

Bakgrunnsnotat - Arbeidsministermøte Nordisk Ministerråd 21-22.september 2004
EU-utvidelsen: Økt arbeids- og tjenestemobilitet til de nordiske land?

Sammendrag:

- Ut fra det korte tidsrom og spinkle statistikkgrunnlaget *advares mot å trekke generelle slutninger om tendensene* for arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene;
- **I ingen av landene kan der tales om noen stor strøm av nye arbeidssøkere** fra de nye landene, og bortsett fra i Norge er *tallene beskjedne*.
- Det er **foreløpig overraskende store forskjeller mellom Norge**, på den ene siden, med over 15 000 tillatelser i mai-juli-04, og **Danmark, Finland, Island og Sverige** hvor antallet varierer fra rundt 1000 (Fl, Dk) til om lag 150 (Isl) og 1900 (S). I Norge viser tallene for 2004 (per 22. aug) en økning fra ca 16 000 i 2003 til ca 21 000 i 2004 – en vekst på rundt 30 prosent (mye sesongarbeid) – mens tallet i Finland har sunket og i Danmark og Sverige vært ganske stabilt ifht 2003. Nedgangen i Finland skyldes trolig at sesongarbeid i landbruket ikke lenger krever tillatelse.
- **Landbruk/skogbruk** (mye sesongarbeid) står generelt for en vesentlig andel, men det er også økning i bygg- og anlegg, og i Norge tegn til økning i industrien. Arbeidstakere fra **Polen dominerer**, mens andelen fra de øvrige baltiske land varierer litt mellom de nordiske land.
- **Nøkkelspørsmål framover** er om tilgangen vil holde seg på nivå med de tre første månedene, eller synke fordi landbruks sesongen er over. Spenning knytter seg til
 - om sesongarbeiderne vil søke/finne annet arbeid;
 - søknadstilgangen når mange snart møter 3 månedersgrensen for krav om oppholdstillatelse (Sverige) og/eller
 - registrering som arbeidssøkere hos A-etatene i Danmark og Norge.
 - **Det kan være et betydelig etterslep hvis arbeidssøkere har ventet med å søke tillatelse til de har funnet en jobb som kan gi et egnet oppholdsgrunnlag.**
- **Problemet med illegalt arbeid og omgåelse ved fri tjenesteyting** har i alle landene vakt oppmerksomhet, knyttet til enkelthistorier/aneddoter om (økende?) strategisk omgåelse av vilkårene for individuell migrasjon ved
 - *fiktive selskapskonstruksjoner og enmannsfirma* ('arme-og ben'-virksomheter);
 - *utstasjonering av arbeidstakere* (eksempler i Norge med 30-50 kr timen),
 - *Utfordringer:*
 - åpner for konkurransevridning, skatteunndragelser og sosial dumping,
 - reiser store overvåknings- og kontrollproblemer.
 - *det juridiske skillet mellom ansettelse og tjenesteoppdrag.*
- Utviklingen i arbeids- og tjenestemobilitet **understreker betydningen av en tett nordisk kontakt om trendenes karakter, statistikk, aktuelle tiltak og strategier framover:**
 - Hvordan påvirker *overgangsregimene* migrasjonsstrømmene til Norden?
 - I hvilken grad utvikles *tjenestemobilitet* til en kanal for irregulære vandringer, sosial dumping og skatteunndragelser?
 - Hva kan landene lære av hverandre mht *overvåkning, kontroll og forebygging* av slike utilsiktede strategiske tilpasninger?

1. Utgangspunkt/bakgrunn ¹

EU/EØS-utvidelsen innebærer fri tjenestemobilitet og på sikt fri bevegelse for arbeidskraft fra de nye medlemslandene. Strid om overgangsordninger for arbeidssøkere dominerte det offentlige ordskiftet i forkant av utvidelsen. Mens de fleste EU/EØS-landene hadde erklært at de ikke ønsket slike ordninger, snudde dette våren 2004. I Norden så det lenge ut til å ende med at alle landene ville innføre ulike overgangsregimer, men den svenske Riksdagen besluttet i siste liten å åpne for fri arbeidsvandring allerede fra 1. mai. Samtidig ble det etter hvert klart at overgangsordninger bare kunne omfatte individuelle arbeidstakere og ikke tjenesteyting. Et sentralt punkt i debatten ble dermed i hvilken grad de foreslåtte overgangsordningene² faktisk ville ha betydning for de forhold man bekymret seg for.

De mest framtrepende bekymringene kan sammenfattes i begrepene ”*sosial turisme*”, ”*sosial dumping*” og ”*omgåelse/illegalt arbeid*”. Tre hovedformer for arbeidskraftvandring kunne forventes fra de nye medlemslandene;

- individuelle arbeidssøkere;
- fri etablering av tjenestebedrifter (inklusive enmannsbedrifter);
- utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting.

Selv om overgangsordningene kun gjelder den første typen vandringer, var motivene for tiltakene sammensatte: Dels å forebygge ubalanser, diskriminering og sosial dumping i arbeidsmarkedet, dels å motvirke illegalt arbeid og ’sosial turisme’, dels å sikre oversikt og kontroll over migrasjonsstrømmene.

Norden utgjør et svært interessant case i europeisk sammenheng. Variasjonen i de nordiske overgangsregimene, samt reguleringen av utstasjonering, gir mulighet til å vinne ny innsikt i dynamikken/barrierene for arbeidsmigrasjon mellom lav- og høy-kostland. Stilt overfor disse felles utfordringene – samt at tiltak i ett nordisk land kan ha viktige konsekvenser for arbeidsmarkedet i nabolandene – kaller forskjellene i nasjonale regimer på styrket nordisk erfaringsutveksling, læring og samordning av tiltak de kommende årene.

