

5:2018



Idar Helle

Hvor ble det av arbeidervernet?

Utenlandske arbeidstakere, ulykkesrisiko og retten til yrkesskadeerstatning i lys av saken til Ramunas Gudas

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av De Facto med økonomisk støtte fra flere fagforeninger og avdelinger tilknyttet støttegruppa for Ramunas Gudas. Rapporten er basert på forskningsrapporter, mediaoppslag, dokumentstudier i Gudas-saken og samtaler med faglige ressurspersoner ved Arbeidstilsynet, Det juridiske fakultet ved UiO, LOs juridiske avdeling, fagpressen i LO, tillitsvalgte og ansatte i byggfagforeningene i Oslo og støttegruppa for Ramunas Gudas. Takk til dere alle sammen.

Takk til fagorganisasjonen, avdelingene og fagforeningene i LO som har bevilget midler til arbeidet med denne rapporten:

El og IT-forbundet

Fagforbundet Helse og sosial

Fellesforbundet avd. 614 Byggfag Drammen Bærum

Fellesforbundet Nord-Hålogaland

Heismontørenes Fagforening

LO i Asker og Bærum

LO i Oslo

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Oslo Bygningsarbeiderforening

Rørleggernes Fagforening Oslo

Verkstedklubben NSB

Risløkka, 20. november 2018

Idar Helle

Innhold

Forord

Sammenfatning

1	Innledning.....s 8
	Saken Ramunas Gudas
	Støttegruppa
2	Utenlandske arbeidstakere og ulykkesrisiko i norsk arbeidslivs 12
	Andelen utenlandske arbeidstakere i norsk arbeidsliv
	Utenlandsk arbeidskraft fordelt på næringer
	Risiko for arbeidsulykker blant utenlandske arbeidstakere
	Arbeidsulykker i bygg og anlegg i 2015
	Dødsulykker i norsk arbeidsliv 2011-16
	Utenlandske arbeidstakere utfører mer risikofylt arbeid
	Utenlandske arbeidstakere har en annen sikkerhetskultur
	Utenlandske arbeidstakere kan være mer risikoutsatt på grunn av lav alder, begrenset erfaring og løsere tilknytning til arbeidslivet
	Utenlandske arbeidstakere behersker ikke arbeidsspråket
	Oppsummering av ulykkeforklaringer
3	Arbeidstilsynets rolle etter ulykken til Ramunas Gudas... ..s 31
4	Spørsmålet om retten til norsk yrkesskadeerstatning for Ramunas Gudass 35
	Betenkningen til Finn Arnesen
	Betenkningen til Bjarte Thorson
	Fortsatt ingen løsning: Ramunas Gudas ikke tilbudt yrkesskadeerstatning av YFF
5	Hvordan oppnå lovpliktig yrkesskadeersikring for alle arbeidstakere i Norge?.....s 48
	Støttegruppas forslag til tiltak

Sammendrag

Denne rapporten handler om utenlandske arbeideres risiko for å bli utsatt for alvorlig ulykke på jobb, og spørsmålet om retten til norsk yrkesskadeerstatning når skaden først har skjedd.

I 2016 var 17 prosent av arbeidstakerne i Norge utenlandske. Etter østutvidelsen i EU i 2004 har det vært en særlig stor tilstrømning av arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene i Øst-Europa, med Polen og Litauen i spiss. Samlet sett er det en oppløftende tendens med nedgang i antall dødsulykker i norsk arbeidsliv det siste tiåret. Samtidig har antallet forulykkede utenlandske arbeidstakere økt, både forholdsmessig og i absolutte antall. Den statistiske gruppen som skiller seg ut, er østeuropeiske arbeidere fra EU og EØS-området. De har over tre ganger så stor risiko for å omkomme på en norsk arbeidsplass som en norsk arbeidstaker.

I årene 2011-2016 registrerte Arbeidstilsynet totalt 234 dødsulykker i det fastlandsbaserte norske arbeidslivet. 55 av de omkomne var utenlandske arbeidstakere (24 prosent). Tendensen er at utenlandske arbeidstakere har utgjort en økende andel av de omkomne, i takt med at antallet nordmenn som dør i arbeidsulykker har gått ned. I det siste registreringsåret 2016 utgjorde utenlandske arbeidstakere 40 prosent av arbeidsskadedødsfallene.

Arbeidstilsynet vektlegger fire faktorer for å forklare hvorfor utenlandske arbeidstakere har høyere ulykkesrisiko: (i) mer risikofylte arbeidsoppgaver, (ii) sikkerhetskultur, (iii) lav alder, begrenset erfaring og løs tilknytning til arbeidslivet og (iv) mangelfull språkbeherskelse. Etter De Factos syn er Arbeidstilsynets risikovurderinger for ensidig opptatt av egenskaper ved arbeidstaker som individ og gruppe, framfor organiseringen av arbeidet, arbeidsgivers egenskaper, relasjoner

mellom arbeidstaker, oppdragsgiver og på arbeidsplassene, og ikke minst maktforholdene på arbeidsplassen lokalt.

Det skjer også en betydelig underrapportering av arbeidsulykker i norsk arbeidsliv. Dette innebærer blant annet at en så alvorlig ulykke som da Ramunas Gudas ble dratt flere etasjer oppover i heissjakten på Haslum i Bærum høysommeren 2013 og skadet seg for livet, men klarte å overleve, ikke er alvorlig nok til at Arbeidstilsynet kan ta sjansen på å bruke den som en del av datagrunnlaget i sine kvantitative undersøkelser.

Støttegruppa for Ramunas Gudas er kritisk til hvordan arbeidsulykken til Gudas ble fulgt opp fra Arbeidstilsynet sin side. En stiller en spørsmål ved at arbeidsgivere og oppdragsgivere følges opp og intervjues, men dette skjer svært sjelden med arbeidstakerne som er ofre for lovstridige forhold på arbeidsplassen. Som Arbeidstilsynets egne rapporter påviser, er mangelfull registrering av opplysninger også i de mest alvorlige tilfellene, arbeidsdødsulykkene, et problem i Arbeidstilsynets arbeid for å finne årsaker og forbedre arbeidervernet på norske arbeidsplasser.

Et viktig, men uløst spørsmål for Ramunas Gudas fem og et halvt år etter ulykken, er om han noen gang vil bli tilkjent norsk yrkesskadeerstatning. Her går rapporten forholdsvis tett inn på de to juridiske betenkningene i saken. Finn Arnesen, professor i europarett ved Universitetet i Oslo, framholdt i en betenkning for Ramunas Gudas advokatfirma Helland Ingebrigtsen i oktober 2015 at Gudas var dekket av den norske yrkesskadeforsikringsloven da han ble skadet.

Forretningsadvokat Bjarte Thorson bestred dette i en tilsvarende betenkning utført for Yrkesskadeforsikringsforeningen (YFF) og deres advokatfirma. I De Facto-rapporten vår viser vi hvordan Thorson på svakt empirisk grunnlag konstruerer tvil om Gudas rett til norsk yrkesskadeerstatning. Thorsons vurdering har vært en viktig del av grunnlaget for at YFF ikke har ønsket å etterkomme søknaden om yrkesskadeutbetaling til Ramunas Gudas. Partene er høsten 2018 fremdeles i dialog, men det er ikke nådd en løsning i saken.

Erfaringene med spørsmålet om yrkesskadeerstatningen i Gudas-saken denne saken var foranledningen til at LO i Oslo, LO i Asker og Bærum og Heismontørenes Fagforening fikk et møte med Justisdepartementet om saken i januar 2018. Departementet slo imidlertid fast at det ikke var aktuelt å endre reglene for yrkesskedeforsikringens virkeområdet eller føre tilsyn med YFFs virksomhet.

Støttegruppa for Ramunas Gudas og engasjementet i fagbevegelsen har vært et lyspunkt i mørket som omgir saken til Ramunas og hverdagen for mange arbeidsinnvandrere. På bakgrunn av De Factos rapport foreslår støttegruppa avslutningsvis fire tiltak for å styrke utenlandske arbeidstakers yrkesskedeforsikringsrettigheter og arbeidervernet i norsk arbeidsliv.

Innledning

Det er vel kjent at utenlandske arbeidstakere, særlig fra de østeuropeiske medlemslandene i EU, opplever lønnsvilkår som bryter med standardene i det organiserte arbeidslivet i Norge. Denne rapporten handler om en mørk side i arbeidslivet som ikke har samme omfang, men som er enda mer alvorlig for de utenlandske arbeiderne det gjelder: (1) Risikoen for å bli utsatt for alvorlig ulykke på jobb, (2) spørsmålet om rett til erstatning etter den norske loven om yrkesskadeforsikring når skaden først har skjedd. Som vi skal se kan det være farlig for unge, østeuropeiske arbeidere å bli satt til å utføre arbeidsoppdrag her i landet.

Saken Ramunas Gudas

Rapporten vår går inn på ulykkesrisiko, arbeidervern og rettsstilling for utenlandske arbeidstakere i ulike deler av det norske arbeidsmarkedet, men den har saken til Ramunas Gudas som utgangspunkt.

Den 21 år gamle Ramunas fra Litauen kom til Norge sommeren 2013 for å jobbe for den litauiske bedriften UAB Norena. Etter to uker i landet ble han skadet for livet i en arbeidsulykke i Bærum 22. juli. Ulykken skjedde i et næringsbygg i Kirkeveien på Haslum. Under rivingen av en heis ble Ramunas dratt ukontrollert fem etasjer oppover i heissjakta. Det ble konstatert brudd i ryggstøtten og alvorlige skader på indre organer, og få dager seinere ble han operert på Ullevål sykehus.

Kort etter operasjonen ble Gudas overtalt av arbeidsgiver UAB Norena til å frasi seg ethvert krav økonomisk krav overfor sistnevnte. Arbeidsgiver påtok seg til gjengjeld å betale hjemreise til Litauen. Siden august 2013 har Ramunas Gudas bodd med familien i Litauen. Han lever av en uføretrygd på 182 euro (1845 nok) i måneden. For at småbarnsfamilien skal ha til eksistensminimum, har han, til tross for at kroppen ikke tåler det, arbeidet som maskinoperatør på et sagbruk som en venn av familien driver.

Han er konstatert å være 70 prosent medisinsk ufør, og helsetilstanden hans er blitt betydelig dårligere de siste årene.

Å sette seg inn i saken Ramunas Gudas er å gå inn i mørket i norsk arbeidsliv. Etter å ha blitt returnert til hjemlandet, fikk Gudas liten oppfølging av arbeidsgiver som hadde lovet å hjelpe ham. Etter hvert hørte han ikke mer fra ledelsen, og til slutt var det ikke svar å få når han ringte eller prøvde å ta kontakt med bedriften. Først ti måneder etter hendelsen, i mai 2014, fikk norsk fagbevegelse i form av Heismontørenes Fagforening (HMF) opplyst navnet på den unge, uorganiserte litauiske arbeideren som var blitt hardt skadd sommeren før. Da saken ble kjent påtok advokatfirmaet Hellans Ingebrigtsen seg å representere ham. Advokaten fikk da raskt avklart at arbeidsgiver hadde betalt arbeidsgiveravgift, men ikke tegnet yrkesskadeforsikring for Gudas og arbeidskameratene hans i Kirkeveien i Bærum.

Ramunas Gudas er per dato november 2018 ikke tilkjent norsk yrkesskadeerstatning. Yrkesskadeforsikringsforeningen (YFF) har hele tida hevdet at saken til Gudas faller inn under litauiske og ikke norske trygdeordninger, og at han av den grunn ikke har krav norsk yrkesskadeerstatning. I 2017 kom Nav etter tre års saksbehandling fram til at Gudas var medlem av norsk folketrygd på ulykkestidspunktet, og at han dermed kunne tilkjennes mén-erstatning.

Dette har imidlertid ikke fått YFF til å endre syn i spørsmålet om erstatning for yrkesskade. Også etter at Gudas ble del av folketrygden, har YFF stått fast ved at han er en del av det litauiske trygdesystemet og således ikke dekkes av den norske ordningen. Justisdepartementet mener på sin side at lovverk og forskrifter omkring erstatning er tilfredsstillende, og at eventuelle feil i saken Gudas skyldes saksbehandlingsfeil framfor mangler ved lovverket. Til slutt er det grunn til å spørre om også regelverket for det indre markedet i EU og EØS har bidratt til at veien til rettferdighet for Ramunas Gudas er blitt så lang og så bratt.

