivforslaget hadde en bestemmelse om at kollektive avtaler måtte ha en *erga omnes*-virkning, det vil si være alminnelig gjeldende for alle arbeidstakere i en bransje/område, for å kunne allmenngjøres.

skal stå for dette arbeidet. Dansk LO mener dessuten at det er noe uklart hva det skal opplyses om, det vil si om det er selve avtalen eller også fortolkningen som skal formidles, og hvor detaljert man skal være. Dansk LO foreslår at arbeidsministeriet henviser utenlandske arbeidsgivere til LO/DA, som kan opplyse om gjeldende vilkår i den aktuelle bransje.

Oppfølging og kontroll

Kontrollen med utenlandske arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår utføres av LO og andre fagforbund. LO ønsker å signalisere at omgøelser fort kan bli kostbare for arbeidsgiversiden. LO mener at arbeidet med direktivet om utstasjonering av arbeidstakere gir et viktig signal til utenlandske arbeidsgivere om at det er stor risiko forbundet med å bevege seg på kanten av regelverket.

LO er forberedt på at de kan komme i et dokumentasjonsproblem når det gjelder å bevise at de følger samme praksis overfor danske arbeidsgivere som overfor utenlandske. Direktivet omfatter alle utenlandske statsborgere, også tredjelandsborgere.

Tidsfaktoren er av stor betydning i saker som gjelder arbeidsvilkår for utstasjonering av arbeidstakere. Dersom saksgangen tar lang tid, vil det aktuelle arbeidet i mange tilfeller være sluttført før mottiltakene har kommet i gang. Faren for dette er i Danmark redusert etter at LO og DA i november 1992 inngikk en avtale om at DA ikke vil kreve at de vanlige prosedyrene om varsling av aksjoner skal følges når det er mistanke om sosial dumping i forbindelse med utstasjonerte arbeidstakere. I avtalen anbefaler de to sentralorganisasjonene at danske arbeidsvilkår respekteres av utenlandske entreprenører som medbringer egen arbeidskraft for å utføre arbeid i Danmark.

Det er en felles holdning både hos danske arbeidsmyndigheter og partene i dansk arbeidsliv at det vil være i strid med bestemmelsene i direktivforslaget å dele et tre måneders oppdrag på tre arbeidstakere for på den måten å unngå å måtte følge vertslandets bestemmelser. Det som imidlertid kan skje er at man definerer et byggeprosjekt som mange mindre delprosjekter, og som dermed kan bli av svært kort varighet. Muligheten til dette vil avhenge av tolkningen av begrepet «det pågjeldende arbeid». Det kan også bli store kontrollproblemer knyttet til å registrere hvilke utenlandske arbeidstakere som har vært i landet, og hvor lenge de har vært knyttet til et pågående arbeid innenfor en referanseperiode på et år.

4.3.3 Sverige

Fram til 1.1.94 ga reglene om oppholds- og arbeidstillatelse god beskyttelse mot sosial dumping i det registrerte arbeidsmarkedet i Sverige. Ifølge Byggnadsarbetarförbundet har det imidlertid vært et betydelig innslag av billig utenlandsk arbeidskraft i det svarte arbeidsmarkedet. Forbundet har forløpig ikke registrert noen tilstrømming av utenlandske arbeidstakere i bransjen, men dette kan ha sammenheng med den kraftige lavkonjunkturen den svenske byggesektoren er inne i. Heller ikke svenske arbeidsmyndigheter har inntrykk av at det har skjedd noen dramatisk økning i pågangen av entreprenører eller individuelle arbeidstakere fra EØS-området.

I Sverige er de viktigste reglene for den kollektive arbeidsretten fastsatt i Lov om medbestämmande i arbetslivet (MBL) (1976:580). MBL omhandler forenings- og forhandlingsretten, meglings og de viktigste rettsvirkningene av kollektive avtaler. En del av bestemmelsene i loven forutsetter at det finnes kollektive avtaler. MBL inneholder også en rekke bestemmelser om arbeidstakernes rettigheter med hensyn til deltagelse i utformingen av organiseringen av arbeidet og i ledelsen av bedriften.

Innenfor det svenske lovverket er det også en rekke andre lover som gjelder det arbeidsrettlige området, som for eksempel lov om ansettelsesvern, ferieloven og lov om rett til fri i forbindelse med omsorg for barn.

Minimumsbestemmelser for lønn og andre arbeidsvilkår finnes bare i de kollektive avtalene. Tariffbundne arbeidsgivere er forpliktet til å tilby uorganiserte arbeidstakere minst like gode betingelser som det som følger av tariffavtalen. Uorganiserte arbeidsgivere er ikke formelt bundet av avtalene, men avtalene danner en norm for lønns- og arbeidsvilkårene også her. Dette er ikke noe stort problem i praksis, siden organisasjonsgraden i Sverige er høy og tariffavtalene dekker nesten hele arbeidsmarkedet.