Trass i kort tid og spinkelt datatilfang, inviterer notatet til en begynnende diskusjon om:

- *Hva har skjedd – eller ikke skjedd – i de nordiske landene siden 1. mai når det gjelder arbeids- og tjenestevandringer over grensene?*
- *Har variasjonene i de nasjonale regimene påvirket migrasjonsmønstret til Norden og innen Norden, og i tilfelle hvordan, eller hvorfor ikke?*
- *Kan man i dette lys si noe om overgangsregimene virker etter hensikten, eller er det andre forhold som styrer begivenhetene?*
- *Gitt det spinkle statistikk – og erfaringsgrunnlaget, rettes særlig oppmerksomheten mot hvilke problemforståelser som er i fokus i de ulike landene, og hvilke temaer som peker seg ut som særlige egnet for utdypet nordisk samarbeid og kontakt i tiden fremover.*

¹ Notatet er utarbeidet av Jon Erik Dølvik og Line Eldring ved Fafo i Oslo, som er koordinatorene for en arbeidsgruppe nedsatt av Nordisk Ministerråds Arbeidsmarkedsutskott for å vurdere arbeidsmarkedskonsekvensene av EU/EØS-utvidelsen og nasjonale tiltak i denne sammenheng. Sluttrapport kommer våren 2005.

² Se Vedlegg 1 for sammenfatning av de enkelte lands overgangsordninger.

2. Individuell arbeidsinnvandring

Prognosene for arbeidsinnvandring fra de nye EU/EØS-landene til Norden har vært beskjedne – og svært usikre. Også i lys av de ulike nasjonale overgangsregimene, er det dermed knyttet stor spenning til hva som faktisk skjer. Drøye 3 måneder etter utvidelsen er det mulig å vurdere de aller første virkningene av de økte mulighetene for arbeidsvandring fra øst til vest. Tabellen under gir en foreløpig oversikt over tillatelser/søknader for individuelle arbeidsvandrere fra de nye medlemslandene, samt sammenligning med 2003.³

Arbeidstillatelser til individuelle arbeidsvandrere fra de nye medlemslandene, etter mottakerland, 2003 og 2004

Type arbeids-tillatelse	Danmark		Finland		Island		Norge		Sverige ⁴	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Meddelte arbeids-tillatelser (DK) EØS-tillatelser (N) Arbetskraftsbyråns beslut (FI) EU-Uppholds-tillatelse Arbete (S)		848 (Innvilg. tillatelser 1.5–14.8) (Per 18.8 mottatt 2351 søknader)	3 235 (Innvilg. tillatelser 1.5–31.7, inkl. sesongarbeid)	841 (Innvilg. tillatelser 1.5–31.7)		151 (Innvilg. tillatelse r 1.5–26.8)		17 041 (Innvilg. tillatelse r 1.5–22.8)	1 425 (Søknader 1.5–31.7. Ikke inkl. arbeid under 3 måneder)	1 929 (Søknader 1.5–31.7. Ikke inkl. arbeid under 3 måneder)
Sesongarbeid ikke inkludert ovenfor				Ukjent, under 3 måneder i landbruk ikke registr.			14 614 (Fra 1.1–22.8)	3 307 (Fra 1.1–22.8)	(4 000) (Tallet omfatter bare polakker, hele 2003)	Ukjent, under 3 måneder registreres ikke
Spesialisttillatelser		93					324 (Fra 1.1–22.8)	122 (Fra 1.1–22.8)		
Andre tillatelser		144 (Innvilg. tillatelser 1.5–14.8)					1 115 (Fra 1.1–22.8)	936 (Fra 1.1–22.8)		
Total		1 085	11 068	841		151	16 053	21 406	1 425	1 929

To ting kan slås fast umiddelbart:

- 1) Det er så langt ikke registrert noen sterk strøm av arbeidstakere fra øst etter 1. mai.
- 2) Det er en foreløpig oppsiktsvekkende forskjell mellom Norge – hvor veksten er markant – og de øvrige landene, hvor søknadstallene er meget begrensete.

³ Landene opererer med ulike betegnelser og kategorier, samt noe ulike tidsperioder, og tallene er dermed ikke uten videre enkle å sammenligne. Totaltallene bør allikevel kunne gi et visst inntrykk av situasjonen.

⁴ Se Utrikesdepartementet, Arbeidspapper 2004-08-13, *Utvidningen av EU – en analys av dess effekter*, for en nærmere redegjørelse av de svenske tallene, samt sammenligning med norske tall.

I *Danmark*, der man per 18.august har 1 085 meddelte arbeidstillatelser og drøyt 2300 søknader, fastslår Arbejdsmarkedsstyrelsen at ”tilgangen af arbejdskraft fra de nye EU-lande på nuværende tidspunkt ikke har en generel virkning på det danske arbejdsmarked.”⁵

I *Norge* var det per 22. august registrert drøye 21 000 tillatelser hittil i 2004, mot om lag 16 000 på samme tidspunkt 2003. En vesentlig andel av de 17 041 EØS-tillatelsene i perioden 1.mai-22.august antas å være i sesongarbeid i landbruket. Spørsmålet er hvor mye av veksten på rundt 5000 gjennom året (ca 30 prosent økning) som gjenspeiler vridning mot andre typer arbeid/bransjer, og hvor stor andel av sesongarbeiderne som eventuelt finner/søker annet arbeid etterpå. Det kan man først si noe om utover høsten. Også i Norge betegnes situasjonen som rolig, men man registrerer at ”noe skjer”.