Saken har også en åpenbar arbeidsmiljø- og strafferettslig side. Spørsmålet er om Gudas og arbeidskameraten fikk beskjed om å rive heisen, eller om ble gjort på eget initiativ, slik arbeidsledelsen under rehabiliteringsarbeidet i Kirkeveien i Bærum har

påstått. Arbeidstilsynet undersøkte ulykken 2013-14, men uten å anbefale overfor politiet at arbeidsgiver i UAB Norena eller hovedentreprenør RVS ble stilt til straffeansvar. Politiet har siden den gang tatt etterforskningskritt ved tre anledninger, men endt med å henlegge saken like mange ganger. I et påtegningsark fra Riksadvokaten i oktober 2018 blir politiet pålagt å etterforske ulykken til Gudas *for fjerde gang*, nå med krav om to nye vitneavhør over fem år etter at ulykken skjedde.¹

Arbeidsgiver ga ikke Gudas nødvendig sikkerhetsopplæring, og byggentreprenør kartla ikke hva slags opplæring litauerne hadde. Det fantes ikke noe lokalt verneombud som kunne gripe inn overfor farlig oppdrag og ulykkesrisiko for Gudas og kollegaene i Norena. Arbeidstilsynets så først og fremst saken fra arbeidsledelsens side, og gikk imot at arbeidsgiver og oppdragsgiver skulle straffeforfølges. Politiet på sin side har erkjent at det var en rekke svikt i rekken av etterforskningskritt og henleggelse i årene 2013-18. Gudas er skadet for livet og 70 prosent medisinsk ufør, men har ennå ikke mottatt norsk yrkesskadeerstatning.

Saken Ramunas Gudas kan vanskelig karakteriseres som noe annet enn et svik mot en ung, litauisk arbeider som kom til Norge for å utføre arbeid, og som ble overlatt til seg selv, livsvarig skadet, uten inntektsmuligheter og uten rettsvern overfor langt mektigere norske, økonomiske aktører. Arbeidervernet i norsk arbeidsliv forsvant i løse lufta for en av dem som trengte det mest, en arbeider som befant seg aller nederst, som del av det nye proletariatet i et stadig tøffere norsk arbeidsliv. Om arbeidervernet ikke lenger er der for de utsatte arbeiderne det ble opprettet for å beskytte, hva er det da verdt?

Støttegruppa

Heismontørenes Fagforening (HMF) startet arbeidet med å innhente opplysninger i saken så snart nyheten kom om at det hadde skjedd en ulykke i en heis på Haslum i Bærum. Det første året drev Rune Larsen, Bjørn Tore Egeberg og HMF dette arbeidet

¹ Pressemelding Heismontørenes Fagforening 13.11.18 og Riksadvokatens påtegningsark 25.10.18.

alene. Da Ramunas Gudas kom til Oslo i 2014 var det flere som engasjerte seg i saken, blant annet LO i Oslo, Rogaland Elektromontørforening, Nettverk og Jonas Bals, rådgiver i Ap's stortingsgruppe.

Starten for et mer formalisert støttegruppearbeid kom i februar 2016, da Rune Larsen og Bjørn Tore Egeberg i HMF ble invitert til styremøtet i Fellesforbundet avd. 614 Byggfag Drammen Bærum. Seinere har også Oslo Bygningsarbeiderforening og Rørleggernes Fagforening i Oslo sluttet seg til støttearbeidet. I løpet av 2016 begynte støttegruppa å møtes regelmessig. Flere har vært med, men kjernen i denne gruppa har vært Per-Harald Refsdal, Roy Pedersen, Helge Breistein, Rune Larsen og Bjørn Tore Egeberg. 1. november 2016 arrangerte støttegruppa en demonstrasjon mot Arbeidstilsynets behandling av Gudas-saken i Lillestrøm. Heismontørene tok medlemmene i Oslo ut i politisk streik samme dag.

21. november 2018 arrangeres det ny støtte markering for Ramunas Gudas foran Stortinget, med krav om lovbestemt yrkesskadeforsikring for alle arbeidstakere i Norge.

Uten innsatsen fra fagforeningene og de tillitsvalgte som her er nevnt, ville saken til Ramunas aldri blitt offentlig kjent – skjebnen hans ville ha vært ute av syne, ute av sinn. Sammen med fagbladene i LO og pågående journalistikk i lokalavisa Asker Bærum Budstikke har de tillitsvalgte gjort parolen «Rettferdighet for Ramunas Gudas» kjent for ganske mange. Standhaftig kollektiv innsats over tid gir gjerne gode resultater. Det er en innsikt som lyser opp i mørket som omslutter denne saken og utsatte deler av norsk arbeidsliv.

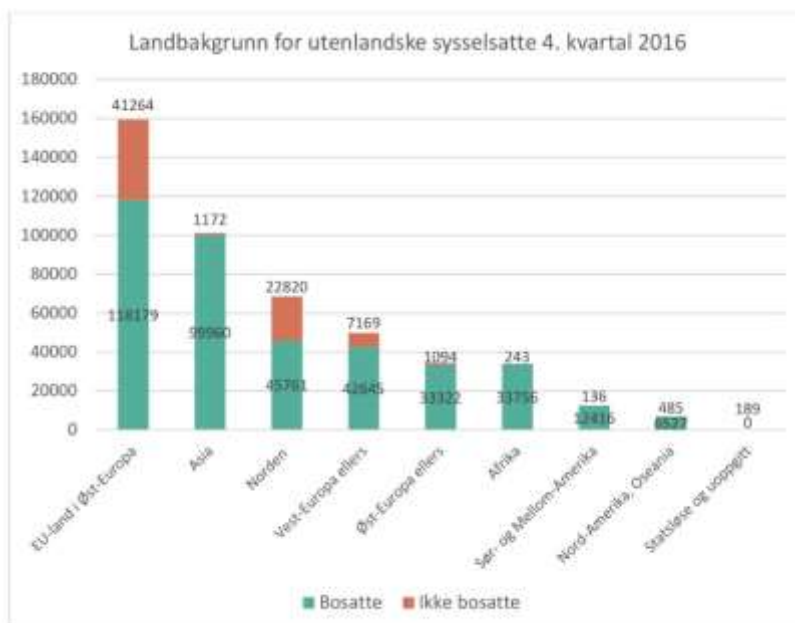
2 Utenlandske arbeidstakere og ulykkesrisiko i norsk arbeidsliv

Andelen utenlandske arbeidstakere i norsk arbeidsliv

Det norske arbeidslivet har i dag en helt annet miks av arbeidstakere fra ulike land enn for kun en generasjon, tretti år, siden.² I 2016 var 17 prosent av arbeidstakerne i Norge utenlandske. Etter østutvidelsen i EU i 2004 har det vært en særlig stor tilstrømning av arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene i Øst-Europa, med Polen og Litauen i spiss.

Det norske arbeidsmarkedet omfattet i 2016 like under 2,7 millioner personer. 2,2 millioner var norske arbeidstakere, 390 000 var innvandrere bosatt i Norge, mens omkring 80 000 var utenlandske arbeidstakere på kortvarige arbeidsopphold i Norge. SSBs statistikk viser også at innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i gjennomsnitt er mye yngre enn befolkningen generelt, og dette gjenspeiles også i arbeidslivet.

² Denne delen av rapporten er hovedsakelig basert på Arbeidstilsynets rapport 'Risiko for arbeidsskadedødsfall i det landbaserte arbeidslivet. En sammenligning av norske og utenlandske arbeidstakere', Kompass Tema 1/2018, og Arbeidstilsynets rapport 'Ulykker i bygg og anlegg i 2015', Kompass Tema 8/2016.



Figur 1. Utenlandske arbeidstakere og landbakgrunn. Kilde: SSB.

«Behovet for arbeidskraft i det norske arbeidslivet har ført til innvandring fra utlandet», skriver Arbeidstilsynet i rapporten som sammenlikner arbeidsulykkedødsfall for norske og utenlandske arbeidstakere i norsk arbeidsliv.³ En mer dekkende beskrivelse ville nok ha vært at muligheten til å skaffe seg rimeligere og mer fleksibel arbeidskraft, uten fagforeningsmedlemskap, har skapt et jag etter utenlandske arbeidere i en rekke næringer.

Om en løfter blikket og ser på det europeiske arbeidsmarkedet, ser en umiddelbart store forskjeller.⁴ Dette gjelder sysselsetting, lønnsnivå, arbeidsvilkår samt sosiale og faglige rettigheter mellom dårlige kår i landene øst og sør i Europa på den ene siden, og langt bedre kår i Nord- og Vest-Europa på den andre siden. Det er nettopp disse økonomiske og sosiale forskjellene, mer enn etterspørselen etter arbeidskraft i seg sjøl, som har lagt grunnlaget for massiv arbeidsmigrasjon og utnyttning av sårbare arbeidsinnvandrere i mange tilfeller. Resultatet, i Norge og store deler av det indre markedet til EU og de tre EØS-landene, har vi sett i form av sosial dumping og

³ Arbeidstilsynet 2018, sitat s4.

⁴ De Facto-rapport 4/2018.

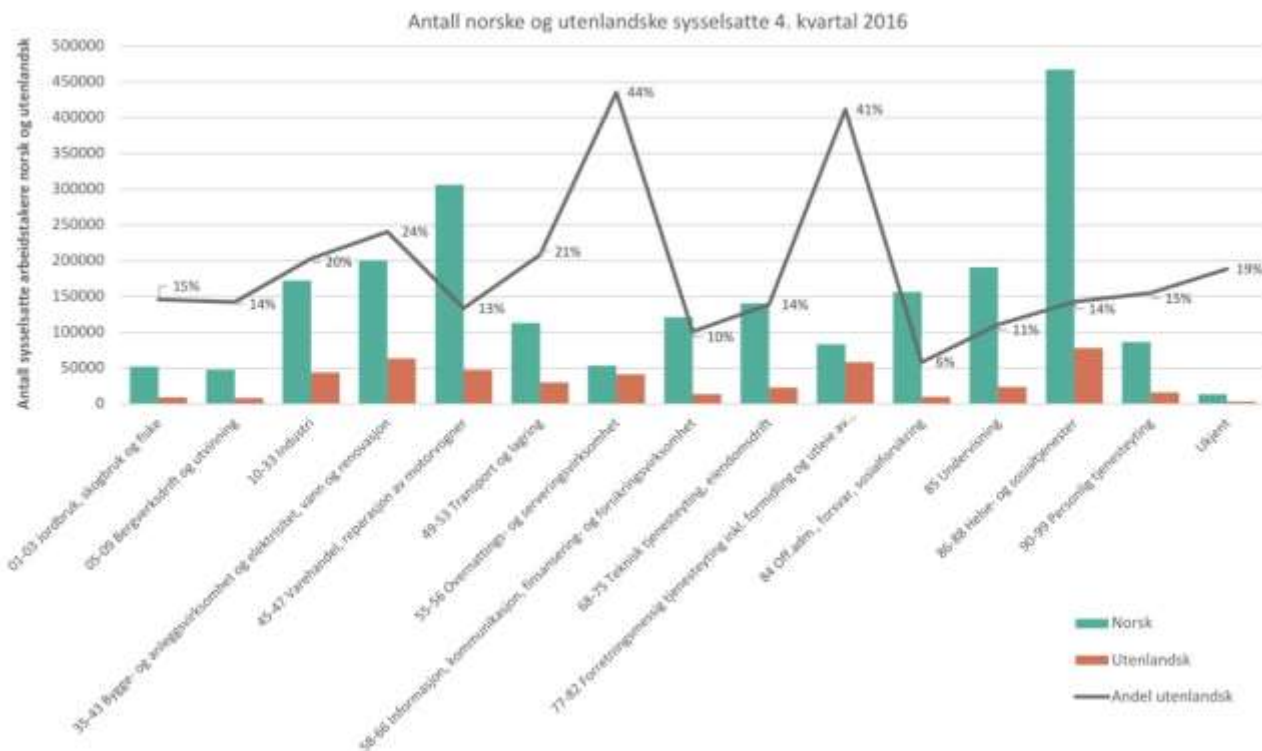
arbeidslivskriminalitet. Dette fjerner lønngolvet i arbeidslivet, svekker fagbevegelsen og gjør det stadig vanskeligere å drive seriøs næringsvirksomhet i land etter land.

I et langsiktig og overordnet politisk perspektiv, er det derfor behov for effektive politiske tiltak som sikrer at vertslandets standarder for lønns- og arbeidsvilkår respekteres i det europeiske arbeidsmarkedet, Norge inkludert.

Utenlandsk arbeidskraft fordelt på næringer

Fem næringer i norsk arbeidsliv sysselsetter samlet sett omkring 60 prosent av de utenlandske arbeidstakerne i Norge: Helse- og sosialtjenester (17 prosent), Bygge- og anleggsvirksomhet inkludert elektrisitet, vann og renovasjon (14 prosent), forretningsmessig tjenesteyting inkludert bemanningsforetak (12 prosent), varehandel (10 prosent) og industrien (9 prosent).

Om vi ser på forholdstallet mellom norske og utenlandske arbeidstakere, var det i 2016 høyest andel utenlandsk arbeidskraft innen overnattings- og serveringsvirksomhet og forretningsmessig tjenesteyting, inkludert bemanningsforetak, der utenlandske arbeidstakere utgjorde 44 prosent og 41 prosent av de ansatte. I bygg- og anleggsbransjen utgjorde utenlandske arbeidere 24 prosent av sysselsettingen i næringen.