EØS-avtalens konsekvenser for den svenske immigrasjonspolitikken ligner mye på utviklingen i Norge. Også i Sverige førte man fram til 1.1.94 en restriktiv linje når det gjaldt arbeidsinnvandring fra ikke-nordiske land. I likhet med norsk LO har svensk LO vært opptatt av faren for at et felles arbeidsmarked i EØS-området skal kunne føre til sosial dumping. Til tross for felles problemoppfatning har norsk og svensk LO ulike holdninger til hvilke virkemidler som bør brukes i kampen mot sosial dumping. Mens norsk LO i hovedsak ser positivt på den nye loven om allmenngjøring av tariffavtaler, foretrekker svensk LO å bruke arbeidskampmidler, i hovedsak boikott, framfor å gå lovveien for å tvinge utenlandske arbeidsgivere i Sverige til å følge svensk lønnsnivå.

Fredspliktsreglene i svensk arbeidsrett tilsier at det er ulovlig å aksjonere når det foreligger en gyldig kollektiv avtale. Etter en endring i MBL i 1991, den såkalte Lex Britannia, fikk svenske arbeidstakerorganisasjoner utvidet rett til å aksjonere mot utenlandske arbeidsgivere. Lovendringen består i hovedsak i at anvendelsesområdet for MBL begrenses, slik at forbudet mot å iverksette eller støtte ulovlige arbeidskonflikter ikke lenger gjelder for aksjoner i forbindelse med arbeidsforhold som MBL ikke er direkte anvendbar på. Endringen kom i stand på initiativ fra svensk LO, etter en boikottaksjon mot Fred Olsen-eide MS Britannia. Boikotten var en protest mot lønnsnivået til den filippinske besetningen på Britannia. Aksjonen ble dømt ulovlig fordi besetningen var dekket av en filippinsk tariffavtale.

I arbeidet med lovendringene ble det også lagt vekt på sannsynligheten for at Sverige i nær framtid ville bli en del av et felles europeisk arbeidsområde. Hensikten med endringen er at forbudet mot bruk av arbeidskampmidler ikke skal hindre aksjoner som iverksettes i forbindelse med arbeidsforhold som har så liten tilknytning til det svenske arbeidsmarkedet at MBLs regler ikke kan anvendes på dem.

MBL inneholder imidlertid ikke bestemmelser om i hvilken grad den skal kunne anvendes på arbeidstakerforhold med internasjonal tilknytning. Slike spørsmål må derfor løses ut fra sedvanlige normer for lovvalg. Det avgjørende for hvorvidt MBL er anvendbar eller ikke, er det aktuelle foretakets tilknytning til Sverige og svenske forhold. Der som et arbeidsforhold har dominerende tilknytning til Sverige eller svenske forhold, skal MBL kunne anvendes (Proposition 1990/91:162). Lex Britannias betydning blir dermed først og fremst at svenske arbeidstakerorganisasjoner har fått større muligheter til å aksjonere mot utenlandske foretak som har svak tilknytning til Sverige. MBL har også fått en ny bestemmelse som sikrer at når en arbeidsgiver som har inngått en kollektiv avtale som MBL ikke kan anvendes på, senere oppretter en ny avtale som er innenfor lovens anvendelsesområde, er det den siste avtalen som er gjeldende i svensk rett. De nye bestemmelsene i MBL sikrer også at kollektive avtaler som er ugyldige i henhold til utenlandsk (ikke-svensk) rett på grunn av at den er kommet i stand ved ulovlige kampmidler, er gyldige i Sverige dersom kampmidlene var lovlige i henhold til MBL (Ryman 1994).

Svensk LO mener at Lex Britannia er en nødvendig tilpasning til den nye situasjonen som er oppstått ved tilslutning til det indre markedet. Lovendringen er ifølge svensk LO snarere en gjenoppretting av balansen i forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, enn en styrking av fagbevegelsens posisjon.

Den Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) har i flere sammenhenger protestert mot Lex Britannia. SAF framholder at det ikke nødvendigvis er i svensk interesse at svenske kollektive avtaler skal gjøres gjeldende for utenlandske foretak som utfører kortvarige oppdrag i Sverige. De mener også at Lex Britannia blander sammen spørsmålene om hvilke regler som skal gjelde for utstasjonerte arbeidstakere, og om vilkårene for lovligheten av bruk av arbeidskampmidler for å drive igjennom svenske eller internasjonale avtaler på skip under utenlandsk flagg. SAF er av den oppfatning at disse spørsmålene må behandles separat. SAF mener også at Lex Britannia strider mot ILO-konvensjonene nr 87 om foreningsfrihet og beskyttelse av organisasjonsretten, 98 om organisasjonsretten og den kollektive forhandlingsretten og 147 om minimumsnormer for handelsfartøy.

Svensk LO og det svenske Arbetsmarknadsdepartementet er av den oppfatning at Lex Britannia ikke er i strid med verken ILOs konvensjoner eller andre internasjonale avtaler Sverige har inngått. Dette er også konklusjonen i en utredning om Lex Britannia utført på oppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet (Ryman 1994). I utredningen heter det riktignok at loven innebærer en rettslig særbehandling av utenlandske foretak som formelt sett er i strid med EØS-avtalens forbud med diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, men at når dette skjer for å forhindre sosial dumping, er det en nasjonal allmenninteresse som EØS-retten aksepterer.