I *Finland* ble det i samme perioden gitt 841 arbeidstillatelser – en markant nedgang fra 2003. Eksempelvis ble det i mai 2003 innvilget 3 089 tillatelser, mot bare 229 i mai 2004. Dette kan trolig forklares med at det ikke lenger kreves arbeidstillatelse for sesongarbeid (under 3 måneder) i landbruket. Den uoffisielle vurderingen fra finske myndigheter er så langt likevel at ”ingenting hender” i arbeidsmarkedet.

Island har oppgitt at det i perioden mai-august ble gitt 151 individuelle arbeidstillatelser, og ser så langt ingen stor stigning etter 1.mai. Det rapporteres om en del saker hvor tjenesteytere og selvstendig næringsdrivende blir regnet som ”borderline” tilfeller, altså at det reelt sett kan være snakk om arbeidstakere.

I *Sverige*, hvor restriksjonene på individuell arbeidsinnvandring er opphevet, sies det at så langt ”har det varit lugnt”. Det rapporteres om en viss økning i søknader om oppholdstillatelse for arbeid med varighet over 3 måneder (1929 per 31.juli), men en må regne med et visst etterslep da mange som har kommet etter 1.mai enda ikke har nådd 3-månedersgrensen for krav om oppholdstillatelse.

Det er for tidlig å spekulere i forskjellene mellom landene på grunnlag av et så spinkelt datagrunnlag over en så kort periode. Dataene vi har så langt er grovmaskede, og sier lite om varighet, type jobber, ansettelsesforhold med mer. Den seks måneders søkeperioden i Sverige, Norge og Danmark tilsier også at det *kan være mange som venter med å registrere seg* til de evt finner en jobb som er egnet til å fremme søknad om oppholds/arbeidstillatelse. Med forbehold om at mye av det registrerte tilsiget trolig gjelder sesongarbeid, er det likevel grunn til å merke seg at det samlet er kommet over 25 000 søknader på tre måneder.

Når man ut over høsten får et mer pålitelige bilde av nordiske mønstre og nasjonale tendenser, innbyr det til felles diskusjoner om drivkrefter/barrierer for arbeidsvandringene:

- Hva er effektene av de ulike *nasjonale overgangsregimene* og hvordan påvirker utformingen av ordningene migrasjonsstrømmene til de nordiske landene?
- Hvordan påvirker ordningenes *praktiske tilgjengelighet* tilsiget av arbeidssøkere?
- I hvilken grad kan *profileringen/kommunikasjonen* av ”overgangskonseptet” i seg selv ha virket ’avskrekkende’, også i land hvor det faktisk har skjedd en liberalisering.

Slike diskusjoner må knyttes til vurderinger av de *underliggende drivkreftene* for nasjonale variasjoner i arbeidsinnvandringen. I hvilken grad gjenspeiler de:

⁵ Arbejdsmarkedsstyrelsen, Bilag 1.1 Statusnotat 20.august 2004

- Ulikheter i konjunktursituasjonen i de nasjonale arbeidsmarkedene?
- Tidligere etablerte ruter og nettverk for migrasjon på sesongbasis eller uformelt grunnlag?

Norge har for eksempel sett en flerårig markant vekst i sesongmigrasjon fra de nye landene, trolig kombinert med betydelig uformell arbeidsmigrasjon.

Mye taler for at endringer i migrasjonsmønstre har mer å gjøre med læring og nettverk enn med 'bølgebevegelser etter demninger som brister'. I så fall kan migrasjonstilpasningene ved utvidelsen ta tid, i tillegg til et eventuelt etterslep i registrering. Avhengig av hvor strengt den nasjonale prøvingen av søknader om oppholds/arbeidstillatelse oppfattes blant arbeidssøkerne, samt situasjonen i arbeidsmarkedet, kan man se for seg *ulike søkerstrategier* og *tidsforløp* for når folk velger å søke om tillatelse, framfor å livnære seg med egne midler eller eventuelt uformelt forefallende 'tjenestearbeid'.⁶

Illegalt arbeid

I alle de nordiske landene har det vært bekymring for oppblomstring av uformelt eller illegalt arbeid. Vi har ingen klare indikasjoner på hvordan bildet er i de andre nordiske landene, men ut fra våre høyst lokale observasjoner av tilbud og omsetning av forefallende arbeid i hus og hage er dette et aspekt som trolig vil påkalle oppmerksomhet i tiden som kommer. Kanskje vil dette vise seg å være et fenomen særlig knyttet til sommersesongen og ferie i utdannings-systemet, men EØS-utvidelsen gir utvilsomt større handlingsrom enn tidligere for useriøse aktører og formidlere av illegal arbeidskraft. *Ønsket om å oppnå sosial rettigheter vil imidlertid trekke i motsatt retning.*

Danske razziaer i utsatte bransjer i juni indikerer, i likhet med flere norske aksjoner det siste året, et betydelig omfang av uregistrert arbeid, uten at det fremgår klart hvorvidt dette har sammenheng med EU/EØS-utvidelsen. Ut fra de ulike nasjonale kontroll- og tiltakspakkene, kan det se ut til at risikovurderingene varierer noe mellom de nordiske landene på dette felt. Dette gjenspeiles i ordningene for å motvirke utilsiktede strategiske tilpasninger for å omgå reglene for arbeids og/eller oppholdstillatelse. Omgåelsesmulighetene har spesielt i Danmark og Finland vært tillagt stor vekt, men også i de andre nordiske landene har spørsmålet om tjenestemobilitet som en alternativ kanal for arbeidsvandring og kilde til sosial dumping fått betydelig politisk oppmerksomhet.