Figur 2. Norske og utenlandske sysselsatte. Kilde: SSB.

Østutvidelsen i EU skapte et nytt arbeidsmarked for arbeidsinnvandrere i Øst-Europa, og Norge er ved siden av Storbritannia blant statene i vest som fikk forholdsvis flest nye arbeidstakere.

Det er først og fremst arbeidstakere fra de nordiske landene, samt EU-landene i Øst-Europa, som kommer til Norge for å arbeide uten å bosette seg. Arbeidstilsynet legger ekstra vekt på å undersøke trekk ved arbeidsulykkedødsfallene for arbeidstakerne fra disse landene.

Risiko for arbeidsulykker blant utenlandske arbeidstakere

Underrapportering og metodebegrensninger i undersøkelsene

Samlet sett er det en oppløftende tendens med nedgang i antall dødsulykker i norsk arbeidsliv det siste tiåret. Samtidig har antallet forulykkede utenlandske arbeidstakere økt, både forholdsmessig og i absolutte antall. Den statistiske gruppen som skiller seg ut, er østeuropeiske arbeidere fra EU og EØS-området. De har over tre ganger så stor risiko for å omkomme på en norsk arbeidsplass som en norsk arbeidstaker.

I rapporten vår er det vesentlige av data og statistikk hentet fra Statistisk sentralbyrås (SSB) og Arbeidstilsynets oversikt og utredninger. På noen områder har vi supplert dette med opplysninger og inntrykk fra tillitsvalgte og fagforeninger innen byggfagområdene som har samarbeidet med oss om denne rapporten.

Enhver som befatter seg med skader og ulykker på norske arbeidsplasser, ikke minst Arbeidstilsynet, oppdager at det skjer en betydelig – les: skremmende – underrapportering av arbeidsulykker. Dette starter allerede med det som beskrives som et «stort» avvik mellom SSBs offisielle statistikk over antall ulykker, og meldingene som går inn til Arbeidstilsynet.⁵

Når det gjelder det samlede omfanget av arbeidsulykker (ikke kun arbeidsulykkedødsfall), har tidligere forskning (2003) ved Ebba Wergeland (spesialist i arbeidsmedisin i Arbeidstilsynet) og to av hennes kollegaer, kommet fram til at inntil

⁵ Arbeidstilsynet 2018, om usikkerhet og begrensninger i analysen, s33. Særlig innen næringene jordbruk, transport og lagring er underrapporteringen stor.

90 prosent av de alvorlige arbeidsskadene som skulle ha blitt varslet, ikke ble varslet.⁶ Arbeidstilsynet er i sin undersøkelse ikke kjent med nyere forskning som endrer, **nyanserer eller bekrefter denne sterke antakelsen om at vi her bare har utsyn til ‘toppen av isfjellet’.**

For de alvorligste ulykkene som ender med død er det klar grunn til å anta at statistikken er mer komplett enn for øvrige arbeidsulykker. Dette er også grunnen til at *Arbeidstilsynet kun har valgt å bruke arbeidsskadedødsfall i sammenlikningen mellom norske og utenlandske arbeidstakere.*⁷ Det innebærer at tilsynet får et ganske spinkelt datagrunnlag for undersøkelsen, med 234 dødsulykker i arbeidslivet på fastlandet i perioden 2011-16, fordelt mellom arbeidstakere med ulik nasjonalitet og mellom samtlige næringer i arbeidslivet. Arbeidstilsynet vurderer allikevel dette som et bedre alternativ enn en breiere undersøkelse som også omfatter arbeidsulykker uten dødelig utgang, ettersom datagrunnlaget for arbeidsulykker generelt er for dårlig og simpelthen ikke til å stole på.

I klartekst betyr dette at en så alvorlig ulykke som da Ramunas Gudas ble dratt flere etasjer oppover i heissjakten på Haslum i Bærum høysommeren 2013 og skadet seg for livet, men klarte å overleve, ikke er alvorlig nok til at Arbeidstilsynet kan ta sjansen på å bruke den som en del av datagrunnlaget i sine kvantitative undersøkelser.

Det sier seg sjøl at kravet om sterkere registreringsplikt, mer komplett statistikk og bedre analyseutredninger på arbeidsulykkeområdet, bør være sentrale krav fra tillitsvalgte og fagbevegelsens i det videre arbeidet.

⁶ Hans Magne Gravseth, Ebba Wergeland og Johan Lund, ‘Underrapportering av arbeidsskader til Arbeidstilsynet’, Tidsskrift for Den norske legeförening, 2003, og Arbeidstilsynet 2018, s33.

⁷ Arbeidstilsynet 2018, s33.

Arbeidsulykker i bygg og anlegg i 2015

Arbeidstilsynet gjennomførte for to år siden en særskilt undersøkelse om ulykker innen bygg og anlegg i 2015.⁸ Rapporten viser utvikling i dødsulykker og skader i bygge- og anleggsnæringen som Arbeidstilsynet fulgte opp med fysiske tilsyn i 2015. Dette året døde seks personer i arbeidsulykker innen bygge- og anleggsvirksomhet. I syvårsperioden fram til 2015 omkom det i gjennomsnitt like over ni personer per år. Bygge- og anleggsvirksomheter rapporterte om 12,0 arbeidsskader per 1000 ansatte i 2015, mens gjennomsnittet for alle norske yrkesaktive var 8,9 skader per 1000 ansatte dette året.

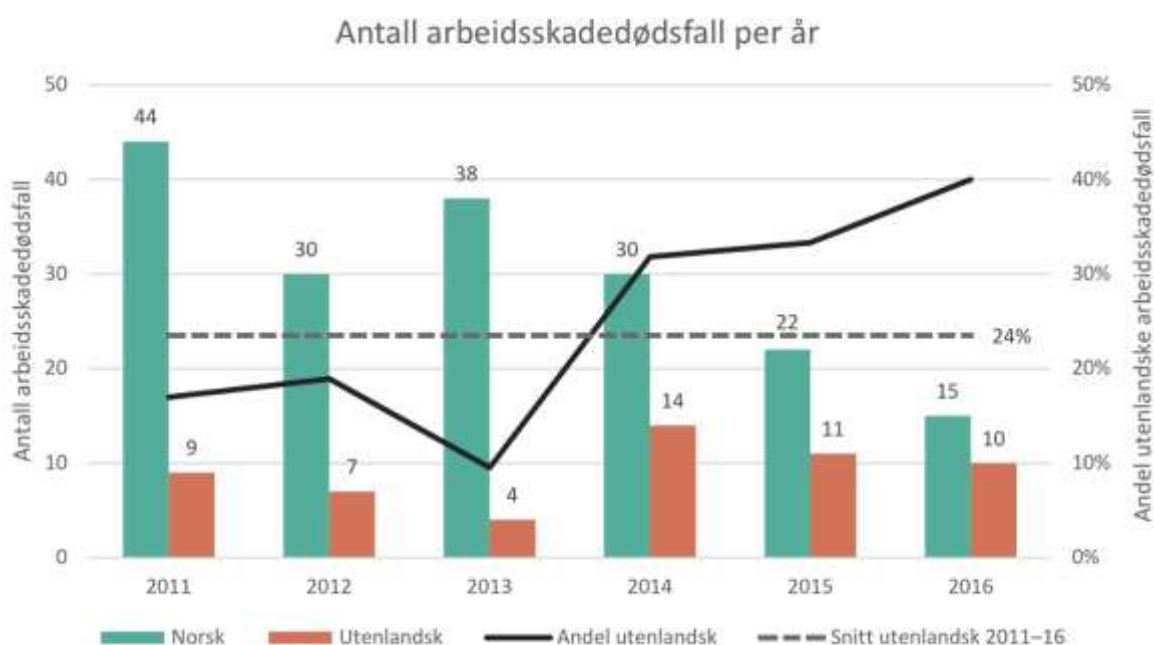
I de 176 ulykkene som var med i undersøkelsen, ble 183 personer skadet hvorav 4 døde. En vurdering av alvorlighetsgraden av ulykkene samlet, viser at 45 prosent var sannsynlige dødsulykker, 25 prosent mulige dødsulykker og 25 prosent var ikke potensielle dødsulykker. I all vesentlighet var de skadde menn, kun to prosent var kvinner. *Andelen skadde med utenlandsk statsborgerskap var 40 prosent. Av de fire som døde hadde tre utenlandsk statsborgerskap.* Skadefrekvensen hos arbeidstakere under 25 år var høyere enn for øvrige aldersgrupper. En utsatt gruppe er innleide og arbeidstakere med lite arbeidslivserfaring, mer enn en av fire ulykker rammet dem.

Resultatene peker på forhold som bør vies oppmerksomhet for å forebygge ulykker i bygg og anlegg: Sikre at kjente risikoforhold kommer fram til utførende arbeidstaker, og sikre at barrierer er tilstede og i god nok stand. Videre er det behov for forebyggende tiltak rett mot unge arbeidstakere og innleide, ettersom innleide og arbeidstakere med lite erfaring, som lærlinger, personer i sommerjobb og unge arbeidstakere er involvert i mange ulykker. Mange av ulykkene hvor personer under 25 år har vært involvert skyldes manglete kompetanse og at de er satt til arbeidsoppgaver og bruk av utstyr uten tilstrekkelig opplæring. En stor andel av de innleide som var skadet hadde utenlandsk statsborgerskap.

⁸ Arbeidstilsynet Kompass Tema nr 8, 2016. Ulykker i bygg og anlegg i 2015.

Dødsulykker i norsk arbeidsliv 2011-16

I årene 2011-2016 registrerte Arbeidstilsynet totalt 234 dødsulykker i det fastlandsbaserte norske arbeidslivet.⁹ 55 av de omkomne var utenlandske arbeidstakere (24 prosent). Tendensen er at utenlandske arbeidstakere har utgjort en økende andel av de omkomne, i takt med at antallet nordmenn som dør i arbeidsulykker har gått ned. I det siste registreringsåret 2016 utgjorde utenlandske arbeidstakere 40 prosent av arbeidsskadedødsfallene.



Figur 3. Kilde: Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynets statistikk viser at antallet arbeidsulykkedødsfall (per 100 000 sysselsatte) er høyere for utenlandske arbeidstakere enn norske, og markant høyere for arbeidstakere fra EU-landene i Øst-Europa. For utenlandske arbeidstakere var risikoen for dødsulykker 1,4 ganger så høy som for nordmenn i perioden 2011-16. For arbeidstakere fra de østeuropeiske EU-landene var risikoen 3,2 ganger så høy, langt

⁹ Arbeidsulykker innen næringene fiske og fangst, petroleumsutvinning, sjøfart og luftfart inngår ikke i Arbeidstilsynets statistikk.

høyere enn for noen annen geografisk gruppe.¹⁰ Størst skille i risiko mellom norske og østeuropeiske arbeidstakere var det innen transport og primærnæringene jordbruk, skogbruk og fiske.

Alle næringer	Sysselsatte 2016	Arbeidsskadedødsfall		Relativ risiko	95 % konfidens- intervall
		Antall 2011-2016	Antall pr 100 000 sysselsatte pr år		
Norske arbeidstakere	2 156 527	179	1,4	1,0	–
Utenlandske arbeidstakere	457 041	55	2,0	1,4	1,1–2,0
Arbeidstakere fra EU-land i Øst-Europa	156 586	42	4,5	3,2	2,3–4,5
Arbeidstakere fra Norden (unntatt Norge)	66 710	8	2,0	1,4	0,7–2,9

Tabell 1. Arbeidsskadedødsfall 2011-16. Kilde: Arbeidstilsynet

Det er flere registrerings- og metodeproblemer knyttet til å finne årsakene til at utenlandske arbeidstakere har høyere risiko for å omkomme i arbeidsulykker. Siden undersøkelsen kun omfatter dødsulykker er dataunderlaget 2011-16 forholdsvis begrenset (234 registreringer), og de forskjellige næringene har ulike risikoprofiler, virksomheter arbeidsoppgaver og sammensetning av arbeidsstokken. Arbeidstilsynet tar utgangspunkt i ulike faktorer som etaten mener bidrar til å forklare hvorfor utenlandske arbeidstakere for høyere risiko. Fire faktorer vektlegges:

- Mer risikofylte arbeidsoppgaver
- Sikkerhetskultur
- Lav alder, begrenset erfaring og løs tilknytning til arbeidslivet
- Mangelfull språkbeherskelse

Etter vår vurdering har Arbeidstilsynets risikovurderinger en tendens til å fokusere for mye på egenskaper ved arbeidstaker, framfor organiseringen av arbeidet, arbeidsgivers egenskaper, relasjoner mellom arbeidstaker, oppdragsgiver og på arbeidsplassene, og