Direktivet om grenseoverskridende arbeid

Både svenske arbeidsmyndigheter og svensk LO er positive til å regulere lønns- og arbeidsforhold for utstasjonert arbeidskraft i et eget direktiv. I likhet med norsk og dansk LO er svensk LO av den oppfatning at reguleringen av arbeidsforholdene til individuelle utenlandske arbeidstakere må dekkes innenfor eksisterende ordninger på lik linje med innenlandsk arbeidskraft, og at behovet for spesielle tiltak i første rekke gjelder utenlandske foretak som tar oppdrag i Sverige. Svensk LO tror ikke direktivforslagets unntaksperiode for minimumsbestemmelsene om lønns- og arbeidsbetingelser når utstasjoneringen varer i mindre enn en måned er en pålagt unntaksperiode, men er noe usikre på dette. De mener at det ville være en ubetinget fordel om en månedersregelen ble fjernet, slik at all tvil om dette kunne ryddes bort.

Den svenske EU-delegasjonen framholder i et notat til svensk UD den 27. juli 1993 at direktivforslagets bestemmelse om at minimumsreglene om lønn og betalt ferie unntas dersom arbeidsforholdet er av mindre enn en måneds varighet, ikke betyr at utenlandske arbeidsgivere er fritatt fra å følge vertslandets kollektive avtaler i denne måneden. Ifølge den svenske EU-delegasjonen innebærer bestemmelsen at vertslandet som minimum skal tilse at utenlandske tjenesteleverandører skal følge lokale regler etter en måned.

I spørsmålet om hvorvidt kollektive avtaler av svensk modell kan brukes til å implementere direktivet om grenseoverskridende arbeid, viser den svenske EU-delegasjonen til kommisjonær Flynnns uttalelser og brevveksling med dansk LO, der Flynn forsikrer at også kollektive avtaler som ikke har en erga omnes-effekt, kan gjøres gjeldende overfor tjenesteleverandører fra andre land. Det er en forutsetning at det utenlandske foretaket behandles på samme måte som innenlandske foretak som er i en tilsvarende situasjon. Under de svenske medlemskapsforhandlingene med EU foregikk det dessu-

ten en korrespondanse mellom den svenske arbeidsministeren og kommissær Flynn, der Flynn understreket at Den sosiale protokollen ikke vil kreve endringer i svensk praksis i arbeidslivsspørsmål. Med henvisning til denne korrespondansen vedla Sverige en unilaterale erklæring om at Sverige har fått forsikringer om at de svenske forhandlings-tradisjonene kan opprettholdes. Svensk LO mener at fjerningen av erga omnes-kravet i direktivforslaget gjør at svenske kollektivavtaler, sammen med den utvidede aksjonsretten som følger av Lex Britannia, oppfyller kravene som stilles i direktivforslaget.

Oppfølging og kontroll

Det er ingen statlig kontrollinstans som fører oppsyn med utenlandske arbeidstakers lønnsvilkår. Også i Sverige er det derfor opp til fagbevegelsen å følge med på hvilke lønns- og arbeidsvilkår som tilbys utenlandske arbeidstakere. Fagbevegelsen deltar i behandlingen av søknader om arbeidstillatelse for arbeidstakere som trenger slik tillatelse, det vil si alle land utenfor EØS.

Sverige har i likhet med Norge hatt som betingelse for innvilgelse av arbeidstillatelse at lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere skal tilsvare det som er gjeldende i vertslandet. Når denne kontrollmuligheten nå har bortfalt for utlendinger som omfattes av EØS-avtalen, er det viktigere enn tidligere for svenske arbeidstakerorganisasjoner å ha mulighet til å aksjonere overfor arbeidsgivere fra andre EØS-stater som opererer på det svenske arbeidsmarkedet. Svensk LO framhever i denne forbindelsen betydningen av Lex Britannia, både fordi lovendringen har gitt muligheter til aksjoner som anses nødvendige for å unngå sosial dumping, og fordi den forventes å ha en preventiv effekt. Lex Britannia ses altså som et viktig signal til utenlandske foretak om at de ved oppdrag i Sverige må påregne krav om å opprette svensk kollektiv avtale.

Flere svenske forbund, spesielt Byggnadsarbetarförbundet, framhever kontrollproblemene som følger av at utenlandske arbeidstakere fra EU-landene nå er unntatt fra kravet om arbeidstillatelse. Det er betydelig vanskeligere for de svenske forbundene å danne seg en oversikt over lønns- og arbeidsvilkårene for utenlandske arbeidstakere i deres bransje når de ikke lenger får opplysninger om de utenlandske arbeidstakerne som kommer. De svenske arbeidstakerorganisasjonene er også bekymret for at det kan bli svært kostbart og tidkrevende dersom de må iverksette boikottaksjoner hver gang et utenlandsk firma skal utføre oppdrag i Sverige.

Svensk LO uttrykker også bekymring for at det indre markedet skal øke aktualiteten av en annen form for sosial dumping, nemlig flytting av produksjon til de delene av det indre markedet der arbeidsvilkårene er dårligst. Dette kan i sin tur føre til at arbeidstakerne i andre land senker sine krav for å få beholde arbeidet. I henhold til svensk LO vil en slik utvikling motvirke effektivisering av næringslivet og den velstandsutvikling som er hensikten med det indre markedet. Svensk LO er av den oppfatning at det er nødvendig å iverksette en rekke tiltak for å unngå en slik utvikling, og at en viktig bestanddel i arbeidet vil være å sikre de faglige organisasjonene i medlemslandene relle muligheter til sympatiaksjoner.