3. Fri tjenesteflyt – økte omgåelsesmuligheter?

Trass i det offentlige fokuset på individuell arbeidsinnvandring før utvidelsen, synes de sentrale aktørene i de nordiske arbeidsmarkedene enige om at de største utfordringene er forbundet med fri tjenestemobilitet som trådte i kraft 1.5.04 uten noen overgangsordninger. Dette betyr

⁶ Ettersom det danske og norske overgangsregimet i hovedtrekk er likt, med unntak for utsiktene til å få ordinær EØS-status etter ett år (danskene har som det eneste nordiske landet valgt å ikke følge denne retningslinjen), samt trusselen om utkastelse og tap av alle sosial rettigheter dersom arbeidet som gav opphav til tillatelsen opphører, vil det etter hvert være interessant å vurdere hvordan dette aspektet påvirker arbeidssøkernes strategier. En hypotese kan være at arbeidssøkere i Danmark, alt annet likt, vil lete etter mer varige jobber (og dermed kanskje er mer tilbøyelige til å ta uformelt, forefallende arbeid i søkeperioden) enn i Norge hvor kontraktsavbrudd ikke automatisk fører tilbake til 'square one'.

- (1) at selskaper fra de nye medlemslandene, inklusive enmannsbedrifter, fritt kan etablere seg og tilby tjenester i de nordiske land;
- (2) at selskaper fra de nye landene kan utføre tidsbegrensete tjenesteoppdrag med ansatte hjemmefra (utstasjonerte arbeidstakere), som under visse vilkår kan avlønnes etter hjemlandets langt lavere satser.

Samtidig som begge disse mulighetene åpner nye kanaler for arbeidsmobilitet, kan de tjene som veier for å omgå (overgangs)reglene for ordinær arbeidsinnvandring.

Fri etablering av tjenesteleverandører og enmannsbedrifter

Tjenesteleverandører som etablerer seg permanent i nordiske land vil være i samme rettslige stilling som ethvert nasjonalt selskap, inklusive overgangsregler for personer de ansetter 'hjemmefra'. Slike firma kan bidra til å utvide tjenestetilbudet, og vil kunne fungere som en *rekrutteringskanal* for individuell arbeidsinnvandring. Utfordringen for myndighetene og partene er å sørge for at de følger spillereglene i det ordinære arbeidslivet.

I alle de nordiske land har det vært bekymring for at '*fiktive selskapskonstruksjoner*' skal tjene som smutthull for omgåelse av regelverket, samt oppblomstring av enmannsbedrifter ('*arme- og ben*'-virksomheter) som under dekke av 'tjenesteoppdrag' kan utføre ordinært arbeid i konflikt med reglene for arbeids- og oppholdstillatelse, lønns- og arbeidsvilkår, skatt, avgifter mv. Med fri prisfastsettelse for 'tjenesteoppdrag' kan dette gi både oppdragsgiver og tilbyder *sterke incentiver* til å *kamouflere reelle ansettelsesforhold* som 'entrepriser'. I det regulære næringslivet vil dette kunne ta form av illegitim kontraktørvirksomhet, i husholdssektoren kan det gi opphav til et voksende marked for '*skattefrie*' tjenester. Både i Sverige, Danmark og Norge rapporteres om en merkbar oppblomstring av formelle og uformelle 'enmannsforetak', som i mange tilfelle synes å innebære en omgåelse av lovverket. *Det vil være viktig å få fram statistikk over utviklingen på dette feltet.*

Et særskilt problem for de involverte aktørene og for myndighetene i alle de nordiske landene er at det *ikke foreligger noen entydig og lett anvendelig juridisk grensedragnin* mellom en lønsmottaker og en leverandør av tjenesteoppdrag. (Dette gjelder også mellom en lønns-mottaker og en utstasjonert arbeidstaker, se nedenfor). Et typisk eksempel er rengjørings-damen (städersken) som ukentlig vasker og rydder i private hjem – er hun 'ansatt' hos oppdragsgiveren, eller er hun et 'foretak' som utfører en (avgrenset) tjeneste? Et annet er håndverkeren som er hyret inn for å utføre arbeid på en byggeplass. Bortsett fra de formelle krav til selskapsregistrering, regnskapsplikt og skatteforhold som skal til for å operere som selvstendig tjenesteyter, er dette i praksis ofte vanskelig å avgjøre. Og selv om aktørene har 'papirene i orden', er det *arbeidsforholdets substansielle natur* – hvem som reelt leder arbeidet, om oppgavene er avgrenset, hvem som holder redskaper og utstyr, mv – som er avgjørende.

I Danmark har 'forligskredsen' nå tatt initiativ til at myndighetene skal utarbeide en lett tilgjengelig *manual* for å skille mellom ansettelser, tjenesteoppdrag og utstasjonering. I lys av at dette er felles problemer er dette trolig et felt hvor det er *gevinster å hente på en samordnet nordisk innsats* når det gjelder utvikling av rettslig og administrativ praksis.

Selv om det uansett ligger sterke kostnads- og skatteincentiver bak veksten i selvstendige tjenesteytere, vil det når man får mer data og erfaring være interessant å drøfte *om det er noen sammenheng mellom tersklene for individuell arbeidsinnvandring og utviklingsmønstrer i 'enmannsbedrifter'* i de ulike nordiske landene. Teoretisk skulle man for eksempel forvente

en lavere vekst i slik virksomhet i Sverige enn i Finland (hvor vilkårene for arbeidstillatelse er strengere).