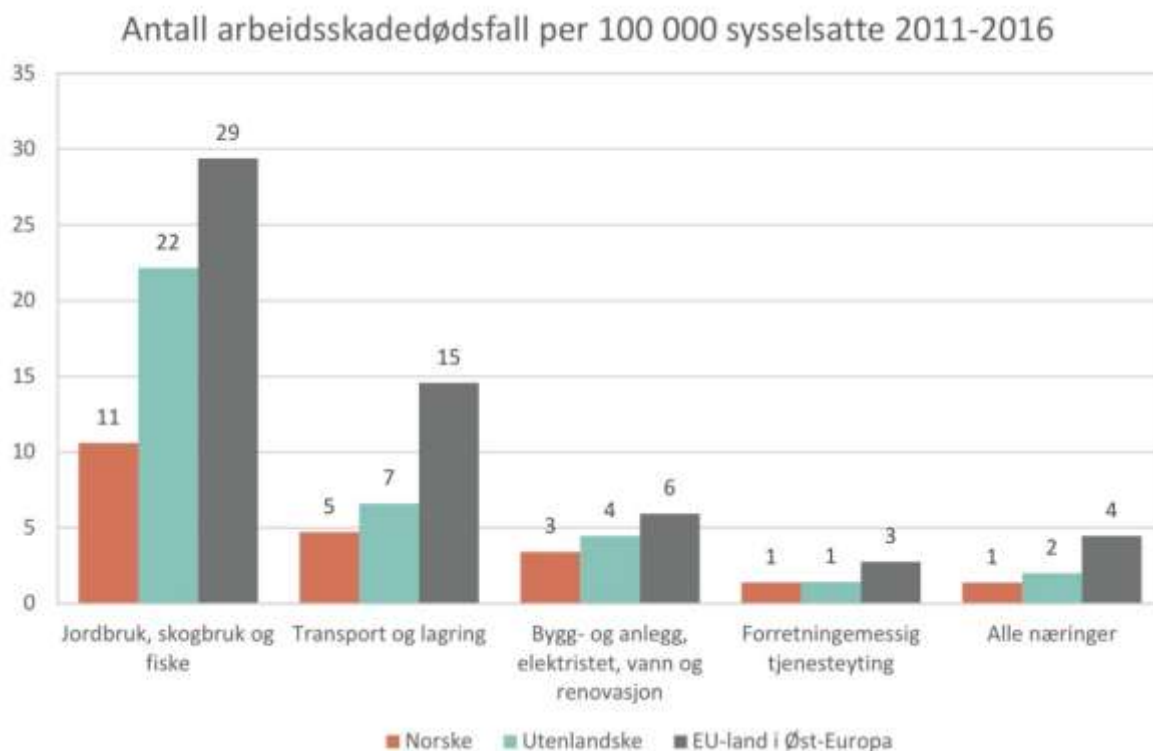
¹⁰ Tilsvarende relativ risiko for arbeidsskadedødsfall for de andre gruppene i undersøkelsen, var 1,0 for norske arbeidstakere, 1,4 for utenlandske arbeidstakere og 1,4 for nordiske arbeidstakere (unntatt Norge). Se Arbeidstilsynet 2018, tabell 3, s21.

ikke minst maktforholdene både i den enkelte arbeidssituasjonen og innen næringene som registreres generelt. I jakten på viktige årsaker til arbeidsulykker i norsk arbeidsliv er det klare metodiske begrensninger i Arbeidstilsynets analysearbeid.¹¹

Utenlandske arbeidstakere utfører mer risikofylt arbeid

Arbeidsinnvandrere finner ofte jobb i næringer og på arbeidsplasser med større sjanse for ulykker enn i det ordinære og forholdsvis trygge norske arbeidslivet. Arbeidstilsynets statistikk for arbeidsulykkedødsfall for utenlandske arbeidstakere 2011-16 viser at 37 av i alt 55 dødsfall (67 prosent) fant sted i de tre farligste yrkessektorene vi kjenner i norsk arbeidsliv: (1) Bygge- og anleggsnæringen, (2) jordbruk, skogbruk og fiske og (3) transport og lagring. Fra erfaring på tilsyn og ved ulykkesoppfølging, har Arbeidstilsynet også god kjennskap til at utlendinger ofte blir satt til å utføre mer risikofylte arbeidsoppgaver enn sine norske kollegaer innenfor de risikoutsatte næringene.

¹¹ I Arbeidstilsynets rapport 1/2018 gjøres det godt rede for metodebegrensningene, sitat s27: «For å undersøke hvordan disse faktorene gjenspeiler seg i statistikken, har vi analysert arbeidsskadedødsfallene i Arbeidstilsynets statistikk for 2011-2016 med tanke på disse mulige forklaringsvariablene, samt sett til hva forskning sier om disse faktorene og eventuell økt risiko. Når et arbeidsskadedødsfall inntreffer, vil Arbeidstilsynet innhente informasjon om den skadde personen ved ulykkesoppfølging og i tilsyn. I en del tilfeller vil det være vanskelig å kartlegge alle faktorer for den skadde personen, og noe informasjon vil derfor være ukjent når statistikk skal utarbeides. For de faktorene vi presenterer i dette kapittelet er statistikken utarbeidet basert på de ulykkene der informasjonen har vært kjent, og vi presiserer også «andel ikke utfylt» for hver faktor, der informasjonen mangler. Merk at det statistiske underlaget for arbeidsskadedødsfallene er begrenset, og vurderingene vi gjør av forklaringsfaktorer må derfor betraktes som indikasjoner.



Figur 4. Kilde: Arbeidstilsynet og SSB

Dette bildet trer enda tydeligere fram i forskningsstudier fra bygge- og anleggsnæringen. Dette er næringen med flest arbeidsulykkedødsfall, og utenlandske arbeidstakere utfører flere av de risikofylte arbeidsoppgavene, mens norske arbeidstakere har mer administrasjonsoppgaver og ledelsesansvar. Ansatte i bygg og anlegg med landbakgrunn fra østeuropeiske og «gamle» EU-land skiller seg ut ved at de har en svært høy andel i håndverksyrkene. En studie viser at arbeidskraften fra østeuropeiske EU-land, utgjør en høyere andel i jobbstillinger uten krav til utdanning og med mer risikofylte arbeidsoppgaver enn sine norske arbeidskollegaer.¹²

Utenlandske arbeidstakere har en annen sikkerhetskultur

Begrepet sikkerhetskultur kan forstås som sammenhengen mellom organisasjonskultur og måten sikkerheten blir vurdert og ivaretatt i organisasjonen, for

¹² R.K. Andersen og B. Jordfald, 'Arbeidstakere i byggenæringen i 2008 og 2014', Fafo-rapport 2016: 39.

eksempel en håndverksbedrift, et bemanningsbyrå eller på en byggeplass. Sikkerhetskulturen i en bedrift handler om hvordan bedriften og arbeidstakerne i bedriften oppfatter, vurderer og håndterer risiko på arbeidsplassen. Sikkerhetskulturen kan være høyst forskjellig i ulike land, selv om virksomheten er innenfor samme næring. Arbeidstilsynet framholder at utenlandske arbeidstakere kan ofte være vant til en svakere sikkerhetskultur, og vil derfor håndtere risiko på arbeidsplassen på andre måter enn norske arbeidstakere. De kan også ha mindre forståelse av hvilken risiko arbeidet deres innebærer, fordi de blir tildelt andre oppgaver i en annen risikosituasjon enn de kjenner fra hjemlandet sitt.

Arbeidstilsynet antar videre at utenlandske arbeidstakere i større grad enn norske arbeidstakere påtar seg oppgaver de er blitt tildelt av arbeidsleder, også om disse oppgavene er opplagt risikofylte. Dette kan ha sammenheng med et mer tradisjonelt og hierarkisk syn på forholdet mellom leder og ansatt i arbeidslivet. I en studie Sintef og BNL har gjort av flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen kommer dette klart fram.¹³

«Det viser seg å være en generelt større maktavstand mellom spesielt østeuropeiske medarbeidere og ledere enn det er mellom norske medarbeidere og ledere. Det ser også ut til at denne maktavstanden bidrar til å minske viljen til å snakke imot autoritetene når man finner arbeidsvilkårene farlige eller dårlige. Norske ledere forventer at medarbeiderne sier ifra dersom en leders beskjed gjør arbeidet farlig, men mange østeuropeere har en tendens til å handle basert på beskjeden uten å stille spørsmål».

Også andre oversikter tyder på at varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen kan være vanskelig for mange.¹⁴ Frykt for ubehageligheter, personlige belastninger og ødelagte karrieremuligheter angis som årsaker til at kritikkverdige forhold ikke varsles. Studien fra Sintef og BNL indikerer at norske arbeidstakere betraktelig oftere varsler

¹³ SINTEF 2017, 'Flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen, kartlegging av muligheter og utfordringer'.

¹⁴ Arbeidstilsynet 2018, s29, henviser til Fafo-lysarkpresentasjon 160929.

om farlige forhold enn utenlandske arbeidstakere.¹⁵ Arbeidstilsynet mener at det er grunn til å anta at løs tilknytning til arbeidslivet – i form av kortvarige arbeidsoppdrag i Norge, midlertidige stillinger, engasjement i bemanningsforetak og gjerne uten medlemskap i fagforening – som utenlandske arbeidstakere ofte har, vil gjøre det mindre sannsynlig å varsle om kritikkverdige og risikofylte forhold på arbeidsplassen.¹⁶

Arbeidstilsynet skriver selv at etaten har fokus på sikkerhetskultur i bedriftene i arbeidet med oppfølging arbeidsulykker. Systematisk HMS-arbeid skal stå sentralt i denne oppfølgingen. Det er ifølge Arbeidstilsynet viktig at arbeidsgiverne vektlegger sikkerhetsopplæring, risikovurderinger og opplæring i interne rutiner ved arbeidsplassen for arbeidstakere med ulik landbakgrunn og sikkerhetskultur, for å sikre en felles oppfatning av risikoforhold og på den måten forebygge framtidige ulykker.¹⁷

Så er spørsmålet hvor stor kapasitet Arbeidstilsynet har til å følge opp sine egne prioriteringer her, og i hvilken grad dette er synlig ute på arbeidsplassene og i de sektorene der risikofylt arbeid florerer.

Ut fra De Factos arbeid med organiseringen av og maktforholdene i norsk arbeidsliv reagerer vi på hvordan Arbeidstilsynet individualiserer og vinkler årsaksfaktoren 'sikkerhetskultur'. Spørsmålet om det snarere er sikkerhetskulturen norske oppdragsgivere og entreprenører utviser overfor utenlandsk og særlig østeuropeisk arbeidskraft som er «annerledes», svakere og styrt fra et kostnadskuttperspektiv, og ikke minst hvordan dette kommer til uttrykk i bemanningsforetaket eller underleverandørene der østeuropeerne jobber, reises ikke i tilstrekkelig grad.

¹⁵ Sintef 2017.

¹⁶ Arbeidstilsynet 2018, s29.

¹⁷ Arbeidstilsynet 2018, s29.

Utenlandske arbeidstakere kan være mer risikoutsatt på grunn av lav alder, begrenset erfaring og løsere tilknytning til arbeidslivet

Utenlandske arbeidstakere faller ofte inn under flere av faktorene ved å være 'ferske': unge, nye i arbeidslivet og nye i landet. Dette gjør dem i seg selv mer risikoutsatte i arbeidslivet enn andre arbeidstakere. For utenlandske arbeidstakere er størsteparten av de omkomne under 40 år (58 prosent), mens for norske arbeidstakere utgjøre disse aldergruppene bare en tredel av arbeidsulykkedødsfallene (34 prosent). For utenlandske arbeidstakere under 24 år er risikoen for å omkomme 2,6 ganger høyere enn for unge norske arbeidstakere.¹⁸

Aldersgruppe	Norsk		Utenlandsk		Relativ risiko
	Antall arbeidsskadedødsfall	Antall arbeidsskadedødsfall pr. 100 000 sysselsatte	Antall arbeidsskadedødsfall	Antall arbeidsskadedødsfall pr. 100 000 sysselsatte	
15-24	15	0,9	5	2,3	2,6
25-39	45	1,2	27	2,1	1,7
40-54	65	1,5	19	2,0	1,4
55-74	53	1,8	4	1,4	0,8
Total	179*	1,4	55	2,0	1,4

* Inkl. én norsk omkommet med ukjent alder

Tabell 2. Alder og beregnet risiko for arbeidsskadedødsfall 2011-2016. Kilde: Arbeidstilsynet og SSB.

¹⁸ En statistisk merknad her er at til tross for en høy relativ risiko for denne aldersgruppen, er antallet utenlandske arbeidstakere under 25 år som omkom i perioden 2011-16 kun fem personer, og usikkerheten i beregningen er stor grunnet lite datagrunnlag. Det er altså snakk om en indikasjon på høyere arbeidsulykkerisiko snarere enn sikre empiriske funn.

Enda tydeligere er tallenes tale når en ser på forholdet mellom utenlandske arbeidstakere, arbeidsulykkedødsfall og kortvarige ansettelsesforhold. 38 prosent av de utenlandske omkomne hadde vært ansatt hos arbeidsgiver i under ett år, 90 prosent i mindre enn tre år. For norske omkomne arbeidstakere var bildet et ganske annet, der hadde kun 30 prosent vært ansatt under tre år.