4.3 Oppsummering og konklusjon

EØS-avtalen har medført en markert deregulering av norsk politikk for arbeidsinnvandring fra EØS-området. Hvorvidt dette kommer til å medføre økt innvandring, avhenger av en rekke forhold. For Norges vedkommende vil lav ledighet og høyt lønnsnivå, spesielt for ufaglært og delvis faglært arbeidskraft, kunne virke tiltrekkende på mange arbeidstakere i EØS, mens språkbarrierer, klima, boligkostnader og lange avstan-

der vil trekke i motsatt retning. Siden vi ikke kan tallfeste størrelsen på de ulike faktorene, og dessuten ikke kjenner alle forhold som virker inn på migrasjonsbeslutningen, gir ikke slike teoretiske betraktninger grunnlag for å trekke bastante konklusjoner om størrelsen på arbeidsinnvandringen til Norge i framtiden. Foreløpige tall fra UDI tyder på at innvandringen fra EØS-området hittil i år har vært høyere enn i fjor.

Økt innvandring medfører ikke nødvendigvis økt risiko for sosial dumping. Dette vil avhenge av hvilke typer arbeidskraft som kommer, forholdene på arbeidsmarkedet i Norge for øvrig og innsatsen til norske myndigheter og norsk fagbevegelse. Erfaringen fra enkelte andre EØS-stater tyder på at høyt kvalifisert arbeidskraft har en økende andel av migrasjonsstrømmene, men samtidig er det en betydelig migrasjon blant ufaglært og delvis faglært arbeidskraft. Risikoen for sosial dumping vil sannsynligvis være størst i den sistnevnte gruppen, blant annet fordi det er her de internasjonale lønnsforskjellene er størst.

Norsk LO vurderer risikoen for sosial dumping i forbindelse med individuelle arbeidsmigranter som liten. Disse vil omfattes av norske kollektive avtaler på lik linje med norske arbeidstakere. Problemene oppstår når utenlandske foretak skal utføre oppdrag i Norge, og medbringer egen arbeidskraft. Disse arbeidstakerne vil i mange tilfeller ha dårligere lønns- og arbeidsbetingelser enn det som er vanlig for tilsvarende arbeid i Norge. Eksisterende EU/EØS-regulering av arbeidstakernes rettigheter er ikke tilstrekkelig til å hindre dette. Regulering på nasjonalt nivå er derfor nødvendig. For å unngå sosial dumping i kjølvannet av EØS-avtalen tok LO initiativ til en lovregulering som skulle sikre at utenlandske arbeidsgivere på oppdrag i Norge ble pålagt å tilby sine arbeidstakere norske lønns- og arbeidsvilkår. Initiativet resulterte i Lov om allmenngjøring av tariffavtaler. Loven går, som nevnt, i korthet ut på at partene i norsk arbeidsliv kan kreve at (en del av) vilkårene i en gjeldende norsk tariffavtale skal gjelde for alle arbeidstakere i den aktuelle bransjen/området, uavhengig av arbeidstakeren og arbeidsgiverens nasjonalitet. Dette er en form for reregulering av arbeidsmarkedet som ikke er i strid med EØS-reglene. Den norske loven om allmenngjøring av tariffavtaler er foreløpig ikke brukt. To LO-forbund har sendt mulige allmenngjøringssaker til vurdering i LOs juridiske kontor, som etter nøye vurdering har avvist den ene saken, fordi vilkårene for allmenngjøring ikke vurderes som oppfylt. I den andre saken er det aktuelle forbundet bedt om å dokumentere at det foreligger behov for allmenngjøring. Forbundene uttrykker en viss skepsis til om loven fungerer godt nok (se for øvrig avsnitt 4.2).

Fagbevegelsen spiller en viktig rolle når det gjelder oppfølging og kontroll av lønns- og arbeidsbetingelser for utenlandske arbeidstakere. Betydningen av fagorganisasjonenes innsats på dette området er større nå enn før EØS-avtalen, siden den kontrollen som lå i systemet med arbeidstillatelse har bortfalt for EØS-borgeres vedkommende. Den høye organisasjonsgraden i Norge innebærer at svært mange arbeidsplasser har fagforeningsrepresentasjon. Transportsektoren, byggesektoren og deler av privat tjenesteyting avviker imidlertid fra dette mønsteret. Det er dessuten vanskelig for norske fagforeninger å kontrollere lønns- og arbeidsbetingelsene for utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid på steder der det ikke er norske arbeidstakere til stede. I tillegg gjelder at jo kortere tid de utenlandske arbeidstakerne (og arbeidsgiverene) oppholder seg i Norge, jo vanskeligere vil det være å kontrollere arbeidsbetingelsene deres. Det kan også være problematisk å gå rettens vei for å få stoppet virksomheten, fordi de utenlandske arbeidstakerne og arbeidsgiverne kan være ute av landet før saken kommer opp.

De forskjellige måtene å håndtere problemene med sosial dumping på i Norge, Sverige, Danmark og Tyskland reflekterer forskjeller i hvordan de nasjonale arbeidsmarkedene er organisert. Uansett reguleringsform kan kontrollproblemene bli betyde-

lige. Arbeidet med å finne fram til nye metoder for oppfølging og kontroll ser ut til å ha vært lite prioritert både i fagbevegelsen og arbeidsmyndighetene i de landene vi har undersøkt. Et viktig unntak i Norge er som nevnt NOPEF, som i 1994 forhandlet fram en avtale der arbeidsgiversiden skal finansiere et overvåkningssystem i NOPEFs regi. Overvåkningen skal skje ved at NOPEFs kontrollører reiser rundt på installasjonene. Dette er en form for kontrolltiltak som burde være overførbare til andre bransjer. Ifølge NOPEF var det imidlertid vanskelig å få gjennomslag for kravet om et overvåkningssystem, og gjennomslaget settes i sammenheng med moderate lønnskrav i årets oppgjør og generell god økonomi i bransjen.