For myndighetene reiser overnevnte problematikk *krevende overvåknings og kontroll-oppgaver*. I alle de nordiske land rapporteres om utredninger og tiltak med sikte på å skjerpe kravene til registrering og kontroll av nyopprettede bedrifter (fra de nye landene) hos skattemyndighetene og offentlige etablerings/selskapsregistre. Spesielt synes det som man i Danmark har utviklet en sterk koordinert beredskap for å avdekke illegitim virksomhet, gjennom forsterket samarbeid mellom politi, ToldSkat, Erhvers- og Selskapsstyrelsen og Arbeidsdirektoratet, samt partene i arbeidslivet, både på sentralt og regionalt plan.

I Finland er det nedsatt en trepartsbasert arbeidsgruppe som i lys av utvidelsen skal utrede den grå økonomi i næringslivet og komme med forslag til tiltak som kan forhindre illegal bruk av utenlandsk arbeidskraft. Arbeidsministeriet har i samarbeid med kriminalpolitiet etablert en særlig enhet som skal overvåke arbeidsgivere, underentreprenører og mellommenn som anvender eller formidler utenlandsk arbeidskraft.

I Sverige er det nedsatt arbeidsgrupper som skal utrede liknende spørsmål, blant annet bemanningsforetakenes rolle, hovedentreprenørers ansvar for overholdelse av reglene for skatt og arbeidsvilkår på byggeplasser, offentlige innkjøp (jf EU regler og ILO-konvensjon 94), samt fackets muligheter til innsyn/påvirkning på arbeidsplasser hvor de ikke har medlemmer.

I Norge er det ikke iverksatt særskilte tiltak på dette området i forbindelse med utvidelsen, men det meldes at innsatsen mot illegalt arbeid trappes opp som ledd i det generelle arbeidet på området, som i økende grad skjer gjennom kampanjer i utsatte bransjer hvor alle de berørte myndighetene deltar.

Utstasjonerte arbeidstakere og sosial dumping

Tjenesteleverandører fra EU/EØS-landene som utfører tidsbegrensete entrepriser, oppdrag mv (inklusive arbeidsutleie) i et annet EU/EØS-land, kan ta med egne ansatte. Selv om vertslandets lovfestede arbeidsvilkår og minstelønnsbestemmelser i henhold til EUs Utstasjoneringdirektiv (EF 96/71) også gjelder for utstasjonerte, kan disse under visse vilkår avlønnes etter hjemlandet satser. I Baltikum og Polen utgjør dette om lag 15-30 prosent av nordisk lønnsnivå. I tillegg vil utstasjonerte på oppdrag under 6 måneder vanligvis betale skatt til hjemlandet hvor skattenivået gjerne er langt lavere;⁷ de har dermed ikke krav på velferdsgoder i vertslandet.

Vilkåret for at vertslandet kan stille krav om nasjonalt lønnsnivå, er enten at vertslandet har lovfestet minimumslønn (ukjent i Norden), allmenngjorte tariffavtaler (brukt i Finland og på Island, mulig i Norge⁸), eller at fagforeningene ved boikott eller lignende klarer å inngå tariffavtale med det utenlandske firmaet (dansk og svensk tradisjon). I tjenestemarkeder preget av

⁷ Vi har ikke fått satt oss inn i de spesifikke reglene i hvert nordisk land. Vanligvis gjelder ikke skatteplikten for arbeid under 6 måneder, men i Danmark vil - etter det vi forstår - utstasjonerte på en bygge- eller anleggsplass (regnes som fast driftssted) være skattepliktig også for kortere arbeid utført i Danmark.

⁸ Norge har i henhold til Lov om allmenngjøring av tariffavtaler fra 1994 også en slik mulighet, men det gjenstår å se hvordan den første saken som nå er reist faller ut. Ettersom lovens formål er å motvirke forskjellsbehandling av utenlandske arbeidstakere, reiser den kronglete krav til prosedyrer og bevis (ex post). I bransjer kjennetegnet av kort oppdrag og høy mobilitet kan slike krav vise seg vanskelige å innfri.

korte oppdrag, høy mobilitet og uoversiktlige nettverk av underentrepriser i mange ledd – som i bygg- og anlegg – kan imidlertid nasjonale lønnsvilkår vise seg vanskelige å kontrollere/håndheve uansett reguleringsregime (også blant innenlandske underleverandører).

Det har derfor vært bekymring for at den frie tjenestemobiliteten kan gi grobunn for uheldig konkurransevridning, økt skattekonkurranse, sosial dumping og uryddige arbeidsforhold i utsatte bransjer – med utslagning av seriøse nasjonale firma og ansatte som resultat. Den potensielle kostnadsgevinsten ved bruk av utstasjonerte arbeidstakere kan også gi incentiv til mer 'outsourcing' av oppgaver, arbeidsinnleie og bedriftsutvandring (f.eks. for å betjene hjemmemarkedet fra datterselskap i Baltikum). Spesielt fagbevegelsen, men også grupper av arbeidsgivere, har således vært urolig for at samspillet mellom disse faktorene på sikt kan føre til forvitring av den nordiske arbeidslivsmodellen basert på forholdsvis høye standarder, sikkerhetskrav, kollektive avtaler, og en rimelig grad av 'ordning och reda'.

Foreløpig har man ikke mer enn *enkeltstående media-oppslag og anekdotisk materiale* å bygge på når det gjelder utviklingen og omfanget av utstasjonering av arbeidstakere fra de nye medlemslandene. Mangelen på kunnskap gjenspeiler at ingen av landene – til tross for at dette langt fra er noe nytt fenomen – har hatt systematisk registrering eller statistikk på feltet (i likhet med EU/EØS-landene for øvrig). Skattemyndighetene skulle i prinsippet ha oversikt, men så synes ikke å være tilfelle. Utstasjonerte arbeidstakere skal ihht EU-reglene ha oppholdstillatelse ved lengre enn 3 måneders opphold, men heller ikke dette ser ut til å ha vært fulgt opp de foregående år. Resultatet er at ingen av de nordiske land har hatt noen reell oversikt over omfanget av utstasjonering, og dermed heller ikke over lønn, arbeidsvilkår eller skatteforhold i denne sammenheng.