Tid ansatt hos arbeidsgiver	Arbeidsskadedødsfall	
	Norsk (N=43)	Utenlandsk (N=21)
Mindre enn ett år	9 %	38 %
1-3 år	21 %	52 %
4-10 år	30 %	10 %
Mer enn 10 år	40 %	0 %

* Andel ikke utfylt: 76 % for norske, 62 % for utenlandske

Tabell 3. Ansiennitet hos arbeidsgiver og arbeidsskadedødsfall 2011-2016. Kilde: Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet skriver at for en stor del av dødsulykkene har en ikke kunnskap om hvor lenge den forulykkede har vært ansatt hos arbeidsgiver. Informasjonen er ukjent for 76 prosent av de norske og 62 prosent av de utenlandske arbeidstakerne, og dette skaper usikkerhet om resultatene i undersøkelsen.¹⁹ Dette er også en klar indikator på at informasjonsinnhenting, også om de mest alvorlige arbeidsulykkene, virker å være mangelfull fra Arbeidstilsynets side.

Mer uventet er tilsynelatende oversikten som presenteres om ansettelsesform og ulykker for de to arbeidstakerkategoriene.²⁰ Det er faktisk prosentvis flere fast ansatte blant utenlandske arbeidstakere som har omkommet (83 prosent) enn blant norske omkomne (72 prosent). Det påpekes at mange utenlandske arbeidstakere kan være fast ansatt i bemanningsforetak, men at de leies inn hos norske bedrifter, og sånn sett

¹⁹ Arbeidstilsynet 2018, ss30-31.

²⁰ Arbeidstilsynet 2018, s31.

har en løsere tilknytningsform til arbeidsgiveren de faktisk utfører arbeidet for. Andelen midlertidig ansatte er høyere for utenlandske (15 prosent) enn norske (2 prosent) i dødsulykkene, men til gjengjeld er kategorien selvstendig næringsdrivende, trolig først og fremst bønder og fiskere, kun representert ved nordmenn.

Forretningsmessig tjenesteyting (77-82)	Sysselsatte 2016	Antall arbeidsskadedødsfall		Relativ risiko	95 % konfidensintervall
		Antall 2011-2016	Antall pr 100 000 sysselsatte pr år		
Norske arbeidstakere	83 346	7	1,4	1	–
Utenlandske arbeidstakere	58 241	5	1,4	1,0	0,3–3,2
Arbeidstakere fra EU-land i Øst-Europa	30 166	5	2,8	2,0	0,6–6,2

Tabell 4. Forretningsmessig tjenesteyting / bemanningsforetak og arbeidsulykker. Kilde: Arbeidstilsynet

Unge arbeidstakere har gjerne en løsere og mer usikker tilknytningsform til arbeidslivet enn mer erfarne arbeidstakere, og dette kommer også til uttrykk i Arbeidstilsynets statistikk. Tre av fem omkomne under 25 år var midlertidig ansatt (60 prosent), mens andelen var 15 prosent for utenlandske omkomne sett under ett.²¹

Ansettelsesform	Arbeidsskadedødsfall	
	Norsk (N=148)	Utenlandsk (N=47)
Fast ansatt	72 %	83 %
Midlertidig ansatt	2 %	15 %
Selvstendig næringsdrivende	18 %	0 %
Annet	8 %	2 %

* Andel ikke utfylt: 17 % for norske, 15 % for utenlandske

²¹ Også her er datagrunnlaget for begrenset til at det gir grunnlag for sikre konklusjoner.

Tabell 5. Ansettelsesform blant de omkomne i arbeidsskadedødsfall 2011-2016. Kilde: Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet har også sett på alle arbeidsulykkedødsfallene for å avklare om det var foretatt en risikovurdering av arbeidet før ulykkene skjedde. Regelverket sier at alle virksomheter skal kartlegge og vurdere alle farer og problemer, og vurdere risikoen knyttet til arbeidet, og det er arbeidsgiver som er ansvarlig for at risikovurdering er gjennomført før arbeidet iverksettes. Igjen må Arbeidstilsynet erkjenne at det er begrenset datamateriale om dette fra egne tilsyn, og etaten finner ingen vesentlige forskjeller mellom omkomne norske og utenlandske arbeidstakere samlet sett. *Arbeidstilsynet peker imidlertid på at arbeidsgiver ikke hadde gjennomført risikovurdering av arbeidet ved noen av de fem ulykkene der utenlandske arbeidere under 25 år var omkommet i årene 2011-16.* For norske unge arbeidstakere manglet en slik risikovurdering i 60 prosent av arbeidsdødsulykkene.

Dette er etter vårt syn trolig den viktigste faktoren å rette søkelyset mot, ettersom løsere og mer usikker tilknytning til arbeidslivet kan ses som en konsekvens av regjeringen Erna Solbergs arbeidslivspolitik. Denne utviklingen vil være helt sentralt for fagbevegelsen og et annet politisk flertall å få reversert. Det er også grunn til å merke seg at Arbeidstilsynet drøfter dette årsaksforholdet mer utførlig enn de øvrige momentene i sin rapport.

Utenlandske arbeidstakere behersker ikke arbeidsspråket

Det er en kjent sak at utenlandske arbeidstakere har problemer med å forstå og sjøl beherske arbeidsspråket på norske arbeidsplasser. På store arbeidsplasser som i bygg og anlegg brukes det en rekke ulike språk blant arbeidstakerne. Arbeidstilsynets statistikk slår fast at i 13 prosent av ulykkene forsto ikke den omkomne utenlandske arbeidstakeren arbeidsspråket, og i 15 prosent av tilfellene er svar ukjent. For unge utenlandske arbeidstakere under 25 år, var det 40 prosent av de forulykkede arbeiderne som ikke behersket språket.

Oppsummering av ulykkesforklaringer

Arbeidstilsynet peker på at det er trekk ved dødsulykkene i statistikken 2011-16 som gjentar seg i ulykkene der utenlandske arbeidstakere har omkommet. De utenlandske arbeiderne har ofte vært ansatt i kort tid, de har en løs og usikker tilknytning til arbeidsgiver, enten ved midlertidig ansettelse, eller ved ansettelse gjennom bemanningsforetak. Dette er trekk som særlig gjelder for unge arbeidstakere, og for denne gruppen indikerer resultatene i undersøkelsen at ulykkesrisikoen er høyere for utenlandske enn norske arbeidstakere.

Samtidig erkjenner Arbeidstilsynet at datamaterialet og analysen ikke er fullstendig nok til sikre konklusjoner på en rekke områder: «Alle de nevnte faktorene vil kunne bidra til økt risiko, men analysen sier ikke noe om faktorene var avgjørende for at ulykken inntraff». ²² Faktagrunnlaget kan vanskelig benyttes til å si noe bestemt om hvilke av de nevnte faktorene som bidro mest til økt risiko for arbeidsulykker, og det begrensede datagrunnlaget gjør at resultatene først og fremst skal ses som indikasjoner.

²² Arbeidstilsynet 2018, sitat s32.

3 Arbeidstilsynets rolle etter ulykken til Ramunas Gudas

Da Ramunas Gudas ble skadet i arbeidsulykken på en byggeplass på Haslum i Bærum sommeren 2013, ble ikke Arbeidstilsynet varslet av entreprenøren. Det var politiet som varslet Arbeidstilsynet. Heismontørenes Fagforening (HMF) har fulgt Arbeidstilsynets arbeid i saken tett, og er på flere områder kritisk til vurderinger som er gjort og vedtak som er fattet.²³ I tilsynsrapporten som ble sendt til RVS heter det blant annet:

«Vi har på tilsynet fått oppgitt av byggeleder (navn utelatt) at UAB Norena har oppdragskontrakt med RVS AS, der virksomheten er engasjert til å utføre demontering og rivningsarbeid på byggeplassen på timebasis. Slik vi leser innholdet i kontrakten, fremstår den som en innleieavtale om arbeidskraft. Foreløpig har vi imidlertid ikke tatt stilling til dette forholdet.»

HMF mener imidlertid at Arbeidstilsynet tok stilling til at UAB Norena var underentreprenør, ikke bemanningsforetak, i og med at etaten ba UAB Norena om ulykkesrapport framfor entreprenøren RVS. Heismontørene og fagbevegelsen i byggfagene ser det som et generelt problem at entreprenører forsøker å redusere eget ansvar for helse, miljø og sikkerhet, ved å gi innleide arbeidere status som ansatte hos en underentreprenør.

Heismontørene er også kritiske til hvordan den alvorlige arbeidsulykken ble fulgt opp. I tilsynsrapporten fra Arbeidstilsynet heter det blant annet:

«I vår samtale med (byggeleder – navn utelatt), ble vi fortalt at rivningsoppgavene blir styrt av og gjennomgått av byggeleder før arbeidet starter, og i hovedsak med sikker jobb analyse (SJA) med kvittering av gjennomgangen. Slik vi forstår byggelederen var ikke oppgaven med

²³ Synspunktene til Heismontørenes Fagforening på Arbeidstilsynets arbeid er i denne sammenheng basert på Bjørn Tore Egeberg, sekretær i HMF, notat oversendt 27.08.18.

å demontere heisen oppgitt å være en del av arbeidsplanen i tidsrommet før ulykken og det hadde derfor ikke vært gjennomgått noen SJA med de involverte vedrørende dette arbeidet. Vi avventer ytterligere tilbakemelding i saken om dette forholdet».²⁴

Sekretær i Heismontørenes Fagforening, Bjørn Tore Egeberg, påviser at Arbeidstilsynet i august 2013 mottok ulykkesrapport fra hovedentreprenøren RVS, ikke fra UAB Norena der Gudas var ansatt. Daglig leder i RVS skriver at han har «intervjuet» daglig leder i underentreprisebedriften UAB Norena. Dermed har han også hatt mulighet til å samkjøre opplysningene fra hovedentreprenøren og bedriften der Gudas var ansatt overfor Arbeidstilsynet.

I rekken av pålegg som fulgte overfor entreprenør og byggefirma gikk Arbeidstilsynet inn på formaliteter omkring driften, som bedriftshelsetjeneste, skriftlig internkontrollsystem, bruk av ID-kort på byggeplass mv. I september 2013 kom **Arbeidstilsynet med sin vurdering av saken overfor politiet:** «Vi har [...] vurdert om det er grunnlag for å be om politietterforskning av ulykken, men etter vår vurdering foreligger det ikke overtredelser av lov- og forskriftsbestemmelser som tilsier at Arbeidstilsynet bør be om politietterforskning». Arbeidstilsynet begrunner dette nærmere i et pålegg til Norena Services, det nye navnet på bedriften der Gudas var ansatt, måneden etter. Der skriver Arbeidstilsynet at etaten anser at «årsaken til ulykken ikke relaterte seg til brudd på det regelverk Arbeidstilsynet forvalter, men en utilsiktet handling, og av den grunn gis ikke videre pålegg i denne sammenheng».²⁵

HMF og støttespillerne til Ramunas Gudas har i ettertid kritisert måten Arbeidstilsynet valgte å legge entreprenøren RVS sin versjon av saken til grunn. Uten at det var hentet inn forklaringer fra verken den skadde eller verneombudet på byggeplassen, konkluderte tilsynet med at entreprenør og byggefirma ikke hadde ansvar for ulykken. HMF skriver at denne vurderingen fra Arbeidstilsynet var til stor skade for politietterforskningen, ettersom politiet gikk ut fra at tilsynet hadde undersøkt

²⁴ Sitat hentet fra HMF-notat 27.08.18.

²⁵ Arbeidstilsynet i brev om pålegg til Norena Services 10.10.13.

ulykken grundig før konklusjonen ble trukket.²⁶ Politiet etterforsket saken fram til første henleggelse i mai 2014, mens Arbeidstilsynet trakk sin konklusjon allerede åtte måneder tidligere.

Statsadvokaten ba om ny etterforskning etter at Politiet hadde henlagt saken i mai 2014. Også i denne runden fikk Arbeidstilsynets syn betydning da politiet på ny henla saken. I sin «anbefaling» i juni 2015 står Arbeidstilsynet fast på konklusjonen sin fra to år tidligere.