I forbindelse med utarbeidingen av lov om allmenngjøring av tariffavtaler ble det fra flere forbund foreslått å opprette et eget kontrollorgan, men dette fikk ikke gjennomslag. Et slags alternativ til detaljert kontroll vil være å sørge for at arbeidsgivere som ikke følger regelverket, risikerer økonomiske sanksjoner av en slik størrelsesorden at arbeidsgivere skremmes fra å overtrede bestemmelsene. Slike sanksjoner kan enten skje som arbeidskonflikter, eller i form av bøter. DGB støtter en modell med bøter, mens dansk og svensk LO har tiltro til at risikoen for å bli utsatt for dyre boikottaksjoner skal ha preventiv effekt i forhold til utenlandske entreprenører. Norsk LO kan også vurdere å ta initiativ til en avtale med NHO, tilsvarende avtalen mellom dansk LO og den danske arbeidsgiverforeningen.

En annen modell som har vært diskutert i Norge er å utforme offentlige oppdrag på en slik måte at norske anbydere favoriseres. Dette kan kanskje ha en effekt, men konkurransereglene i EØS vil sette strenge begrensninger på hva slags krav man kan stille til anbyderne.

Hvis kontrollproblemene ikke løses, eller lov om allmenngjøring av tariffavtaler ikke virker etter sin hensikt, er det fare for at EØS-avtalen kan føre til økt sosial dumping i Norge og de øvrige nordiske landene. Lønnsstrukturen i Norge gjør at ufaglært og delvis faglært arbeidskraft fra EØS-land har mest å hente ved oppdrag i Norge. Bransjer der det er mye bruk av underentrepriser og innleid arbeidskraft, vil være spesielt utsatt. Lønningene og arbeidsbetingelsene til norske arbeidstakere i de yrkene som vil kunne rammes av en slik utvikling, vil ikke nødvendigvis gå ned. Det er lite sannsynlig at norske fagforeninger vil gå med på en slik utvikling.

Et mulig scenario er at man, dersom det skjer en tilstrømming av utenlandske foretak som medbringer utenlandsk, billig arbeidskraft, innen enkelte bransjer får en oppsplitting av arbeidsmarkedet: Norske arbeidstakere fortsetter på norske lønns- og arbeidsvilkår. Lønnsutviklingen for de norske arbeidstakerne vil likevel sannsynligvis, som følge av svekket forhandlingskraft, bli noe svakere enn den ellers ville ha blitt. I tillegg vokser det fram et arbeidsmarked for billig utenlandsk korttidsarbeidskraft, der bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår i norsk regelverk i større eller mindre grad omgås.

Dersom lov om allmenngjøring kan utnyttes effektivt, vil et slikt lavprisarbeidsmarked måtte eksistere på kanten av loven. Det er lite sannsynlig at et slikt illegalt arbeidsmarked vil kunne bli særlig omfattende. Hvis derimot lov om allmenngjøring av tariffavtaler viser seg å være lite anvendelig, kan problemet bli av større omfang.

En forutsetning for at disse problemene skal oppstå, er at det norske oppdragsmarkedet oppfattes som interessant nok av utenlandske foretak. Mange oppdrag i Norge er relativt små, og reisekostnadene for arbeidstakere fra EØS-området kan bli høye i forhold til oppdragenes størrelse.

Mange mener at landenes konkurranse seg imellom for å gi gunstige betingelser for investeringer, er den største trusselen mot sosiale rettigheter. For å komme dette

problemet til livs, vil det være nødvendig med reguleringer på europeisk, og helst verdensomspennende, nivå. Problemet startet ikke med EØS, men EØS-reglene begrenser norske myndigheters muligheter til å regulere kapitalens bevegelser.

Prisen på arbeidskraft er bare en av mange faktorer som avgjør hvor en bedrift lokaliseres. Teknologi, kompetanse, infrastruktur og stabil økonomi er faktorer som er vel så viktige innenfor kapitalintensiv produksjon. I tillegg har kapitaleiere også andre beveggrunner enn de rene økonomiske betraktninger. Overflytting av arbeidskraft-intensiv produksjon fra Nord-Europa til Sør-Europa og Asia har pågått i lang tid, og norske arbeidstakere verken kan eller vil konkurrere med asiatiske lønninger. For verden som helhet er dette også i henhold til klassisk økonomisk teori en samfunnsøkonomisk gunstig tilpasning. En effektiv bruk av ressursene er også intensjonene i den avtalen om et Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde som Norge har undertegnet, og som foreskriver fri flyt av arbeidskraft og kapital. At det «riktige» for Norge er å satse på tjenesteproduksjon og høyteknologi, kan likevel være en mager trøst for industriarbeideren som risikerer å miste jobben på grunn av «utflagging».