De foreliggende media-historier og rapporter fra aktørene i arbeidslivet gir likevel et klart inntrykk av at utstasjonering av arbeidstakere ved tjenesteyting er et *økende fenomen*. Det fremste eksemplet er for tiden å finne på Island, i forbindelse med utbyggingen av et stort kraftverk, hvor trafikken av leiefirma og underentreprenører med ansatte fra store deler av Europa volder stor hodebry for arbeidskraftsmyndighetene. I Norge er det i sommer rapportert om firma – dels norske, dels utenlandske – som spesialiserer seg på å tilby byggearbeider med ansatte fra de nye medlemslandene. I noen av tilfellene er det meldt om timelønninger i størrelsesorden 30-50 kroner timen (*Dagens Næringsliv* 10.07/20.07.04), og til dels kummerlige bo - og leveforhold. I hvilken grad dette dreier seg om norske firma som spekulerer i å ansette billig utenlandsk arbeidskraft, eller legitim utstasjonering av arbeidstakere, alternativt irregulær arbeidsutleie, vil kreve nærmere undersøkelser å finne ut av.⁹ Hos de norske utlendingsmyndighetene får vi oppgitt at man de siste månedene har sett en vekst i søknader om utstasjonering (formodentlig av mer enn tre måneders varighet) og at mange av søknadene er avslått. I kombinasjon med enkelthistorier fra Sverige og Danmark, indikerer eksemplene således *problematisk forhold* som ser ut til å være på frammarsj og kreve økt oppmerksomhet fra myndighetene.

Utstasjoneringsproblematikken har fra arbeidskraftsmyndighetenes ståsted *to prinsipielt viktige sider*:

⁹ Den seinere tid er det også blitt økt oppmerksomhet om etablering av 'postkasse'-firma utenlands (NUF, Norske Utenlandsforetak) for å kunne vinne anbud på hjemmebane ved hjelp av billigere arbeidskraft/gunstigere skatteforhold. Hvis slike firma ikke har fast ansatte i sitt lokaliseringsland vil de i tilfelle bryte med reglene for utstasjonering (hvor de utstasjonerte skal ha et fast/varig ansettelsesforhold hos oppdragstaker).

1. Den ene dreier seg (i likhet med enmannsforetak) om mulighetene for strategisk omgåelse av vilkårene for arbeidstillatelse, ved at ansettelsesforhold maskeres som utstasjonering som ledd i tjenesteoppdrag.
2. Det andre dreier seg om sosial dumping og underminering av nasjonale lønns- og arbeidslivsstandarder.

Begge deler er i strid med intensjonene i EUs Utstasjoneringsdirektiv, hvis formål nettopp var å foreta en grenseoppgang mellom fri konkurranse i tjenestemarkedet og beskyttelse av nasjonale arbeidslivsregimer.

Når det gjelder *omgåelsesproblemet*, rapporteres det fra alle de nordiske land om operative vansker med å håndtere den *uklare juridiske grenseoppgangen* mellom ansettelsesforhold og tjenesteoppdrag. Like fullt synes det å være klart at et viktig vilkår for utstasjonering er at det på forhånd foreligger et *varig ansettelsesforhold* hos tjenesteleverandøren i hjemlandet (dvs folk kan ikke være løst tilknyttet, som vikar el) og at det dreier seg om et *reelt tidsbegrenset* oppdrag for å utføre en *spesifisert tjeneste*.

Hvis et nordisk personalselskap formidler arbeidskraft, vikarer, eller leier ut arbeidstakere fra de nye medlemslandene, er de å anse som ansatt i det nasjonale selskapet og må følge overgangsreglene for individuelle arbeidsinnvandrere. Hvis derimot et vikarbyrå fra de nye medlemslandene formidler vikarer eller leier ut arbeidskraft til bedrifter i de nordiske land, vil det – forutsatt at det er et avgrenset oppdrag og arbeidstakeren er ansatt i det utenlandske firmaet – være å anse som en utstasjonering. Gitt de potensielt *store kostnadsforskjellene* for oppdragsgiveren, sier det seg selv at dette både kan gi grunnlag for *nye typer strategiske selskapsdannelser/tilpasninger* og mye uklarhet for de berørte aktører og myndighetsinstanser. På samme måte som ved enmannsbedrifter, kan det tilsi at *den danske manual* som er under utvikling vil kunne gi nyttige innspill til avklaring av rutiner og praksis også i de andre nordiske landene.

En forutsetning for å vurdere utviklingen i utstasjonering er at landene skaffer seg bedre oversikt over *fenomenets omfang*. I flere av landene er det iverksatt skjerpete tiltak for å sikre at utenlandske selskap registrerer seg hos skattemyndigheten (jf momskrav) med nødvendig dokumentasjon – i Danmark senest 8 dager før virksomheten starter. (Hva med de øvrige...?). I Norge erklærte myndighetene før sommeren et i nordisk sammenheng nytt grep, ved at man vil innføre en ordning med hurtig *registreringsplikt for alle EØS-borgere*, inklusive utstasjonerte arbeidstakere. Ordningen er foreløpig ikke iverksatt pga vansker med å finne en passende måte å gjøre dette, men vil i prinsippet kunne gi interessant kunnskap om mobiliteten i tjenestemarkedet. Også i lys av Europakommisjonens planer om å legge til rette for økt tjenestemobilitet (jf forslag om nytt tjenstedirektiv som også berører vilkårene for kontroll med utstasjonerte arbeidstakere, se vedlegg 2) kan et slikt tiltak gi informasjon som er av interesse for de øvrige nordiske land.