«På bakgrunn av hva som framgår av politidokumentene samt opplysninger i tilsynssaken for øvrig, finner ikke Arbeidstilsynet grunnlag for å kunne anbefale at arbeidsgiver eller hovedentreprenør ilegges straff for overtredelse av arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter».²⁷

Arbeidstilsynet fikk mye kritikk for denne anbefalingen fra støttespillerne til Ramunas Gudas i fagbevegelsen. Etaten gikk så ut med et «Åpent brev til LO» høsten 2016. I forsvaret for egen handlemåte i saken Ramunas Gudas skriver tilsynet:

«Det er viktig å huske på at Arbeidstilsynet og Politiet har ulike roller når det skjer en arbeidsulykke. Arbeidstilsynet skal *kartlegge* (vår utheving) om det har skjedd brudd på arbeidsmiljøregelverket. Vi skal først og fremst undersøke om arbeidsgiver eller andre i kontraktskjeden har gjort noe klanderverdig i forbindelse med ulykken, og i så fall stille krav om endringer for å unngå liknende ulykker i fremtiden. Vi skal også bistå politiet med å *kartlegge* (vår utheving) om det kan være brudd på arbeidsmiljøregelverket som bør etterforskes og straffes. Det er politiet som *etterforsker* (vår utheving), og som skal konkludere i straffesaker, ikke Arbeidstilsynet. Uavhengig av vår anmodning vil politiet stå fritt til å vurdere som de skal starte en etterforskning eller ikke. Arbeidstilsynet innhenter vanligvis ikke informasjon fra den som har blitt skadet i en ulykke. Ikke fordi vi ikke bryr oss om dem, eller fordi vi ikke tar oss tid. Men fordi det å snakke med den skadde, normalt hører inn under en eventuell politietterforskning».

Heismontørenes Fagforening er kritisk til at kartleggingen til Arbeidstilsynet synes å begrense seg til «å snakke med sjefene», og tilføyer: «Man mener å kunne kartlegge

²⁶ HMF-notat 27.08.18.

²⁷ Arbeidstilsynets anbefaling til politiet 25.06.15.

om noen har gjort noe klanderverdig ved bare å snakke med de ansvarlige, aldri med de som har blitt ofre for de klanderverdige handlingene eller unnlåtelsene. I sannhet en original form for kartlegging».²⁸

På spørsmål fra De Facto bekrefter faglige ledelse i Arbeidstilsynet at tilsynet normalt ikke vil innhente opplysninger direkte fra skadde i arbeidsulykker. Oppdragsgiver, arbeidsgiver, verneombud og eventuelle vitner til ulykken kan det imidlertid være aktuelt å intervju. Spørsmålet er imidlertid om det er forhold knyttet til Arbeidstilsynets lokale avdelinger som i stor grad avgjør om dette blir fulgt opp. Som vi har sett i kapitlet om arbeidsulykker og utenlandske arbeidstakere, er mangelfull registrering av opplysninger også i de mest alvorlige tilfellene, arbeidsdødsulykkene, et problem i Arbeidstilsynets arbeid for å finne årsaker og forbedre arbeidervernet på norske arbeidsplasser.

²⁸ HMF-notat 27.08.18.

4 Spørsmålet om retten til norsk yrkesskadeerstatning for Ramunas Gudas

Et viktig, men uløst spørsmål for Ramunas Gudas fem og et halvt år etter ulykken, er om han noen gang vil bli tilkjent norsk yrkesskadeerstatning. For å gå inn på dette sentrale spørsmålet, som har forgreininger til norsk lovgivning, litauisk lovgivning og regelverket for det indre markedet og EØS, skal vi gå forholdsvis tett inn på de to juridiske betenkningene som er skrevet for hver av partene i denne saken.

Finn Arnesen, professor i europarett ved Universitetet i Oslo, tok i en betenkning for Ramunas Gudas advokatfirma Helland Ingebrigtsen i oktober 2015 stilling til om Gudas, som litauisk statsborger, var dekket av yrkesskedeforsikringsloven da han ble utsatt for arbeidsulykken på Haslum i Bærum i juli 2013. Arnesens oppfatning var at Gudas var dekket av loven da han ble skadet. Han la vekt på at unntak fra regelen om at det er trygdellovgivningen i det landet der arbeidet utføres som gjelder, ikke dekker Gudas' tilfelle.

Forretningsadvokat og dr.jur Bjarte Thorson bestred dette i en tilsvarende betenkning utført for Yrkesskedeforsikringsforeningen (YFF) og deres advokatfirma. Thorsons vurdering har vært en viktig del av grunnlaget for at YFF ikke har ønsket å etterkomme søknaden om yrkesskadeutbetaling til Ramunas Gudas. Partene er høsten 2018 fremdeles i dialog, men det er ikke nådd en løsning i saken. Vi skal her gi en nærmere framstilling av argumentene som er blitt brukt på begge sider.

Betenkningen til Finn Arnesen

Arnesen starter med kjensgjerningene i saken: På det tidspunktet hvor Gudas ble skadet i juli 2013, hadde han to arbeidsavtaler med sine arbeidsgivere. Den ene var med UAB Norena, et firma som holdt til i Litauen. Det var en halvårig avtale datert 4. juli 2013 med varighet til 3. januar 2014. Den andre avtalen var med Norena Services, en norskregistrert filial av UAB Norena, som i Norge var registrert som utenlandsk foretak (NUF). Arbeidsavtalen med Norena Services var kun av seks ukers varighet, inngått 9. juli og med utløp 23. august 2013. Tilknytningen de to firmaene i mellom gjør UAB Norena og Norena Services til ett og samme rettssubjekt, der arbeidsgiveransvaret overfor Gudas ligger hos UAB Norena. Ettersom de utgjør ett rettssubjekt, omtales de begge for enkelthets skyld under felles betegnelse Norena i den videre framstillingen.

Norena hadde på ulykkestidspunktet betalt arbeidsgiveravgift etter norske regler, men hadde ikke tegnet yrkesskadeforsikring for ham, slik bedrifter som driver i Norge er pålagt. En blankett E-101 som ville åpnet for at Gudas var medlem i trygdeordningen i et annet EØS-land enn Norge, i dette tilfellet Litauen, var ikke utstedt.

Det rettslige utgangspunktet for Arnesen er at yrkesskadeforsikringsloven gjelder personskade påført «arbeidstakere hos arbeidsgivere i riket» (lovens §1-1). I lovforskriften er det gitt nærmere regler om lovens virkeområde.

- (1) For utenlandske statsborgere ansatt hos arbeidsgivere som har hovedkontor i utlandet og driver virksomhet i Norge eller på norsk kontinentalsokkel, gjelder yrkesskadeforsikringsloven i den utstrekning arbeidsgiveren plikter å betale arbeidsgiveravgift etter folketrygdlovens § 23-2.

(...)

(6) Yrkesskadeforsikringsloven gjelder for arbeidstakere som er omfattet av trygdekoordineringsreglene i EØS-avtalen vedlegg VI punkt 1 og 2 så langt det følger av disse reglene, uten hensyn til hva som ellers er bestemt i lovens paragraf 1 første ledd og bestemmelsene i denne forskrift».

Etter folketrygdloven kan den norske staten inngå avtaler med andre land om rettigheter og plikter i folketrygdloven, og også gjøre unntak fra lovens bestemmelser. EØS-avtalen er en slik avtale. I en særskilt EU-forordning, 883 fra 2004, gis det regler om *lovvalg* i tilfeller der en person har tilknytning til flere stater i det indre markedet som gjelder for EU og EØS.²⁹ EU-forordningens artikkel 12 bestemmer at en arbeidstaker som hører hjemme i en annen medlemsstat i det indre markedet for EU og EØS enn der arbeidet utføres, som *hovedregel* er dekket av trygdereglene i det landet der arbeidet utføres. Det er flere unntak fra regelen, og et av dem gjelder der:

«en person, der har lønnet beskjeftigelse i en medlemsstat for en arbeidsgiver som normalt *utøver sin virksomhet i denne medlemsstat (...)* av denne arbeidsgiver utsendes til en annen medlemsstat for der å utføre et arbeid for hans regning».

I disse tilfellene vil arbeidstakeren altså være omfattet av lovgivningen i arbeidsgivers hjemstat, i tråd med det kontroversielle opprinnelseslandsprinsippet som ble flagget høyt fra Kommisjonens og EUs side i forbindelse med den breie europeiske debatten om i 2005-07. Vilkåret om normalt å utøve sin virksomhet i denne medlemsstat (staten der firmaet er etablert) er, slik Arnesen ser det, et krav om at arbeidsgiver må drive omfattende virksomhet i etableringsstaten.

Arnesen bekrefter i samtale september 2018 at det er en god del saker omkring trygdeutbetalinger og lovvalg i EU-domstolen, og at det er en indikator på at dette er et omstridt – og muligens for svakt regulert? – område i EU-retten, men har ikke funnet avgjørelser som svarer til faktum i saken til Ramunas Gudas.

²⁹ EU Rådsforordning 883 fra 2004 ble innlemmet i EØS-avtalen ved den felles EØS-komiteen for Norge, Island og Liechtenstein sin beslutning 76 i 2011, og deretter lagt inn i norsk rett ved forskrift 858 i 2012, jfr. Finn Arnesens betenkning 29.10. 2015.

Hvilket lands trygdeordning som skal gjelde, det vil si hjemlandet Litauen eller vertslandet Norge i saken til Gudas, har også betydning for plikten til å betale arbeidsgiveravgift. Om plikt til arbeidsgiveravgift til folketrygden heter det:

«Unntak fra hovedregelen om at arbeidsgiveravgift skal betales i arbeidslandet gjelder blant annet for utsendte arbeidstakere, samt arbeidstakere som utfører arbeid i to eller flere EØS-land. For slike arbeidstakere skal det betales arbeidsgiveravgift i arbeidstakernes bostedsland.

(...)

Det skal heller ikke betales arbeidsgiveravgift i Norge når arbeidstakeren er omfattet av trygdellovgivningen i et annet EØS-land etter reglene i Rådsforordningen. Arbeidsgiveren kan bare unnlate å beregne og innbetale norsk arbeidsgiveravgift når det ved skjema E101 fremgår at en navngitt arbeidstaker er omfattet av trygdellovgivningen i et annet EØS-land, eller at det ved melding fra Arbeids- og velferdsetaten fremgår at vedkommende arbeidstaker ikke er omfattet av norsk trygdellovgivning. Fritaket for å beregne og innbetale norsk arbeidsgiveravgift gjelder bare for det tidsrom som er angitt på skjemaet / meldingen».

Nærmere om Gudas sin rettsstilling: Det er flere forhold som taler for at Gudas gjennom sitt arbeidsforhold faller inn under norsk trygdellovgivning og dermed også har krav på økonomisk erstatning etter arbeidsulykke i tråd med norske regler. Gudas var nyansatt i det litauiske firmaet UAB Norena, og hadde før han kom til Norge i juli 2013 ikke arbeidet for Norena i hjemlandet. Det var videre utarbeidet en egen arbeidsavtale mellom Gudas og filialen Norena Services for arbeidsperioden juli-august 2013 i Norge. Skjema E101, som da vil være en bekreftelse på at utsendt arbeidstaker er dekket av etableringsstatens trygdellovgivning, forelå ikke i Gudas' tilfelle.

Avtalen mellom entreprenøren UAB Norena og RVS AS, som var ansvarlig for rehabiliteringen av næringsbygget i Kirkeveien i Bærum, er etter Arnesens oppfatning, en avtale om innleie av arbeidskraft, og det framgår av kontrakten at Norena skal betale arbeidsgiveravgift og andre sosiale avgifter. Norena betalte da også

arbeidsgiveravgiften, men tegnet ikke samtidig yrkesskedeforsikring, slik de er pliktige til.

Satt på spissen er spørsmålet om Ramunas Gudas rett til yrkesskedeforsikring og trygdeytelser etter norsk lov, avhengig av hvordan bedriften han jobbet for har registrert seg, eller latt være å registrere seg, i offentlige registre i Litauen. Det er gradsvurderingen av hvorvidt UAB Norena har eller ikke har «betydelig virksomhet» i Litauen på tidspunktet der Gudas skades, som blir det utslagsgivende for om han kommer inn under norsk eller litauisk trygdelovgivning (spørsmålet om lovalg). Dette kommer tydelig fram av Finn Arnesens gjengivelse av en sak (C-202/97) for EU-domstolen fra 1997, som berørte enkelte av de samme spørsmålene som i Gudas-saken.

Rettsavgjørelsen i EU-domstolen slår fast at det er kun gjennom en konkret vurdering av bedriftens virksomhet som «betydelig» eller ikke i etableringsstaten (i Gudas tilfelle: Litauen), at en kan slå fast om det er den alminnelige regel der arbeidstakerne er omfattet av sosiale trygdeordninger i vertsstaten (i Gudas tilfelle: Norge) der de har beskjeftigelse, eller særregelen som benyttes for arbeidstakere som kun for en begrenset periode er utsendt på arbeidsoppdrag fra etableringsstaten til vertsstaten. Når det gjelder vurderingen av bedriftens virksomhet og de kriteriene som skal legges til grunn, siterer Arnesen direkte fra den nevnte saken i EU-domstolen:

«Med henblik på at afgøre, hvorvidt et vikarbureau normalt driver virksomhed af betydeligt omfang i den medlemsstat, hvor det har hjemsted, skal den kompetente institution i denne stat undersøge samtlige de kriterier, der belyser virksomhedens aktiviteter.