Temaet for dette notatet er EØS-avtalens betydning for forekomsten av sosial dumping i Norge. Vi har derfor fokusert på utenlandske arbeidstakeres adgang til det norske arbeidsmarkedet, og lagt liten vekt på endringene i norske arbeidstakeres adgang til arbeidsmarkedet i EØS. Avslutningsvis vil vi likevel peke på at gode muligheter for internasjonal migrasjon kan være en betydelig fordel også for norske arbeidstakere (og arbeidsgivere), spesielt i konjunkturutsatte bransjer, fordi korttidsarbeidsmigrasjon kan ha en buffereffekt i forhold til konjunktursvingninger.

Vedlegg 1 Arbeidstakerbegrepet i norsk, svensk, dansk og EU-rett

Sverige

MBLs anvendelsesområde er avgrenset til å gjelde forhold mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Det svenske lovverket gir ingen definisjon på hvem som skal betraktes som arbeidstaker. Grensedragningen mellom arbeidstakere og oppdragstakere skjer på grunnlag av en helhetsvurdering der en rekke kriterier spiller inn, slik som vilkårene i arbeidsavtalen/oppdraget, om den som utfører arbeidet har flere ulike oppdragsgivere samtidig, hvor selvstendige arbeidsoppgavene er, tilknytning til arbeidsstedet, og arbeidstakerens økonomiske og sosiale posisjon. Også helt kortvarige arbeidsforhold kan betraktes som en ansettelse. Den arbeidssytlende part kan bli betraktet som arbeidstaker i arbeidsrettslig forstand selv om han eller hun i arbeidskontrakten omtales som selvstendig næringsdrivende, dersom forholdene ellers tilsier at det dreier seg om et ansettelsesforhold. En arbeidstaker er likevel alltid en fysisk person. I motsetning til i norsk arbeidsrett er tolkningen av arbeidstakerbegrepet i svensk rett som hovedregel uavhengig av hvilken lov begrepet forekommer i, selv om nyanseforskjeller kan forekomme (Sigeman 1989).

Ett unntak er at visse oppdragstakere, som vanligvis ikke omfattes av arbeidsretten, i henhold til MBL skal ha status som arbeidstakere ved anvendelse av denne loven. Dette gjelder oppdragstakere som har en posisjon som økonomisk, sosialt og forhandlingsmessig er sammenlignbar med en arbeidstakers. Dette er vanligvis oppdragstakere som driver små virksomheter og som er tilknyttet én oppdragsgiver, for eksempel selvstendige næringsdrivende som driver en bensinstasjon de leier av et oljeselskap.

Norge

Norsk lovgivning gir ingen alminnelig definisjon av begrepet arbeidstaker. Begrepet brukes i en del tilfeller sammen med den forklarende formuleringen «en hver som utfører arbeid i en annen tjeneste». En arbeidstaker er alltid en fysisk person. Arbeidstakerbegrepet avgrenses i norsk rett mot ombud, som er valgt eller oppnevnt til sitt verv, og mot oppdragstaker. Den sistnevnte grensedragningen er den mest problematiske, og i tvilstilfeller må denne utføres ved en helhetsvurdering av det enkelte tilfelle. Rettspraksis tilsier at det i vurderingen skal legges vekt på de avtalte vilkår og hvordan avtalen er kommet i stand. Spesielt legges det vekt på om den som skal utføre arbeidet er underlagt den annen parts ledelse og kontroll, og om arbeidet er av varig, løpende karakter. Det tillegges også betydning om arbeidet skal utføres personlig. Det anses ikke som nødvendig for at det skal foreligge et ansettelsesforhold at det har funnet sted formell ansettelse eller avtaleinngåelse. Arbeidstakerbegrepet kan i norsk rett tolkes ulikt avhengig av hvilken lov det er relatert til. Arbeidstakerbegrepet tolkes spesielt vidt når det anvendes i forbindelse med arbeidsmiljøloven.

Danmark

Lønsmottagerbegrepet avgrenses i dansk rett oppover i hierarkiet, mot innehavere av verv og mot selvstendig næringsdrivende. Fortolkningen av hvem som skal betraktes som lønsmottager er avhengig av hvilket regelsett en slik avgrensning er tenkt brukt i forhold til (Hasselbalch 1990). Det tillegges vekt hvor store styrings- og kontrollmuligheter arbeidsgiveren har på det løpende arbeid, arbeidstidsbestemmelser, avlønningsbetingelser, hvem som stiller driftsmateriell til rådighet, hvem som bærer risikoen, tilknytning

til arbeidsgiver, og hvorvidt arbeidet skal utføres personlig. Det kan også i enkelte tilfeller legges vekt på den arbeidende parts sosiale og yrkesmessige posisjon.

EU-rett

Ifølge Karnov (1990) er det vanligvis ikke problematisk å fastslå hvem som er arbeidstaker i Romatraktatens forstand. Arbeidstakerbegrepet er et fellesbegrep som ikke kan variere fra den ene medlemsstat til den andre. Det avgjørende er at en arbeidstaker utfører arbeid i en annens tjeneste, under instruksjon og mot betaling. EF-domstolen har gjennom flere domsavsigelser fastslått at også personer som arbeider deltid og personer som har en inntekt som ligger under det som anses som tilstrekkelig til å forsørge seg selv, er å betrakte som arbeidstakere, såfremt vedkommende utøver faktisk og reell økonomisk aktivitet. En person på sysselsettingstiltak er derimot ikke å betrakte som arbeidstaker. Det settes ingen krav til varigheten av arbeidsforholdet.