I alle de nordiske land er det satt i verk ulike *utredninger og tiltak* med sikte på å motvirke uheldig konkurransevridning og sosial dumping ved utstasjonering. Dette gjelder i tillegg til registrering av utenlandske tjenesteleverandører, spørsmål om hovedentreprenørens ansvar for skatteforhold og arbeidsvilkår hos underentreprenører; krav til bemanningslister og ID-kort på byggeplasser; tillitsvalgtes muligheter til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos underentreprenører; tillitsvalgtes rett til høring eller forhandlinger om outsourcing og innleie av arbeidstakere; kontroll med bemanningsforetakenes rolle, samt spørsmålet om

tilsyn/håndheving av at nasjonale arbeidsvilkår (og evt lønn) respekteres i firma med utstasjonerte arbeidstakere.

Uten å gå i detalj synes det å ha vært visse *nyanser i holdninger* til behovet for slike tiltak blant myndighetene og aktørene i de ulike nordiske land. Mens man i Sverige, Finland og Danmark synes å ha vært ganske imøtekommende overfor fagbevegelsens ønsker om utredning/iverksetting av reguleringer/tiltak for å motvirke sosial dumping ved utstasjonering, har man i Norge vært mer avventende i forhold til flere av facketts krav.¹⁰

I de øvrige nordiske landene er det tilsynelatende forholdsvis bred enighet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet om at utenlandske tjenestekonkurrenter (også ut fra EU-retten) skal følge nasjonale lønnsvilkår, mens denne oppfatningen – også på prinsipielt grunnlag – har vært mer omstridt i Norge. Arbeidsgiversiden har for eksempel framholdt at et slikt krav kan virke proteksjonistisk overfor utenlandske leverandører – og vil gi deres ansatte urimelig høy nettolønn ut fra hjemlandets standarder.¹¹ I den grad variasjon i ordninger og praksis ved grenseoverskridende tjenesteyting på sikt gir opphav til systematiske forskjeller i kostnader og bruk av utstasjonert arbeidskraft mellom landene i Norden, kan det også skape *vridninger i konkurranseforhold og tjenstemigrasjon* som det kan være behov for å drøfte på nordisk plan.

Det er åpenbart behov for en *mer samlet nordisk tilnærming* for utvikling av mer *relevant og treffsikker statistikk om grenseoverskridende tjenester/utstasjonering*. Ettersom alle landene er i ferd med å sette i gang slikt arbeid, ville det for analytisk-komparative så vel som for politiske formål (utvikling av treffsikre tiltak) trolig være mye å vinne på å samordne dette arbeidet, slik at man får sammenliknbare kategorier/kompatibel statistikk. *Hypotesen om at individuell arbeidsvandring og tjenstemobilitet/utstasjonering er alternative mobilitetsformer, kan i lys av de ulike overgangsregimene ytterligere styrke argumentet for mer samlende nordisk grep på dette feltet*. Ettersom mange selskap, for eksempel i bygge-og anleggsbransjen, trolig har Norden som et felles operasjonsfelt, kan det også tenkes at tilgang til hverandres datagrunnlag (eksempelvis selskapsoversikter) i visse henseende kunne være nyttig for å identifisere 'sorte får' og/eller felles problemområder.

¹⁰ Ved siden av å vise til loven om allmenngjøring av tariffavtaler fra 1994, har man etter noe ulike krav fra opposisjonen i Stortinget likevel innført hjemmel for krav om ID-kort på byggeplasser, skjerpete registrerings- og skatteregler, samt en fullmakt til Arbeidstilsynet om å kontrollere og sanksjonere at vilkårene i allmenngjorte tariffavtaler overholdes på linje med vilkårene for oppholdstillatelse (nasjonalt lønnsnivå). I tillegg til den varslede registreringsordning for alle EØS-borgere, har Nærings- og handelsdepartementet varslet at ILO-konvensjon 94 skal implementeres i løpet av høsten 2004. .

¹¹ Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) har således argumentert mot LO sitt krav om allmenngjøring av tre tariffavtaler ved store petrokjemiske anlegg, ut fra at det ikke foreligger tilstrekkelig bevis for sosial dumping.

Vedlegg 1: Overgangsordninger i nordiske land for individuelle arbeidsvandrere fra de nye EU-landene