Disse kriterier omfatter navnlig det sted, hvor virksomheden har hjemsted og dens ledelse er placeret, størrelsen af det administrative personale, der henholdsvis arbejder i den medlemsstat, stedet, hvor de udsendte arbejdstagere ansættes, og det sted, hvor hovedparten af kontrakterne med kunderne inngås, den lovgivning, der finder anvendelse på de arbejdskontrakter, som virksomheden indgår dels med sine arbejdstagere, dels med sine kunder, såvel som den omsætning, der er opnået i en tilstrækkelig relevant periode i den

enkelte medlemsstat. Denne opregning er *ikke uttømmende* (min utheving!), da valget af kriterier må tilpasses den enkelte konkrete sag.»

EU-domstolens vurdering i 1997 gjaldt forståelsen av den aktuelle forordningen (1408/71) på dette tidspunktet, som ble videreført i ny forordning (883/2004), men uten at rettstilstanden i EU har vært endret siden dette og fram til Arnesen skrev sin betenkning i 2015.

Problemet oppstår imidlertid raskt når rekken av kriterier om virksomheten, som i realiteten er med og avgjør spørsmålet om yrkesskadeerstatning, skal prøves ut mot det man faktisk vet – eller snarere ikke vet - om virksomheten om i Litauen. Arnesen skriver: «Det tilsendte materialet gir ikke grunnlag for antakelser om UAB Norenas virksomhet i Litauen. Et søk på internett gir imidlertid grunnlag for å anta at virksomheten i Litauen er beskjedent, og var det også i 2013».

På knapt eksisterende empirisk grunnlag forsøker Arnesen så å finne en farbar vei videre for å avklare yrkeserstatningsspørsmålet for Ramunas Gudas:

«Det tilsendte materialet gir få holdepunkter for anslag over størrelsen på det administrative personalet Norena har i henholdsvis Litauen og Norge. Det er imidlertid på det rene at selskapet har administrativt personale begge steder. For så vidt gjelder stedet der de utsendte ansettes, har jeg bare ansettelsen av Gudas å forholde meg til, hvor det ble inngått en ny arbeidsavtalen med filialen i Norge. Den første arbeidsavtalen er underlagt litauisk rett, mens den andre er inngått i Norge og underlagt norsk rett. Jeg har ikke holdepunkter for å anta at Gudas arbeidskontrakter på dette punktet skiller seg fra de Norenas øvrige utsendte arbeidere har. Den første arbeidsavtalen synes for øvrig tett knyttet til Norenas kontrakt med RVS AS signert 9. juli 2013. Et ytterligere moment av betydning er at Norena vitterlig har betalt arbeidsgiveravgift for Gudas, og ikke fått utstedt E101-skjema. Både hver for seg og samlet trekker disse forholdene sterkt i retning av at unntaket i forordning 883/2004 art. 12 ikke kommer til anvendelse. De hensyn som begrunner særregelen for utsendte arbeidstakere, slår heller ikke til når som her Norenas virksomhet synes konsentrert mot Norge.

Den omstendighet at Gudas i dag mottar sykepenger og uføretrygd i henhold til litauisk rett, er uten betydning i relasjon til spørsmålet om Gudas var dekket av yrkesskadeforsikringsloven da ulykken inntraff».

På dette grunnlaget trekker Finn Arnesen sin konklusjon: «Basert på de opplysningene jeg er forelagt, og de rettskilder som foreligger, finner jeg at det må kunne legges til grunn at Ramunas Gudas var omfattet av yrkesskadeforsikringsloven da han ble skadet», skriver han. Som arbeidstaker som ble skadet under arbeid i Norge, og der arbeidsgiveravgift er betalt til norske myndigheter, har Ramunas Gudas altså krav på norsk yrkesskadeforsikring, konkluderer Finn Arnesen.

Betenkningen til Bjarte Thorson

Ramunas Gudas' motpart, YFF i Finansnæringens Hus og deres advokatfirma, engasjerte på sin side en annen jurist med kompetanse på europarett, forretningsadvokat Bjarte Thorson, for å vurdere kravet om yrkesskadeerstatning etter norsk lov. Advokat Thorson kom til motsatt konklusjon som professor Arnesen. Vi skal her gå inn på enkeltdele av premissene og argumentasjonen hans, ettersom de bidrar til å opplyse om hvor komplisert og juridisk skjønnsmessig konstruksjonen omkring yrkesskaderettigheter for grensekryssende arbeidstakere i det indre markedet og EØS framstår.

Thorsons utgangspunkt er at Gudas ble ansatt i den litauiske bedriften UAB Norena 4. juli 2013, to og en halv uke før heisulykken på Haslum i Bærum. Han ble umiddelbart utsendt på arbeidsoppdrag med en entreprise i Norge. I et brev fra advokat Latotinate i Litauen heter det at var utstedt europeisk helsekort (E111) til Gudas i Litauen. Thorson vedgår imidlertid at E101, det vil si erklæringen som normalt vil bekrefte at Gudas omfattes av litauisk trygd, og dermed ikke har krav på norske trygderettigheter, ikke var utstedt i Gudas tilfelle.

Dokumenter utstedt av en medlemsstat i EU, normalt hjemlandet eller opprinnelseslandet til arbeidstakeren og bedriften han eller hun er ansatt i, kan ifølge gjennomføringsforordningen (987 /2009) som følger med trygdeforordningen (883 / 2009) ikke overprøves av en annen medlemsstat, i dette tilfelle vertslandet Norge, skriver Thorson.³⁰

Så tar Thorson sats og prøver seg med det som best kan karakteriseres som en juridisk frekkis: Han argumenterer for at praksis fra EU-domstolen legger til grunn at det ikke kun er erklæring E101 om tilhørighet til opprinnelseslandets trygdesystem som ikke kan overprøves, men at dette gjelder for opprinnelseslandets utstedte tryggedokumenter allment.³¹ Thorson forsøker så å legge til grunn at Gudas virkelig var omfattet av litauiske trygderegler, og derfor ikke har krav på yrkesskadeerstatning etter norsk lov:

«Så vidt forstås er det i denne konkrete saken lagt til grunn av litauiske myndigheter at Gudas var omfattet av litauisk trygd, selv om E101 ikke er utstedt. Andre dokumenter som viser, eller i det minste forutsetter, Gudas' situasjon (som utsendt arbeidstaker som hører under litauisk trygd) *må antas å være utstedt*» (vår utheving).

For å gardere argumentasjonen ytterligere mot at Gudas på noen som helst måte har rett til norsk trygd, går Thorson enda lenger i forsøket på å konstruere tvil i saken: «At det ikke ble utstedt E101 da Gudas ble utstasjonert skyldes formentlig bare at det aldri ble søkt om det. Mangelen på E101 fra Litauen er derfor ikke noe selvstendig argument i retning av at han omfattes av *norsk trygd*».

³⁰ Advokat Thorson viser her til gjennomføringsforordningen 987 / 2009, artikkel 5 nr 1, der det i dansk språkdrakt heter: «De dokumenter, der er utstedt af en medlemsstats institution, og som viser en persons situation i forbindelse med anvendelsen af grunforordningen og gennemførelsesforordningen, og anden dokumentation, på grundlag af hvilken der er utstedt dokumenter, skal accepteres af de øvrige medlemsstats institutioner, så længe de ikke er blevet trukket tilbage eller erklæret ugyldige af den medlemsstat, hvor de er utstedt».

³¹ Thorson viser her til EFTA-domstolens sak E-3/04 Athanasios i 2004.

Thorson får likevel problemer med å få argumentasjonen til å gå opp, ettersom det er innbetalt arbeidsgiveravgift for Gudas til norske myndigheter. «Så vidt jeg forstår, er det betalt inn arbeidsgiveravgift i denne saken. I og med at Nav har lagt til grunn at Gudas ikke har vært omfattet av norsk trygd, er det ikke riktig». Uansett mener Thorson at dette ikke skal ha noen betydning for lovvalgsspørsmålet, som i realiteten avgjør Gudas tilgang til norske trygderettigheter.

Thorson legger til grunn at litauiske trygdemyndigheter har prøvet lovvalgsspørsmålet, og kommet til at Gudas skal ha litauisk trygd, og det innebærer at deres vurderinger i utgangspunktet er avgjørende. Skal dette endres, forutsetter det en «en enighet som involverer alle de involverte parter». Han viser til at en norsk domstol, i en tvist mellom Gudas og Yrkesskadeforsikringsforeningen (YFF), ikke har anledning til å overprøve vurderinger som er gjort av litauiske myndigheter om lovvalget. Ifølge forretningsadvokat Bjarte Thorson ser det med andre ord ganske så mørkt ut for Ramunas Gudas muligheter for yrkesskadeforsikring fra YFF, når ikke en gang en norsk domstol har anledning til å gi ham rett og tilkjenne ham yrkesskadeerstatning.

Thorson hevder videre at det synes klart at Gudas hele tida var arbeidstaker i den litauiske bedriften UAB, og at utstasjoneringen ikke var ment å overstige 24 måneder. Det var etter hans syn tale om et klassisk utsendt arbeidsoppdrag, der den utsendte arbeidstakeren beholder hjemlandets trygd. Thorson viser i den sammenheng til trygdeforordningens artikkel 12.³²

Thorson erkjenner like fullt at spørsmålet ikke lar seg avklare fullt så enkelt. For det er jo slik, som professor Finn Arnesen er inne på i sin betenkning, at EU-domstolen i sine rettsavgjørelser har understreket at arbeidsgiverbedriften skal drive en «betydelig»

³² I Trygdeforordningens artikkel 12 heter det, i dansk språkdrakt: «En person, der har lønnet beskæftigelse i en medlemsstat for en arbejdsgiver, som normalt udøver sin virksomhed i denne medlemsstat, og som af dene arbejdsgiver udsendes i en anden medlemsstat, og som af denne arbejdsgiver udsendes i en anden medlemsstat for dér at udføre et arbejde for hans regning, er fortsat omfattet af lovgivningen i den førstnævnte medlemsstat, forudsat at varigheden af dette arbejde ikke påregense at overstige 24 måneder, og at den pågældende ikke udsendes for at afløse en anden person, hvis udstationeringsperiode er udløpet».

virksomhet i landet som arbeidstakerne sendes ut fra, for at artikkel 12 skal komme til anvendelse. Thorson skriver:

«Hvis for eksempel et selskap har minimal administrasjon i hjemstaten (her: Litauen) og betydelig administrasjon i mottakerstaten (her: Norge), er det det et tegn på at virksomheten i realiteten drives i mottakerstaten. Man kan da ikke gjøre krav på å bli henført til trygdesystemet i hjemstaten *for å oppnå lavere sosiale kostnader*» (min kursivering).

Thorsons avsluttende resonnement der han forsøker å framstille bedriften Ramunas Gudas arbeidet i som en bedrift med betydelig virksomhet i opprinnelseslandet Litauen, kan gjengis i sin helhet, som et døme på en betenkning der framstillingen av UAB Norenas intensjoner og ønsker for framtida tillegges større vekt enn hva som var bedriftens status på skadetidspunktet til Gudas i juli 2013.

«I og med at selskapet i realiteten var nystartet og kontrakten Gudas arbeidet med oppfyllelse av, var dets første, gir de kriteriene som er skissert i den nevnte rettspraksis fra EU-domstolen ingen helt åpenbar konklusjon. Selskapets *intensjon* i 2013 skal imidlertid, ifølge brevet fra advokat Latotinaite, ha vært «å prøve seg i markedet». Så vidt forstås har det *ikke vært meningen* å etablere kun en administrasjon av rent intern karakter for arbeidstakere som utsendes, og det tilsier at Gudas var en utstasjonert arbeidstaker fra et selskap *som i det minste var i en prosess med å etablere betydningsfull virksomhet* i Litauen» (mine kursivering).

Det vi ser i avsnittet over er en juristekspert som aktivt beveger seg bort fra de faktiske forhold i saken. Thorsons alternative metode er å konstruere en situasjonsbeskrivelse det ikke er dekning for, og å fortolke aktørenes intensjoner og framtidsplaner slik at det passer med hans konklusjon om at Ramunas Gudas ikke har krav på yrkesskadeerstatning fra YFF. Ut fra dette kan vi trekke tre slutninger om oppdraget Thorson påtok seg på vegne av Ramunas Gudas motpart YFF.

Betenkningen til Thorson forsøker på svakt empirisk grunnlag å konstruere så mye tvil som mulig rundt retten Ramunas Gudas har til yrkesskadeerstatning.

Betenkningen til Thorson unngår å forholde seg til verifiserte opplysninger og faktiske forhold i saken, og begir seg i stedet langt i å tildele aktørene bestemte intensjoner for å få det til å passe med en situasjonsbeskrivelse som bygger opp under betenkningens konklusjon. Dette er faglig kritikkverdig når det, som i Thorsons tilfelle, kommer fra en angivelig juridisk ekspert på området.

Konstruksjonen av argumenter og konklusjon i Thorsons betenkning er etter vårt syn uttrykk for at YFFs og forsikringsbransjens økonomiske interesse av å unngå utbetaling av yrkesskadeerstatning i saken Gudas – og i liknende typer saker – går foran hensynet til at den svake parten i saken, den unge østeuropeiske arbeideren som er blitt skadet for livet, kan få en anstendig erstatning og et verdig liv hjemme i Litauen.