Vedlegg 2 Skatterettslige forhold

Framstillingen bygger på Lignings-ABC 1992.

Spørsmålet om en fysisk person er bosatt i Norge, vil ofte være avgjørende for skatteplikten til Norge både etter intern rett og etter skatteavtalene. Skatteavtalene gir ikke hjemmel for skattlegging, men kan innskrenke skatteplikten etter intern norsk rett. Personer som anses som bosatt i Norge er som hovedregel skattepliktige hit for hele sin formue og inntekt. Personer som ikke anses som bosatt her, kan likevel være begrenset skattepliktige hit for bestemte formues- og/eller inntektsarter.

Ved immigrasjon inntreffer full skatteplikt til Norge som innenlandsboende fra innflyttingsdagen. Et midlertidig opphold i Norge kan også medføre full skatteplikt som innenlandsboende for all formue og inntekt fra det tidspunkt oppholdet begynner. Dette gjelder når oppholdet blir av minst 6 måneders varighet. I så fall anses skattyteren å være bosatt i Norge fra innreisetidspunktet. Kortere fravær fra Norge, slik som ferieopphold, anses ikke som avbrudd av det midlertidige oppholdet. Personer som pendler mellom Norge og hjemmet i utlandet hver uke, anses som å ha et sammenhengende opphold i Norge. Personer som dagpendler mellom Norge og hjem i utlandet, anses ikke bosatt i Norge og vil eventuelt være begrenset skattepliktige hit.

Begrenset skatteplikt

1) Vanlig ansettelsesforhold

For personer som ikke er bosatt i Norge vil inntekter av lønnsarbeid være skattepliktige til Norge dersom

- vedkommende oppebærer lønn eller annen godtgjørelse fra kilder i Norge
- godtgjørelsen gjelder personlig arbeid,
- arbeidet er utført i Norge og
- arbeidet er utført i privat eller offentlig tjeneste, det vil si i en annen persons tjeneste.

Alle fire vilkårene må være oppfylt. Skatteplikten omfatter lønn og annen godtgjørelse, også lønn som utbetales på forskudd eller etterskudd, så lenge den refererer seg til arbeid som utføres i Norge. Vilkaaret om at lønnen må komme fra en kilde i Norge, vil alltid være oppfylt når arbeidsgiveren, norsk eller utenlandsk, er skattepliktig til Norge som bosatt eller hjemmehørende her i landet eller driver skattepliktig næringsvirksomhet her i landet.

Utlendingers lønnsinntekt på kontinentalsokkelen vil kunne skattlegges i Norge dersom arbeidet faller inn under petroleumsskatteloven. Dersom arbeidstakeren er bosatt i et land Norge har inngått skatteavtale med, kan skatteplikten begrenses.

Næringsvirksomhet

Personer som er bosatt i utlandet, og utenlandske selskaper og innretninger er skattepliktige til Norge for utøvelse av eller deltagelse i næringsdrift eller virksomhet som drives eller bestyres her i riket, herunder virksomhet hvor arbeidstakere stilles til rådighet for andre innen riket. Etter skatteavtalene er imidlertid hovedregelen at bostedstaten har beskatningsretten til virksomhetsinntekter. Dette gjelder ikke dersom næringsutøvelsen skjer gjennom fast driftssted i Norge. Dersom bygnings- og monteringsarbeid pågår på et sted i mer enn 12 måneder, etableres fast driftssted.

Den nordiske skatteavtalen

Den nordiske skatteavtalen bygger på OECDs mønsteravtale og er representativ for de fleste avtalene Norge har inngått med industristater. Hovedregelen i den nordiske skatteavtalen er at en person er bosatt i en stat hvis vedkommende i henhold til lovgivningen i denne staten er skattepliktig der på grunnlag av bosted. Når en person som følge av interne regler anses som bosatt i flere stater, skal personen betraktes som bosatt i det landet vedkommende disponerer fast bolig. Dersom personen har fast bolig i flere stater, er det avgjørende til hvilken av statene personen har de sterkeste personlige og økonomiske forbindelsene. Dersom dette ikke kan bringes på det rene, skal personen anses som bosatt i den av statene hvor han har vanlig opphold. Dersom spørsmålet etter dette ikke er avgjort skal personen skattlegges i den staten han eller hun har sitt statsborgerskap. Løser heller ikke dette problemet, skal saken avgjøres ved avtale mellom landene.

Lønnsinntekt for personer i privat tjeneste som ikke er bosatt i riket

Lønnsinntekter for personer i privat tjeneste som er bosatt/hjemmehørende i utlandet, skal som hovedregel skattlegges i Norge når arbeidet er utført her. Følgende unntaksbestemmelse gjelder: Lønnsinntekt skal beskattes i bostedsstaten når alle de følgende vilkår er oppfylt:

- Lønnstakerens opphold i Norge må ikke overstige 183 dager i løpet av en periode på 12 måneder,
- godtgjørelsen må ikke være betalt av en arbeidsgiver som er bosatt/hjemmehørende i Norge,
- godtgjørelsen må ikke være belastet et fast driftssted/oppholdssted arbeidsgiveren har i Norge,
- det må ikke dreie seg om utleie av arbeidskraft (denne betingelsen framgår bare i noen skatteavtaler).