LAND	OVERGANGSORDNINGER
Danmark	<p>Man kan reise til Danmark og søke arbeid for egen regning i inntil 6 måneder. Arbeidstakeren kan ikke begynne i jobben før det foreligger en oppholds- og arbeidstillatelse. Slik tillatelse gis dersom det er tale om fulltidsarbeid på overenskomstmessige eller sedvanlige lønns- og arbeidsvilkår hos en arbeidsgiver som er inneholdelsespliktig etter kildeskatteloven, og som ikke er omfattet av lovlig konflikt.</p> <p>Hvis arbeidsforholdet tillatelsen er gitt på grunnlag av opphører, bortfaller sosiale rettigheter i Danmark, og man kan bli sendt hjem.</p>
Finland	<p>Arbeidskraftbyråene gir arbeidstillatelser. Følger samme krav som utlendingsloven angir for personer utenfor EØS. Behovet for arbeidskraft skal vurderes, og om arbeidsinnvandreren fortrenger finsk arbeidskraft. Ved søknad en må arbeidsgiveren legge ved en bekreftelse på at arbeidsvilkårene er i tråd med gjeldende bestemmelser og kollektivavtaler, ev. tilsvarer den praksis som gjelder andre arbeidstakere i tilsvarende stillinger. Dersom arbeidskraftsbyrået krever det, skal det også legges ved en utredning om at arbeidsgiveren har oppfylt og fortsatt vil oppfylle sine forpliktelser som arbeidsgiver. Arbeidsgiveren skal oppbevare opplysninger om ansatte utlendinger og bakgrunnen for deres arbeidstillatelse på arbeidsplassen (og i 4 år etter at arbeidsforholdet er opphørt, slik at arbetarskyddmyndighetene ved behov har enkel tilgang til opplysningene). Ingen arbeids- eller oppholdstillatelse kreves for sesongarbeid i inntil 3 måneder i jordbruket</p>
Island	<p>Opprettholder utlendingsloven for de nye EØS-land, og de samme regler gjelder som før 1.mai. Arbeidsgiver må søke om arbeidstillatelse innen arbeidstakeren kommer til Island. Generelle arbeidsmarkedssynspunkter skal gjelde, det vil si at det ikke skal forefinnes arbeidstakere fra Island eller andre EØS-stater som kan gjøre arbeidet. Det er en forutsetning for oppholdstillatelse at arbeidsdeltakelsen vil bidra til egen forsørgelse.</p>
Norge	<p>Man kan reise til Norge og søke arbeid for egen regning i inntil 6 måneder. Må ha oppholdstillatelse med adgang til arbeid før en kan begynne å arbeide. Man kan søke om tillatelse ved norske utenriksstasjoner i hjemlandet, og ved personlig frammøte hos politiet i Norge. Arbeidsgiveren kan søke på vegne av arbeidstakeren. Det må foreligge et konkret tilbud om arbeid tilsvarende fulltidsstilling. Lønns -og arbeidsvilkår skal være de samme som for norske arbeidstakere i samme type jobb (lønn i henhold til tariff eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke). Det må leveres ansettelsesbevis eller arbeidsavtale hvor arbeidsgiveren skriver under på at lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med reglene. Alle EØS-borgere som skal utføre et arbeid/yte en tjeneste av en viss varighet skal registreres, men ordningen er ikke iverksatt.</p>
Sverige	<p>Ingen overgangsordning. (Ved opphold over 3 måneder må det søkes om oppholdstillatelse. Det skal legges ved ansettelsesbevis ved søknaden hvor opplysninger om arbeidsforholdets lengde og form framkommer.)</p>

Vedlegg 2: EUs forslag til nytt tjenstedirektiv

På bakgrunn av undersøkelser som vitner om begrenset tjenstemobilitet i det indre markedet, har Europakommisjonen som et ledd i Lisboa-prosessen utarbeidet et forslag til nytt tjenstedirektiv (Kom (2004)2) som i korthet går ut på

- (1) å bygge ned administrative og andre hindringer for etablering av tjenestebedrifter i andre EU/EØS-land, og
- (2) gjøre det enklere å levere tjenesteoppdrag på tvers av landegrensene.

Direktivet gjelder ikke sektorer hvor særskilt EU-regulering allerede er i kraft, eks, tele, finans.

Mens punkt (1) dreier seg om å forenkle offentlige godkjennings –og registreringsordninger, berører punkt (2) også vilkårene for kontroll med arbeidsvilkårene for utstasjonerte arbeidstakere.

Direktivet legger det såkalte *opprinnelseslandsprinsippet* til grunn når det gjelder selskapsregler og standarder ved grensoverskridende tjenesteytelser, men fastslår at Utstasjoneringsdirektivets regler om nasjonale (lønns -og) arbeidsvilkår skal gjelde (er unntatt fra opprinnelseslandsprinsippet).

I artikkel 24 i direktivet foreslås likevel regler som av mange er oppfattet som en begrensning i vertslandets muligheter til å kontrollere at nasjonale arbeidslivsregler overholdes, i det utstasjonerte arbeidstakere ikke skal kunne pålegges å ha en særskilt tillatelse, registrere seg hos vertsmyndighetene (jfr punkt over om ulike nordiske forslag til skjerpet registrering, oppholdstillatelse mv) eller fremvise arbeidsrettslige (original)dokumenter. Hvis dette blir resultatet, eller er en korrekt tolkning, vil det i praksis kunne gjøre det vanskelig å sørge for effektiv kontroll med at nasjonale arbeidsvilkår overholdes.

I et seinere oppklaringsdokument fremhever imidlertid Kommisjonen at vertslandets ansvar for å sørge for kontroll og håndheving vil bestå uavkortet i forhold til Utstasjoneringsdirektivet, og at vertslandets kontrollmyndigheter kan be om relevante dokumenter (kopier, timelister, bemanningslister mv).¹² Kommisjonen antyder videre at hjemlandets plikt til å bistå i å fremskaffe kopier av originaldokumenter kan styrke kontrollmulighetene.

Likevel, her er det uavklarte spørsmål, og både *Danmark og Sverige har signalisert at de vil forlange endringer/klargjøringer i direktivet før det kan vedtas.* På denne bakgrunn ville det trolig vært hensiktsmessig å diskutere i nordisk sammenheng hvilke vurderinger og krav de nordiske land legger til grunn i den videre behandlingen av forslaget, som på flere punkt kan se ut til å være på kollisjonskurs med tendensen i den nasjonale reguleringen/kontrollen med utstasjonerte arbeidstakere.

¹² Explanatory note from the Commission Services on the provisions relating to posting of workers with a particular emphasis on Article 24 (Council of the European Union, COMPET 115, 5. July 2004).