Det er på denne bakgrunn grunn til å reise spørsmålet om YFF fyller sin offentlige oppnevnte funksjon som «solidarisk ansvarlige» i situasjoner der arbeidsgiveren ikke har fulgt pålegget om å tegne yrkesskedeforsikring.

Fortsatt ingen løsning: Ramunas Gudas ikke tilbudt yrkesskadeerstatning av YFF

I 2017 omgjorde Nav tidligere vedtak og bekreftet Ramunas Gudas sitt medlemskap i folketrygden på ulykkestidspunktet. Samtidig ble skaden hans godkjent som yrkesskade etter norske regler. Likevel har ikke YFF og deres advokater vært villig til å tilby Gudas yrkesskadeerstatning. Advokaten deres skriver:

«Jeg kan som utgangspunkt ikke se at det har fremkommet opplysninger som er egnet til å endre det standpunkt som er inntatt fra YFFs side. Slik jeg forstår saken er han fortsatt omfattet av det litauiske trygdesystem og norske myndigheter plikter da å legge dette til grunn. De nye vedtak som er fattet av NAV inneholder ingen drøftelser av den sentrale problemstilling i saken.»

Slik står saken i øyeblikket. Over fem år etter ulykken i heissjakt i Bærum har Gudas ennå ikke fått innvilget yrkesskadeerstatning, og ingen kan si sikkert om han noen gang vil oppnå dette.³³

YFFs avvisende holdning har gjort at Heismontørenes Fagforening og støttegruppa for Ramunas Gudas er blitt stadig mer opptatt av den tvilsomme rollen og praksisen Yrkesskadeforsikringsforeningen står for i saken til Ramunas Gudas. Bjørn Tore Egeberg, sekretær i HMF, skriver i et notat i oktober 2017:

«Vi oppfatter ordningen med en Yrkesskadeforsikringsforening som en del av den tryggheten arbeidstakere er sikret etter norsk lov, og at YFFs holdning og handlinger er et anliggende for departementet og regjeringen. En utenlandsk arbeider, uten ressurssterke norske støttespillere, har ingen mulighet til å vinne fram med rettmessige krav i dette systemet.

Vi oppfatter videre at det er et økende problem at bedrifter som har hele sin virksomhet i det norske markedet, påberoper seg et annet lands lovgiving, ene og alene fordi innehaveren er borger av et EU-land».³⁴

Erfaringene med denne saken var foranledningen til at LO i Oslo, LO i Asker og Bærum og Heismontørenes Fagforening fikk et møte med Justisdepartementet om saken i januar 2018. De faglige tillitsvalgte i møtet la fram følgende krav til tiltak om den eksisterende yrkesskadeforsikringsordningen:

- Departementet må innhente opplysninger om i hvilken utstrekning utlendinger som skader seg på norske arbeidsplasser får erstatning slik lov og forskrifter virker i dag.
- Ordningen med at forsikringselskapene i fellesskap svarer for arbeidstakernes tap der det ikke er tegnet yrkesskadeforsikring, fungerer ikke etter hensikten når det gjelder utenlandske arbeidere. Departementet må presisere for YFF at deres praksis med å bruke store juridiske ressurser for å

³³ Møn-erstatningen Gudas mottar etter vedtaket fra Nav i 2017 er begrenset til 2400 NOK i måneden.

³⁴ Sitat notat Bjørn Tore Egeberg, sekretær i HMF, 19.10.17.

avslå krav skaper en ubalanse mellom skadelidte og YFF, en ubalanse som er i strid med intensjonen i loven.

- Ut fra dette må departementet foreslå nødvendige endringer av Forskrift til Yrkesskedeforsikringsloven av 13.10. 1989
 - For å gjøre det mer tydelig når det er plikt til å tegne yrkesskedeforsikring
 - For å sikre mulighetene til erstatning, også for utenlandske arbeidere som ikke kan norsk, og ikke har ressurssterke norske støttespillere.³⁵

Justisdepartementet merket seg LO-representantenes synspunkter, men svarte seinere at «*det er for tiden ingen konkret planer i departementet om å utrede mulige endringer i reglene om yrkesskedeforsikringslovens virkeområde*». ³⁶ Departementet gikk også inn på YFFs virksomhet og spørsmålet om offentlig tilsyn, men bare for å slå fast at verken departementet eller øvrige offentlige myndigheter hadde myndighet til å føre tilsyn med foreningens virksomhet.

³⁵ Notat HMF, LO i Oslo og LO i Asker og Bærum i forkant av møtet med JD 11.01.18.

³⁶ Sitat i brev Justis- og beredskapsdepartementet til Roy Pedersen, leder LO i Oslo, 08.02.18.

5 Hvordan oppnå lovpliktig yrkesskadeforsikring for alle arbeidstakere i Norge?

I 1997 bestemte Justisdepartementet at virkeområdet for lovpliktig yrkesskadeforsikring skulle følge EØS-avtalens regler for trygdeordninger. Endringene som er relevante i denne sammenheng gjelder forskriftens § 1, annet ledd:

- (1) For utenlandske statsborgere ansatt hos arbeidsgivere som har hovedkontor i utlandet og driver virksomhet i Norge eller på norsk kontinentalsokkel gjelder yrkesskadeforsikringsloven i den utstrekning arbeidsgiveren plikter å betale arbeidsgiveravgift etter lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd § 23-2.

[...]

- (5) Yrkesskadeforsikringsloven gjelder for arbeidstakere som er omfattet av trygdekoordineringsreglene i EØS-avtalen vedlegg VI punkt 1 og 2 så langt det følger av disse reglene, uten hensyn til hva som ellers er bestemt i lovens § 1 første ledd og bestemmelsene i denne forskrift.

Det er disse bestemmelsene som må endres for at kravet om at alle arbeidstakere som jobber i Norge skal være omfattet av yrkesskadeforsikringsloven. *Forskriften fra 1997 innebærer at arbeidstakere fra EU-land som er utsendt fra en bedrift med omfattende virksomhet i hjemlandet, her kalt opprinnelseslandet, kan arbeide i Norge uten at arbeidsgiver betaler arbeidsgiveravgift og tegner yrkesskadeforsikring.* Derimot plikter bedrifter som i hovedsak har sin virksomhet i andre EU og EØS-land enn opprinnelseslandet å tegne norsk yrkesskadeforsikring for de ansatte når de er på jobb i Norge. Det eksisterer ikke noe tilsyn eller offentlig myndighetsorgan som følger opp hvilke bedrifter i EU og EØS-området som omfattes av lovpliktig yrkesskadeforsikring i Norge. I praksis vil det si at det er opp til den enkelte arbeidsgiver og HR-sjef i

bedriften å avgjøre om bedriften skal ta seg med bryet med å sette seg inn i norske bestemmelser, og om bedriften skal velge å følge dem.³⁷

For fagbevegelsen og andre som er opptatt av å få en ordning der alle som er på jobb i Norge skal være sikret yrkesskadeerstatning om ulykke først skjer, er det viktig å få avklart om norske lovbestemmelser om yrkesskedeforsikring faktisk er en del av EØS-avtalen, eller om dette er en del av ordinær lovgivning som Stortinget står fritt til å endre.

Bjørn Tore Egeberg har sett nærmere på dette spørsmålet for Heismontørenes Fagforening og støttegruppa for Ramunas Gudas.³⁸ At forskriften henviser til EØS-avtalen er ikke i seg sjøl et bevis på at norsk yrkesskedeforsikring er omfattet av EØS, er utgangspunktet til Egeberg. Helt siden 1988 har skiftende norske regjeringer arbeidet systematisk med å tilpasse alle nye norske lover og forskrifter til EUs regelverk. Det har ikke vært mulig å finne forarbeider til forskriftsendringen i 1997 som drøfter om denne loven er omfattet av EØS-avtalen. Så for å finne et svar er det nødvendig å gå nærmere inn på både EØS-dokumenter og norsk lovgivning på trygdeområdet.³⁹

I 2004 kom det en offentlig utredning om yrkesskedeforsikring. Den gikk inn på forholdet mellom EU og medlemslandene i det indre markedet / EØS i spørsmål om trygde- og forsikringslovgivning.

«EU har ikke kompetanse til å utøve direkte innflytelse på det enkelte medlemslands lovgivning vedrørende forsikringssystemet for yrkesskader eller yrkessykdommer (per 1. mai 2002). Det innebærer at det enkelte medlemsland fritt kan vedta egne lovregler på området, åpne muligheten for privat forsikring eller etablere et statlig monopol på dette området, bestemme rekkevidden av forsikringen, og selv organisere samarbeidet mellom elementene forsikring, forebygging og rehabilitering».⁴⁰

³⁷ Notat Bjørn Tore Egeberg i HMF 15.11.18.

³⁸ Notat Egeberg, HMF, 15.11.18.

³⁹ Notat Egeberg 15.11.18.

⁴⁰ NOU 2004, kapittel 6.2.2.

I 2012 var den offisielle konklusjonen motsatt. I stortingsproposisjon 193 L heter det: «EØS-avtalen, som innebærer full tilpasning til Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger (forordning 883/2004), gjelder også ved yrkesskade, og omfatter både folketrygdlovens og yrkesskadeforsikringslovens regler ved ulykkesskader og yrkessykdommer».⁴¹ Det er verdt å merke seg at det ikke kom noen begrunnelse for at man kom til en annen konklusjon enn utredningen fra 2004.

Dette er et forhold Egeberg i HMF problematiserer i notatet sitt. Han viser til omfangsbestemmelsen for trygdeytelser i gjeldende EØS-rett (forordning 883/2004): «Denne forordning får anvendelse for all lovgivning om følgende deler av *trygdesystemet* (forfatters utheving). Punkt f under dette lyder: «*Ytelser* (forfatters utheving) ved yrkesskade og yrkessykdom».

Norge har to lover som regulerer yrkesskade i denne sammenheng:

- Trygdesystemet vårt er regulert i Lov om Folketrygd, der kapittel 13 regulerer hvilke ytelser man kan ha rett på ved yrkesskade eller yrkessykdom. Disse bestemmelsene må altså følge EØS-avtalen.
- Lov om yrkesskadeforsikring er derimot en privatrettslig lov som administreres av Justis- og Beredskapsdepartementet.

I privatretten er det ganske annet regelverk for spørsmålet om lovvalg enn for trygdekoordinering. «Merk at selve begrepet «lovvalg» brukes på en helt annen måte her (i 883/2004, forfatters presisering) enn i privatrett. Det privatrettslige lovvalget har mer karakter av et reelt valg [...]», skriver Martin Andresen i *Trygd og pensjon i EØS*. Egeberg mener at dette gir grunnlag for å hevde at loven gir en rettighet, og ikke en ytelse. Tvist om erstatning kan da ikke bringes inn for trygderetten, men skal reises i det ordinære rettsapparatet som en tvist mellom den skadelidte og

⁴¹ Stortingsproposisjon 193 L, 2012, kapittel 4.1.

forsikringsselskapet. Egeberg anser ikke denne ordningen for håndtering av yrkesskadeforsikringsaker som en del av det norske trygdesystemet.⁴²

Heismontørenes Fagforening og støttegruppa for Ramunas Gudas tar derfor til orde for å endre den 20 år gamle omfangsbestemmelsen for lovpliktig yrkesskadeforsikring. Det har vist seg at noen av dem som er mest utsatt for ulykker ikke er sikret ved en yrkesskadeforsikring. Derfor bør en ny og forbedret bestemmelse slå fast at alle som arbeider i Norge, for en arbeidsgiver, skal ha yrkesskadeforsikring.

Støttegruppas forslag til tiltak

I lys av De Factos rapport foreslår støttegruppa for Ramunas Gudas følgende tiltak for å styrke utenlandske arbeidstakers yrkesskaderettigheter og arbeidervern i norsk arbeidsliv:⁴³

- Yrkesskadeforsikring etter norsk lov for alle som arbeider i Norge – endring av omfangsbestemmelsen i yrkesskadeforskriften.
- Bedre kvalitet på statistikk over arbeidsulykker.
- Fagbevegelsen må ta større ansvar for håndheving av arbeidsmiljøloven, gjennom egen innsats og som pådriver overfor politi og arbeidstilsyn.
- Ordningen med at forsikringsselskapene i fellesskap svarer for arbeidstakernes tap der det ikke er tegnet yrkesskadeforsikring (YFF), fungerer ikke etter hensikten for utenlandske arbeidere. Hele ordningen med YFF må revurderes, for å sikre mulighetene til erstatning, også for utenlandske arbeidere som ikke kan norsk og som ikke har ressurssterke norske støttespillere.

⁴² Egeberg notat 15.11.18. Han legger til at aktuelle definisjoner i forordning 883/2004 ikke gir nye holdepunkter. Verken *trygdesystem* eller *ytelse* er definert her.

⁴³ Støttegruppa for Ramunas Gudas, tiltak etter gruppearbeid 13.11.18.