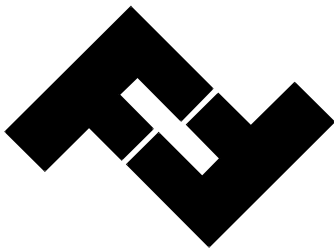
Lønnsinntekt for personer i offentlig tjeneste som ikke er bosatt i riket

Den staten som utbetalingen skriver seg fra, har rett til å skattlegge lønn fra offentlige kilder. Dette gjelder også utbetalinger fra offentlige og kommunale myndigheter. I de fleste skatteavtaler er det offentliges forretningsvirksomhet unntatt fra bestemmelsen om offentlig tjeneste. Personer som driver fritt yrke i en annen stat enn der de er bosatt, er skattepliktige i arbeidsstaten når de oppholder seg der mer enn 183 dager i en 12-måneders periode.

Litteratur

- Briggs, A. (1985), «The welfare state in Historical Perspective». I: *Collected Essays*, Vol II. Brighton: Harvester Press
- Böhning, R. (1972), *The migrations of Workers in the United Kingdom and the European Community*. London: Oxford University Press.
- Dølvik, Jon Erik (1993), «The Nordic Trade Unions and the dilemmas of European Integration». I: Fagerberg og Lundberg, *European Economic Integration. A nordic perspective*
- Dølvik, Jon Erik, red. (1994), *Fagbevegelsen, EØS og Den europeiske union*. FAFO-rapport 168. Oslo: FAFO
- Galor, Oded (1986), «Time preference and international labour migration.» *Journal of Economic Theory* 38
- Gloppen, Siri (1994), *Korttidsansettelser i elektrobransjen*. FAFO-rapport 163. Oslo: FAFO
- Greenwood, Michael og John M. McDowell (1992), The macro-determinants of international migration: A survey. Innlegg på IAS-IIASA-IF Conference on Mass Migration in Europe, Wien, mars 1992
- Hardoy, Inés (1991), *Det grenseløse arbeidsmarkedet I*. ISF Arbeidsnotat 91:8. Oslo: ISF
- Hill, J.K. (1987), «Immigrant decisions concerning duration of stay and migratory frequency.» *Journal of development economics* 25
- Jacobi, Otto, Berndt Keller og Walther Müller-Jentsch (1992), «Germany: Codetermining the Future». I: Ferner, Antony og Richard Hyman, *Industrial relations in the new Europe*
- Karayalcin, Cem (1993), «Temporary and permanent migration with and without an immobile factor.» *Journal of development Economics*, Volume 43 No2 April 1994
- Lebon, A. (1990), *Migration in France: Annual report of the SOPEMI correspondent*. Paris: OECD
- Labour Force Survey 1990, Eurostat
- Olsen, Torunn (1994), *Den sosiale dialogen og staten som arbeidsgiver*. FAFO-rapport nr 164. Oslo: FAFO
- Ot. prp. nr. 26 (1992–93) *Om lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv.*
- Pedersen, Peder J. (1990), «Arbeidsmarkedet og det indre marked.» *Ledelse og Erhvervsøkonomi*, no 1,
- Pedersen, Peder J. (1993) «Intra-Nordic and Nordic-EC labour mobility». I: Fagerberg, Jan og Lars Lundberg: *European Economic Integration: A nordic perspective*
- Pumberger, Klaus (1992), «Ist der Streik als Mittel der Konfliktaustragung überholt?» I: Pumberger, Klaus og Wieland Stützel, *Streik im Strukturwandel*
- Ryman, Carl Hugo (1994), *Lex Britannia*. Arbetsmarknadsdepartementet, Ds 1994:13. Stockholm
- Salt, John (1991), *International migration and the United Kingdom*. Report of the SOPEMI correspondent. Paris: OECD
- Salt, John (1993), «The geographical impact of migration in Europe». I: King, Russel, *The geography of European Migration*
- Salt, John og Reuben Ford (1993), «Skilled international migration in Europe». I: King, Russel, *Mass migration in Europe*. London: Belhaven Press

- Salt, John, Ann Singleton og Jennifer Hogarth (1994), *Europe's international migrants*. London: HMSO
- Stark, Oded (1994), *The migration of labour*. Blackwell
- Stokland, Dag (1989), *Over stokk og stein*. FAFO-rapport 91. Oslo: FAFO
- St.prp. nr. 100 (1991–92), *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2.mai 1992*. Utenriksdepartementet
- Straubhaar, Thomas (1988), «International Labour Migration within a common market: Some aspects of EC Experience.» *Journal of Common Market Studies*, Volume XXVII, No 1 September 1988
- Torp, Hege og Stig P. Pettersen (1989), *Markedet for korttidsarbeid*. ISF rapport 89:6. Oslo: ISF
- White, Paul (1992), The social geography of immigrants in european cities: The geography og arrival. Innlegg på IAS-IIASA-IF Conference on Mass Migration in Europe, Wien, mars 1992
- White, Paul (1994), «Future directions in international migration research.» Under publisering i *Nederlandse Geografische Geografische Studies*.



FAFO-notat 1995
ISSN 0804-5135

FAFO
Postboks 2947 Tøyen
0608 Oslo
Tlf 22 67 60 00
Faks 22 67 60 22

Bestillingsnr 849